



“É possível pois o pagamento em espécie, que acontecerá através da Tesouraria (ou, cabe dizer, que não há legislação que impeça tal forma de pagamento, nem tampouco norma deste Tribunal).

Não poderia ser diferente, a previsão do pagamento em espécie atende a antigo ditame legal, o curso forçado da moeda em todo o território nacional (observando-se a moeda então vigente).”

Conselheiro Julio Lambertson Rabello
Processo 116.058-6/06

CONSULTA

Trata o presente processo de Consulta apresentada a esta Corte pela Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Institucionais e Judiciais, Sr^a. Marija Yrneh Rodrigues de Moura.

A autoridade, através do Ofício GAB/TC nº 2266/06, acostado às fls. 02, encaminha o Ofício nº 537/2006, destinado a este TCE, de autoria da Sr^a. Vanessa Quadros Soares Katz, Promotora de Justiça da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Petrópolis.

Naquele, solicita informações sobre a legalidade de atos de dispensa de licitação realizados pela Companhia Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis — COMDEP entre 2003 e 2004, além de procurar dirimir a seguinte dúvida, *in verbis* (fls. 03):

... seja informado se na normatização dessa Corte consta óbice quanto a entes públicos efetuarem pagamento em espécie.

Preliminarmente os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA, que considerou necessária a manifestação da Subsecretaria de Controle Municipal — SUM, em face da especificidade da matéria em discussão. Informa ainda que, no que tange à solicitação relativa à COMDEP, a mesma está sendo analisada no Documento TCE nº 26.262-8/06.

A SUM, através da 3ª Inspeção Regional de Controle Externo - 3ª IRE, após considerar atendidos os pressupostos de admissibilidade da consulta, quanto ao mérito, pondera não ter identificado, na legislação pertinente, mandamento que "... impeça ou crie empecilhos a pagamento de despesas em espécie (ou seja, em papel-moeda), até porque a moeda tem curso forçado por imposição legal" (fls. 07). Foram ainda salientados os seguintes pontos:

Por outro lado, a Lei Federal nº 4.320/64, em seu artigo 65, estabelece que o pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamentos. Por sua vez, o regime de adiantamento, segundo o artigo 66 dessa mesma Lei Federal nº 4.320/64, é aplicável aos casos de despesas expressamente definidas em lei (geralmente para atender despesas miúdas e de pronto pagamento, cujo limite máximo é de R\$ 8.000,00, conforme prescrito pelo artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93) e consiste na entrega de numerários a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Portanto, da interpretação conjunta desses dois fatores, depreende-se que o processo normal de efetuar-se pagamento de despesas públicas é por meio de

mecanismos bancários (cheques, borderôs, ordem de pagamentos, etc.), sendo somente admitido em casos excepcionais o uso de adiantamentos (entenda-se pagamento em espécie de despesas).

Frisamos que o essencial de qualquer despesa é que ela atenda aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência e economicidade, constituindo o pagamento a última fase do ciclo da despesa, devendo, portanto, ser obrigatoriamente precedido das fases de empenho (artigo 62 da Lei Federal nº 4.320/64) e liquidação (artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64).

Por último, ressaltamos, ainda, que embora o pagamento através de mecanismos bancários não garanta, por si só, a legalidade da despesa, o mesmo aumenta o grau de transparência (um dos pilares da LRF); facilita o exercício do controle interno e externo, institucional e social; e amplia a eficiência administrativa. Além de melhorar, sem qualquer sombra de dúvida, a segurança física, tanto do ente quanto dos seus servidores, ao evitar a movimentação de grandes quantias financeiras dentro da instituição.

A instrução conclui pela ciência ao Plenário, pela Expedição de Ofício ao consultente nos termos adiante reproduzidos e pelo arquivamento do processo (fls. 08):

II - Pela Expedição de Ofício à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Petrópolis, do Ministério Público Estadual, referente ao IC 677/2005 P CID, informando-lhe que não existe nenhuma norma na legislação operada ou editada por esse Tribunal de Contas que estritamente impeça ou crie óbice quanto ao pagamento em espécie (papel-moeda) de despesas. Havendo, porém, dispositivos legais, como o artigo 65 da Lei Federal nº 4.320/64, e princípios como o da eficiência administrativa e da transparência fiscal, que, implicitamente, restringem o pagamento em espécie apenas aos adiantamentos, com a finalidade de atender despesas miúdas, de pronto pagamento e de caráter urgente, além de melhorar, sem qualquer sombra de dúvida, a segurança física, tanto do ente quanto dos seus servidores, ao evitar a movimentação de grandes quantias financeiras dentro da instituição;

Posteriormente, a Secretaria-Geral de Controle Externo — SGE encaminhou os autos à CEA, conforme disposto no Ato Normativo deste Tribunal de nº 78, de 03/03/2005.

