



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, DR. SIDNEY
ESTANISLAU BERALDO,**

Ref. TC n.º 5175.989.17

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, por sua Procuradora que este subscreve, no exercício de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 130 da Constituição Federal de 1988, no art. 3º, inc. IV da LCE 1.110/10¹, no art. 69, inc. V do RITCE/SP², no art. 56 da LCE 709/93³ e no art. 143 do RITCE/SP⁴, vem, mui respeitosamente, perante Vossa Excelência, interpor o presente

RECURSO ORDINÁRIO

contra sentença que, no bojo do eTC-5175.989.17, julgou regulares as despesas realizadas pela Secretaria de Governo do Estado de São Paulo por meio do regime de adiantamento, oportunidade em que pugna pela juntada das inclusas razões recursais e pelo processamento deste feito nos termos regimentais (art. 143 e seguintes do RITCE), bem como pela notificação dos interessados para que, em assim o querendo, valham-se da faculdade prevista no art. 57, § 3º da LCE 709/93⁵.

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 1º de fevereiro de 2018.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO

PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

¹ LCE 1.110/10, art. 3º - Para o cumprimento de sua finalidade institucional, caberá ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado:

IV - interpor as ações e os recursos previstos em lei;

² RITCE/SP, art. 69. Compete ao Ministério Público:

V - interpor as ações e os recursos previstos em lei;

³ LCE 709/93, art. 56. Admitir-se-á recurso ordinário, que terá efeito suspensivo, das decisões finais do Conselheiro Singular e das Câmaras.

⁴ RITCE/SP, art. 143. Das decisões finais do Julgador Singular e das Câmaras caberá recurso ordinário uma única vez, que terá efeito suspensivo.

⁵ LCE 709/93, art. 57. §3º. Se o recurso ordinário for interposto pela Procuradoria da Fazenda do Estado ou pelo Ministério Público, os demais interessados serão notificados para, querendo, impugná-lo no prazo de 15 (quinze) dias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

PROCESSO: E-TC-5175.989.17

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECORRIDO: GABINETE DO SECRETÁRIO DA SECRETARIA DE GOVERNO

RAZÕES RECURSAIS

Egrégia Câmara,

Nobres Conselheiros,

“[...] o fato de a Casa ter sempre atuado daquela maneira em relação às contratações diretas, à remuneração dos vereadores e aos adiantamentos de viagem, aqui reconhecida como ilegal, bem como na decisão do TCE, não dá legitimidade à atuação do seu então Presidente à época. O costume contra a lei não afasta a efetivação do preceito secundário desta última, em regra, consubstanciado em uma sanção.”

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Terceira Câmara de Direito Público, Voto do Relator Marrey Uint na Apelação/ Reexame Necessário nº 0019987-24.2004.8.26.0053, grifos acrescidos ao original)

I. DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO ORDINÁRIO

O Ministério Público de Contas goza da prerrogativa funcional de receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, por meio da entrega dos autos com vista, consoante previsão do artigo 224, inciso XI da Lei Complementar n.º 734/93 c/c o artigo 6º da Lei Complementar n.º 1.110/10. Daí se depreende que o prazo fixado no *caput* do art. 57 da Lei Orgânica do TCE/SP destina-se exclusivamente àquelas partes processuais que estão adstritas ao acompanhamento das publicações pelo Diário Oficial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

Por essa razão, conforme consignado sob o evento 54, a contagem de prazo para eventual interposição de recurso se iniciou em 12/12/2017. Por outro lado, levando-se em conta o recesso adotado por esta Corte, conforme art. 4º do Ato GP nº 01/2017 – 21/12/2017 a 05/01/2018⁶ – somado à suspensão de prazos (durante o período de 20/12/2017 a 20/01/2018), instituída pelo Ato GP nº 07/2017 em seu art. 3º, depreende-se que o prazo fatal para a presente pretensão recursal do *Parquet* de Contas se encerra em 01/02/2018, a teor da disposição constante do art. 57 da LCE 709/93 c.c. o art. 143 do RITCE/SP⁷, que fixam em 15 dias o prazo para interposição do recurso ordinário.

Assim, interposta a medida cabível à espécie (da decisão final de Julgador Singular ou de Câmara cabe recurso ordinário, art. 56 da LC 709/93), constata-se a tempestividade do recurso, conforme as razões expostas.

II. DOS FATOS

A SECRETARIA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO tem promovido indevidamente execução de despesa pública por meio do regime de adiantamento, previsto no artigo 68 da Lei nº 4.320/64 e no inciso II, do artigo 6º, da Lei Estadual nº 10.320/68, com o objetivo de adquirir gêneros alimentícios. Tais itens, pela sua própria natureza, são planejáveis e previsíveis, devendo ser adquiridos por meio do regime ordinário de despesa pública, com submissão a procedimento licitatório, conforme determina o artigo 37, XXI da Constituição Federal, para celebração de contrato específico ou para registro de preços.

Apesar da atuação diuturna do *Parquet* de Contas, expondo por reiteradas vezes a irregularidade – a exemplo dos pareceres emitidos nos autos dos TCs 19357.026.15, 25998.026.15, 19307.989.16 e 25997.989.15 –, a análise empreendida por essa E. Corte continua meramente formal, desprovida da verticalização substantiva que a matéria constitucionalmente demanda, contrariando, além das finalidades precípuas e específicas no

⁶ “Artigo 4º - No período de 21 de dezembro de 2017 a 05 de janeiro de 2018 o Tribunal de Contas estará em recesso, com compensação e serviços na forma a ser disciplinada.”

⁷ LCE 709/93, art. 57. O recurso ordinário será interposto no prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação no Diário Oficial, da decisão objeto do recurso.

RITCE/SP, art. 143. O recurso ordinário, interposto por petição dirigida ao Presidente, no prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação no Diário Oficial da decisão recorrida, conterà:

I – os fundamentos de fato e de direito;

II – o pedido de nova decisão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

manejo do regime de adiantamento, a jurisprudência sedimentada no julgamento dos processos congêneres de âmbito municipal e o precedente oriundo do processo de prestação de contas da Casa Civil, de nº GG-274/82, julgado em sessão de 29 de junho de 1989.

A sentença proferida no eTC-5175.989.17, contra a qual levanta-se este Órgão Ministerial, foi assim fundamentada pelo seu julgador singular, eminente Conselheiro Renato Martins Costa:

“Não fora a manifestação desfavorável à aprovação da presente prestação de contas de adiantamento, produzida no evento 42.1, esta decisão não comportaria mais do que algumas linhas, uma vez presentes a modicidade e razoabilidade dos valores empenhados e despendidos com gastos de representação do Gabinete do Governador.

