

EXMO. SR. DR. PRESIDENTE DO EGRÉGIO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO  
PAULO.

PROC.TC-000306/026/2001

CÓPIA

PROTÓCOLO

29 OUT 10 6 1 3 029980

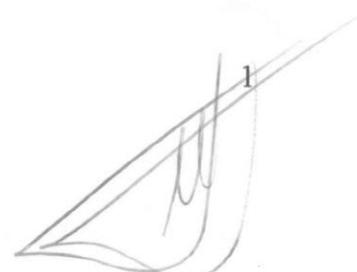
TRIBUNAL DE CONTAS  
ESTADO DE S. PAULO

1026/2003

**JOSÉ ANTONIO PEREIRA**, Ex- Presidente da Câmara Municipal de Embu-Guaçu, neste Estado, vem, respeitosamente, à presença de V.Exa., apresentar **RECURSO ORDINÁRIO** – art. 56 e 57 da LC – 709/93 - em face da decisão da Colenda Segunda Câmara que julgou as contas relativas ao exercício de 2001, sob sua responsabilidade, *regulares com ressalva das falhas apontadas no voto do Relator*, com fundamento no art. 3º, II, da citada Lei Complementar, o que faz com as seguintes razões de fato e de direito infra aduzidas:

#### DA DECISÃO

De fato, a r. decisão da Segunda Câmara acolhera, unanimemente, o voto do Relator que julgara *regulares com ressalvas* as contas da Casa Legislativa, sendo uma destas ressalvas a que ora se vem recorrer, apontada no item



“Subsídios dos Agentes Políticos”, qual seja, referentes aos valores despendidos com a denominada verba de gabinete instituída pela Lei nº 1.656/01, alterada pela Lei nº 1.738/01.

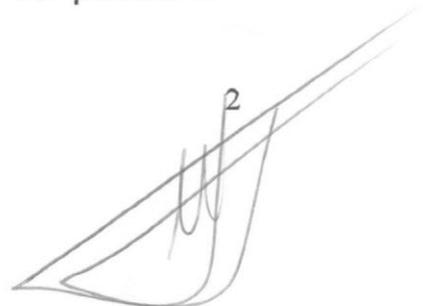
Com efeito, as citadas Leis, que houveram por instituir as verbas que auxiliariam o custeio dos gabinetes dos Vereadores, foram consideradas irregulares pela Auditoria, observando que a concessão da verba não poderia ser encarada como adiantamento, posto que contraria o art. 68 da lei 4.320/64, “*que permite adiantamentos apenas a servidores, não a agentes políticos*”.

Por sua vez, o r. voto do Conselheiro Relator, (item 2.2), observou que tal verba “*Não tem caráter indenizatório. Não se trata de adiantamento, eis que este não pode ser feito à agente político, nos termos da Lei 4.320/64*”.

Ainda, “*...tinha valor fixo pré-determinado, incompatível com aquela natureza. O dinheiro não ficava em conta vinculada até a sua aplicação. Não houve liquidação da despesa nos termos do art. 62 e 63 da citada Lei, nem foi comprovada efetiva prestação de contas, nem a devolução de saldos apurados. A criação e o pagamento dessa verba contrariam, pois, o sistema constitucional. Busca contornar a exigência de ‘subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer espécie remuneratória’ expressa no art. 39, § 4º, da Constituição.*”

Com a devida vênia, o decisório não deve subsistir por tal fundamento.

Eis que este é estribado, neste ponto, ao que se infere, pelas assertivas de não terem tais verbas **caráter indenizatório** e, ainda que tivessem, não poderiam ser postas à

A handwritten signature in blue ink, followed by the number '2' written above it.

disposição dos agentes políticos pelo *regime de adiantamento*. Tal interpretação restritiva não se conforma ao que se extrai dos mesmos citados art. 39, § 4º da Constituição da República, tampouco com o art. 68 da Lei 4.320/64, senão vejamos:

## DO CARÁTER INDENIZATÓRIO DOS VALORES

O significado do verbete "indenização" nos é dado pelo preclaro De Plácido e Silva<sup>1</sup>:

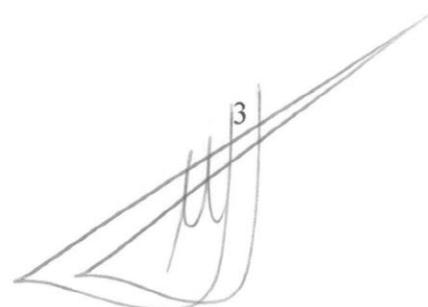
"Derivado do latim *indemnitas* (indene), de que se formou no vernáculo o verbo indenizar (reparar, recompensar, retribuir), em sentido genérico quer exprimir toda compensação ou retribuição monetária feita por uma pessoa a outrem, para a reembolsar de despesas feitas ou para a ressarcir de perdas tidas.

