



CONSULTA N. 1015886

Consulente: Nilson Roberto Adão, Presidente da Câmara Municipal
Procedência: Câmara Municipal de Carmo da Cachoeira
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

CONSULTA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA. CÂMARA MUNICIPAL. ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. TESE REITERADA. DECISÃO MONOCRÁTICA. ARQUIVAMENTO.

1. Consulta deve ser formulada por parte legítima comprovada, art. 210-B, § 1º, I.
2. A Consulta deve referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores, salvo quando o Conselheiro entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente, art. 210-B, § 1º, V.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica enviada a esta Corte de Contas em 30 de agosto de 2017, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Carmo da Cachoeira, Sr. **Nilson Roberto Adão**, conforme prerrogativa inserta no art. 210, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (RITCEMG), *in verbis*:

1 – Legalidade e possibilidade de serem realizados o pagamento integral ou adiantamento de vencimento e/ou subsídios aos servidores e vereadores, lançando-se mensalmente os valores como despesas com pessoal.

2 – No caso do entendimento deste Egrégio Tribunal for favorável solicitamos sugestão em relação a forma correta de lançamento contábil dos valores recebidos.

Em juízo prévio de admissibilidade, verifiquei que foram observados os pressupostos previstos nos incisos I a IV do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno desta Corte, introduzidos pela Resolução nº 5/2014. Contudo, impõe-se a análise do cumprimento do disposto no inciso V do § 1º do art. 210-B do RITCEMG, cabendo verificar se a consulta não se refere a questionamento já respondido em pareceres em tese deste Tribunal.



Sendo assim, encaminhei os autos a Coordenadoria para verificação do disposto no inciso V do § 1º do mencionado artigo, e elaboração do relatório técnico competente, nos termos do §2º do art. 210-B.

A Coordenadoria de Sistematização, Publicação das Deliberações e Jurisprudência, em relatório técnico, confirmou a existência de pareceres em tese e ainda ressaltou que, não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por escopo delinear o entendimento da Casa acerca da matéria sem análise das especificidades porventura aplicáveis ao questionamento formulado na presente Consulta.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Do histórico de deliberações

O relatório da coordenadoria, apresentou os seguintes esclarecimentos:

Em pesquisa realizada nos sistemas [TCJuris](#) e [MapJuris](#), nos [informativos de jurisprudência](#) e nos [enunciados de súmula](#), verificou-se que esta Corte de Contas possui entendimento consolidado no sentido de que o *adiantamento de salário ou remuneração dos agentes públicos, por caracterizar empréstimo pessoal, não pode ser realizado pela Administração Pública, que não está autorizada em lei a praticar ato de gestão dessa natureza*, a teor do [Enunciado de Súmula n. 90](#)¹.

Nos idos de 1997, o Conselheiro Fued Dib, Relator da Consulta n. [440504](#)², procedeu a uma profícua análise acerca do [Enunciado de Súmula n. 90](#), *in verbis*: Como a referida Súmula [n. 90] não contém referência ao regime jurídico que lhe dá sustentação, impõe-se afirmá-lo. A disciplina normativa do regime de adiantamento está contemplada na Lei Federal 4.320/64.

Nos termos dos arts. 65 c/c 68 e 69 da referida lei, o adiantamento é, na Administração Pública, aplicável a casos **excepcionais** expressamente definidos em lei, “**para o fim**

¹ Redação modificada no DOC. de 7/4/2014 – PÁG. 04. **Precedentes**: Consulta n. 70/86, sessão de 13/01/87; Consulta n. 413465 (227-5/91), sessão de 30/04/91; Consulta n. 411094 (1.294/91), sessão de 30/04/91; Consulta n. 429268 (7.793-3/91), sessão de 23/05/91; e Parecer Prévio sobre Prestação de Contas n. 8782 (10.401-9/91), sessão de 03/09/91.

² Consulta n. [440504](#). Rel. Cons. Fued Dib. Deliberada em 05/03/1997.



de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação”.

Com esse raciocínio, tem-se que, nos Municípios, lei local especificará, previamente:

- a) as hipóteses de concessão de adiantamento, sabendo-se que traduzirão situações excepcionais que não poderão subordinar-se ao processo normal de aplicação;
- b) os agentes que poderão receber adiantamento, em casos excepcionais;
- c) o valor máximo do adiantamento possível;
- d) o prazo para a sua prestação de contas através de documentos contábeis idôneos.

Por processo normal de aplicação deve-se entender o processamento da despesa atravessando todos os seus estágios, fase por fase, desde a sua programação, passando-se sequencialmente, pela licitação, (quando exigida), empenho, liquidação e suprimento, até o pagamento, que é a sua fase final.

