



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

TC-25998/026/15
Fl. 33

Processo: TC-25998/026/15.

Interessada: Secretaria do Governo.

Assunto: Verba de representação – abril de 2015.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Retornam os autos, após manifestação do responsável (Sr. José Eduardo de Barros Poyares) e do ordenador de despesa (Sr. João Germano Böttcher Filho) a pedido do *Parquet*¹ (fls. 25/27).

Em suas justificativas (fls. 29/31), os referidos senhores informaram que os gastos em questão se referem a despesas com alimentação das alas residenciais do Palácio dos Bandeirantes e do Palácio Boa Vista², apresentando o seguinte quadro:

DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO ABRIL/15	
GÊNEROS ALIMENTÍCIOS	R\$ 16.789,97
PÃES/FRIOS	R\$ 4.747,47
CARNES BCAS E VERMELHAS	R\$ 10.272,23
BEBIDAS/ÁGUA/REFRIGERANTES	R\$ 620,70
TOTAL	R\$ 32.430,37

¹ Naquela oportunidade o *Parquet* requereu o seguinte:

“Nessa contextura, o Ministério Público de Contas pugna pela notificação do responsável para que explicita os gastos a que se refere o balancete de fl. 10 e justifique sua não conformidade ao regime geral de despesa da Administração Pública e à regra da licitação, para que o feito seja instruído com todos os elementos regularmente exigidos para essa específica prestação de contas, para os fins do que preconizam o art. 34 da LCE 709/93, e o art. 50, inc. VI do Regimento Interno.”

² Situado em Campos do Jordão e ocupado em diversas ocasiões pelo Governador e sua família e por outras autoridades.



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

TC-25998/026/15
Fl. 34

Contudo, não foram apresentados esclarecimentos quanto à não adoção de procedimento licitatório para a realização das despesas sob análise.

A Procuradoria da Fazenda Estadual manifestou-se pela regularidade (fl. 32).

É o relatório.

A defesa apresentada não se afigurou suficiente para afastar os questionamentos feitos pelo MPC, especialmente considerando que i) as despesas em questão, por envolverem o consumo de itens ordinários de alimentação, **não se qualificam como despesas extraordinárias e urgentes, mas sim previsíveis e rotineiras**, e ii) **a projeção anual de consumo supera o montante de R\$ 380 mil³**.

Esses dados demonstram 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 3º⁴ do Decreto Estadual nº 53.980/09⁵, pelo que deveriam ter observado o regime geral de licitações.

³ R\$ 32.430,00 X 12=R\$ 389.160,00.

⁴ “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.

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.”

⁵ Esse decreto regulamentou os arts. 38 a 45 da Lei Estadual nº 10320/68.



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

TC-25998/026/15
Fl. 35

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 nos art. **23, § 2º, c/c o art. 24, II, da referida Lei**⁶. Adicionalmente dois aspectos principais norteiam a escolha pela dispensa ou pela licitação: o **planejamento e a previsibilidade** das contratações de compras e serviços durante o exercício, **na forma do inciso II do §7º do art. 15 da Lei nº 8.666/1993**⁷.

Mediante cognição vertical sumária, constatáveis possíveis violações ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República e o artigo 68 da Lei n.º 4.320, de 1964, nas despesas arroladas à fl. 31 que, ao menos em tese, 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,

⁶ **Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993**

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998).

⁷ **Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993**

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

§ 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 estimação;

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**

TC-25998/026/15
Fl. 36

somente se legitimando, por conseguinte, sob fatos e circunstâncias marcadamente excepcionais.

Sobre a questão, destaquem-se as prescrições dos artigos 65 e 68 da Lei 4320/64:

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

“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.”

Ora, tendo em vista essa determinação de que o adiantamento deve estar circunscrito aos casos excepcionados por força de lei, vale lembrar que os artigos 39 e 40 da Lei Estadual 10.320/68 também não abarcam hipóteses nas quais se possam subsumir as despesas em questão.

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 a colação decisão que remonta a tempo bem distante no passado, exatamente, ao julgamento do processo de prestação de contas da Casa Civil, de 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, condenando-o ao recolhimento aos cofres públicos da quantia impugnada, devidamente corrigida. Tal decisão pode ser lida no seguinte link: <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**

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);



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

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);
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.” (destacamos).

O que se extrai claramente da decisão transcrita é que o teor da despesa – verba de representação – é o mesmo e que desde longínquos tempos os gastos dessa natureza têm sido objeto de questionamentos, pois devem ser comprovados com as devidas justificativas.

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.

Neste sentido já se posicionou o Tribunal de Contas da União:

“O suprimento de fundos aplica-se apenas às despesas realizadas em caráter excepcional, e, por isso, aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos” (TCU, Plenário, Acórdão n. 1.276/2008, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU, de 08/07/08).

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



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

TC-25998/026/15
Fl. 39

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. Neste 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 sejam licitados, em obediência ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal⁸.

⁸ “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 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, consequente 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 consequência, 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**



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

Na espécie, à vista das dimensões das necessidades de gastos para as moradias do Poder Executivo, não há, no caso, harmonia com o regime excepcional dos adiantamentos, por terem natureza de despesas ordinárias.

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. A sentir 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, 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 Federal⁹.

Diante desse quadro, a Origem, além de ter descumprido o art. 93 do Decreto-Lei 200/67¹⁰, por não ter se desincumbido do dever de justificar o bom e

veículos oficiais, bem como refeições, a qualquer título, que forem planejáveis e ofertados na sede da Assembléia 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).

⁹ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



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

TC-25998/026/15
Fl. 41

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 sob análise.

Isso posto, o Ministério Público de Contas opina pela **IRREGULARIDADE** da matéria, não quitação do ordenador de despesa e não liberação do responsável pelo adiantamento.

Deixamos, contudo, de propor a devolução dos valores gastos, considerando que nada consta dos autos no sentido de que não tenham atendido às finalidades para as quais se destinaram.

Por fim, propomos recomendação para que, doravante, sejam adotadas medidas para licitar os gastos planejáveis que, por sua natureza, não contêm singularidade ou especificidade que motive a excepcionalidade em relação ao processamento ordinário da despesa pública e à regra geral da licitação.

São Paulo, 27 de março de 2017.

ÉLIDA G. PINTO
Procuradora do Ministério Público de Contas

DJA

¹⁰ “Art. 93. 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.”