E neste sentido, indenização tanto se refere ao *reembolso* de quantias que alguém despendeu por conta de outrem, ao pagamento feito para recompensa do que se fez ou *reparação* de prejuízo ou dano que se tenha causado a outrem.

É, portanto, em sentido amplo, toda *reparação* ou *contribuição pecuniária*, que se efetiva para satisfazer um *pagamento*, a que se está obrigado ou que se apresenta como um *dever jurídico*".

Por óbvio, o conceito de indenização, *in casu*, deve ser interpretado de forma abrangente conforme o fizera o próprio texto da Constituição da República, ao dar caráter indenizatório às verbas percebidas por agentes políticos quando convocados à sessões plenárias extraordinárias, não o confundindo com *remuneração* ou *subsídios*, por seu art. 57, §7º, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98. E,

<sup>1</sup> Vocabulário Jurídico, Ed.Forense, Vol. I, 1987.

A handwritten signature in black ink is located in the bottom right corner of the page. The signature is stylized and appears to be a set of initials or a name. To the right of the signature, the number '3' is written vertically.

não falasse expressamente a norma, seria interpretada também, e aí com maior vigor, como *adicional remuneratório*; *verbis*:

"Art. 57 - (...).

§ 7º - Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional

somente deliberará sobre a matéria para o qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal.

É dizer: quando de convocação extraordinária, caberá, desde que prevista em lei, o percebimento da **parcela indenizatória**, desde que não seja superior ao subsídio mensal.

Neste particular, preleciona com o brilho habitual o mestre José Nilo de Castro<sup>2</sup>:

"verifica-se a existência de duas normas constitucionais aparentemente contraditórias. É que o § 4º, artigo 39, veda qualquer acréscimo pecuniário; o § 7º, artigo 57, admite a parcela indenizatória, desde que não superior ao subsídio mensal. Há, por conseguinte, que se conciliar esses parágrafos, pois, embora se fale num de parcela única, noutro se tem acréscimo indenizatório. Ambos possuem fundamento constitucional. E este fundamento constitucional socorremos, de maneira espetacular: está, em nível de Constituição, o caráter indenizatório, ressarcitório, diferente do caráter remuneratório. Porquanto, se fosse de natureza remuneratória a parcela percebida pelas e nas reuniões e sessões legislativas extraordinárias, o

<sup>2</sup> Direito Público Notadez, 2002 -I.P. nº 3, 1999-Caderno de Direito Municipal

Constituinte derivado não teria escrito a verba constante, na parte final, do § 7º, artigo 57, consoante parcela indenizatória não superior ao subsídio mensal. Tem-se aí, portanto, dirimida a questão, em *status* constitucional, embora a doutrina, de há muito, já fazia a distinção, que ora a Carta Magna faz. Da observação aqui refletida dessemem conseqüências importantes para o regime remuneratório dos agentes políticos detentores de mandatos eletivos municipais. Vale dizer: a exclusão das verbas indenizatórias, notadamente estas do § 7º, artigo 57, da CR, do cômputo remuneratório se impõe de maneira conclusiva e inquestionável"

Arremata, ainda, o entendimento constitucional esposado, o eminente mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>3</sup>

"Parcela indenizatória. Aqui se prevê uma 'parcela indenizatória' como retribuição pelo trabalho do parlamentar durante eventual convocação extraordinária pelo Congresso Nacional. Tal parcela não poderá ser superior ao valor do subsídio mensal, este mesmo sujeito ao teto (v. art. 37, XI).

Decorre desse texto que, se o parlamentar não puder receber mais do que o teto como subsídio mensal, ele poderá receber, além dos subsídios, tantas parcelas 'indenizatórias' (iguais ao subsídio) quantas forem as sessões legislativas extraordinárias que forem convocadas. Ou seja, poderá perceber mais doze vezes por ano o subsídio...O que o põe, de fato, acima do teto..."

---

<sup>3</sup> Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Saraiva, 2000, vol. 1, pp. 352/353.

A handwritten signature in dark ink is located in the bottom right corner of the page. The signature is stylized and appears to be 'M. G. F. Filho'. To the right of the signature, the number '5' is written in a similar hand.