Em síntese, porém, ao fundamento do art. 144, do Regulamento de Contabilidade Pública, tem-se que toda despesa, normalmente processada, percorre três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Assim sendo, a despesa que não possa subordinar-se a essa normalidade ou a essa ordem, exigindo sua alteração, excepcionalmente, poderá constituir-se hipótese de adiantamento, desde que contemplada em lei. É o caso, por exemplo, do adiantamento de numerário para fazer face a despesas que ocorrerão em lugar distante ou no exterior, hipótese em que a saída de recursos (pagamento) constitui a primeira fase e não mais a última do processo de aplicação.

Com essa fundamentação, a meu ver, o impedimento legal primordial para não se conceder adiantamento de salário a servidor é o contido no art. 65 c/c 68, da Lei 4.320/64, vez que o pagamento da remuneração ao servidor é um processo normal e ordinário de aplicação, dependente de programação, provisão, tratamento isonômico e, ainda, formalmente, de empenho prévio, liquidação e quitação, nessa ordem.

A teor, pois, da retrocitada **Súmula 90**, a proibição de se conceder adiantamento de remuneração a servidor se impõe para que não se registre a concessão de empréstimo pessoal a servidor. Com efeito, **o adiantamento de remuneração a servidor ou a agente público tem natureza de empréstimo pessoal resultante de ato discricionário vedado ao gestor, vez que não terá vínculo ou respaldo em autorização legal.** Nesse sentido, **a concessão de empréstimo com recursos do erário, não se constituindo ação governamental, não encontrará dotação ou programa orçamentário que a abrigue, razão pela qual jamais se revestirá de legalidade.**

Por outro lado, diferentemente do adiantamento pago a um ou outro servidor é a fixação de datas para pagamento de remuneração de pessoal do serviço público, razão pela qual se impõe esclarecer essa distinção.

Com efeito, sobre a oportunidade dos pagamentos de remuneração no serviço público, tem-se que o Município dispõe da faculdade de fazê-los por períodos que melhor lhe aprouver, face à sua autonomia administrativa, podendo fazê-



los mensal, quinzenal ou até semanalmente, desde que discipline a forma adotada e tenha capacidade operacional para criar os controles necessários a custos satisfatórios, bem como disponibilidade financeira para dar tratamento uniforme e isonômico a essa operação. Para tanto, deverá cumprir todas as fases do processo normal de aplicação, conforme já explicitado, inclusive os controles de presença ao trabalho e a emissão dos contracheques exigidos por período, de forma que não se caracterize a figura de adiantamento, que é um processo excepcional de realização da despesa pública. [grifos nossos]

Nos autos da Consulta n. 812471³, o Conselheiro Relator Elmo Braz adotou o parecer da dita Auditoria para responder que:

As regras básicas do regime de adiantamento podem ser assim resumidas:

- a) utilização restrita a **situações extraordinárias**, previstas em lei ou outro ato normativo, envolvendo **despesas que não possam aguardar o processo normal de aplicação**;
- b) prévia autorização na lei orçamentária (empenho prévio na dotação própria);
- c) observância dos limites de dispensa de licitação;
- d) aplicação exclusiva na finalidade especificada no ato de concessão, e dentro do prazo fixado na nota de empenho;
- e) **o servidor que receber o adiantamento estará obrigado a prestar contas de sua aplicação**, no prazo definido pelo ordenador da despesa.” [grifos nossos]

Por fim, quanto ao questionamento da presente consulta, em conformidade com o relatório técnico, referir-se a questões já respondidas em consultas anteriores, ferindo, portanto, o requisito do inciso V, §1º, art. 210-B, do RITCEMG, passo a decidir monocraticamente.

III – DECISÃO

Ante o exposto, baseando-me no levantamento realizado pela Coordenadoria de Sistematização, Publicação das Deliberações e Jurisprudência, verifico que este Egrégio Tribunal de Contas já se manifestou acerca do seguinte tópico, pertinente à indagação formulada:

(...)
o adiantamento de salário ou remuneração dos agentes públicos, por caracterizar empréstimo pessoal, não pode

³ Consulta n. 812471. Rel. Cons. Elmo Braz, deliberada em 1º/12/2010.



ser realizado pela Administração Pública, que não está autorizada em lei a praticar ato de gestão dessa natureza. [Enunciado de Súmula n. 90](#);

Assim, por não ter verificado necessidade de apresentar parecer modificativo do ponto de vista consolidado desta Corte acerca da questão suscitada, decido monocraticamente, **não admitir a consulta**, com base no art. 210-B, § 1º, V, do RITCEMG. Ainda, as consultas citadas poderão ser obtidas, na íntegra, por meio do Portal do Tribunal na Internet, www.tce.mg.gov.br, no ícone “Serviços”, e dentro do ícone, o nome “Consultas”.

Em consequência, encaminho os autos à Secretaria do Pleno para que cumpra o disposto no §3º, incisos I a III do art. 210-B do Regimento Interno desta Corte, com o arquivamento dos autos e a intimação da Consulente, na forma regimental, dando-lhe ciência desta decisão.

Belo Horizonte, 24 de outubro de 2017.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA
Relator