Com todo o respeito ao posicionamento da ilustre representante do d. Ministério Público de Contas, remeter ou condicioná-los ao rito ordinário de realização de despesas, reclamado por procedimentos licitatórios para validá-las, como colocado na aludida manifestação, é diminuir a representatividade da maior autoridade política do maior Estado da Federação e atribuir inviável padronização às recepções, cerimônias e eventos oferecidos às diferentes personalidades do mundo político, empresarial, diplomático e mais diversas entidades e seus dirigentes ou funcionários, que são recebidos nos Palácios dos Bandeirantes e Boa Vista. Ao controle externo, a meu juízo, não interessa dispor sobre esse padrão, o que foi servido na recepção oferecida ao dignatário visitante ou qual teria sido o consumo de gêneros da residência governamental para a qual são feitas as compras ou ainda se o mimo oferecido em determinado evento poderia ter sido mais modesto. A discricionariedade dos ordenadores e responsáveis há de ser prestigiada pelo bom senso de seus controladores. A pretendida transparência que se apregoa para gastos com verba de representação não pode ganhar essa dimensão, especialmente pelo que se constata no caso em apreciação. A ação desta Corte de Contas deve ser direcionada a coibir eventuais excessos e por isso se confia na ação fiscalizatória de seus agentes, que buscam nos exames detalhados das prestações de contas a razoabilidade e modicidade dos gastos, apontando eventuais excessos.



Nada foi registrado nesse sentido.

Ademais, tais excessos, se constatados, nunca deixaram de receber reprimenda deste Tribunal, e sempre derivaram de sua ação fiscalizadora.

No caso concreto, o valor empenhado não me parece abusivo e o gasto com a representação governamental de R\$ 26.223,82 nada desproporcional ao sustento de um lar, constituído de dois palácios situados em cidades distintas, com recepções, cerimônias e eventos, próprios à Chefia do Executivo paulista.

Posto isto, julgo regular a prestação de contas do adiantamento em exame, dando quitação do ordenador de despesas e liberando o responsável.”

Em que pese o entendimento do i. Conselheiro, a matéria carrega consigo contornos mais complexos, cujos meandros passaremos a examinar, de forma a deixar claro a imprescindível reforma da r. sentença.

III. DO DIREITO

a. Da irregularidade das despesas planejáveis e licitáveis executadas pelo regime de adiantamento

O regramento constitucional a que se sujeita a Administração Pública brasileira impõe, como regra, o dever de licitar não só como meio de se ampliar impessoal e isonomicamente a competição entre possíveis licitantes, mas também como instrumento de transparência irradiante capaz de comprovar o alcance da proposta mais vantajosa para a sociedade.

Sob a égide dos princípios republicano e da indisponibilidade do interesse público pelo agente privado que o administra, o ditame do art. 37, XXI da Constituição de 1988 nos lembra que a exceção da compra direta, a qualquer título, precisa ser circunstanciada em hipótese fática que a justifique. Não há discricionariedade se a finalidade da norma constitucional é aviltada, muito antes pelo contrário, há desvio de poder a ser controlado e prontamente refutado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

É inconstitucional a realização de despesas planejáveis e, portanto, licitáveis pelo regime de adiantamento, como se fosse uma faculdade ilimitada para irrestrito e subjetivo manejo pela autoridade que desse regime se beneficia. O Brasil é uma República, não uma monarquia absolutista, onde a assessoria pessoal do rei acredita poder deliberar livremente sobre o modo de realizar – com recursos públicos – a compra de gêneros alimentícios para a família real e a corte que o acompanha.

Interpretações diversas desse desiderato constitucional, além de serem nulas, também mitigam os princípios da moralidade e da publicidade, popularmente ser resumidos no adágio “*À mulher de César não basta ser honesta, deve parecer honesta*”, cuja origem remonta a Pompeia, segunda esposa de Júlio César na Roma Antiga. Ora, como podemos saber se não há direcionamento sempre para os mesmos fornecedores, sobrepreço ou desvios, se o processo de aferição dos gastos realizados pelo regime de adiantamento pela Secretaria de Governo, que dá suporte aos Palácios dos Bandeirantes e Boa Vista, sequer se faz acompanhar de notas fiscais aferíveis pelo *Parquet* de Contas e rigorosamente se furta à regra geral do dever de licitar?

Nunca é demasiado lembrar que o ônus de provar o regular emprego dos recursos públicos é de quem os administra, na forma do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “*Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.*”

Ora, ao sentir do Ministério Público de Contas, o fundamento legal invocado pela Origem e – direta ou indiretamente – pela decisão recorrida para justificar a realização de tais gastos com gêneros alimentícios pelo regime de adiantamento não foi recepcionado pela Constituição Federal. Senão vejamos a parte final do inciso II do art. 6º da Lei paulista nº 10.320, de 16 de dezembro de 1968:

“Art. 6º - A despesa pública far-se-á:

I – pelo regime ordinário ou comum;

*II – pelo regime de adiantamento, consistente na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesa, nos casos expressamente definidos em lei, que não possam ou **NÃO CONVENHAM subordinar-se ao processo ordinário ou comum;**[...]*”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

Tal norma paulista pré-constitucional – na qual se assenta a linha interpretativa da sentença ora recorrida – alarga demasiadamente o alcance conceitual dado pelo art. 68 da Lei federal 4.320/1964, onde lemos:

*“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.**”*

O permissivo da Lei paulista nº 10320/1968 sobre o uso do regime de adiantamento para despesas que “**NÃO CONVENHAM**” subordinar-se ao processo ordinário da despesa rompeu e aviltou todas as fronteiras teleológicas dadas pela única locução “**NÃO POSSAM**” que foi fixada na Lei federal nº 4.320/164 para o instituto.

Sob o pálio da Constituição Cidadã de 1988, tal afronta gritante do dispositivo paulista à lei federal de regência se tornou francamente vedada, por inconstitucional (vez que afronta o art. 37) e, portanto, não se pode admitir que seja ela invocada, direta ou indiretamente, nas decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, porque não foi recepcionada pelo ordenamento instaurado há trinta anos.

Aqui vale a pena repetirmos para avançarmos: **a parte final do inciso II do art. 6º da Lei paulista nº 10.320/1968 não foi recepcionada pela Constituição de 1988.** Tamanha é a sua inconstitucionalidade que tal trecho sequer foi replicado no Decreto nº 53.980, de 29 de janeiro de 2009, onde lemos conceitualmente que:

*“Artigo 1º - O regime de adiantamento caracteriza-se pela destinação de recursos financeiros a servidor público estadual, para a realização de despesa pública que **NÃO POSSA se subordinar ao processo normal de aplicação,** sempre precedido do empenho em dotação própria, observados os dispositivos da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

§ 1º - O servidor a que se refere o "caput" deste artigo deverá estar cadastrado na tabela de credores no Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios- SIAFEM/SP.

§ 2º - Considera-se motivo impeditivo de realização da despesa por processo normal de aplicação, a necessidade de aquisição de bens ou de contratação de serviços, devidamente especificada e justificada pelo requisitante do adiantamento e aprovada pelo ordenador de despesa, que **NÃO POSSA aguardar os trâmites normais ou ocorra em casos excepcionais em razão de emergência ou urgência.**”

Quisesse a Secretaria de Governo provar a excepcionalidade das despesas e efetivamente assegurar a transparência necessária para a aquisição de gêneros alimentícios que abastecem os Palácios onde reside e transita o Governador, que o seu ordenador de despesa, na forma do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, buscasse exaustiva e individualmente enquadrar cada aquisição em alguma das hipóteses arroladas pelo art. 39 da Lei 10.320/1968 ou no art. 2º do Decreto nº 53.980/2009. Inadmissível, ao sentir do Ministério Público de Contas, é a prestação de contas vir – sempre, em todos os meses e por anos a fio – na forma de despesas catalogadas genericamente como “gêneros alimentícios”, “pães/frios”, “carnes brancas e vermelhas”, “bebidas/ água/ refrigerantes”.