Os excertos trasladados têm a finalidade de, *ad exemplum*, observar o tratamento não de direito administrativo, mas constitucional que deverá ser dado à interpretação do que sejam **percebimentos indenizatórios** pelos agentes políticos, reparando, sempre, na **indeterminação e fluidez do conceito**, longe, por assim, de estabelecer concretamente o quê, nominalmente, deve-se discriminar como ressarcível ou indenizável.

Deveras, tomemos como exemplo o **MANUAL DE PROCEDIMENTOS para prestação de contas do auxílio – verba de gabinete - que denominou-se Encargos Gerais de Gabinete de Deputado** – desenvolvido pelo Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo para a **Assembléia Legislativa Estadual**<sup>4</sup>, que ensejou, por parte desta Casa de Leis as **Resoluções nº 822, de 14 de Dezembro de 2001 e nº 824, de 15 de Março de 2002, regulamentada pelo Ato da Mesa nº 02/2002** que assim discriminou em seu art. 2º:

“Art. 2º - Para fins do disposto na Resolução 822, de 14 de dezembro de 2001, poderão ser ressarcidas despesas das seguintes espécies:

I - reparos de avarias mecânicas, manutenção e conservação, bem como de aquisição de combustível e lubrificantes, para o veículo de representação do Gabinete do Deputado;

II - extração de cópias reprográficas, digitais ou similares;

III - aquisição de materiais de escritório, impressos e outros materiais de consumo para o Gabinete do Deputado e suas projeções;

---

<sup>4</sup> Realização: Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo – Apoio: Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo e IOB-A Thomson Company – 1ª ed., 2002.

IV - aquisição de livros e assinaturas de jornais, revistas e serviços de provedores de internet para as projeções de gabinete:

V - aluguel de imóveis destinados às instalações das projeções dos Gabinetes dos Deputados no Estado de São Paulo, previstas no art. 2º da Resolução nº 806, de 28 de junho de 2000, bem como as despesas de ordinárias de condomínio,

água, telefones, gás, energia elétrica e tributos concernentes a esses imóveis; material de consumo; locação de imóveis e equipamentos;

VI - contratação de pessoa física, desde que seja profissional liberal, ou de pessoa jurídica prestadora de consultoria jurídica, contábil e de auditoria para fins de apoio ao exercício do mandato parlamentar, tais como pesquisas, trabalhos técnicos, jurídicos e de auditoria, bem como outros serviços que guardem relação com o exercício do mandato, observado o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição da República;

VII - despesas com ligações pelo uso de telefonia móvel, cujos aparelhos sejam de propriedade do titular do gabinete ou de servidores ali lotados;

VIII - locomoção do titular do Gabinete e seus servidores, compreendendo a aquisição de passagens, pedágios, combustíveis, lubrificantes, inclusive a locação de meios de transporte e, ainda, hospedagem, alimentação e estacionamento;

IX - despesas efetuadas com expedição de cartas, telegramas e material gráfico, respeitado o disposto § 1º do art. 37 da Constituição da República e as demais normas contidas na legislação eleitoral;

7



X - despesas com telefonia fixa, a partir da 2ª linha instalada no Gabinete do Deputado;

É bem de ver o "alargamento" material abrigado no conceito de **verbas de caráter indenizatório** entendido pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e seus técnicos, para custeio das despesas de Gabinete dos Agentes Políticos que a compõem, tudo isso com valor estipulado de até 760 (setecentos e sessenta) UFESPs, na forma do § 1º do art. 2º da Resolução nº 824/2002.

Tráz-se à baila, por oportuno, a manifestação, nesses autos (fl. 58), da **Secretaria-Diretoria-Geral deste Tribunal**, quando instada pelo d. Relator (fl.57), quanto ao contido no **item 3.5** do relatório da auditoria (remuneração dos agentes políticos), mesmo se utilizando da nomenclatura, errônea, "*verba de representação*".

"Com relação à 'verba de representação', instituída pela Lei Municipal nº1.657/01, alterada pela Lei nº 1.738/01, sou de opinião que possa tal prática ser tolerada, como adiantamento, desde que entendida como tendo caráter indenizatório de despesas efetuadas, nos termos especificados na Lei que a instituiu (art. 1º, itens 1 a 11), até o montante fixado, e mediante comprovação documental, dentro do prazo estabelecido" (g.n.).

