



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201900013001707

INTERESSADO: GABINETE

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO N° 1170/2019 - GAB**

EMENTA: NÚCLEO EXECUTIVO DE COMPRAS E SERVIÇOS ESPECIAIS. RELAÇÕES PROTOCOLARES E INSTITUCIONAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CONVITES PARA EVENTOS FESTIVOS, COMEMORAÇÕES E HOMENAGENS. IMPOSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO DE REGALOS E OFERTA DE AUXÍLIOS FINANCEIROS SENÃO NOS CASOS EXPRESSAMENTE PREVISTOS EM LEI. NECESSÁRIA ADEQUAÇÃO DA LEI ESTADUAL N° 16.434/2008 E O RESPECTIVO REGULAMENTO.

1. Versam os autos sobre consulta formulada pelo **Núcleo Executivo de Compras e Serviços Especiais da Secretaria de Estado da Casa Civil**, sobre as despesas passíveis de realização por aquela unidade administrativa, conforme **Memorando n° 19/2019 NUECSE (7679879)**.
2. A consulente relata aumento de demanda em razão de convites dirigidos ao Chefe do Poder Executivo para casamentos, aniversários, formaturas, velórios e cerimônias diversas.
3. É o breve relatório.
4. A matéria foi enfrentada por esta Casa no processo n° 201800013001789, em que proferido o **Despacho n° 55/2019 GAB (5424028)**, *in verbis*:

*"EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSULTA. ADIANTAMENTO A SERVIDOR. LEI Nº 4.320/1964. LEI ESTADUAL 16.434/2008. RELAÇÕES PÚBLICAS PROTOCOLARES DO CHEFE DO EXECUTIVO. AQUISIÇÃO DE PRESENTES. INDÍCIOS DE DESVIO DE FINALIDADE. PROVIDÊNCIAS.*

*1. Cuida-se de consulta formulada pela **Controladoria-Geral do Estado - CGE**, relativamente à interpretação e aplicação do art. 2º, VII e § 4º, da Lei Estadual nº 16.434/2008, com a redação determinada pela Lei Estadual nº 19.468/2016, em razão de aquisições de presentes especificadas nestes autos.*

*2. A Advocacia Setorial da CGE pronunciou-se por meio do **Parecer nº 77/2018** (5281875), sustentando, em resumo, que: i) a Gerência de Monitoramento entendeu que a aplicação do adiantamento foi feita de maneira irregular, por infringência do art. 5º, I, da Lei nº 16.434/2008; ii) o regime de adiantamento consiste na entrega de numerário a servidor para realização de despesas taxativamente previstas em lei que não possam subordinar-se ao processo normal de execução; iii) o conceito legal de despesas com compras e serviços especiais consta do art. 2º, § 4º, da Lei 16.434/2008; iv) são dois os requisitos para o enquadramento naquele conceito: despesas realizadas no âmbito das relações públicas e por intermédio de unidade administrativa específica; v) o campo de atuação das relações públicas deve estar adstrito ao implemento de ações e atividades voltadas ao estabelecimento de canais de comunicação entre o governo e a sociedade; vi) o Decreto nº 48.592/2007, do Município de São Paulo, especifica despesas de natureza protocolar decorrentes de relações de ordem social, no que não se incluem presentes de qualquer natureza; vii) o Decreto nº 9.010/2017 não poderia indicar ações ou atividades passíveis de realização por meio do regime de adiantamento sem o enquadramento legal pertinente; viii) o poder normativo da Administração submete-se aos limites e comandos originados da lei regulamentada, situação não verificada no art. 2º do mencionado decreto; ix) a realização destas despesas pressupõe obediência aos princípios da Administração Pública, inclusive o da aquisição mais vantajosa; x) a responsabilidade recai sobre o ordenador de despesas da unidade orçamentária correspondente; xi) aparentemente "houve desalinhamento entre o que se considerou atividades, e, por conseguinte, despesas voltadas à conferir efetividade às ações de relações públicas governamentais e aquelas de caráter eminentemente privado, afetas apenas ao relacionamento social do chefe do Poder Executivo, infringido, por conseguinte, os princípios da Administração Pública destacados pelo caput do artigo 37 da Constituição Republicana, especialmente o da impessoalidade e da moralidade."; e, xii) é necessário procedimento de auditoria para melhor apuração dos fatos para corroborar ou refutar a conclusão provisória acima externada.*

