



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 359, DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2007 – Complementar, de autoria do Senador Pedro Simon, que altera o art. 74 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

**RELATOR: Senador FASSO JERFISSATI**

#### **I – RELATÓRIO**

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 479, de 2007 - Complementar, de autoria do Senador PEDRO SIMON, que altera o art. 74 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O ilustre proponente ressaltará que o projeto tem por fim criar regras mais rígidas para os pagamentos efetuados pela Administração, assim como sanções igualmente rigorosas em caso de suas violações. O Parlamentar encaminha o PLS em acolhimento à sugestão endereçada por um eleitor, que expressa justa preocupação com uma prática reiterada na gestão de recursos federais repassados aos Municípios: a emissão de cheques nominais aos próprios gestores ou à pessoa jurídica de direito público, que retira o dinheiro no caixa do banco e efetua pagamentos à vista aos fornecedores, o que impede o rastreamento dos valores pagos. Não há o que possa garantir que o montante sacado na boca do caixa tenha sido integralmente destinado ao fornecedor.

Claramente, há uma lacuna legal a ser suprida. Não resta dúvida de que essa conduta, contrária ao interesse público, é adotada pela inexistência de regra expressa determinadora de que o cheque que movimenta recursos públicos, emitido pelo gestor, não apenas seja nominativo, mas que o seja em nome do fornecedor de material ou do prestador de serviço, devidamente identificado. A modificação introduzida no § 2º do art. 74 impede a emissão do cheque em nome da Prefeitura ou do próprio administrador, muitas vezes o próprio prefeito.

O § 2º A prevê que o descumprimento das disposições do § 2º sujeita os responsáveis às sanções previstas "nessa Lei", a outras sanções cíveis e penais cabíveis, além da imediata devolução aos cofres públicos das quantias pagas em desalinho com o § 2º.

## II – ANALISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria e sobre ela emitir parecer.

Não há conflito do PLS com disposições e princípios constitucionais e do Regimento Interno do Senado, podendo ser objeto de deliberação pelo Poder Legislativo.

No que diz respeito à técnica legislativa, há pequenos ajustes redacionais a serem feitos, sem desvirtuamento dos fins colimados, conforme emenda proposta ao fim deste parecer.

Quanto ao mérito, a proposição supre inegável lacuna existente na legislação. Ainda que o princípio da publicidade informe a atividade administrativa, e seja reiteradamente cobrada pelos Tribunais de Contas a identificação precisa do beneficiário dos pagamentos efetuados pela Administração Pública, a ausência de exigência expressa dessa identificação na Lei abre espaço para atos administrativos, no mínimo, desidiosos.

Cumprе anotar que não se está invadindo competência legislativa dos demais entes federados, pois o PLS sob exame versa sobre o tratamento a ser dado na aplicação de recursos federais.

O comando contido no § 2º-A, acrescido pelo Projeto ao art. 74 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, é moralizador, mas precisa ser aprimorado em sua redação, inclusive renumerando-o para § 4º, a fim de melhor atender às normas da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

O princípio da prestação de contas decorre da própria Constituição (art. 70, parágrafo único), e essas contas são objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas competente, sem prejuízo de eventuais ações de improbidade administrativa. A não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos sujeita o administrador responsável ao ressarcimento desses montantes, além das penalidades administrativas, cíveis e penais cabíveis. A legislação atual é particularmente profícua quanto a essas sanções.

A determinação de imediata devolução aos cofres públicos das quantias pagas em desacordo com as disposições do § 2º, estabelecida pelo Projeto, merece reexame, pois há que considerar as hipóteses em que o fornecedor ou prestador do serviço tenha sido efetivamente adimplente com as obrigações para as quais foi contratado. Esse ressarcimento não pode ocorrer de forma sumária. A verificação da regularidade material, mesmo que as formalidades tenham sido descumpridas, é uma das finalidades da prestação de contas, na qual se exige a devolução dos recursos públicos cuja boa e regular aplicação não fique comprovada. O descumprimento das formalidades, o que por si mesmo enseja sanções, só implica em ressarcimento quando tenha sido configurado prejuízo aos cofres públicos.

Pelos motivos expostos, além de aperfeiçoar a redação do § 2º, do art. 74, estamos também ajustando a redação do § 2º-A, renumerando-o para § 4º, nos termos da emenda que apresentamos.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2007, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

## EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao Art. 2º, do Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2007, Complementar, que altera a redação do art. 74, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a seguinte redação:

“Art. 2º. O art. 74 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, acrescido de um § 4º, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 74. ....

§ 1º .....

§ 2º O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária, far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, em que conste a completa identificação do fornecedor de material ou do prestador de serviço, e será contabilizado pelo órgão competente, sendo obrigatórias as assinaturas do ordenador da despesa e do encarregado do setor financeiro

§ 3º .....

§ 4º. O descumprimento do disposto no § 2º sujeitará os responsáveis pelos pagamentos das execuções orçamentárias às sanções e providências administrativas previstas em Lei, sem prejuízo das demais sanções cíveis e penais cabíveis, estando ainda sujeitos à devolução aos cofres públicos das quantias desviadas ou dos repasses indevidamente realizados em desacordo com o que estabelece este artigo, ou em relação aos quais tenha ocorrido qualquer outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (NR)”.  
.....