### DA ISONOMIA DOS AGENTES POLÍTICOS

Cumprе afirmar que inexistе na Constituição da República, assim como na do Estado de São Paulo, e nem poderia ser de outro modo, quaisquer diferenças entre os

**Agentes Políticos** Nacionais que cumprem mandato, resguardadas as funções institucionais de cada qual e de suas autonomias circunscricionais. Ao contrário, os princípios constitucionais fundantes os torna iguais. Não há que se admitir, por absurdo, hierarquia entre os Agentes Políticos da União, dos Estados e dos Municípios, são autônomos, obedientes, somente, aos ditames constitucionais inerentes às suas funções próprias, não vinga qualquer idéia de admitir-se prerrogativas ou direitos **que não expressamente declarados pela Lei Maior** para Deputados Federais e Estaduais e não admiti-los, isonomicamente, aos representantes do povo em nível municipal. Os princípios da Carta Magna não os divide em agentes de primeira ou segunda categoria.

Conceitua-os, a doutrina, no mesmo diapasão, e que, para espancar quaisquer dúvidas, conclama-se o pranteado Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>

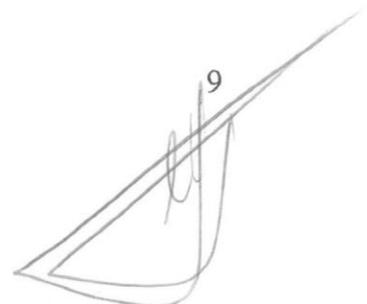
*"Agentes Políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhe são privativos"*

*"As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias"*

---

<sup>5</sup> Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 28ª ed., 2003, p. 75/76.

9



Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>6</sup>, por sua vez, insere os agentes políticos como espécie do gênero agentes públicos definindo-os, igualmente, como :

"titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.

Não há que diferenciá-los em direitos subjetivos por serem federais, estaduais ou municipais. **Não existe razão de direito para que se permitisse ou tolerasse verba de auxílio ao Gabinete Deputados federais e estaduais e não aos Vereadores.**

A Lei Municipal que instituiu a verba para custeio dos Gabinetes dos Vereadores de Embu-Guaçu operara com parcimônia, emprestando absoluto respeito aos princípios da razoabilidade, economicidade e proporcionalidade.

### **DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI CRIADORA**

A Lei instituidora do benefício insere-se no âmbito da autonomia dos Municípios. Não se pode extrair vedação do § 4º do art. 39 da Constituição da República, desde que se entenda o artigo auto-aplicável, senão vejamos:

<sup>6</sup> Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 13ª ed., 2001, p.229.

"Art. 39 (...)

§ 4º - O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI"

Não há qualquer proibição. Como sobejamente demonstrado supra, e assim foi dito por lei, o caráter da verba de auxílio é eminentemente **indenizatório**, os itens que discrimina representam o mínimo necessário para que a edilidade exerça com eficiência o múnus público que lhe fora outorgado. É sabido e consabido que o subsídio do agente político é considerado de **caráter alimentar**, obviamente não se prestando, por justo, a equipar e manter a funcionabilidade de Gabinete.

O entendimento nos é fornecido pela melhor doutrina desde a promulgação da Carta de 1988, quando o termo subsídio havia sido subtraído de seu texto, que é sintetizado pelas palavras do preclaro José Afonso da Silva<sup>7</sup>

"Abandonando o termo subsídio, dá-se nova feição aos estipêndios parlamentares. Subsídio, de fato, guardava certo resquício de sua antiga natureza de mero auxílio, sem caráter remuneratório, pelos serviços prestados no exercício do mandato, mero achego com o fim e a natureza de adjutório, de subvenção, pelo exercício da função pública relevante. Mas, com já advertíamos nas edições anteriores desta obra, hodiernamente

---

<sup>7</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo, RT, 5ª ed., 1989, pp. 461/462.

assumiu o caráter remuneratório, dado que o eleito deve manter-se, a si e à sua família, com a quantia que se lhe paga a título de subsídio, enquanto exerce o mandato. Foi correta, portanto, a mudança terminológica, de modo que o estipêndio assume, de vez, o sentido de pagamento por um serviço prestado"

Inconfundível, portanto, o **caráter alimentar** da remuneração dos agentes políticos que hoje, por força da Emenda Constitucional nº 19/98, retorna com a criticada nomenclatura de *subsídio*.