Gastos mensais regulares com a aquisição de gêneros alimentícios, bebidas, carnes e pães/frios superiores, em média, a R\$25 mil não são “pagamento de despesa extraordinária e urgente, cuja realização não permita delongas, ou de despesa que tenha de ser efetuada em lugar distante da repartição pagadora” (inciso I do aludido art. 39); tampouco podem ser considerados como “representação **eventual** [dada a sua reiteração ao longo do tempo] e **gratificação** de representação [gratificação é benefício *intuitu personae*, o que pressuporia pagamento de trato sucessivo com vinculação direta à pessoa do Governador]” (inciso X do art. 39); nem são catalogáveis como “despesa com alimentação em estabelecimento militar, penal, de assistência ou de educação, quando as circunstâncias não permitirem o regime comum de fornecimento” (inciso IV do mesmo dispositivo).

A esse respeito, é cristalina a redação do art. 2º do Decreto estadual que regulamentou a matéria:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

“Artigo 2º - Poderão realizar-se pelo regime de adiantamento os gastos decorrentes de despesa extraordinária e urgente, cuja realização não permita delongas; de despesa de conservação, inclusive a relativa a combustível e material de consumo; de despesas miúdas e de pronto pagamento; de transportes em geral; de diligências policiais e administrativas para operações fazendárias; de representação eventual e gratificação de representação; de pagamento excepcional devidamente justificado e autorizado pelo Governador ou por expressa disposição de lei.”

Todo o exposto nesta pretensão recursal visa às máximas transparência e sujeição ao império da lei. Não é possível que a Corte Paulista de Contas adote entendimento rigoroso contra Prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores, mas acate argumento de “conveniência” para não enfrentar o manejo equivocado do regime de adiantamento pela assessoria do Governador.

Do ponto de vista do regime constitucional da despesa pública, nosso ordenamento caminhou no sentido de ampliar não apenas um modelo gerencial calcado na obtenção de resultados, sob o corolário do princípio da eficiência, mas de aumentar o papel dos mecanismos de controle inerentes ao monitoramento do desempenho do gasto público. É nesse contexto que, sob a ótica republicana, cresce a competência das Cortes de Contas, unindo à legalidade a análise acerca da legitimidade e economicidade, nos termos do art. 70 de nossa Magna Carta.

A licitação surge como processo de seleção onde uma série concatenada de atos tem por finalidade precípua garantir o melhor preço nas contratações, bem como afastar direcionamentos ou conluios e zelar pela ampla concorrência. É por meio do processo licitatório que a Administração consagra ampla concretude ao princípio da economicidade e ao princípio do planejamento, insculpido no inciso I, do art. 6º, do Decreto-Lei nº 200/1967.

De outro lado, o art. 68 da Lei Federal nº 4.320/1964, tendo em vista a excepcionalidade e a pequena monta no valor de certas despesas, admitiu forma de contratação flexível, no intuito de dinamizar a gestão pública, levando-se em conta que a licitação, pela própria natureza de tais despesas, seria inviável (“despesas que NÃO



POSSAM subordinar-se ao processo normal de aplicação”). Daí surge o adiantamento ou suprimimento de fundos. Nas palavras de Sergio Assoni Filho⁸:

O processo de adiantamento ou antecipação do valor aos credores do Estado-administração tem o mérito de realizar a despesa prontamente, pondo fim à obrigação sem maiores exigências burocráticas, entretanto, ele é marcado pelo caráter de excepcionalidade, isto é, **sua utilização só é justificável quando a natureza da despesa a ser satisfeita indicar essa forma de realização, em detrimento do procedimento normal a ser aplicado nos demais casos.**

Isto é: o regime de adiantamento é destinado às despesas extraordinárias, imprevisíveis, aquelas em que **não é possível** o prévio planejamento. No âmbito do seu dever-poder de auto-organização, o legislador paulista buscou definir em quais situações o instrumento pode ser utilizado, levando-se em conta, além da excepcionalidade do gasto, a insignificância do valor a ser pago. Em São Paulo, insignificante ou de pronto pagamento é o que o art. 3º do Decreto 53980/2009 dispõe:

Artigo 3º - O item despesa miúda e de pronto pagamento somente poderá ser utilizado para realização das seguintes despesas:

I - a que se fizer:

a) com selos postais, telegramas, material e serviços de limpeza e higiene, lavagem de roupa, café e lanche, pequenos carros, transportes urbanos, pequenos consertos, gás e aquisição avulsa, no interesse público, de livros, jornais, revistas e outras publicações;

b) com encadernações avulsas e artigos de escritório, de desenho, impressos e papelaria, em quantidade restrita, para uso ou consumo próximo ou imediato;

c) com artigos farmacêuticos ou de laboratório, em quantidade restrita, para uso ou consumo próximo ou imediato.

*II - outra qualquer, de **pequeno vulto e de necessidade imediata, desde que devidamente justificada.***

No presente caso, consideramos que as despesas com o consumo de itens ordinários de alimentação **não se qualificam como despesas extraordinárias e urgentes,**

⁸ ASSONI FILHO, Sérgio. *Da despesa*. In Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1968 comentada, coord. José Maurício Conti. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, pp. 223, grifo nosso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

mas sim previsíveis e rotineiras e lembramos que não se pode invocar, por hipótese de raciocínio eventual, o regime da despesa miúda e de pronto pagamento, já que **a projeção anual das despesas com alimentação supera o montante de R\$ 295 mil**⁹.

Em verdade, o valor total gasto em gêneros de mesma natureza pela Secretaria de Governo, no período de maio de 2016 a maio de 2017, exprime-se na seguinte tabela¹⁰:

MÊS	VALOR GASTO	VALOR EMPENHADO
Maio/2016	R\$ 24.789,02	R\$ 40.000,00
Junho/2016	R\$ 22.343,79	R\$ 40.000,00
Julho/2016	R\$ 20.162,79	R\$ 50.000,00
Agosto/2016	R\$ 21.715,45	R\$ 40.000,00
Setembro/2016	R\$ 20.812,52	R\$30.000,00
Outubro/2016	R\$ 20.434,36	R\$ 30.000,00
Novembro/2016	R\$ 26.223,82	R\$ 40.000,00
Dezembro/2016	R\$ 30.283,45	R\$ 40.000,00
Janeiro/2017	R\$ 20.707,55	R\$ 30.000,00
Fevereiro/2017	R\$ 19.833,74	R\$35.000,00
Março/2017	R\$ 27.155,54	R\$ 30.000,00
Abril/2017	R\$ 27.155,54	R\$ 30.000,00
Maio/2017	R\$ 24.623,56	R\$ 50.000,00
TOTAL	R\$ 306.241,13	R\$ 435.000,00

A série histórica desses dados demonstra claramente a incompatibilidade dos gastos em tela com o regime de adiantamento previsto no art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64 e nos arts. 2º e 3º do Decreto Estadual nº 53.980/09, pelo que deveriam ter observado o regime geral de licitações.