*3. É o breve relatório.*

*4. As considerações e recomendações externadas pela Advocacia Setorial da CGE apresentam-se prudentes e adequadas à vista dos elementos informativos constantes dos autos.*

*5. De fato, a definição legal de despesas e compras especiais a serem pagas por adiantamento, encontram-se previstas no art. 2º, § 4º, da Lei Estadual nº 16.434/2008, com a redação dada pela Lei Estadual nº 19.468/2016, cuja redação é assaz vaga e genérica:*

*"Art. 2º O adiantamento destina-se ao pagamento de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, podendo ser utilizado somente nos casos de:*

*I - despesas miúdas de pronto pagamento;*

*II - despesas com viagens;*

*III - despesas com salários de presos, internos e educandos;*

*IV - despesas urgentes, em razão de emergência ou calamidade pública;*

*V - despesas de caráter sigiloso ou reservado.*

*VI - despesas com diárias. - [Acrescido pela Lei nº 16.788, de 17-11-2009.](#)*

*VII - despesas com compras e serviços especiais. - [Acrescido pela Lei nº 19.468, de 27-10-216, art. 6º.](#)*

*(...)*

*§ 4º Consideram-se despesas com compras e serviços especiais aquelas realizadas no âmbito das relações públicas, em todos os níveis, por intermédio de unidade administrativa específica. - [Acrescido pela Lei nº 19.468, de 27-10-216, art. 6º.](#)*

*6. A redação legal possui densidade normativa insuficiente, pois não oferece os parâmetros necessários para a exata compreensão do tipo de despesas de que se cogita. De tão aberto, o conceito legal mostra-se imprestável, pois não é capaz de delimitar no universo das despesas públicas quais mereceriam o tratamento especial, em contrariedade ao disposto no art. 68 da Lei nº 4.320/64<sup>1</sup>.*

*7. Em outras palavras, o suporte fático descrito no § 4º do art. 2º da Lei Estadual nº 16.434/2008 é tão abrangente que se assemelha a um "cheque em branco" para o ordenador de despesa, o que é incompatível com o princípio da legalidade (art. 37, caput, CF/1988).*

*8. Em artigo sobre a evolução do princípio da legalidade, Fabrício Motta<sup>2</sup> pondera, em conclusão, que:*

*"a) do ponto de vista filosófico e político, permanece o princípio da legalidade como marco de extinção do livre arbítrio da vontade pessoal do administrador público;*

*b) como princípio que considera a lei a principal fonte de normatividade, atribuindo-lhe um valor em si mesma, a legalidade também sofre alterações em razão do disposto no item anterior. Exige-se que toda atuação administrativa seja consentânea com todos os princípios componentes do ordenamento, não sendo suficiente a existência de uma regra de atribuição de competência;*

*c) como princípio que materializa a superioridade ou o império da lei, o princípio permanece associado à ideologia democrática, continuando o Estado condicionado a atuar de acordo com o ordenamento e, inclusive, com as leis. Ainda que se possa questionar se a lei realmente é expressão da vontade geral, no sentido clássico, ela continua a submeter o poder às diretrizes emanadas dos*

*representantes do povo; (...)"*

*9. A realização de despesas públicas, quanto mais em regime de adiantamento, é matéria submetida à reserva legal, por força do art. 22, XXVII, da Constituição Federal<sup>3</sup>. As regras constitucionais sobre o orçamento público também reforçam a necessidade de autorização legislativa para a realização de despesas públicas (vide Capítulo II do Título VI) , haja vista o princípio da indisponibilidade do interesse público.*

