

REGIME DE ADIANTAMENTO

Orientações
aos jurisdicionados

A apresentação

Em 2015 foi instituído o *Manual de Adiantamento* do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), com o objetivo de orientar os responsáveis por adiantamentos, bem como os servidores encarregados da análise das prestações de contas no âmbito do Controle Interno de cada órgão municipal, sobre a utilização adequada desse regime na realização das despesas públicas. Estruturado sob a forma de perguntas e respostas, o documento procurava esclarecer questões suscitadas em análises de processos realizadas por esta Corte, complementando as disposições contidas na legislação vigente.

Desde então ocorreram avanços na edição de orientações específicas sobre a matéria, como a Portaria SF nº 77/2019, dispoendo sobre os procedimentos para realização de despesas por meio do regime de adiantamento. A Secretaria da Fazenda do Município elaborou manuais e orientações específicas a respeito, todos disponíveis em sítio eletrônico¹, a saber: Manual do Regime de Adiantamento, Manual de Utilização do Cartão de Controle de Despesas (CCD), Passo a Passo de Baixa, Reversão e Aprovação de Adiantamentos, Orientação sobre Saldo não Utilizado em Adiantamento - Cadastro de Receita e Manual de Adiantamentos PMSP - Perguntas e Respostas, este último nos moldes daquele instituído pelo TCMSP.

Nesse cenário, o presente documento foi elaborado com a finalidade de reforçar os conceitos existentes nas referidas publicações e oferecer orientações objetivas aos jurisdicionados. Foram enfatizados os aspectos de controle e os entendimentos do TCMSP sobre o assunto. Dessa forma, pode-se contribuir para a utilização de recursos de forma apropriada e no auxílio à incorporação de boas práticas na gestão pública. A legislação mencionada neste trabalho é aquela vigente na data da publicação destas orientações, sendo necessário atentar para as futuras alterações que vierem a ocorrer.

1 Documentos disponíveis em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=27856>

Legislação Municipal	Dispõe sobre	Regulamentação	Alterações
Lei nº 10.513/1988	Regime de adiantamento.	Decreto nº 48.592/2007	Lei nº 14.159/2006
Lei nº 14.159/2006	Pagamento da ajuda de custo aos agentes de campo que vierem a atuar em campanhas de imunização ou campanhas emergenciais de saúde pública.	-	-
Decreto nº 48.592/2007	Regime de adiantamento previsto na Lei nº 10.513/1988.	-	Decretos nº 52.756/2011 e nº 5.4987/2014 e nº 62.100/2022
Decreto nº 48.743/2007	Afastamento do servidor público municipal para participação em congressos, certames desportivos, culturais ou científicos, conforme especifica.	Regulamenta o artigo 46 da Lei nº 8.989/1979	Decretos nº 58.193/2018, nº 58.261/2018, nº 58.649/2019 e nº 58.954/2019
Decreto nº 48.744/2007	Concessão de diária ao servidor municipal que se deslocar temporariamente a serviço da Prefeitura, a título de indenização pelas despesas de transporte, alimentação e acomodação.	Regulamenta o artigo 128 da Lei nº 8.989/1979	Decretos nº 52.755/2011, nº 53.179/2012, nº 57.622/2017, nº 57.709/2017, nº 59.011/2019 e nº 61.280/2022
Portaria Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo (SF) nº 153/2020	Procedimentos contábeis e financeiros relativos à reversão orçamentária dos saldos não utilizados de adiantamentos.	-	-
Portaria SF nº 77/2019	Procedimentos para realização de despesas por meio do regime de adiantamento.	-	Revoga a Portaria nº 151/2012
Resolução TCMSP nº 04/2011	Dispõe sobre a apreciação das prestações de contas de responsáveis por adiantamento da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.	Instrução TCMSP nº 03/2011	-