A CEA, às fls. 11 a 15, destaca que o consultente, por não ser chefe de Poder do Estado, não atende a um dos pressupostos de admissibilidade para as consultas apresentadas a este Tribunal. Todavia, tendo em vista as atribuições constitucionais do Ministério Público, *in casu*, entende que os autos devam ser analisados. Quanto ao mérito, manifesta-se conforme a 3ª IRE e a SUM. Conclui sugerindo o conhecimento *in casu* da consulta, a expedição de ofício ao consultente e o arquivamento do processo.

A Secretaria-Geral de Controle Externo — SGE, ratificando o posicionamento da CEA, encaminhou os autos ao Gabinete da Presidência (fls. 16), a fim de que, em atendimento ao disposto no artigo 3º da Deliberação TCE nº 216/2000, fosse ouvida a Procuradoria-Geral deste Tribunal, antes da designação do Conselheiro Relator do processo.

O parecer elaborado pela Procuradoria (fls. 18 e 19) opina, inicialmente, pelo "pronto atendimento" da solicitação do MP sobre as dispensas de licitação da COMDEP.

Quanto ao mérito, destaca:

... aderimos à manifestação do Corpo Instrutivo, de fls. 07/08, por reputar de feliz acerto o que ali resta consignado.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Horacio Machado Medeiros (fls. 20), manifesta-se de acordo com as conclusões da Procuradoria-Geral.

É o Relatório.

Inicialmente, a presente consulta deve ser analisada quanto ao atendimento ou não dos pressupostos para sua admissibilidade, elencados no artigo 68 do Regimento Interno desta Corte de Contas e nos artigos 1º e 2º da Deliberação TCE nº 216/2000. Transcrevo a seguir os referidos dispositivos:

Regimento Interno

Art. 68 - As consultas formuladas ao Tribunal só poderão ser feitas a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes a matéria de sua competência.

§ 1º - As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto e, sempre que possível, ser formuladas articuladamente e instruídas com parecer do órgão de assessoria técnica ou jurídica da autoridade consulente ou do órgão central ou setorial dos Sistemas de Administração Financeira, de Contabilidade e de Auditoria.

§ 2º - São competentes para formular consultas os titulares dos Poderes do Estado e dos Municípios e de suas Administrações Indiretas, incluídas as Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

§ 3º - A resposta à consulta formulada tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do caso concreto.

Deliberação TCE-RJ nº 216/2000

Art. 1º - O Tribunal responderá a consultas que lhe forem formuladas pelos titulares dos Poderes do Estado e dos Municípios e de suas Administrações Indiretas, desde que se refiram a dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais concernentes a matéria de sua competência.

Art. 2º - As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto e, sempre que possível, instruídas com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente ou do órgão central ou setorial dos Sistemas de Administração Financeira, de Contabilidade e de Auditoria.

Muito embora o representante do Ministério Público não conste como autoridade citada nos referidos dispositivos, há que se considerar que o órgão em questão, muito embora não possa juridicamente ser considerado um Poder, possui as prerrogativas de tal: autonomia e independência funcional, administrativa e financeira (aqui inclusa a orçamentária), com atribuições e competências definidas na Constituição Federal. Assim, não vislumbro outra forma de se interpretar os mencionados dispositivos senão a de considerar atendido o primeiro pressuposto de admissibilidade da consulta — a competência da autoridade consulente.

O outro pressuposto de admissibilidade também foi atendido, qual seja, a dúvida expressa na presente consulta tem a indicação precisa do seu objeto e se refere à aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes a matéria de competência deste Tribunal de Contas.

Considerando que, conforme contido no artigo 4º da Deliberação TCE nº 216/00, as consultas se constituem em prejulgamento da tese, entendo pois que a indagação apresentada deva ser respondida, posto que formulada em tese.

Ultrapassadas, *in casu*, as preliminares, entendo que a indagação objeto do presente processo deva ser respondida.

Quanto ao mérito, as análises procedidas pelo Corpo Instrutivo e pela Procuradoria deste Tribunal abordaram a matéria tendo por fundamentos aspectos importantes. Entretanto, acredito que algumas nuances relativas às formas de pagamento das despesas públicas carecem de maiores definições, esclarecimentos e comentários.

Dessarte, objetivamente, passo, a seguir, a comentar os pontos que considero mais relevantes da questão em apreço.

O pagamento da despesa pública se constitui na terceira e última fase da execução daquela. Somente pode ser realizado após a regular liquidação da despesa (segunda fase, conforme artigo 62 da Lei Federal nº 4.320/64), que consiste na verificação do real direito do credor em receber da administração pública (artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64). Por sua vez,

a liquidação sucede o empenhamento da despesa (primeira fase), que deve sempre ser prévio à mesma (artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64).

