

São Paulo, 20 de janeiro de 2012

Ao Exmo. Sr.

Prefeito da Estância Turística de

Ref. Parecer sobre o Conselho dos Interesses da Comunidade Negra. Pagamento de despesas de viagem.

A Prefeitura Municipal de, por meio de seu ilustre contador, Sr., solicita parecer deste escritório de advocacia acerca da possibilidade de pagamento das despesas de viagens dos membros do Conselho dos Interesses da Comunidade Negra.

Em resumo, a contestação posta pelo ilustre consulente envolve o custeio de despesas para participação em evento na cidade de Curitiba, sendo que alguns dos membros do conselho não são servidores, gerando assim a dúvida se esses podem receber adiantamento para tanto ou se é necessário destinar os numerários a um dos servidores que compõe dito Conselho, como já ocorre com as despesas de viagem do Prefeito Municipal.

Primeiramente, nesse caso cumpre salientar que as despesas em questão, bem ao certo, são inerentes às atividades do referido Conselho Municipal, sendo a participação no evento a ser realizado na cidade de Curitiba como uma forma de potencializar suas ações e fortalecer suas funções sociais.

Quanto à questão da forma de custeio das despesas de viagem dos conselheiros, essas deverão ser realizadas diretamente pela Administração Pública Municipal ou, então, por meio de regime de adiantamento a servidores públicos.

Pertinente ao regime de adiantamento, interpretando de forma sistêmica a norma legal e levando em consideração a época de criação da referida lei, de acordo com as atuais regras da administração pública, por “servidor” – expressão constante do art. 68 da referida Lei nº 4.320/64 –, devemos entender “agentes públicos”, conceito este bem amplo e que compreende toda e qualquer pessoa que realize uma tarefa inerente ao serviço ou poder público ou dela participe, qualquer que seja o vínculo existente entre o indivíduo e a administração pública em sentido amplo; qualquer que seja a forma de remuneração a que essa pessoa tenha direito ou mesmo que seu trabalho não seja remunerado; bem como servidores e empregados da administração pública direta, ou seja, do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário ou do Ministério Público, como, também, todos os servidores e empregados da administração pública indireta, isto é, das autarquias, das empresas públicas e das sociedades de economia mista criadas pelo governo Federal, Estadual e Municipal; e, de igual forma, os detentores de mandatos eletivos.

Todos esses indivíduos são tidos como agentes públicos.

Com efeito, nesse caso, a interpretação não poderia ser outra, haja vista que os adiantamentos devem ser realizados aos agentes públicos, entendidos aqui como gênero que abrange todos os cargos e empregos públicos, responsáveis pelos gastos a serem realizados e diretamente responsáveis pela prestação de contas do adiantamento recebido, sob pena de, nos casos das viagens de agentes públicos não considerados na espécie “servidores”, ser efetuado o adiantamento de numerário para um servidor que de fato não será responsável pela execução da despesa, mas, formalmente, será responsável pelo adiantamento, devendo apresentar sua correspondente prestação de contas, com base em informações de terceiros que realizaram efetivamente os gastos.

Como se depreende do exposto, se interpretássemos de forma literal o artigo 68 da Lei nº 4.320/64, colocaríamos o esse servidor em uma situação delicada, pela qual formalmente receberia o adiantamento de numerário, mas não teria qualquer controle sobre os gastos e ficaria dependente de informações prestadas e de documentos apresentados por terceiros para efetuar a devida prestação de contas, uma vez que, de fato, o numerário seria repassado para outros – terceiros – para a efetiva realização das despesas.

Porém, apesar do acima exposto, o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sedimentou o entendimento de que a Lei nº 4.320/64 determina que os adiantamentos devem ser concedidos aos servidores de forma estrita, aplicando uma interpretação literal para o referido diploma legal, não podendo alcançar, no caso, os agentes políticos.

Convém ponderar, ademais, que, conforme determina o art. 68 da Lei federal nº 4.320/64, o regime de adiantamento é aplicável, única e exclusivamente, nos casos previamente definidos em lei municipal, mediante empenho prévio, para aquelas despesas que não possam subordinar-se ao regime normal de compras, ou seja, em síntese, poderão ser pagas, por regime de adiantamento, aquelas despesas expressamente definidas em lei que, por sua característica, não possam se subordinar ao regime normal de compras.

Todavia, tal imposição legal permite exceções, uma vez que a expressão “não possam” deve ser entendida, em muitos casos, como “não devam”, à luz do princípio da eficiência estampado no art. 37 da Constituição Federal de 1988, principalmente em se tratando de despesas miúdas e de pronto pagamento, as quais, se porventura fossem processadas de forma normal, gerariam inúmeros contratempos com emissões de notas de empenho, notas de liquidação, ordens de pagamentos e cheques, em total desacerto com a relação entre custo e benefício. Assim, em louvor ao princípio da eficiência (custo e

benefício), tais despesas, desde que previstas na Lei municipal que regula a matéria, poderão e são passíveis de ser realizadas por meio do regime de adiantamento.

Em arremate, salientamos que deverá existir no orçamento vigente previsão de recursos em programa e ação que possam abrigar as despesas ora suscitadas, sob pena de nulidade, conforme determina o art. 167 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹.

Posto isto, conforme acima exposto, as despesas de viagem dos membros do Conselho dos Interesses da Comunidade Negra do Município de, desde que restritas às suas funções primordiais, realizadas com parcimônia e com previsão orçamentária em 2012, poderão ser custeadas diretamente pela Prefeitura Municipal de como forma de potencializar suas ações e fortalecer suas funções sociais.

Por outro lado, uma vez previstas na lei municipal que disciplina o regime de adiantamentos e se tratando de casos que não possam ou não devam subordinar-se ao processo normal de compras, tais despesas poderão ser custeadas por tal regime de execução, mas devendo o numerário para tanto ser entregue estritamente a servidor municipal, conforme entendimento firmado pelo E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, não podendo os valores ser consignados em nome de qualquer membro do referido Conselho Municipal que não seja servidor, apesar de, efetivamente e de fato, ser o executor e responsável da despesa.

Francisco Antonio Miranda Rodriguez

OAB/SP no. 113.591

¹ Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; [...]