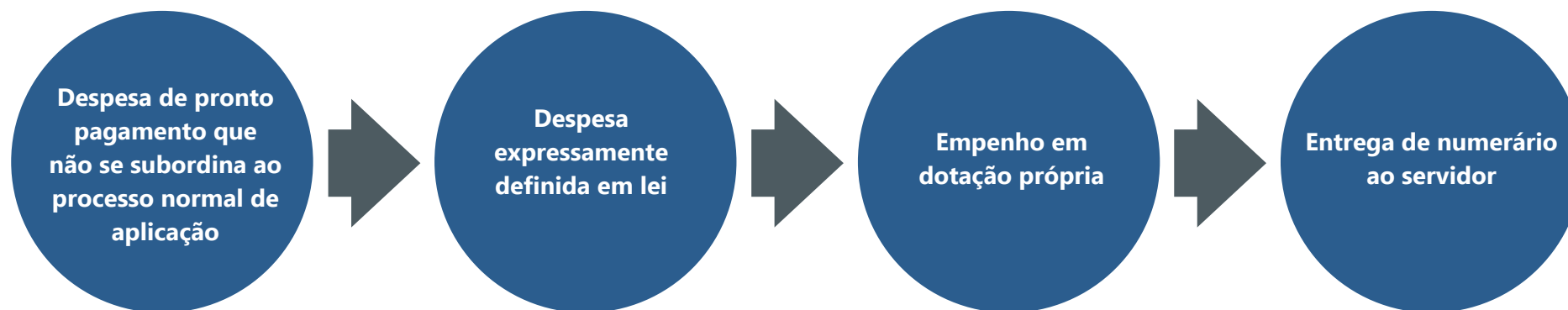
Legislação	Dispõe sobre	Regulamentação	Alterações
Ordem Interna nº 06/2020 TCMSP	Regulamenta o regime de adiantamento no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.	-	Revoga em parte a Ordem Interna nº 05/2008 e integralmente a Ordem Interna nº 06/2008
Resolução TCMSP nº 12/2022	Encaminhamento de processos de despesas realizadas sob o regime de adiantamento e dá outras providências.	Aprova a Instrução TCMSP nº 01/2022	Revoga as Resoluções nº 02/1984, nº 03/1986, nº 02/1990, nº 02/1991, nº 06/2005 e nº 04/2012
Ato nº 1.232/2013 CMSP	Normas e procedimentos para a concessão de adiantamento e sua prestação de contas no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP).	-	Ato nº 1.441/2019
Portaria nº 33/2021 HSPM	Delega competências para procedimentos relativos aos Processos Especiais de Adiantamentos Bancário e Direto e respectivas prestações de contas no âmbito do Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM).	-	Revoga a Portaria nº 32/2009
Portaria Iprem nº 27/2022	Regulamenta os procedimentos para realização de despesas por meio do regime de Adiantamento no âmbito do Iprem (Instituto de Previdência Municipal).	-	-

Definição de adiantamento

O **adiantamento**, que também pode ser denominado de suprimento de fundos, é um mecanismo de utilização de recursos públicos aplicável a casos expressamente definidos em lei.

Consiste na entrega de numerário – dinheiro em espécie ou na forma de cartão magnético, conhecido como Cartão de Controle de Despesa (CCD) – a servidor público responsável, sempre precedido de empenho em dotação própria, com a finalidade de realizar despesas que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação. Ou seja, são despesas que, por suas características, não viabilizam a realização de procedimento licitatório prévio nem empenho diretamente ao fornecedor de materiais ou prestador de serviços.

Segundo os artigos 68 e 69 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, o regime de adiantamento deve respeitar os requisitos apresentados a seguir:



*Após a realização da despesa, o servidor responsável pelo adiantamento deve **prestar contas**, na unidade responsável pela execução orçamentária e financeira, sobre as despesas realizadas.*

Vale ressaltar a sequência dos atos relacionados:



Empenho, de acordo com o art. 58 da Lei Federal nº 4.320/1964², é o ato emanado de autoridade competente que cria para a Administração a obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição

Liquidação, conforme o art. 63 da mesma lei, é a etapa de verificação do direito adquirido pelo credor.

Por fim, o **Pagamento**, segundo o art. 64, é a quitação da obrigação do ente com o credor

Hipóteses legais para adoção do regime de adiantamento

No Município de São Paulo, o regime de adiantamento se encontra previsto na Lei Municipal nº 10.513, de 11 de maio de 1988³, regulamentada pelo Decreto nº 48.592, de 6 de agosto de 2007⁴.

A seguir, estão esquematizadas as despesas passíveis de utilização do regime de adiantamento, previstas no art. 2º da citada lei municipal, bem como a regulamentação, o limite máximo de despesa e observações aplicáveis a cada espécie.