*10. É interessante observar que as regras do inciso VI e § 4º do art. 2º da Lei Estadual nº 16.434/2008 resultaram de emenda parlamentar a projeto de iniciativa do Poder Executivo, que tinha por objetivo apenas a transferência do Núcleo do Site, unidade administrativa complementar integrante da estrutura organizacional da Agência Brasil Central ao Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador, consoante o Ofício Mensagem nº 111/2016.*

*11. No entanto, durante o processo legislativo, o Deputado Relator entendeu por bem fazer algumas emendas, entre elas, o acréscimo de dispositivo de criação, na Superintendência de Relações Públicas da Secretaria de Estado da Casa Civil, de uma unidade orçamentária denominada Núcleo Executivo de Compras e Serviços Especiais, além da alteração do art. 2º da Lei Estadual nº 16.434/2008, para a inclusão de despesas com compras e serviços especiais<sup>4</sup>.*

*12. Como é cediço, a realização de qualquer despesa pública deve perseguir a realização de algum interesse público, ou seja, o dispêndio de recursos públicos precisa reverter direta ou indiretamente para a sociedade de forma isonômica e republicana.*

*13. Impende observar, apenas como contraponto envolvendo situação inversa da tratada nos presentes autos, que a legislação proíbe o recebimento de presentes e outras vantagens por parte de autoridades públicas a fim de preservar a impessoalidade nas relações governamentais. Nos termos da Lei Estadual nº 18.846/2015:*

*"Art. 4º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Executivo estadual:*

*(...)*

*VI – receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e (...)"*

*14. Outrossim, reza o Código de Conduta Ética da Alta Administração Estadual, instituído pelo Decreto Estadual nº 5.462, de 09 de agosto de 2001:*

*"Art. 9º - É vedada à autoridade pública a aceitação de presentes, salvo de autoridades estrangeiras nos casos protocolares em que houver reciprocidade.*

*Parágrafo único. Não se consideram presentes, para os fins deste artigo, os brindes que:*

*I - não tenham valor comercial;*

*II - distribuídos por entidades de qualquer natureza a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, não ultrapassem o valor*

de R\$ 340,00 (trezentos e quarenta reais).

(...)

Art. 12 - É vedado à autoridade pública:

I - utilizar-se do cargo ou função para obter qualquer favorecimento para si ou para outrem;

(...)

III – ser conivente com erro ou infração de qualquer natureza, inclusive no tocante a regras contidas neste Código, em Códigos de Ética de Servidores Públicos e Militares do Poder Executivo Estadual ou em Código de Ética da profissão;

(...)

VI - permitir que problemas ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público ou com servidores e superiores hierárquicos;"

15. Em suma, da mesma forma que a autoridade não deve receber presentes, ela não deve adquiri-los com recursos públicos e oferecê-los, a quem quer que seja, senão a autoridades estrangeiras nos casos protocolares em que houver reciprocidade.

16. O oferecimento de presentes não se confunde com a realização de homenagens a pessoas ou instituições que tenham prestado relevantes serviços à coletividade, mediante a entrega de bens de valor simbólico como medalhas, placas, títulos honoríficos etc.

17. A Lei Estadual nº 19.058/2015, por exemplo, autoriza o uso de recursos do fundo rotativo para despesas de pequena monta e pronto pagamento concernentes à aquisição de material para festividades e homenagens. Igual caminho trilhou a Lei Estadual nº 16.836/2009 (e várias outras) sobre os fundos rotativos no âmbito da Universidade Estadual de Goiás.

18. Conforme bem observou a Advocacia Setorial da CGE, não são todas as despesas previstas no inciso VI do art. 14 do Regulamento da Secretaria de Estado da Casa Civil, aprovado pelo Decreto Estadual nº 8.457/2015, compatíveis com a Lei Estadual nº 16.434/2008 e com a Constituição Federal, notadamente a distribuição de "presentes, brindes e subvenções".