Com uma rápida leitura da tabela, pode-se concluir que as despesas catalogadas genericamente como “gêneros alimentícios”, “pães/frios”, “carnes brancas e vermelhas”, “bebidas/ água/ refrigerantes” não se revestem de caráter extraordinário, considerando que se perpetuam ao longo dos meses, com pequena variação em seu valor, razão pela qual são

⁹ R\$ 24.589,49 X 12=R\$ 295.073,88.

¹⁰ Elaborada a partir das prestações de contas constantes nos TCs: 19316/989/16; 19312/989/16; 19307/989/16; 19302/989/16; 19320/989/16; 1566/989/17; 5175/989/17; 5176/989/17; 6893/989/17; 12294/989/17; 12301/989/17; 12301/989/17 e 12300/989/17



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

plenamente previsíveis. Ignorando esse simples exercício de lógica, essa E. Corte tem fundamentado suas decisões na temerária subsunção de tais gastos à hipótese prevista no inciso X, do art. 39, da Lei nº 10.320:

“Artigo 39 - Poderão realizar-se no regime de adiantamento os gastos decorrentes: [...] X - de representação eventual e gratificação de representação; [...]”

Confira-se, nesse sentido, trecho da decisão do eminente Conselheiro Dimas Ramalho, no bojo do TC-25.998/026/15:

“Da mesma forma, conforme arrazoado pela SDG, não há dúvidas sobre a idoneidade dos documentos fiscais e quanto à destinação das aquisições, e o procedimento da despesa está devidamente amparado pelo artigo 6º, II c/c artigo 39, X, da Lei Estadual nº 10.320/68.”

Sobre tal assertiva, indaga o *Parquet* de Contas: como despesas com gêneros alimentícios que se repetem mês a mês, na mesma faixa média de valor (cerca de R\$25 mil mensais), possuem caráter eventual? Ou ainda, como poderiam ser despesas alimentares consideradas como gratificação *intuitu personae* para a representação do Governador? Melhor seria se se criasse, objetiva e transparentemente, um auxílio-alimentação de R\$25 mil mensais para tal fim, a ser divulgado pelo Portal da Transparência como parcela indenizatória que acresce o subsídio do Governador.

A bem da verdade, caso não sejam licitados tais gastos ordinários e previsíveis, a hipótese mais consonante com a Constituição Federal e com a legislação paulista de regência é que as despesas alimentares dos Palácios onde mora e transita o Governador sejam processadas por meio do “cartão de pagamento de despesas”, a que se referem os arts. 9, 10 e 11 do Decreto nº 53980/2009, obedecendo, inclusive, o ditame sobre limite máximo de valor dado no art. 11.

“Artigo 9º - O regime de adiantamento será concedido preferencialmente por meio de Cartão de Pagamento de Despesas, em nome da Unidade Gestora.

Artigo 10 - O Cartão de Pagamento de Despesas é um instrumento de pagamento, emitido em nome da unidade gestora e operacionalizado por instituição financeira autorizada, utilizado exclusivamente pelo



portador nele identificado, nos casos indicados em ato próprio da autoridade competente, respeitada a regulamentação vigente.

§ 1º - O portador do Cartão de Pagamento de Despesas é o servidor responsável pelo adiantamento, designado pelo ordenador de despesa.

§ 2º - A utilização do Cartão de Pagamento de Despesas não dispensará o cumprimento das normas relativas à prestação de contas, inclusive, àquelas referentes à obrigatoriedade de apresentação da documentação comprobatória das despesas realizadas.

Artigo 11 - **As despesas efetuadas por meio do Cartão de Pagamento de Despesas deverão obedecer ao limite de dispensa de licitação estabelecido no inciso II, do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.**

Eis o conjunto de razões que dão ensejo à presente pretensão recursal do Ministério Público de Contas, já, em exame vertical, parece-nos haver possíveis violações ao artigo 37, inciso XXI da Constituição da República e ao artigo 68 da Lei n.º 4.320/1964 nas despesas em tela, as quais, à evidência, traduzem compromissos inerentes à corriqueira gestão das necessidades de bens e serviços.

Como é notório e porque, em regra, se distancia das diretrizes que melhor refletem o princípio da economicidade, o adiantamento destina-se a responder às necessidades que refogem ao âmbito das regulares aquisições e prestações de serviços, somente se legitimando, por conseguinte, sob fatos e circunstâncias marcadamente excepcionais. É o que deixa claro as próprias situações previstas no artigo 39 da Lei nº 10.320.

Além das balizas ligadas à excepcionalidade da contratação, o regime de adiantamento também deve observar limites intrínsecos aos valores gastos. Ao contrário do exame empreendido por esta Corte, adstrito à *modicidade e razoabilidade* das despesas, ante a ausência de específica previsão normativa estadual, é imperiosa a interpretação sistêmica do ordenamento jurídico no sentido de se fixar um valor máximo para as despesas com suprimento de fundos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

Nesse sentido, cite-se que tais limites, em âmbito federal, estão previstos na Portaria 95/2002 do Ministério da Fazenda:

“Art. 1º A concessão de Suprimento de Fundos, que somente ocorrerá para realização de despesas de caráter excepcional, conforme disciplinado pelos arts. 45 e 47 do Decreto n. 93.872/86, fica limitada a:

I — 5% do valor estabelecido na alínea a do inciso I do art. 23, da Lei n. 8.666/93, para execução de obras e serviços de engenharia;

II — 5% do valor estabelecido na alínea a do inciso II do art. 23, da lei acima citada, para outros serviços e compras em geral.

§ 1º Quando a movimentação do suprimento de fundos for realizada por meio do Cartão de Crédito Corporativo do Governo Federal, os percentuais estabelecidos nos incisos I e II deste artigo ficam alterados para 10%.

§ 2º O ato legal de concessão de suprimento de fundos deverá indicar o uso da sistemática de pagamento, quando este for movimentado por meio do Cartão de Crédito Corporativo do Governo Federal.

§ 3º Excepcionalmente, a critério da autoridade de nível ministerial, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado, poderão ser concedidos suprimentos de fundos em valores superiores aos fixados neste artigo.

Art. 2º Fica estabelecido o percentual de 0,25% do valor constante na alínea a do inciso II do art. 23 da Lei n. 8.666/93 como limite máximo de despesa de pequeno vulto, no caso de compras e outros serviços, e de 0,25% do valor constante na alínea a do inciso I do art. 23 da lei supra mencionada, no caso de execução de obras e serviços de engenharia.

§ 1º Os percentuais estabelecidos no caput deste artigo ficam alterados para 1%, quando utilizada a sistemática de pagamento por meio do Cartão de Crédito Corporativo do Governo Federal.