Destarte, como acontece, à sabença, com os agentes políticos federais e estaduais, e não haveria de ser diferente com o municipais, os valores percebidos para seu sustento **não devem ser utilizados para custeio material** de

seu local de trabalho, o que é, na forma da lei, custeado pela verba instituída, repise-se, sem quaisquer óbices legais ou constitucionais.

#### **DAS DIRETRIZES RECOMENDADAS POR ESTE EGRÉGIO TRIBUNAL – MANUAL BÁSICO.**

Este Tribunal de Contas, por óbvio, preocupado com a matéria e visando direcionar os Municípios na escorreita implantação da remuneração dos agentes políticos, fez lançar, oficialmente, o denominado, **MANUAL BÁSICO DE REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS**, publicação esta que orienta, inclusive, após pertinentes observações, em seu **ITEM 6.6 – VERBAS DE GABINETE (DESPESAS SEM COMPROVAÇÃO)**, a forma de sua correta implementação, o que, *ad argumentandum*, se transcreve infra:

"A verba de gabinete, sem comprovação de despesas, assemelha-se, e muito, à verba de representação. Nesse sentido, seu pagamento reveste-se, no mínimo, de características que burlam a determinação expressa na Constituição Federal de pagamento de subsídio em parcela única.

Ao se cogitar o pagamento de verba de gabinete sem comprovação das despesas, explícito fica seu caráter remuneratório, veementemente vedado pelo artigo 39, § 4º : "...vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória..." (grifo original)".

### **E salienta, dirimindo dúvidas:**

"Nenhum óbice, todavia, se observa quando o agente político, no exercício de suas funções, tenha as despesas efetuadas em virtude do exercício de seu mandato, pagas pelo erário.

Necessária, no entanto, a observância de pré-requisitos legais, como por exemplo, a existência de dotação orçamentária; a autorização competente; o empenho prévio mediante concessão de adiantamento, observada a legislação municipal; e, finalmente, a comprovação, por meio de documentos fiscais, da despesa realizada."

**Foram estas as diretrizes seguidas pela Câmara Municipal de Embu-Guaçu, senão vejamos:**

#### **1. Dotação orçamentária.**

A dotação orçamentária específica para fazer frente às despesas com a referida verba de auxílio fora autorizada pela Lei nº 1.655/2001, abrigada na rubrica orçamentária de código 01.01.3.4.90.00 01.031.0101.2.001, proveniente de anulação de despesa da dotação orçamentária de código 01.02.3.4.90.00 01.031.0402.2.002.(doc. 01/02).

## **2. Empenho prévio mediante concessão de adiantamento.**

Junta-se, com este recurso, cópias das **Notas de Empenho e Lista de Posição dos Adiantamentos** no período de 01/01/2001 a 31/12/2001 (**docs.03/07**), **somente para exemplificar**, aleatoriamente, já que as pastas individuais contendo as competentes documentações das prestações de contas de cada membro do Legislativo, foram enviadas à este Tribunal para conhecimento da Auditoria.

Assim;

**a- Nota de Empenho nº 147 – José Antonio Pereira (Presidente).**

Valor do lançamento - R\$ 3.000,00

Valor restituído R\$ 2.596,79

(lista de posição anexa)

**b – Nota de Empenho nº 174 – José Antonio Pereira (Presidente).**

Valor do lançamento – R\$ 3.000,00

Valor restituído – R\$ 2.054,16

(lista de posição anexa)

**c – Nota de Empenho nº 197 – José Raimundo Pereira dos Santos (Vereador)**

Valor do lançamento – R\$ 900,00

Valor restituído – 510,85

(lista de posição anexa)

3. Legislação Municipal consubstanciada nas citadas Leis nº 1.656/01 e 1.738/01.

4. Prestação de contas através de documentos fiscais individualizados por agente político já postos ao exame da Auditoria.

### DA ADMISSIBILIDADE DO REGIME DE ADIANTAMENTO AOS AGENTES POLÍTICOS

À propósito da admissibilidade de adiantamento para agentes políticos, já em reforço ao apontado e recomendado por este próprio Tribunal, trazemos à lume entendimento doutrinário de lavra do eminente economista e contabilista Osvaldo Albanez<sup>8</sup>

"Regime de adiantamento. As normas pertinentes à matéria deverão ser estabelecidas em legislação local, e poderá ser feito a servidores municipais, prefeito, Presidente da Câmara e vereadores, desde que expressamente definidos em lei"

E continua;

"O empenho por estimativa é realizado para as situações de despesas cujo montante e credores não possam ser determinados antecipadamente. Nessas modalidade de empenho enquadram-se os 'adiantamentos' para despesas de viagens, despesas miúdas de pronto pagamento, serviços extraordinários e urgentes etc., desde que devidamente definidos em lei municipal (g.n)."