2 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm

3 <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10513-de-11-de-maio-de-1988/>

4 <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-48592-de-06-de-agosto-de-2007>

Despesas previstas no art. 2º da Lei Municipal nº 10.513/1988 para emprego do regime de adiantamento

Inciso do art. 2º da LM nº 10.513/88	Tipo de Despesa	Regulamentação	Limite Aplicável	Observações
I	Pequeno vulto	Art. 5º, do Decreto Municipal nº 48.592/2007	R\$ 11.981,20 (para o exercício de 2024) * Limite aplicável por serviço, bem ou material	Pequenos valores e pequenas quantidades;
II	Manutenção de bens móveis			Despesas imediatas e urgentes para adequar e preservar as instalações das unidades e para manter o funcionamento regular e permanente dos bens móveis;
III	Conversação e adaptação de bens imóveis			Reforma não é manutenção;
				Valor previsto no art. 95, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021;
				Conforme o art. 182 da Lei Federal nº 14.133/2021, o valor limite para pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento será atualizado pelo Poder Executivo federal a cada dia 1º de janeiro.
IV	Atendimento social a pessoas carentes, quando for exigido	Art. 7º, do Decreto Municipal nº 48.592/2007	Definido por meio de portarias expedidas pelas Secretarias Municipais e Subprefeituras competentes	Aplicável aos seguintes órgãos: SEHAB, SMADS, SMDHC, SMS e Subprefeituras; O período de realização da despesa é mensal.
V	Participação de servidores em cursos ou congressos necessários ao desempenho de suas atribuições	Art. 6º e art. 8º, do Decreto Municipal nº 48.592/2007	-	Para despesas com inscrições, custos ou taxas de cursos necessários ao desempenho das atribuições dos servidores públicos (atentar para a possibilidade desse tipo de despesa prever a aceitação da nota de empenho, caso em que não será permitida a utilização do regime de adiantamento); O período de realização da despesa é o compreendido entre o primeiro dia previsto para a inscrição e o último dia do evento.

Inciso do art. 2º da LM nº 10.513/88	Tipo de Despesa	Regulamentação	Limite Aplicável	Observações
VI	Viagens temporárias de servidores no interesse da Administração	Art. 6º e art. 8º, do Decreto Municipal nº 48.592/2007 Decreto Municipal nº 48.744/2007	Portaria Secretaria da Fazenda nº 74/2019 (tabela de diárias nacionais) Decreto Municipal nº 53.179/12 (tabela de diárias para viagens internacionais)	Excluem-se da possibilidade de concessão de diárias as viagens aos municípios que fazem parte da Região Metropolitana de São Paulo; Pode ser autorizada a aquisição de passagens quando não for possível o uso do processo normal de aplicação. O período de realização da despesa é o compreendido entre o 1º dia previsto para a inscrição e o último dia do evento.
VII	Organização e realização de eventos científicos, culturais e/ou esportivos, quando a Municipalidade os patrocinar ou deles participar	Art. 10, inciso II, do Decreto Municipal nº 48.592/2007	R\$ 11.981,20 (para o exercício de 2024) * Limite aplicável quando houver remuneração individual de serviço pro issional , desde que o preço seja compatível com o valor de mercado	Pode ser considerado neste adiantamento o pagamento de transporte, hospedagem e alimentação de pessoas convidadas a participar do evento; Valor previsto no art. 95, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021; Conforme o art. 182 da Lei Federal nº 14.133/2021, o valor limite para pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento será atualizado pelo Poder Executivo federal a cada dia 1º de janeiro.
VIII	Caráter indispensável ao andamento de medidas judiciais	Art. 11, do Decreto Municipal nº 48.592/2007	R\$ 11.981,20 (para o exercício de 2024)	Limite mensal; Multiplicado pelo número de departamentos que promovem o andamento de medidas judiciais Valor previsto no art. 95, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021; Conforme o art. 182 da Lei Federal nº 14.133/2021, o valor limite para pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento será atualizado pelo Poder Executivo federal a cada dia 1º de janeiro.

Inciso do art. 2º da LM nº 10.513/88	Tipo de Despesa	Regulamentação	Limite Aplicável	Observações
IX	Representação do Município	Art. 12, do Decreto Municipal nº 48.592/2007	Sem referência normativa expressa	Não é destinado à cobertura de despesas de viagem de servidores quando forem representar o município, mas sim para despesas de natureza protocolar e social (relações de ordem social). Exclusivamente formalizado para as seguintes autoridades: secretários municipais, subprefeitos, controlador geral, secretários adjuntos, subsecretários, chefes de gabinetes, chefes de cerimoniais e chefe do gabinete pessoal do prefeito e do vice-prefeito. Se a despesa se referir ao chefe do Executivo e ao vice-prefeito, o adiantamento será formalizado em nome do servidor por eles designados.
X	Natureza excepcional, devidamente justificadas e expressamente ratificadas pelo Secretário da Unidade Orçamentária correspondente, ou previamente autorizadas pelo Prefeito, quando for o caso	Art. 13, do Decreto Municipal nº 48.592/2007	R\$ 15.000,00 (limite anual)	Despesas de difícil previsibilidade e que não têm amparo nos demais incisos do art. 2º da Lei Municipal nº 10.513/1988.