19. Assim sendo, **aprova-se o Parecer nº 77/2018**, com especial endosso à recomendação lançada em seu item 23 (realização de auditoria), ao tempo em que sugerimos ao Chefe do Executivo que promova a adequação da redação do Decreto Estadual nº 9.010/2017, bem como envie projeto de lei à Assembleia Legislativa para modificar a redação do inciso VII e o § 4º do art. 2º da Lei Estadual nº 16.434/2008, conferindo-se a necessária densidade normativa suficiente para o atingimento de sua finalidade, na linha dos modelos normativos congêneres declinados no número vi do item 2 e no item 17.

20. Encaminhem-se os autos à **Controladoria-Geral do Estado, via Advocacia Setorial**, para os fins de mister. Antes, encaminhe-se missiva ao Chefe do Poder Executivo, instruindo o expediente com cópia do **Parecer nº 77/2018** e do presente Despacho."

5. A partir das orientações acima reproduzidas, entende-se não ser possível, com base no art. 2º, VIII, da Lei estadual nº 14.434/2008 a aquisição de flores, chocolates, *souvenirs* ou coisas do gênero para presentear pessoas que convidam o Chefe do Poder Executivo, por ocasião de eventos comemorativos.

6. Ressalvada a existência de lei autorizativa, que enuncie os critérios de escolha dos homenageados, de forma isonômica, razoável e impessoal, e dotação orçamentária específica, também não é possível adquirir flores para velório ou eventos similares com base no dispositivo legal em questão.

7. Da mesma forma, o art. 2º, VIII, da Lei Estadual 14.434/2008 não dá suporte à concessão de “ajuda financeira” para cerimônias de colação de grau ou formaturas em que seja homenageado o Chefe do Poder Executivo. A prestação de homenagem em tais casos há de ser absolutamente desinteressada de qualquer tipo de retribuição proveniente do erário.

8. Não é demais lembrar que o princípio republicano consagrado no art. 1º da Constituição Federal repele qualquer situação de uso de bens ou recursos públicos para atendimento de finalidades exclusivamente privadas. Sobre tal postulado, confira-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*"O postulado republicano – que repele privilégios e não tolera discriminações – impede que prevaleça a prerrogativa de foro, perante o STF, nas infrações penais comuns, mesmo que a prática delituosa tenha ocorrido durante o período de atividade funcional, se sobrevier a cessação da investidura do indiciado, denunciado ou réu no cargo, função ou mandato cuja titularidade (desde que subsistente) qualifica-se como o único fator de legitimação constitucional apto a fazer instaurar a competência penal originária da Suprema Corte (CF, art. 102, I, b e c). Cancelamento da Súmula 394/STF (RTJ179/912-913). **Nada pode autorizar o desequilíbrio entre os cidadãos da República.** O reconhecimento da prerrogativa de foro, perante o STF, nos ilícitos penais comuns, em favor de ex-ocupantes de cargos públicos ou de ex-titulares de mandatos eletivos transgride valor fundamental à própria configuração da ideia republicana, que se orienta pelo vetor axiológico da igualdade. A prerrogativa de foro é outorgada, constitucionalmente, *ratione muneris*, a significar, portanto, que é deferida em razão de cargo ou de mandato ainda titularizado por aquele que sofre persecução penal instaurada pelo Estado, sob pena de tal prerrogativa – descaracterizando-se em sua essência mesma – degradar-se à condição de inaceitável privilégio de caráter pessoal." [[Inq 1.376 AgR](#), rel. min. Celso de Mello, j. 15-2-2007, P, DJ de 16-3-2007.]*

9. A Lei Maior também consagra o princípio da soberania popular assim definido por Ingo Wolfgang Von Sarlet,<sup>1</sup> *verbis*:

*O postulado liberal-democrático de que todo o poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido (ou na acepção atribuída a Abraham Lincoln, de que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo) acabou assumindo, portanto, também na CF, uma feição particularmente reforçada mediante a*

*ampliação dos espaços da assim chamado democracia participativa no texto constitucional, assegurando-lhes, ademais, a condição de direitos políticos fundamentais, designadamente, o plebiscito, o referendun e a iniciativa popular legislativa, de modo que se pode de fato falar, como o faz Paulo Bonavides, em um direito à democracia e mesmo um direito à democracia participativa na condição de direito subjetivo, sem prejuízo da dimensão objetiva que caracteriza o princípio democrático e o da soberania popular na condição de princípios estruturantes.*