Retornando, as fases da execução da despesa pública são as seguintes, expostas na necessária e legal ordem seqüencial que devem seguir: empenho, liquidação e pagamento.

Ainda quanto ao pagamento, salienta-se que o mesmo se materializa através da ordem de pagamento que "... é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga", somente podendo ser "... exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade" (artigo 64 da Lei Federal nº 4.320/64).

Segundo a Lei Federal nº 4.320/64, estas são as formas de pagamento da despesa pública:

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

(...)

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Resumidamente, há pois três formas de pagamento:

- Realizado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas;
- Realizado por estabelecimentos bancários credenciados;
- Realizado por meio do regime de adiantamentos¹ (única forma de pagamento considerada excepcional pela lei).

Estas foram objeto de análise pelos Professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis² (p. 127 e 130):

1 A excepcionalidade do pagamento no regime de adiantamentos decorre do fato do mesmo ser feito a um servidor, ou seja, não se destina ao real credor da administração, àquele que tenha prestado um serviço ou entregue um bem a esta. As três fases da despesa pública, neste caso, se processam em um só momento: empenha-se, liquida-se e paga-se a despesa, tudo em nome de um servidor. A referência na lei a "entrega de numerário a servidor" não quer, absolutamente, dizer que sempre terá o servidor a moeda em suas mãos. Há entes federados que materializam tal regime (regulamentação local conforme previsto no art. 68 da LF 4.320/64) através da abertura de uma conta corrente em banco para o servidor, que deverá então movimentar o adiantamento por meio de cheques. O importante é que se entenda que, apesar do rito não comum, a despesa incorrida será objeto de verificação pela administração, já que o servidor deverá prestar contas de seus atos.

2 In "A Lei 4.320 comentada". 27ª edição. Rio de Janeiro, IBAM, 1996.

Vê-se, pois, que a entidade deverá ter, de forma institucionalizada, um setor para realizar os pagamentos, geralmente denominado de Tesouraria. Pode ser uma caixa única ou funcionar descentralizadamente por caixas recebedores e caixas pagadoras. Se a cidade é de porte grande, podem ser regionalizadas as tesourarias por bairros ou regiões administrativas.

O pagamento por intermédio da rede bancária pode ser feito por meio de cheque nominal, ou por depósito direto na conta do credor, do modo como já se faz na maioria dos Governos para o pagamento de pessoal. A entidade poderá também manter saldo suficiente em banco e autorizar o credor a colocar em cobrança sua duplicata, a qual será compensada como se fora um cheque. A modalidade a escolher, portanto, fica a critério da Administração. A mais simples e bastante segura é a do cheque nominal, inclusive porque torna desnecessária a identificação do recebedor na Tesouraria Geral.

A rede bancária também pode utilizada para os recebimentos, mas, de qualquer modo, não exclui a existência de um órgão de Tesouraria, inclusive para comandar os procedimentos e controlar os saldos individualizadamente por banco.

(...)

... o adiantamento como um dos meios de ser efetuado o pagamento, em casos excepcionais. É necessário, sobretudo, que a excepcionalidade não se transforme em regra, como acontece sempre.

Desta forma, concluem os autores, quanto aos pagamentos, que sempre deverá existir na administração uma tesouraria ou pagadoria, quer seja para desempenhar a função de controlá-los (feitos através de estabelecimentos bancários — por compensação de cheques, por transferências de crédito, débito direto — ou não)³ ou também para efetuar os referidos pagamentos (em espécie).

É possível pois o pagamento em espécie, que acontecerá através da Tesouraria (ou, cabe dizer, que não há legislação que impeça tal forma de pagamento, nem tampouco norma deste Tribunal).

Não poderia ser diferente, a previsão do pagamento em espécie atende a antigo

³ A **transferência** de crédito é uma ordem de pagamento do devedor, visando transferir recursos para um beneficiário. Diferencia-se do **débito direto** por ser este último um instrumento de pagamento onde o devedor autoriza previamente o beneficiário a efetuar um débito em sua conta corrente, ou seja, o comando do débito é feito pelo recebedor. No dia do vencimento o débito é realizado na conta corrente do devedor.

ditame legal, o curso forçado da moeda em todo o território nacional (observando-se a moeda então vigente):

Decreto-Lei nº 857 de 11 de setembro de 1969

Art. 1º - São nulos de pleno direito os contratos, títulos e quaisquer documentos, bem como as obrigações que, executíveis no Brasil, estipulem pagamento em ouro, em moeda estrangeira, ou, por alguma forma, restrinjam ou recusem, nos seus efeitos, o curso legal do cruzeiro.