Inciso do art. 2º da LM nº 10.513/88	Tipo de Despesa	Regulamentação	Limite Aplicável	Observações
XI	Concessão de ajuda de custo aos agentes de campo não integrantes dos quadros de servidores da Prefeitura do Município de São Paulo, em campanhas de imunização ou campanhas emergenciais de saúde pública	Lei Municipal nº 14.159/06 Art. 14, do Decreto Municipal nº 48.952/2007	R\$ 299,53 por dia (0,5% do limite geral previsto para dispensa de licitação, que em 2024 é de R\$ 59.906,02 segundo o art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, atualizado pelo Decreto Federal nº 11.871/2023)	Ajuda de custo a não servidores que prestarem serviços em campanhas de imunização ou campanhas emergenciais de saúde pública; O período de realização da despesa é mensal; Segundo o art. 75, inciso II, combinado com o art. 182 da Lei Federal nº 14.133/2021, o valor será atualizado pelo Poder Executivo federal a cada dia 1º de janeiro.

De acordo com o artigo 6º do Decreto nº 48.592/2007, o **adiantamento poderá ser suplementado quando o valor inicialmente previsto for insuficiente, porém essa suplementação deverá vir acompanhada de justificativa plausível.** As despesas suportadas nessa situação poderão ser executadas **somente após a suplementação de recursos.**

Como regra geral, o adiantamento não poderá abranger o período de realização da despesa superior a 3 meses, salvo nos casos dos incisos IV, V, VI e XI do art. 2º da Lei Municipal nº 10.513/88, conforme prevê o art. 6º do Decreto Municipal nº 48.592/2007.

O regime de adiantamento **não pode** ocorrer nas seguintes situações:



Para atender despesas já realizadas

As despesas não podem ocorrer antes do efetivo recebimento do numerário pelo responsável



Para aquisição de bens e serviços com objetivo de formar estoque



Para atender despesas maiores do que as quantias adiantadas

Não se permite utilizar recursos próprios para posterior suplementação e/ou ressarcimento



Para servidor responsável por 2 (dois) adiantamentos



Para servidor em alcance

Aquele que não tenha prestado contas no prazo regulamentar de adiantamento anterior ou cujas contas tenham sido impugnadas (total ou parcialmente)

Disponibilização do numerário ao servidor responsável

Historicamente, o numerário do adiantamento era disponibilizado em espécie e, depois, em conta bancária específica para a finalidade. Em 2019, a Prefeitura passou a disponibilizar os recursos por meio do **Cartão de Controle de Despesas (CCD)**. Atualmente, todas as unidades orçamentárias da PMSP utilizam essa ferramenta.

O CCD possui as seguintes características:

- ◆ Cartão de pagamento à vista, disponibilizado pelo Banco do Brasil S/A, de aceitação internacional, emitido em nome da Unidade Orçamentária, subscrito em nome do portador e destinado a representantes do Governo Municipal de São Paulo, para aquisição de bens, serviços e demais despesas autorizadas abrangidas pelo regime especial de adiantamento;
- ◆ Pode ser utilizado também para saque, transferência, pagamento de títulos e compras online (desde que os sítios eletrônicos estejam hospedados no Brasil e com valor da operação em moeda nacional);
- ◆ Não poderá ser utilizado para finalidade distinta daquela para a qual foi concedido, devendo ser devolvido eventual saldo não utilizado;
- ◆ As unidades orçamentárias possuem acesso on-line às movimentações do cartão, geração de demonstrativos mensais das transações, opção de faturamento unificado por cartão e opção de faturamento centralizado por Unidade de Faturamento;
- ◆ Além da remuneração dos recursos aportados, a ferramenta permite ao gestor autorizar ou bloquear o cartão de pagamento para determinados tipos de gastos, personalizar a utilização dos cartões com até 25 ramos de atividades, estabelecer limites diários, semanais ou mensais do uso do cartão de pagamento;
- ◆ As informações relativas à execução orçamentária e ao controle contábil são extraídas de maneira automatizada devido à integração com o Sistema de Orçamento e Finanças (SOF);

- ◆ A integração com o SOF alimenta as informações para o Portal da Transparência, sendo possível a consulta pública aos gastos do CCD a partir do nome do responsável pelo adiantamento;
- ◆ Uma única conta corrente reúne todos os recursos a serem empregados por meio de adiantamentos. Essa conta apresenta uma rentabilização cujos rendimentos financeiros não são agregados aos valores disponíveis para a utilização no regime de adiantamento, mas são incorporados ao Tesouro Municipal.