§ 2º Os limites a que se refere este artigo são o de cada despesa, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório, para adequação a esse valor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

Art. 3º Os valores referidos nesta Portaria serão atualizados na forma do parágrafo único do art. 120 da Lei n. 8.666/93, desprezadas as frações.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogada a de n. 492, de 31 de agosto de 1993.”

Ou seja, as despesas efetuadas por meio de adiantamento para atender a compras em geral limitam-se, primariamente, ao valor de R\$4.000,00, a teor do inciso II do art. 1º da Portaria supracitada. No mais, em interessante resposta à Consulta nº 812.471 de 2010, na qual se indagava a respeito dos limites máximos para o manejo de suprimento de fundos em âmbito municipal, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, por meio do Conselheiro Elmo Braz, fixou entendimento no seguinte sentido:

*“1) os limites de utilização do regime de adiantamento, bem como os prazos de aplicação dos recursos e a sistemática de prestação de contas deverão ser fixados por meio de lei ou outra espécie normativa municipal, **dentro de parâmetros de razoabilidade e observados, em todos os casos, os valores máximos estabelecidos para a dispensa de licitação;***

*2) nada obsta a estipulação de limites globais de suprimento de fundos para cada exercício financeiro, em função dos objetos (obras, serviços ou compras) de idêntica ou similar natureza contratados por uma mesma unidade gestora, **desde que inferiores àqueles previstos no art. 24, I e II, do Estatuto das Licitações e Contratos. Em qualquer caso, devem ser instituídos valores máximos para cada adiantamento, de modo a viabilizar o efetivo controle dos gastos com suprimento de fundos, a exemplo das legislações estadual e federal acerca da matéria;***

3) os sobreditos limites de dispensa de licitação podem ser apurados em relação a cada unidade administrativa dotada, por lei, de autonomia orçamentária e financeira, não havendo que se cogitar, nesse caso, da soma dos valores das contratações de cada unidade; (grifos nossos)

Nessa mesma linha, colacionamos julgados do Tribunal de Contas da União e da Corte Paranaense de Contas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

“A utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços de mesma natureza mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total **supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais.**” (TCU, Plenário, Acórdão n. 2.557/2009, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU, de 06/11/09, grifo nosso).

“Derivando de uma interpretação lógica da Lei de Licitações, **não há permissão legal para aquisição de bens e serviços por meio do regime de adiantamento cujos valores excedam os patamares de dispensa [...] contidos na citada lei (R\$8.000,00 para aquisições comuns e R\$15.000,00 para obras e serviços de engenharia)**; isso porque, pressupõe-se que, para aquisições de maior vulto, mister se faz o prévio planejamento, o que exclui, portanto, a incidência do instituto do art. 68 da Lei n. 4.320/64”. (TCE-PR, Pleno, Acórdão n. 1.481/08, Rel. Cons. Hermas Brandão, sessão de 16/10/08, grifo nosso).

A necessidade de licitação para as contratações não se refere apenas ao custo superior ao limite legal que permite a contratação direta, coibindo o uso irregular da dispensa da competição em aquisições **de mesma natureza**, cujo montante total ultrapasse o limite máximo vigente, tendo em vista o disposto no art. **23, § 2º, c/c o art. 24, II, da Lei nº 8.666/93**¹¹. Adicionalmente, reforçam-se os dois aspectos principais que norteiam a escolha pela dispensa ou pela licitação: o **planejamento e a previsibilidade** das contratações de

¹¹ “§ 2º. Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.”

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

(...)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

compras e serviços durante o exercício, **na forma do inciso II do §7º do art. 15 da referida Lei**¹².

Assim, em que pese a autonomia dos entes federativos na definição de limites para a utilização do regime de adiantamento, tais definições encontram balizas nos valores condicionados à dispensa de licitação pela Lei nº 8666/1993.

Nessa toada, grande número de enunciados e acórdãos do E. TCU revelam o cuidado que se deve ter no manejo do suprimento de fundos, tanto em função dos limites de valores – relacionados à dispensa de licitação – quanto em função da excepcionalidade da situação, bem como para se evitar risco de burla à finalidade do permissivo constitucional e legal com o fracionamento irregular do objeto:

“Os suprimentos de fundos se prestam a realização de despesas excepcionais de pequeno vulto não se admitindo o fracionamento irregular.” (TCU, 2ª Câmara, Acórdão n. 2.217/2007, Rel. Min. Benjamin Zymler, Data da sessão: 21/08/2007)

*“A utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo **valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais.**”* (TCU, Plenário, Acórdão n. 1276/2008, Rel. Min. Valmir Campelo, Data da sessão: 02/07/2008, grifo nosso)

“Deve-se atentar para o caráter excepcional da realização de despesas mediante suprimento de fundos, evitando as contratações de bens e serviços que, por sua natureza, possam subordinar-se ao

¹² “§ 7º. Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimativa;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

processo normal de aquisição.” (TCU, Plenário, Acórdão n. 230/2006, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, Data da sessão: 22/02/2006)

“A concessão de suprimento de fundos para pagamento de despesas rotineiras e não eventuais, associada à falta de planejamento nas aquisições, além de contrariar o art. 45 do Decreto 93.872/1986 e a jurisprudência do TCU, permite a compra do material de forma indevidamente fracionada, em desobediência à Lei de Licitações e Contratos.” (TCU, 2ª Câmara, Acórdão n. 7488/2013, Rel. Min. Benjamin Zymler, Data da sessão: 03/12/2013, grifo nosso)

Importante destacar também o Acórdão 1602/2015 do Corte de Contas da União, o qual, confirmando a decisão do Acórdão n.º 6.291/2013-2ª Câmara, concluiu pela irregularidade da Prestação de Contas Simplificada do exercício de 2006 da Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde em Mato Grosso, destacando-se o seguinte excerto:

“9.8.11. houve concessão de suprimento de fundos para o pagamento de despesas com gêneros alimentícios para a Casa de Saúde Indígena de Cuiabá (Processos de Concessão de Suprimento de Fundos – PCSF 13 e 18/2006) e com manutenção de veículos para o DSEI de Cuiabá (PCSF 1, 6, 7, 9, 23, 24 e 171/2006), locais próximos à sede da Core-Funasa/MT, o que caracteriza burla ao processo normal de aplicação da despesa, afrontando o disposto nos arts. 68, da Lei 4.320/1964, 45, do Decreto 93.872/1986, e 24, inciso II, da Lei 8.666/1993;

(...)

9.1. julgar, nos termos do art. 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas de Evandro Vitorio, aplicando- lhe a multa prevista nos arts. 58, inciso I, 19, parágrafo único e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando- lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, se paga após o vencimento, desde a data de publicação deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

(k) concessão de suprimento de fundos em situações não autorizadas por lei;

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

Considerando que o recorrente não trouxe aos autos nenhum elemento que elidisse as irregularidades verificadas, acolho as conclusões da unidade técnica, as quais adoto como razões para decidir, e manifesto-me pelo conhecimento do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento.”