10. O Estado, como regra, não desempenha atividade empresarial e, por isso, retira do povo os recursos de que necessita para manutenção da máquina administrativa e prestação de serviços públicos por meio da tributação. Aos inúmeros direitos garantidos na Constituição corresponde o dever fundamental de pagar tributos Assim sendo, não se admite a utilização de recursos públicos em atividades que não contribuam, ainda que indiretamente, para realização dos objetivos previstos no art. 3º da Constituição Federal.<sup>2</sup>

11. É preciso ter presente ainda que a Administração Pública rege-se, entre outros, pelos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, o que inviabiliza a utilização de recursos públicos para a oferta de presentes a certas pessoas pelo fato de terem algum relacionamento com autoridades públicas. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a inconstitucionalidade de destinação de recursos públicos para eventos particulares, senão vejamos:

*"(...) o art. 2º da Lei distrital 3.189/2003, ao exigir a destinação de verba pública ao custeio de evento particular, com fins lucrativos, sem a necessária contrapartida (...), desatende ao princípio republicano e à impessoalidade administrativa. Como bem afirmou o advogado-geral da União, "a destinação de verbas públicas para o custeio de evento cultural tipicamente privado, sem amparo no regime jurídico-administrativo, traduz-se em favorecimento a segmento social determinado, incompatível, portanto, com o interesse público e com os preceitos constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, caput, da Constituição da República)". Ademais, constato que a inconstitucionalidade material também alcança o art. 1º, o qual dispõe sobre a inclusão "no calendário de eventos oficiais do Distrito Federal o Brasília Music Festival, a ser realizado anualmente, preferencialmente no mês de setembro". Isso porque o referido artigo, apesar de parecer irrelevante, concede ao particular especificamente envolvido favorecimento desproporcional, ao assegurar, por exemplo, seja seu evento divulgado por propaganda oficial, o que não se coaduna com os princípios da impessoalidade administrativa. Faz-se necessário ressaltar que, na hipótese, em que pese a roupagem supostamente geral dos arts. 1º e 2º da Lei 3.189/2003, tem-se que, na realidade, ambos possuem destinatário muito específico. É que o Brasília Music Festival, ao contrário do que se depreende de leitura imediata do diploma legislativo, é evento previamente idealizado e planejado por um único e conhecido empreendedor particular, o qual poderá, de forma indeterminada no tempo, organizar seu evento com exclusividade e apoio financeiro direto do Governo do Distrito Federal." [[ADI 4.180](#), voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 11-9-2014, P, DJE de 7-10-2014.]*

*"O princípio da moralidade administrativa – enquanto valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico – condiciona a legitimidade e a validade dos atos estatais. A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do poder público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado." [ADI 2.661 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 5-6-2002, P, DJ de 23-8-2002.]*

12. Em resumo, cumpre reiterar a recomendação contida no **Despacho nº 55/2019 GAB** (5424028), proferido no processo n. 201800013001789, no sentido de alterar a legislação em referência para que fiquem claras as despesas passíveis de realização em regime de adiantamento, em vista das relações institucionais mantidas pelo Governador do Estado e da necessária observância aos princípios fundamentais da República, vedando-se expressamente gastos com presentes de toda ordem aos anfitriões em eventos particulares comemorativos ou fúnebres.

13. Orientada a matéria, volvam os autos à **Secretaria de Estado da Casa Civil, via Procuradoria Setorial**, para os devidos encaminhamentos. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa** e na **Chefia do CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

1 *Curso de direito constitucional. 4ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015*

2 *"Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*

*III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a) Geral do Estado, em 22/07/2019, às 12:53, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **8185813** e o código CRC **570FA3B6**.

---

ASSESSORIA DE GABINETE  
PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010  
- GOIANIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201900013001707



SEI 8185813