O servidor responsável pelo adiantamento deve prestar contas sobre as despesas realizadas, em conformidade com prazos e procedimentos previstos nos dispositivos legais vigentes e na unidade responsável pela execução orçamentária e financeira.

Controles sobre despesas feitas sob o regime de adiantamento

No entendimento de José dos Santos Carvalho Filho⁵, pode-se denominar de controle da Administração Pública o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.

Dessa forma, as despesas realizadas sob o regime de adiantamento **devem ser fiscalizadas** a fim de verificar a sua adequação à legislação e ao interesse público.

Ainda segundo Carvalho Filho, o controle se divide em interno e externo no que diz respeito à sua extensão. O controle interno é aquele exercido por órgãos de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro de sua esfera (a exemplo das unidades setoriais de controle interno e Controladoria-Geral do Município). Já o controle externo ocorre quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou (por exemplo, Tribunal de Contas do Município de São Paulo).

Controle Interno

Segundo a Instrução Normativa do TCU nº 84, de 22 de abril de 2020, controle interno é o processo conduzido pela estrutura de governança, administração e

5 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1001.

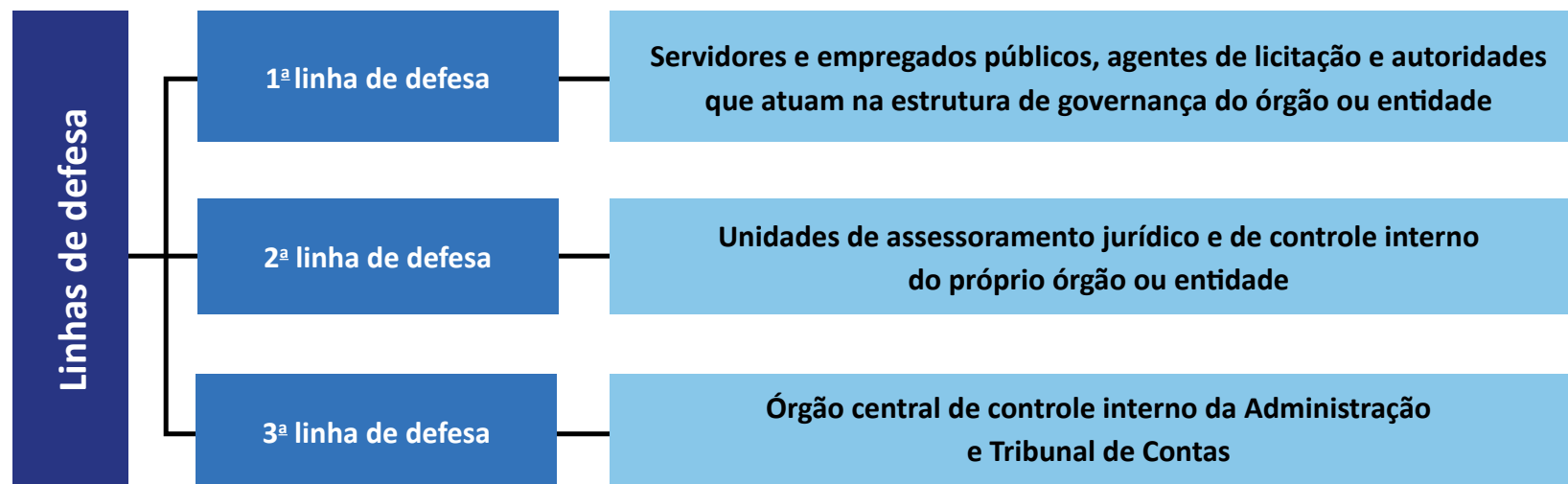
demais profissionais da UPC (unidade prestadora de contas) desenvolvido para proporcionar segurança razoável quanto ao:

- ◆ Alcance dos objetivos relacionados ao uso econômico, eficaz e eficiente dos recursos na realização das operações,
- ◆ Confiabilidade das informações financeiras e de desempenho divulgadas e
- ◆ Conformidade com leis e regulamentos.