Art. 2º - Não se aplicam as disposições do artigo anterior:

I - aos contratos e títulos referentes a importação ou exportação de mercadorias;

II - aos contratos de financiamento ou de prestação de garantias relativos às operações de exportação de bens de produção nacional, vendidos a crédito para o Exterior;

III - aos contratos de compra e venda de câmbio em geral;

IV - aos empréstimos e quaisquer outras obrigações cujo credor ou devedor seja pessoa residente e domiciliada no Exterior, excetuados os contratos de locação de imóveis situados no território nacional;

V - aos contratos que tenham por objeto a cessão, transferência, delegação, assunção ou modificação das obrigações referidas no item anterior ainda que ambas as partes contratantes sejam pessoas residentes ou domiciliadas no País.

Parágrafo único. Os contratos de locação de bens móveis que estipulem pagamento em moeda estrangeira ficam sujeitos, para sua validade, a registro prévio no Banco Central do Brasil.

(grifos não originais)

Todavia, há que se ressaltar que o pagamento em espécie carecerá de um rígido controle pela administração, com a identificação do credor por devidos instrumentos, tudo registrado devidamente em processo administrativo.

Como não é habitual a arrecadação de receitas pelas tesourarias dos entes federados (normalmente esta ocorre através da rede bancária), estes deverão sacar suas disponibilidades depositadas em banco. Desta forma, a contabilidade deverá registrar tal procedimento, sensibilizando a conta contábil "Bancos" (crédito pelo saque) e a conta contábil "Caixa" (débito pela entrada do recurso). Quando do efetivo pagamento, a referida conta "Caixa" comportará seu registro (crédito pelo pagamento realizado).

Casos excepcionais, onde ainda exista o recebimento de receitas pelas tesourarias, cabe igualmente o registro do ingresso do recurso na conta "Caixa", que então poderá comportar o pagamento que se pretenda efetuar.

Outras questões requerem comentários:

. Aplicação financeira - é difícil, na atual ordem econômica, imaginar recursos financeiros guardados em "caixa", para posterior movimentação, sem que sejam remunerados por isso. A remuneração em destaque deve visar, primeiramente, a manutenção do poder aquisitivo da moeda. Deve-se observar sempre, contudo, que risco e remuneração são fatores que não podem ser desassociados. Aquelas que possuem risco diminuto devem ser praticadas pelos gestores, em nome da eficiência e otimização no emprego dos recursos públicos.

. Segurança para a manutenção de recursos financeiros em caixa - a movimentação de moeda corrente nas dependências públicas traz a necessidade de implementação de um sistema eficaz de segurança, o que requer uma logística planejada e a disponibilização de verbas capaz de custeá-la.

Desta forma, o pagamento de despesas públicas com moeda corrente, necessariamente via tesouraria, não pode deixar de levar em consideração as questões acima.

Crucial, neste assunto, é que a despesa pública deve ser processada segundo todos os ditames legais pertinentes, sobretudo quanto ao desenrolar de suas fases (empenho, liquidação e pagamento, previstas nos artigos 58 a 70 da Lei Federal nº 4.320/64) e ao atendimento dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Ademais, não se pode, sob hipótese nenhuma, esquecer que a transparência na gestão pública deve ser a tônica, independentemente da forma de pagamento escolhida pela administração. Por outro lado, os registros efetuados (administrativos e contábeis) devem ser capazes de propiciar a efetiva ação dos órgãos de controle (interno, externo e até o social), em todos os aspectos inerentes ao mesmo.

Por derradeiro, no que se refere à solicitação do MP relativa à COMDEP, saliento já ter sido a mesma atendida por este TCE, conforme Ofício nº PRS/GAP/215/2007, de 28 de fevereiro de 2007, cuja cópia está acostada às fls. 13 do Documento TCE nº 26.262-8/06.

Assim sendo, em face do exposto, parcialmente de acordo com o proposto pelo Corpo Instrutivo, pela Procuradoria-Geral e o Ministério Público junto a este Tribunal, dada a fundamentação de meu relatório,

VOTO:

I - Pelo CONHECIMENTO, *in casu*, da presente consulta;

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Marfan Martins Vieira, na qualidade de Chefe do Ministério Público Estadual, para que tome ciência desta decisão nos termos deste voto, com vistas à Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Institucionais e Judiciais, Sr^a. Marija Yrneh Rodrigues de Moura, em face de questionamentos encaminhados pela Sr^a. Vanessa Quadros Soares Katz, Promotora de Justiça da 2^a Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Petrópolis;

III - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria das Sessões para que, ao efetuar a expedição do ofício, faça juntar àquele cópia do inteiro teor deste Voto, da instrução de fls. 07 a 16 e do Parecer da Procuradoria-Geral deste Tribunal (fls. 18 e 19);

IV - Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

JULIO L. RABELLO

Relator