Em reforço, vale trazer à colação decisão deste E. Tribunal (TC-6777/026/13) que abriga a prestação de contas de adiantamento, relativa à verba de representação da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – Gabinete da Presidência, no caso, referente ao período de 01/12/2012 a 31/12/2012. Naquele feito o *Parquet* de Contas pugnou pela notificação do ordenador de despesa e do responsável pelo adiantamento para que fossem instados a apresentar as justificativas e esclarecimentos para gastos com lavagem e manutenção de veículos, bem como refeições, por entender que, por terem características de despesas planejáveis, deveriam ser licitados. A decisão no referido processo determinou que os referidos dispêndios fossem licitados, em obediência ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

“TC-06777/026/13

GCCCM-15 Processo: TC-06777/026/13

Órgão: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. – Gabinete da Presidência.

Ordenador da Despesa: José Antonio Barros Munhoz – Presidente.

Responsável: Rodrigo Del Nero. – Chefe de Gabinete.

Assunto: Prestação de Contas de Adiantamento.

Verba de Representação.

Valor: R\$ 30.000,00

Período: 01/12/2012 a 31/12/2012. [...]

Em exame a prestação de contas de adiantamento, relativa a verba de representação, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – Gabinete da Presidência apresentada por seu responsável, no valor total de R\$30.000,00 (trinta mil reais), referente ao período de 01/12/2012 a 31/12/2012.

O laudo da Fiscalização da 2ª Diretoria de Fiscalização verificou que os gastos totalizaram R\$8.423,52 (oito mil, quatrocentos e vinte e três reais e cinquenta e dois centavos), sendo que o saldo não utilizado de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

R\$21.576,48(vinte e um mil, quinhentos e setenta e seis reais e quarenta e oito centavos) foi devidamente recolhido, na forma dos documentos de fls. 13/15.

A 2ª Diretoria de Fiscalização manifestou-se pela regularidade das contas apresentadas e, conseqüente quitação do ordenador da despesa, bem como a liberação do responsável pelo adiantamento, porém, com ressalvas (fls.19//21).

A douta Procuradoria da Fazenda do Estado acompanhou a 2ªDF e opinou pela regularidade da matéria em exame (fls.23).

O Ministério Público de Contas pugnou pela notificação do ordenador de despesa e do responsável pelo adiantamento os termos do artigo 29 da lei Complementar nº709/93 (fls.25/26).

Através do expediente TC-21590/026/13 a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo compareceu aos autos oferecendo seus esclarecimentos e justificativas, buscando a regularidade da Prestação de Contas (fls.30/36).

Em nova análise a Procuradoria da Fazenda do Estado, ratificou sua posição, no sentido da regularidade da matéria em exame (fls.37/42).

Em face do acrescido o Ministério Público de Contas propôs pela regularidade da matéria com severa recomendação, no sentido de que a Origem, doravante, observe ao ditame inescusável do artigo 37, inciso XXI da CF/88(fl.43v).

É o relatório.

Decido.

Em face dos documentos que constam dos autos e diante das manifestações favoráveis, aprecio a presente prestação de contas a qual considero legal e, em conseqüência, dou quitação ao ordenador da despesa e libero o responsável pelo adiantamento, **COM RECOMENDAÇÃO NO SENTIDO DE QUE, DORAVANTE, PARA OS SERVIÇOS DE LAVAGEM E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS OFICIAIS, BEM COMO REFEIÇÕES, A QUALQUER TÍTULO, QUE FOREM PLANEJÁVEIS E OFERTADOS NA SEDE DA**



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA SEJAM LICITADOS,
EM OBEDIÊNCIA AOS DITAMES DO ARTIGO 37,
INCISO XXI DA CF/88.**

Autorizo vista e extração de cópias, indicadas pelos responsáveis, que deverão ser feitas no Cartório, observadas as cautelas de estilo.

Publique-se, por extrato.

Ao Cartório.

GC, em 12 de maio de 2014.

JOSUÉ ROMERO

Auditor Substituto de Conselheiro.” (destacamos).

Não é outra a interpretação dada pela Controladoria Geral da União por meio do material intitulado “Perguntas e Respostas sobre Suprimento de Fundos e Cartão de Pagamento”¹³:

“7. Quais as principais características das despesas passíveis de realização por meio de Suprimento de Fundos?

Como já foi dito, o Suprimento de Fundos não é a regra e sim a exceção.

Quando do seu uso, é necessário observar o seguinte:

a) Na aquisição de material de consumo:

- Inexistência temporária ou eventual no almoxarifado, devidamente justificada;*
- Inexistência de fornecedor contratado/registrado. Atualmente, com a possibilidade de registrar-se preços – Ata de Registro de Preços, é possível ter fornecedores registrados para a grande maioria das necessidades de material de consumo das unidades;*
- Se não se trata de aquisições de um mesmo objeto, passíveis de planejamento, e que, ao longo do exercício, possam vir a ser caracterizadas como fracionamento de despesa e, conseqüentemente, como fuga ao processo licitatório; e*
- Se as despesas a serem realizadas estão vinculadas às atividades da unidade e, como óbvio, se servem ao interesse público” (grifo nosso)*

¹³ Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/orientacoes-aos-gestores/arquivos/suprimento-de-fundos-e-cartao-de-pagamento.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

Em mesmo sentido apontam as diversas decisões exaradas pela Egrégia Corte de Contas Bandeirante no tocante aos adiantamentos manejados pelas prefeituras municipais. A título exemplificativo, citamos decisão publicada no âmbito do TC- 800475/674/11, que, em apartado da Prefeitura Municipal de Taquarivaí, aberto para se analisar despesas relacionadas a gêneros alimentícios, julgou irregular a prestação de contas nos seguintes termos:

“Acolho as manifestações unânimes dos Órgãos Técnicos da Casa, visto que as irregularidades constatadas na instrução processual não foram afastadas pela defesa.

Pontuo que os órgãos públicos estão vinculados, para aquisição, alienação ou qualquer tipo de contratação, ao prévio certame licitatório.

O procedimento licitatório tem por objetivo a escolha da melhor proposta do mercado, aliado à ampla oportunidade e tratamento isonômico entre os interessados, a fim de não criar clientela privilegiada, de acordo com o artigo 3º da Lei Federal 8.666/93.

*Nesse sentido, **para a manutenção do equilíbrio fiscal, o planejamento também se constitui como princípio informador dos atos administrativos, a fim de racionalizar os recursos públicos e, inclusive, para evitar o fracionamento de despesas, objeto em análise nos presentes autos.***

Ademais, a exceção à regra de licitar, expressa por meio da dispensa de licitação, somente pode ocorrer nos casos previamente listados no art. 24 da Lei 8666/93, o que não é o caso dos presentes autos, tendo a Origem praticado aquisições irregularmente.

No entanto, considerando que as aquisições de gêneros alimentícios foram devidamente entregues, não cabe determinar a devolução dos valores, haja vista que sua efetivação acarretaria em locupletamento indevido da Administração Pública.