Nessa definição, é importante notar que o controle interno não é exercido apenas pela Alta Administração ou por órgão de governança, devendo também ser conduzido pelos órgãos administrativos que realizam as atividades controladas e pelos próprios servidores públicos.

Ou seja, **todos os integrantes da Administração atuam a fim de viabilizar as ações de controle interno.**

Nesse contexto, surge o Modelo das Três Linhas de Defesa, que identifica as estruturas de controle existentes e os processos executados para o desempenho das atividades de controle. Segundo o art. 169 da Lei Federal nº 14.133/2021, os integrantes das linhas de defesa são os seguintes:



Conclui-se, a partir da leitura dessas informações, que o controle das despesas feitas por regime de adiantamento no Município de São Paulo deve ser realizado por **diversos agentes** envolvidos no processo.

Primeira Linha de Defesa

Primeiramente, o próprio servidor público municipal tem a responsabilidade natural de empregar corretamente os recursos confiados a ele para a realização de despesas de pronto pagamento que não possam se subordinar ao regime normal de aquisições (licitações). Para tanto, deve seguir as instruções que constam no *Manual de Adiantamentos* da PMSP.

Na sequência, e ainda dentro da primeira linha de defesa, tem-se a **análise, o registro, o controle e a aprovação da prestação de contas**. Segundo o art. 16 do Decreto Municipal nº 48.592/2007, essas atividades são efetuadas pelo titular da unidade responsável pela execução orçamentária e financeira da estrutura organizacional de cada órgão da PMSP, ressalvados os casos específicos de adiantamentos feitos em nome de certas autoridades municipais.

Com isso, fica caracterizada a responsabilidade dos agentes que trabalham na primeira linha de defesa. Trata-se, em linhas gerais, do controle interno da gestão, em que o corpo de servidores das organizações deve enfrentar riscos e fornecer segurança razoável de que os atos praticados a partir de despesas feitas sob o regime de adiantamentos serão executados de maneira ética, econômica, eficiente e eficaz, salvaguardando perdas, mau uso ou danos ao erário municipal e em respeito às leis e aos regulamentos aplicáveis.

Segunda Linha de Defesa

Em relação à segunda linha de defesa, a legislação municipal vigente (Decreto Municipal nº 59.496/2020 e Portaria nº 126/2020/CGM-G) determina a existência de unidades setoriais de controle interno em cada órgão e entidade da Administração Direta e Indireta do Município. Essas unidades devem ter um responsável pelo controle interno que, dentre outras tarefas (art. 42 do Decreto Municipal nº 59.496/2020), tem como atribuição acompanhar e avaliar os atos de gestão, com vistas à mitigação dos pontos de fragilidade e suscetibilidade à corrupção.

Em consequência, é conveniente e oportuno que as Secretarias Municipais e demais unidades responsáveis por execução orçamentária tenham métodos e sistemáticas estabelecidas para procederem ao controle das despesas realizadas por meio do regime de adiantamento, supervisionando e monitorando a atuação dos gestores e dos demais integrantes da primeira linha de defesa.

Terceira Linha de Defesa

A Controladoria-Geral do Município (CGM), por definição legal, é o órgão responsável por coordenar o sistema de controle interno do Poder Executivo. Nesse sentido, tem como prerrogativa avaliar a gestão de riscos e os controles internos implementados para verificar a conformidade das despesas feitas sob o regime de adiantamento.

Atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

De maneira geral, os tribunais de contas brasileiros têm como missão principal atuar como órgãos de auxílio ao Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública, conforme preveem os artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988. No Município de São Paulo, as competências do TCMSP estão descritas no art. 48 da Lei Orgânica do Município e no art. 19 da Lei Orgânica do TCMSP (Lei Municipal nº 9.167/1980).

De tais competências institucionais, merece destaque aquela que atribui ao TCMSP a incumbência de **julgar a regularidade das contas** de ordenadores de despesas, administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, **bem como de quem haja recebido benefício por adiantamento**.

Logo, verifica-se que compete à Corte de Contas Municipal, por meio do Juízo Singular, proceder ao julgamento das prestações de contas relativas a despesas feitas sob o regime de adiantamento, tal qual dispõe o art. 33, inciso II, do Regimento Interno do TCMSP⁶.

O exercício desta competência julgadora se dará quando as prestações de contas de adiantamentos forem remetidas ao TCMSP quando por este forem **especificamente requisitadas**, nos termos do art. 1º da Instrução Normativa nº 01/2022 (Resolução nº 12/2022):

⁶ Art. 33 –São de competência do Juiz Singular:

[...]