<sup>8</sup> Boletim de Direito Municipal – Janeiro/2003 – pp. 14/18.

Observara-se o *empenho prévio* para as ditas *verbas* posto que a legislação não permite *empenho a posteriori*.

À esta vedação da realização de despesa sem *prévio empenho*, estabelecido pelo art. 60 da Lei 4.320/64, comentam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis<sup>9</sup>:

"pelo conceito da Lei 4.320, não há *empenho a posteriori*. *Empenho* depois de realizada a despesa é burla, sujeita a crime de responsabilidade. Necessário se torna esclarecer que a expressão *Realização da Despesa* significa pagamento. Como veremos nos comentários aos parágrafos deste artigo, a própria lei criou mecanismos que possibilitam à Administração trabalhar sempre com *empenho*".

Anote-se que o posicionamento da Auditoria Técnica deste Tribunal, que entende vedado o regime de adiantamento a agentes políticos, eis que estes na são "servidores" conforme nominado na lei de 1964, também fora abraçado pelos doutos Conselheiros já em idos de 1979 quando se manifestara no Parecer nº TC – 3.456/79, donde se extrai o excerto infra:

"Prefeitura Municipal de Campo Limpo consulta sobre a possibilidade de o prefeito municipal ser considerado, em sentido lato, servidor público municipal e se poderá o mesmo realizar despesas em obediência ao instituto do adiantamento.

---

<sup>9</sup> A Lei 4.320 Comentada, Ibam, 25ª ed., p.115.

O eg. Plenário deliberou responde-la negativamente, uma vez que somente operarão com adiantamento os servidores ou funcionários públicos, nesta categoria não se enquadrando o consulente, que é prefeito municipal (publicado no DOE de 20.9.79, p. 60)".

À esta interpretação, que decerto mudara com a edição do Manual Básico dessa Corte, insurgira-se a doutrina e, entre os doutos, a respeitada voz do precitado estudioso Osvaldo Albanez<sup>10</sup> no mesmo trabalho retro citado:

"Discordamos da posição do eg. Tribunal de Contas pelas seguintes razões:

a) acreditamos que a preocupação maior da Lei nº 4.320, ao regulamentar o regime de adiantamento, é no sentido de definir expressamente os tipos de despesas que poderão ocorrer por este regime:

b) servidor, a nosso ver, não deverá ser entendido no sentido estrito da palavra, mas, sim, no sentido de agentes públicos, que no entendimento do il. Professor Celso Antonio Bandeira de Mello, em Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos, 1ª ed., p.3, assim se expressa:

*'Todos aqueles que prestam serviços ao Poder Público (União, Estados, Municípios e respectivas autarquias) ou realizam atividades de alçada deste podem ser designados agentes públicos. Com efeito, esta locução é a mais ampla e compreensiva que se pode encontrar para referir englobadamente as diversas categorias dos que, sob títulos jurídicos diferentes, exercitam uma função havida pelo Estado como pertinente a si próprio.*

---

<sup>10</sup> Cit. p.16/17.

Em consequência, a noção abrange tanto o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos, Ministros, Secretários de Estado e de Municípios, Senadores, Deputados, Vereadores, como funcionários públicos, os contratados pelo Poder Público para servirem-no sob regime trabalhista.

Em suma, quem quer que desempenhe funções de natureza pública é, enquanto os exercita, um agente público'.

Salientamos também que, para efeitos penais, referidos agentes públicos são considerados servidores públicos (§ 1º do art. 327 do CP).

Se, na maioria dos Municípios, os Prefeitos e Presidentes de Câmaras são ordenadores de despesas, não encontramos justificativas para impedi-los de receberem adiantamentos.

A nosso ver, a preocupação do legislador, ao estabelecer o referido regime, é no sentido de se evitar o fornecimento de adiantamento a elementos estranhos à Administração, tais como fornecedores, prestadores de serviços que executam obras, que devem atender ap processo normal de despesas:

(...)

c) se assim não fosse, como poderia um prefeito, Presidente de Câmara ou Vereador, realizar despesas de viagens?;

d) tirar um adiantamento em nome de um servidor para custear suas despesas, parece-nos absurdo;

d) proceder um empenho por estimativa, realizando gastos durante a viagem e posteriormente solicitar reembolso das despesas comprovadas, tecnicamente