JURISPRUDÊNCIA

TC nº72-004.010.06-56

RECURSOS. EX OFFÍCIO. PFM. VOLUNTÁRIO. Decisão que aprovou a prestação de contas e determinou glosa. Adiantamento bancário. SUPREFEITURA. CONHECIDOS. Votação unânime. NEGADO PROVIMENTO. Votação por maioria.

2.529ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 21.12.2010.

2º JULGADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente Edson Simões, após determinação de Sua Excelência, na 2.524ª S.O., para que os mesmos lhe fossem conclusos, a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão, votaram os Conselheiros Maurício Faria – Relator, Antonio Carlos Caruso – Revisor, Roberto Braguim e Eurípedes Sales.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Conselheiro Maurício Faria – Relator, bem como pelos votos dos Conselheiros Antonio Carlos Caruso – Revisor, consoante voto divergente apresentado, Roberto Braguim e Eurípedes Sales, em conhecer dos recursos *"ex officio"*, por regimental, e dos voluntários, por presentes os pressupostos de admissibilidade.

ACORDAM, ademais, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros Maurício Faria – Relator e Eurípedes Sales, votando o Conselheiro Presidente Edson Simões para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em negar-lhes provimento, mantendo-se a R. Decisão recorrida por seus próprios fundamentos.

Vencidos, no mérito, os Conselheiros Antonio Carlos Caruso – Revisor e Roberto Braguim que deram provimento aos recursos, para reformar parcialmente a R. Decisão de Juízo Singular, com o fito de tornar insubsistente a glosa alvitrada.

Participaram do julgamento os Conselheiros Antonio Carlos Caruso – Revisor, Roberto Braguim e Eurípedes Sales.

Presente à sessão, nesta data, o Conselheiro Substituto Rui Corrêa, sem direito a voto, uma vez que o mesmo foi anteriormente proferido pelo Conselheiro Eurípedes Sales – Relator, na 2.524ª S.O.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda *"ad hoc"* Joel Tessitore.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 17 de novembro de 2010.

Edson Simões – Presidente, com voto.

Maurício Faria – Relator.

RELATÓRIO

Cuida o presente da análise dos recursos "ex officio" e voluntários interpostos pela *Procuradoria da Fazenda Municipal* e pela *Servidora Lilian Dalmas Azpeitia*, em face da Decisão em Juízo Singular proferida pelo Nobre Conselheiro Edson Simões que aprovou as contas prestadas, mas glosou a importância de R$ 149,90 (cento e quarenta e nove reais e noventa centavos) referente às despesas com aquisição de dois fervedores e uma chaleira, em desacordo com o artigo 1º da Lei Municipal nº 10.513/88 e às orientações do Comunicado nº 13/91-CONT de 12/09/1991.

A *Procuradoria da Fazenda Municipal* afirma, em suas razões recursais, que as despesas foram realizadas em benefício da Municipalidade e que os valores constantes da prestação de contas foram efetivamente despendidos e recebidos pelos prestadores de serviços, não se vislumbrando a existência de dolo, culpa ou má-fé. Assevera, ademais, que a impropriedade apontada traduz mera irregularidade de natureza formal, sem repercussão substancial ao erário, e que uma eventual glosa implicaria o enriquecimento sem causa da Administração e injusta apenação da interessada.

Por usa vez, a servidora *Lilian Dalmas Azpeitia* alega que adotou as providências de aquisição do material com o objetivo de melhorar o precário atendimento de seus funcionários na biblioteca e que optou pelo adiantamento bancário em razão do baixo valor de aquisição, além de considerar que as empresas não costumam faturar valores pequenos. Afirma que os itens adquiridos não são bens patrimoniais, mas sim classificados como material de copa e cozinha – bens de consumo – pela Portaria MF/STN 448/02, sendo, portanto, desnecessário o procedimento prévio de autorização por parte do titular da Unidade Orçamentária e sua posterior incorporação.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, após analisar os recursos, ratificou a decisão de Juízo Singular, alertando que as despesas de pequeno vulto são aquelas constituídas por miudezas destinadas ao atendimento

das necessidades imediatas da Administração que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, sendo que, no presente caso, os serviços públicos prestados pela unidade organizacional não estavam sob ameaça de interrupção ou de prejuízo aos usuários que exigissem a compra daqueles bens. Opinou, ainda, para incluir a recomendação à Comissão Permanente de Controle de Adiantamentos – CPCA para que oriente os responsáveis pelo Regime de Adiantamento daquela unidade a procederem de forma regular, nos termos da legislação específica, ao efetuarem despesas com numerário.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo conhecimento dos recursos, uma vez que os pressupostos de admissibilidade, legitimidade e tempestividade foram preenchidos, porém, quanto ao mérito, exarou parecer pelo seu não provimento, mantendo-se inalterada a decisão recorrida. Acompanhou a sugestão da equipe técnica, no sentido de orientar os servidores responsáveis pela utilização de recursos em regime de adiantamento.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo conhecimento e provimento dos recursos interpostos.

Por fim, a Secretaria Geral acompanhou a Subsecretaria de Fiscalização e Controle e a Assessoria Jurídica de Controle Externo, acrescentando que os servidores devem ser orientados a utilizar as atas de registro de preços para aquisições de materiais de forma mais rápida.

É o relatório.

VOTO

Não obstante os itens adquiridos terem sido considerados pela auditoria, ao final da instrução, como de natureza de consumo – material de copa e cozinha - manteve-se a conclusão pela glosa desta parte da despesa, visto que a utilização de processo de adiantamento pela *servidora Sra. Lilian Dalmas Azpeitia*, *Assessora da Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento da Subprefeitura Pinheiros*, deixou também de atender às normas estabelecidas no artigo 1º da Lei Municipal nº 10.513/88, vez que não restou caracterizada a necessidade e urgência da despesa em confronto com o desenvolvimento da atividade-fim da Unidade, sendo que os produtos, a rigor, poderiam ter sido adquiridos segundo processo normal de aplicação de despesa, a teor da Lei nº 8.666/93.