II - julgar as prestações de contas relativas a despesas feitas sob o regime de adiantamento.

Art. 1º – Os processos administrativos relativos a despesas realizadas sob o regime de adiantamento a que se refere o art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64, no âmbito da Administração Direta e Autárquica do Município, serão encaminhados ao Tribunal mediante requisição específica, expedida com esse fim [...]

Significa dizer que, na prática, o **TCMSP** não **aprecia e julga todos os processos de adiantamento**, mas apenas aqueles especificamente requisitados. Isso se deve principalmente ao fato de o TCMSP integrar a 3ª linha de defesa, sendo que os órgãos e mecanismos de defesa pertencentes às linhas de defesa anteriores têm o dever de atuar no controle interno da gestão dos adiantamentos concedidos aos agentes públicos municipais.

Entendimentos e pontos de vista do TCMSP sobre adiantamentos

Sabe-se que é dever do agente público responsável por adiantamento prestar contas das despesas realizadas, bem como zelar pelo correto emprego dos recursos.

Nesse sentido, ao julgar a regularidade das prestações de contas submetidas ao seu exame, o TCMSP pode entendê-las por **regulares, regulares com ressalvas** ou **irregulares com ou sem imputação de débito**, conforme a Instrução TCMSP nº 03, de 9 de novembro de 2011:

Art. 1º – As prestações de contas relativas às despesas por regime de adiantamento analisadas pelo Tribunal serão julgadas:

- I) Regulares, quando expressarem, de maneira clara e objetiva, a exatidão de todos os elementos contábeis que as compõem, e a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos dos responsáveis;
- II) Regulares com ressalvas, quando apresentarem falhas ou impropriedades de natureza formal;
- III) Irregulares, com ou sem imputação de débito, quando comprovada infração às normas legais ou regulamentares, ressalvado o disposto no inciso II deste artigo.

§ 1º – As despesas irregulares sem imputação de débito sujeitam os responsáveis às sanções previstas na Lei Municipal nº 9.167/80 e no Regimento Interno deste Tribunal.

§ 2º – As despesas irregulares com imputação de débito sujeitam os infratores ao recolhimento da glosa atualizada monetariamente, acrescida de juros e ocorrem quando verificadas as seguintes infrações:

- a) Omissão no dever de prestar contas;
- b) Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- c) Desfalque ou desvio de bens ou valores públicos;
- d) Qualquer irregularidade de natureza grave.

Art. 2º – Sem prejuízo da imputação de débito, as penalidades de advertência e multa, previstas na Lei Municipal nº 9.167/80 e no Regimento Interno, poderão ser aplicadas nos casos previstos nos incisos II e III do artigo 1º desta Instrução.

As infrações que podem levar ao julgamento irregular com imputação de débito são:

Omissão no dever de prestar contas

Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico

Desfalque ou desvio de bens ou valores públicos

Qualquer irregularidade de natureza grave

Por outro lado, o TCMSP possui dois entendimentos sumulados com algumas condições a respeito da imputação de débito e da quitação ao responsável. São as Súmulas nº 4 e nº 5, a seguir transcritas:

Súmula nº 4, TCMSP

No julgamento de processo de prestação de contas de adiantamento cuja decisão seja pela irregularidade parcial ou total da despesa, deixará de se imputar débito ao servidor responsável quando estiver demonstrado que a importância despendida foi efetivamente empregada para a aquisição do bem ou serviço a que se destinava o adiantamento, e desde que não estejam presentes quaisquer das seguintes situações: a) omissão no dever de prestar contas; b) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; c) desfalque ou desvio de bens ou valores públicos; e d) irregularidade de natureza grave, nos termos da Instrução nº 03/2011 deste Tribunal de Contas.

Súmula nº 5, TCMSP

No julgamento de processo de prestação de contas de adiantamento, dar-se-á a quitação ao responsável pela despesa quando a prestação de contas for julgada: a) regular; b) irregular, sem imputação de débito; ou c) irregular, com imputação de débito ou sanção, em havendo o recolhimento dos respectivos valores, nos termos da decisão proferida por este Tribunal de Contas.

Como se percebe, a Súmula nº 4 dispõe sobre hipótese de não imputação de débito ao responsável, mesmo no caso de decisão pela irregularidade parcial ou total da despesa, desde que não sejam detectadas as situações elencadas pelo enunciado sumulado.