Por todo o exposto, à vista dos elementos que instruem os autos e dos posicionamentos desfavoráveis dos Órgãos Técnicos da Casa, e nos termos do que dispõe a Resolução n° 03/2012 deste Tribunal, JULGO IRREGULARES as despesas listadas às fls. 06/09, aplicando-se, por via de consequência, o disposto no artigo 33, inciso III da Lei Complementar Estadual n° 709/93.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

Outrossim, nos termos do artigo 104, inciso II da Lei Complementar nº 709/93, aplico à responsável, Maria Sebastiana Cecé Cardoso Priosti - Ex-Prefeita, multa no valor de 200(duzentas) UFESP's.”
(grifo nosso)

Na espécie, à vista das dimensões das necessidades de gastos para as moradias do Chefe do Poder Executivo, não há, no caso, harmonia com o regime excepcional dos adiantamentos, por terem natureza de despesas ordinárias. Essa E. Corte já se posicionou a respeito dessa situação quando do julgamento da prestação de contas nº GG-274/82, reconhecendo a irregularidade de referidas despesas se realizadas a partir do regime de adiantamentos.

Assim sendo, a despeito do espectro de abrangência das atividades afetas à função representativa, a colimada finalidade de simplificar o desempenho de múltiplas funções colide com a indesejável “flexibilização” indevida dos procedimentos e, na prática, dá ensejo ao fracionamento (ilícito) de despesa para irregularmente frustrar o certame licitatório. No entendimento do *Parquet* de Contas, as despesas planejáveis e quantificáveis previamente devem substituir a adoção de compras fracionadas, em abusivo manejo do regime de adiantamento. Em se tratando de aquisição de itens de alimentação, sobretudo diante da frequência e quantidade verificadas, a sistemática de registro de preços poderia suprir adequadamente as necessidades do órgão.

Devemos ter em mira que as despesas planejáveis e previsíveis devem ser processadas em regime ordinário da despesa pública submetido à licitação, em consonância com a regra geral do art. 37, XXI da Constituição Federal.

Por sua vez, nada foi informado pelos responsáveis quanto às despesas alegadamente realizadas com viagens, não constando dos autos os objetivos de tais deslocamentos, as pessoas que delas participaram, o relatório das atividades realizadas nos destinos visitados, tampouco comprovando o interesse público envolvido. Vale lembrar que os procedimentos para realização de tais despesas estão disciplinados no Comunicado SDG nº 19/2010, o qual, pelo consta dos autos, não foi observado.

“COMUNICADO SDG Nº 19/2010



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

- 1. autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.*
- 2. o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).*
- 3. a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.*
- 4. a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.*
- 5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.*
- 6. não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios que venham a prejudicar sua clareza.*
- 7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.*

Publicado no DOE de 08 de junho de 2010 e no DOE de 17 de junho de 2010 página 30”.

Vale retomar aqui o fato de que há decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, onde se confirmou configurarem, como ato de improbidade administrativa, as despesas da espécie realizadas em rota de inobservância ao Comunicado SDG nº 19/2010, a exemplo da seguinte:

De outra parte, conforme já decidiu o M.M. Juízo às fls. 241/242, o adiantamento das despesas (arts. 65 e seguintes da lei nº 4.320/64) não observou a deliberação TC-A-42.975/026/088, de 03.12.08, e Comunicado SDG 19/10, de 07.06.10 (cf. transcrito na inicial às fls.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

07/08), ao deixar de observar o “relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados” (fls. 242), autorização motivada do ordenador das despesas, emissão de parecer pelo sistema de controle interno sobre a regularidade da prestação de contas e atendimento ao princípio da economicidade, o que era necessário.

Assim sendo, comprovada a ocorrência da conduta indicada, consistente na autorização e realização de pagamento por parte da Presidente da Câmara Municipal de Itapuí de despesas irregulares e em proveito próprio, tem-se a caracterização de ato de improbidade administrativa, observado o teor dos artigos 10 (malbaratamento do bem público) e 11 (ofensa dos princípios da Administração Pública), da Lei nº 8.429/92, como bem capitulado pela sentenciante às fls. 237/248, fundamentação ora ratificada.

(TJSP, Primeira Câmara de Direito Público, Apelação nº 1002821-39.2014.8.26.0302, Relator Desembargador Luís Francisco Aguilar Cortez, grifo nosso)

Diante desse quadro, a Origem, além de ter afrontado o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, por não ter se desincumbido do dever de justificar o bom e regular emprego do dinheiro público, violou o art. 37, XXI da Constituição da República e o art. 2º da Lei 8.666/93, por não ter promovido a prévia realização de certame licitatório para a realização das despesas planejáveis e regulares com alimentação ora sob análise, razão pela qual a r. decisão deve ser reformada.

b. Da necessidade de instauração de incidente de uniformização de jurisprudência

Esta E. Corte, desde remotas datas, tem se posicionado pela transparência das despesas com alimentação à conta de verbas de representação. Para ilustrar o que sustentamos, trazemos à colação o julgamento do processo de prestação de contas da Casa Civil nº GG-274/82, referente ao mês de maio de 1982. Em sessão de 29 de junho de 1989, a E. Primeira Câmara aprovou parcialmente as despesas, considerando a falta de representatividade e inexistência do interesse público para os gastos em questão, quitando a responsável pelo adiantamento e julgando o ordenador de despesa na época em alcance,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

condenando-o ao recolhimento aos cofres públicos da quantia impugnada, devidamente corrigida.

Leiamos o decisório, cuja ata foi publicada no DOE de 14/07/89:

Decisão constante da ata: A E. CÂMARA APROVOU A PARCELA DE NCz\$32.022,60, QUITANDO-SE A RESPONSÁVEL E DESAPROVOU A IMPORTÂNCIA DE NCz\$ 8.787,40, CONSIDERANDO A FALTA DE REPRESENTATIVIDADE E A INEXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO PARA TAIS GASTOS, JULGANDO O ORDENADOR DA DESPESA, SR. JOSÉ MARIA MARIN, EM ALCANCE E CONDENANDO-O AO RECOLHIMENTO, AOS COFRES PÚBLICOS, DA QUANTIA ALCANÇADA, ACRESCIDA DE JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. DECIDIU, AINDA, EXCLUIR A SRA. SATIKO IKEDA ASANO E O SR. CALIM EID DA RESPONSABILIDADE PELOS GASTOS IMPUGNADOS.

VOTO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

(Processo nº. 274/82, fls. 173/)

Vistos.

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas de Adiantamento de Verba de Representação, no valor de Cr\$40.810.000,00 (Quarenta Milhões, Oitocentos e Dez Mil Cruzeiros) destinado ao período de 15 a 31 de maio de 1982 e sob a responsabilidade de Satiko Ikeda Asano.