Ante a ilegalidade perpetrada, a glosa, no presente caso, não se configura em enriquecimento ilícito da Administração, pois se trata de um ato praticado por agente público com violação de deveres e de obrigações contra as normas vigentes.

Desta forma, na esteira das manifestações unânimes dos Órgãos Técnicos, conheço dos recursos e, quanto ao mérito, nego-lhes provimento,

mantendo-se inalterada a Decisão recorrida, por seus próprios fundamentos **(2.524ª S. O.).**

VOTO DIVERGENTE apresentado pelo Conselheiro Antonio Carlos Caruso – Revisor

Conheço dos recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, pela servidora Lilian Dalmas Azpeitia, visto preenchidos os pressupostos de admissibilidade, bem como do "ex officio", por regimental.

O r. Juízo Singular ao decidir a questão dos autos, embasou-se na análise da Coordenadoria III e, glosando a importância de R$ 149,90 (cento e quarenta e nove reais e noventa centavos), determinou o recolhimento aos cofres públicos,posto que a despesa teria sido realizada em desacordo com o artigo 1º da Lei nº 10.513/88 e do Comunicado nº 13/91-CONT de 12.09.1991.

Desde logo julgo não cabível o embasamento do ato da responsável pela despesa no que se convencionou chamar de orientações do mencionado Comunicado nº 13/91 do Departamento de Contadoria, pelo fato de que aquele ato do Diretor Técnico não se enquadrava dentre os atos administrativos normativos que são os que contêm um comando geral do Executivo, visando a correta aplicação da lei.

Tais atos são os decretos, regulamentos, instruções normativas, regimentos, resoluções e deliberações de órgãos colegiados.

Tampouco se subsume aos atos administrativos ordinatórios, que são os que visam a disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes.

Isto porque tais atos só atuam no âmbito interno das repartições e só alcançam os servidores hierarquizados à chefia que os expediu.

Estes são conceitos colhidos das lições do Mestre Hely Lopes Meirelles em *'Direito Administrativo Brasileiro'*, 34ª edição.

Por outro lado, entendo equivocada a menção ao fato de que a despesa glosada teria sido realizada em desacordo com o artigo 1º da Lei Municipal nº 10.513/88, sendo certo que o diploma municipal em apreço é que lhe deu suporte.

A lei municipal foi decretada e promulgada em face da Lei Federal nº 4.320/64, que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro, a qual dispõe em seu artigo 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.'*

Este é o conceito do regime de adiantamento: as despesas devem ser definidas em lei, com entrega de numerário a servidores e a realização das despesas se faz sem subordinação ao processo normal de aplicações.

Ora, a redação do artigo da Lei 4.320/64, levou os técnicos do Tribunal a interpretarem que somente as despesas que não se subordinassem ao processo normal de aplicação é que poderiam ser realizadas pelo regime de adiantamento.

Este entendimento foi retirado das manifestações da Coordenadoria III, às fls. 11/12.

Essa assertiva dos técnicos, se correta, faz da lei municipal letra morta, uma vez que tudo deveria ser efetuado pelo processo normal de aplicação.

O regime de adiantamento é uma exceção à obrigatoriedade da licitação, segundo princípio insculpido na Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, que assim dispõe:

> ***'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;'.*

Ora, uma das ressalvas especificada em legislação, é exatamente a do regime de adiantamento.

A Lei Municipal 10.513/88 especifica no artigo 2º as hipóteses em que poderá ser utilizado o adiantamento para atender despesas, dentre outras, as de pequeno vulto.

Este exatamente é o caso dos autos, a despesa é de pequeno vulto e, sendo assim, está enquadrada no dispositivo legal em apreço.

E, enquadrada na hipótese legal, despesa de pequeno vulto, não há de se perquirir outras questões como foi feita no exame da despesa em julgamento, tal como as ponderações do órgão técnico às fls. 34/35.

Por todo o exposto, dou provimento aos recursos voluntários e "ex officio" reformando-se parcialmente a r. decisão de Juízo Singular, com o fito de tornar insubsistente a glosa alvitrada **(2.524ª S.O.).**

VOTO DE DESEMPATE proferido pelo Conselheiro Presidente Edson Simões

Cuidam os autos do TC 4.010.06-56, da análise de Recursos "ex officio"e voluntários da Procuradoria da Fazenda Municipal e de Lilian Daumas Azpeitia, interpostos contra decisão de Juízo Singular que aprovou a prestação de contas, glosando a importância de R$ 149,90 (cento e quarenta e nove reais e noventa centavos) referentes à aquisição de dois fervedores e uma chaleira.

O Conselheiro Relator Maurício Faria conheceu dos recursos e no mérito negou-lhes provimento, sendo acompanhado pelo Conselheiro Corregedor Eurípedes Sales.

Divergiu o Conselheiro Revisor Antonio Carlos Caruso que, no mérito, deu provimento aos recursos, reformando parcialmente a decisão recorrida e tornando insubsistente a glosa aviltada, no que foi acompanhado pelo Conselheiro Vice-Presidente Roberto Braguim.

Com efeito, registrou-se empate e consoante disposição legal profiro o VOTO DE DESEMPATE.

VOTO, alinhado à corrente perfilhada pelo *Conselheiro Relator Maurício Faria e pelo Conselheiro Corregedor Eurípedes Sales, restando assim, por maioria de votos, negado provimento aos recursos, mantendo-se a decisão recorrida na íntegra.*

1º JULGADO

Juízo Singular.