Sala da Comissão, 7 de abril de 2010.

Sen. DEMOSTENES TORRES



, Presidente

, Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 479 DE 2007

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 04/04/2010, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: SEN. DEMÓSTENES TORRES	
RELATOR: SEN. TASSO JEREISSATI	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
SERYS SLHESARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLYC	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
TIÃO VIANA	6. MARINA SILVA (PV)
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GEOVANI BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. HÉLIO COSTA
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
EDISON LOBÃO	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

Atualizada em: 07/04/2010

## **LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**

### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

.....

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998**

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

.....

*DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO*

## **RELATÓRIO**

RELATOR: Senador **TASSO JEREISSATI**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 479, de 2007-Complementar, de autoria do Senador PEDRO SIMON, que altera o art. 74 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O ilustre proponente ressalta que o projeto tem por fim criar regras mais rígidas para os pagamentos efetuados pela Administração, assim como sanções igualmente rigorosas em caso de suas violações. O Parlamentar encaminha o PLS em acolhimento à sugestão endereçada por um eleitor, que expressa justa preocupação com uma prática reiterada na gestão de recursos federais repassados aos Municípios: a emissão de cheques nominais aos próprios gestores ou à pessoa jurídica de direito público, que retira o dinheiro no caixa do banco e efetua pagamentos à vista aos fornecedores, o que impede o rastreamento dos valores pagos.

Não resta dúvida de que essa conduta, contrária ao interesse público, é adotada pela inexistência de regra expressa determinadora de que o cheque que movimenta recursos públicos, emitido pelo gestor, não apenas seja

nominativo, mas que seja em nome **do fornecedor de material ou do prestador de serviço**, devidamente identificado. A modificação introduzida no § 2º do art. 74 impede a emissão do cheque em nome da Prefeitura ou do próprio administrador, muitas vezes o próprio prefeito.

O § 2º-A prevê que o descumprimento das disposições do § 2º sujeita os responsáveis às sanções previstas “nessa Lei”, a outras sanções cíveis e penais cabíveis, além da imediata devolução aos cofres públicos das quantias pagas em desalinho com o § 2º.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria e sobre ela emitir parecer.

Não há conflito do PLS com disposições constitucionais e do Regimento Interno do Senado, bem como com princípios supraconstitucionais. Assim sendo, pode ser objeto de deliberação pelo Poder Legislativo.

No que diz respeito à técnica legislativa, há pequenos ajustes redacionais a serem feitos, sem desvirtuamento dos fins colimados, conforme emenda proposta ao fim deste Parecer.

Quanto ao mérito, a proposição supre inegável lacuna existente na legislação. Ainda que o princípio da publicidade informe a atividade administrativa, e seja reiteradamente cobrada pelos Tribunais de Contas a identificação precisa do beneficiário dos pagamentos efetuados pela Administração Pública, a ausência de exigência expressa dessa identificação na Lei abre espaço para atos administrativos, no mínimo, desidiosos.

O comando contido no novel § 2º-A, acrescido ao art. 74 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, é plenamente desnecessário, pois não inova o ordenamento jurídico. Nem mesmo há uma nova sanção lá definida.

O princípio da prestação de contas decorre da própria Constituição (art. 70, parágrafo único), e essas contas são objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas competente, sem prejuízo de eventuais ações de improbidade administrativa. A não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos



públicos sujeita o administrador responsável ao ressarcimento desses montantes, que não tem natureza de sanção, mas de responsabilização civil, além das penalidades administrativas, cíveis e penais cabíveis. A legislação atual é particularmente profícua quanto a essas sanções.

A peremptória determinação de imediata devolução aos cofres públicos das quantias pagas em desacordo com as disposições do § 2º é um excesso. Esse ressarcimento não pode ocorrer de forma sumária. Por exemplo, caso haja o descumprimento do § 2º, mas o pagamento tenha sido feito em valores de mercado a um fornecedor que efetivamente adimpliu o objeto para o qual foi contratado, o dito ressarcimento, na verdade, importaria enriquecimento sem causa da Administração. A verificação da regularidade material, mesmo que as formalidades tenham sido descumpridas, é uma das finalidades da prestação de contas, na qual se exige a devolução dos recursos públicos cuja boa e regular aplicação não fique comprovada. O simples descumprimento das formalidades, sem que se tenha configurado prejuízo aos cofres públicos enseja sanções, conforme informado no parágrafo anterior – entre elas a multa –, mas nunca ressarcimento, pelo singelo motivo de não ter havido desvio de valores.

Pelos motivos expostos, defendo a supressão do § 2º-A.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2007-Complementar, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

#### **EMENDA Nº 1 – CCJ**

Dê-se ao art. 74 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, nos termos do art. 2º do PLS nº 479, de 2007-Complementar a seguinte redação:

**Art. 74.** .....

§ 1º .....

§ 2º O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária, far-se-á mediante ordem bancária ou cheque

nominativo, em que conste a completa identificação do fornecedor de material ou do prestador de serviço, e será contabilizado pelo órgão competente, sendo obrigatórias as assinaturas do ordenador da despesa e do encarregado do setor financeiro.

..... (NR)

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

Publicado no DSF, de 16/4/2010.