Tendo em vista que a finalidade precípua da dotação de verba para representação deve respeitar o estabelecido na Ordem de Serviço Interna nº. 1/77, aplicável ao caso por se tratar de verba personalíssima e com características de intransferibilidade, não há como se admitir a inadequada utilização da mesma quando existem recursos próprios por outras dotações ou, na maioria dos casos, confundida como se fosse para gastos pessoais e não no exercício do cargo de Governador de Estado, conforme a seguir exposto:

I - Em pagamento de serviços especiais prestados por funcionários e servidores do Palácio na organização e realização de solenidades e recepções oficiais, na manutenção e conservação, no transporte de visitas oficiais, (fls.11);

II - Jantar especial, realizado no dia 23/05/82, sem justificativa (g. n.), (fls., 12);

III - Em coquetel e almoço, realizado no dia 25/05/82, sem justificativa (g.n.), (fls., 12);

IV - Em coquetel e jantar, realizado no dia 25/05/82, sem justificativa (g.n.), (fls., 12);

V - Em coquetel e jantar, realizado no dia 26/05/82, sem justificativa (g.n.), (fls. 12);

VI - Em coquetel e almoço, realizado no dia 26/05/82, sem justificativa (g.n.), (fls., 12);

VII - Em coquetel e almoço, realizado no dia 27/05/82, sem justificativa (g.n.), (fls., 12);

VIII - Em coquetel e jantar, realizado no dia 27/05/82, sem justificativa (g.n.), (fls., 12);

IX - Em coquetel e jantar, realizado no dia 28/05/82, sem justificativa (g.n.), (fls., 12);

X - Em coquetel e almoço, realizado no dia 28/05/82, sem justificativa (g.n.), (fls., 12);

XI - Em coquetel e jantar, realizado no dia 31/05/82, sem justificativa (g.n.), (fls. 12);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

XII - *Em coquetel e almoço, realizado no dia 31/05/82, sem justificativa (g.n.), (fls., 12);*

XIII - *Em coquetel oferecido em homenagem aos participantes do 28º Congresso Mundial de Publicidade do IAA, no dia 24/05/82, com a presença de 1.500 pessoas, (fls. 12);*

XIV - *Em coquetel oferecido em homenagem aos participantes do V Simpósio Internacional sobre a Prevenção do Câncer, no dia 15/05/82, com a presença de 450 pessoas, (fls., 12);*

XV - *Em despesas com Organista durante o V Simpósio Internacional de Prevenção do Câncer, realizado em 16/05/82 (fls., 13);*

XVI - *Em despesas de Assessores se utilizando da verba de representação do Sr. Governador, (fls. 45/49), sobretudo os gastos de fls. 47, realizadas pelo Sr. Reinaldo da Silva.*

SALA DAS SESSÕES, 29 DE JUNHO DE 1989.”

Em seu voto¹⁴ exarado em 29 de junho de 1989, o e. Conselheiro Antonio Roque Citadini ressalta que a execução de despesa por meio do regime de adiantamento encontra um limite fundamental, qual seja, o interesse público. Nesse sentido, considerou que os gastos em (i) serviços especiais prestados por funcionários e servidores do Palácio, (ii) *jantares e coquetéis realizados, praticamente, em dias subsequentes e sem qualquer justificativa*, (iii) *coquetéis oferecidos a participantes de Congressos*, (iv) pagamento de organista para apresentação durante simpósio e (v) diversos presentes oferecidos a várias pessoas no correr da segunda quinzena do mês de maio de 1982 não mereciam aprovação, “*considerando tratar-se a **VERBA DE REPRESENTAÇÃO DE NUMERÁRIO COM CARACTERÍSTICA DE INTRANSFERIBILIDADE POR SER VERBA PERSONALÍSSIMA**, e por não se admitir sua inadequada utilização, face à existência de recursos próprios oferecidos por outras dotações orçamentárias.*”

O que se extrai claramente da decisão transcrita é que o teor da despesa – verba de representação em prol dos Palácios em que habita o Governador – é o mesmo e que, há décadas, não se fez mais transparente, não se moralizou, tampouco se curvou ao dever inescusável de licitar imposto pela Constituição de 1988. Ora, há décadas a Corte Paulista de Contas sabe que tais gastos têm sido objeto de questionamentos, mas sua jurisprudência é dissonante e incoerente, sobretudo porque exige máxima vinculação dos gestores municipais e até da Assembleia Legislativa à Constituição para os estritos limites do regime de adiantamento, inclusive quando manejado sob o título de “verba de representação”, mas adota

¹⁴ Disponível em: <<http://www.citadini.com.br/index.php/tce-sp/112-citadini-considera-irregulares-despesas-do-ex-governador-marin>>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

posição francamente inconstitucional em relação a despesas análogas do Chefe do Poder Executivo estadual.

Ressaltamos aqui, neste recurso ordinário, inclusive o retrocesso havido na transparência das prestações de contas, haja vista o grau de detalhamento das despesas julgadas no bojo da prestação de contas nº GG-274/82, o que não mais se verifica nos presentes autos, na medida em que a Origem agora limita-se a fornecer tabela de cunho genérico (despesas catalogadas evasivamente como “gêneros alimentícios”, “pães/frios”, “carnes brancas e vermelhas”, “bebidas/ água/ refrigerantes”), o que, por óbvio, não possibilita aferir o contexto do qual decorreu a necessidade de se recorrer ao regime de adiantamento.

A despeito do espectro de abrangência das atividades afetas à função representativa e sua singularidade, consideramos que a simplificação do desempenho funcional não pode ser manejada sem o devido esforço de planejar e antecipar as respectivas ações, tampouco pode ser realizada sem que se dê a máxima transparência ao manejo legítimo e econômico dos recursos públicos.

Em razão de tal julgado, o Ministério Público de Contas requer a **INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA**, com fulcro no parágrafo único do art. 78 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 c/c com o parágrafo único do art. 120 do RITCESP, diante da divergência verificada no trato da matéria.

IV. PEDIDOS

Ante o exposto, requer seja conhecido e provido o presente Recurso Ordinário, a fim de reformar a decisão que julgou regular a prestação de contas do adiantamento da Secretaria de Governo do Estado de São Paulo, para que:

1. Seja julgada irregular a prestação de contas ora analisada, dada a incontestada inconstitucionalidade e, por conseguinte, ilegalidade no manejo do regime de adiantamento,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

com a não quitação do ordenador de despesa e não liberação do responsável pelo adiantamento;

2. Seja determinado ao responsável para que, doravante, adote medidas necessárias ao processamento regular, na forma do art. 37, XXI da Constituição de 1988, de quaisquer aquisições de gêneros alimentícios e bebidas, cuja demanda se revele ordinária e planejável, bem como de quaisquer aquisições e/ou serviços previsíveis que superem anualmente o limite do art. 24, II da Lei 8666/1993, os quais, por sua natureza, comprovadamente não contenham singularidade ou especificidade que motive a excepcionalidade em relação ao processamento ordinário da despesa pública e à regra geral da licitação.

3. Seja instaurado incidente de uniformização de jurisprudência, em razão da decisão proferida no bojo do processo de prestação de contas da Casa Civil, nº GG-274/82, nos termos do art. 78 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 c/c com o art. 120 do RITCESP, com encaminhamento da matéria ao Tribunal Pleno, a teor do art. 121 do mesmo diploma.

São Paulo, 1º de fevereiro de 2018.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO

PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/vbc