A Súmula nº 5 trata dos casos em que haverá a quitação ao responsável pela despesa, sendo inclusive possível a quitação para contas julgadas irregulares, nos termos descritos na súmula.

Há outros entendimentos relevantes do TCMSP que merecem ser observados pelos gestores públicos e responsáveis por adiantamentos. Enfatizam-se os seguintes, encontrados nos Acórdãos dos julgamentos dos processos (TCs) nº **4.877/2021** e nº **5.312/2018**, publicados no Diário Oficial da Cidade em 18 de agosto de 2022 (ata da 3.226ª sessão ordinária) e 8 de outubro de 2020 (ata da 3.108ª sessão ordinária), respectivamente:

- ◆ Determinação para criar mecanismos, instrumentos e práticas que possibilitem o controle acerca da repetição tanto de prestadores de serviços quanto do próprio serviço, que têm o potencial de configurar **fracionamentos de contratações**, bem como, o controle acerca de preço dos serviços e materiais, que podem culminar na facilitação da prática da improbidade administrativa.
- ◆ Determinação para efetuar levantamento dos principais serviços demandados pelas unidades no intuito de viabilizar a celebração de contratos de manutenção, pois a utilização frequente do regime de adiantamento para a contratação de serviços com a mesma finalidade ou com os mesmos prestadores pode caracterizar **fuga ao processo licitatório** ou fracionamento de despesas.

As unidades orçamentárias devem observar que **despesas previsíveis** e usuais

A repetição de fornecedores e o fracionamento de despesas são pontos de riscos identificados pelo TCMSP. Os gestores públicos devem ter mecanismos de controles a fim de evitar a ocorrência de tais práticas.

devem ser realizadas pelo **processo normal de aplicação**. O TCMSP já teve a oportunidade de fixar esse entendimento em julgamentos de prestações de contas anteriores, a exemplo do **TC nº 6.085/2019**, em decisão lavrada em 16 de julho de 2021.

Aspectos formais na instrução dos processos de adiantamentos também devem ser objeto de cautela por parte dos responsáveis, a exemplo de cumprimento de prazos previstos em normativos municipais, aposição de assinaturas e datas em atos praticados e do ateste de recebimento do material ou serviço no verso dos documentos fiscais. O TCMSP também já se pronunciou a esse respeito, a exemplo da decisão exarada no **TC nº 3.864/2019**, de 16 de julho de 2021.

Em relação aos valores das aquisições realizadas por meio de adiantamentos, a despeito de não ser necessária a existência de prévia pesquisa de mercado nas contratações de pequeno vulto realizadas sob regime de adiantamento, é impreterível a atenção e a razoabilidade no dispêndio de recursos públicos, conforme disciplinado no art. 2º da Lei Municipal nº 14.141/2006⁷.

Os princípios envolvidos nos processos de contratação impedem o agente público de formalizar aquisições desvantajosas, em descompasso com os princípios da economicidade e eficiência.

A pesquisa de preços é uma forma de aprimorar a gestão pública e de resguardar o responsável no caso de eventuais contestações em relação ao valor despendido nas aquisições.

⁷ Art. 2º – A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da primazia no atendimento ao interesse público, economicidade, eficiência, legalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade.



CONSELHEIROS

Presidente

Eduardo Tuma

Vice-presidente

Roberto Braguim

Conselheiro-corregedor

Ricardo Torres

Conselheiro

João Antônio da Silva Filho

Conselheiro

Domingos Dissei

EXPEDIENTE

Elaboração

Grupo de estudos criado pela Portaria nº 156, de 22.03.22

Produção

Assessoria de Imprensa

Projeto gráfico e editoração

Pluricom Comunicação Integrada®

Regime de Adiantamento

© Copyright 2023 TCMSP

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução desta obra ou parte dela, desde que citada a fonte.

All rights reserved. Reproduction of this work or part of it is allowed, provided the source is mentioned.



Tribunal
de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Avenida Professor Ascendino Reis, 1130 –
Portão A | Vila Clementino

CEP 04027-000 | São Paulo | SP

Telefone (+55 11) 5080-1000

E-mail: imprensa@tcm.sp.gov.br



portal.tcm.sp.gov.br



[/TCMSP.gov](https://www.facebook.com/TCMSP.gov)



[/tcm-sp](https://www.instagram.com/tcm-sp)



[/TVTCMSP](https://www.youtube.com/TVTCMSP)



[/tcm_sp](https://twitter.com/tcm_sp)



[/company/tcm-sp/](https://www.linkedin.com/company/tcm-sp/)