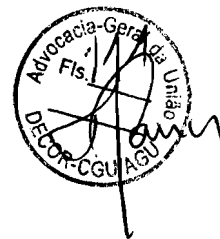




ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS



PARECER Nº 137/2011/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO: 00401.002015/2010-70.

INTERESSADOS: Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio Grande do Sul.

ASSUNTO: Aquisição de bebidas alcoólicas pelos Comandos Militares.

AQUISIÇÃO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS –
ACORDÃO TCU Nº 2.890/2009 - PRINCÍPIO
DA RAZOABILIDADE - COMEMORAÇÕES
OFICIAIS DAS FORÇAS ARMADAS –
POSSIBILIDADE.

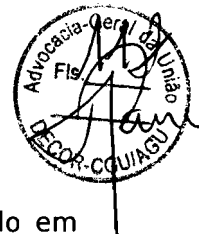
Senhora Coordenadora-Geral,

1. Cuida o presente expediente de pedido de manifestação da Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio Grande do Sul – CJU/RS sobre a possibilidade jurídica da aquisição, por unidade do Exército Brasileiro, de bebidas alcoólicas para eventos comemorativos que guardem correlação com os objetivos institucionais da Organização Militar (Ex: Festa do patrono da Arma, formatura de diplomações, etc).

2. Na espécie foi carreada a Orientação expedida pela Secretaria de Economia e Finanças do Exército Brasileiro, prevendo a possibilidade de aquisição de bebida alcóolica, conforme documento às fls. 02:

“2. Após reestudar o assunto sob o aspecto técnico-normativo, esta Secretaria resolveu retificar o ofício em referência com as considerações que se seguem:

a. As aquisições desse tipo de artigo devem pautar-se pela extrema parcimônia em suas quantidades, ser esporádicas, restringindo-se ao mínimo necessário à utilização em festividades e eventos comemorativos que guardem correlação com os objetivos institucionais da Organização Militar, tais como aniversário da UG, festa do patrono da Arma ou Serviço, formatura de diplomações, término de cursos e outros similares;”



3. O Ordenador de Despesa do 7º Batalhão de Infantaria Blindado, localizado em Santa Cruz/RS, solicitou manifestação sobre a aventada possibilidade, conforme Ofício nº 25/2010-SALC de fls. 01.

4. A Consultoria Jurídica da União naquele Estado se manifestou às fls. 03/05, pela impossibilidade da aquisição em face de pronunciamentos da Corte de Contas sobre o tema, contudo, considerando a repercussão da matéria para outras unidades da administração pública federal, solicitou o encaminhamento do feito a este Departamento (fl. 03/05).

5. Para a apreciação do assunto foi solicitada manifestação das Consultorias Jurídicas Adjuntas dos Comandos Militares e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, nos termos da cota de fls. 10.

6. O Comando do Exército ratificou os termos da Nota da 3ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército, com base no Acórdão nº 2.890, de 2009 do Plenário do TCU, conforme informado pelo Departamento Geral de Pessoal do Exército Brasileiro (fls. 14/20).

7. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa tem orientado que a compra de tais itens deve ser devidamente justificada em face dos princípios da moralidade e da proporcionalidade (Nota nº 160/2011/CONJUR-MD/AGU, fl. 21/25).

8. A Consultoria Jurídica Adjunta junto ao Comando da Marinha apresentou manifestação às fls. 96, no sentido de que:

- a) "os gastos com bebidas alcoólicas no âmbito da Administração Naval são realizados com extrema parcimônia, vinculados rigorosamente às festividades e homenagens que dizem respeito a eventos institucionais do órgão ou entidade da sua estrutura administrativa, reforçados nos princípios da moralidade, proporcionalidade, economicidade e razoabilidade administrativas;
- b) tais despesas, são sempre relacionadas a cerimônias e eventos que sejam considerados indispensáveis à divulgação da imagem da Marinha, quer perante à sociedade brasileira, quer perante órgãos e instituições estrangeiras, como nas situações de recepções oficiais realizadas pelos navios desta Força quando em visita a portos no exterior; e



- c) é de ser ressaltado, que a justificativa para tais gastos encontra suporte no fato das referidas despesas estarem atreladas, exclusivamente, aos gastos com festividades e homenagens (ND 339030.15), atinentes a eventos institucionais do órgão ou entidade, especificado no Plano de Comunicação Social da Marinha, previamente aprovados por autoridade competente.”

9. A Consultoria Jurídica junto ao Comando da Aeronáutica informou que naquele Comando, segundo informação que lhe consta, não há aquisição de bebidas alcoólicas, mas entende razoável a sua aquisição para recepções de comitivas estrangeiras, eis que se estaria diante de uma situação esporádica e justificável.

10. Por fim, carreu-se aos autos manifestação exarada pela CJU/AL sobre o tema, obtida no Sistema de Consultoria - SISCON (fls. 98/110).

11. É o breve relatório.

12. A orientação do Tribunal de Contas da União é clara em não permitir a realização de despesas com festividades, eventos comemorativos, sem a comprovação da vinculação do evento às finalidades institucionais das entidades, conforme se verifica no próprio Acórdão de nº 2890/2009 do Plenário do TCU, colacionado pela CJU/RS nos autos, senão vejamos:

“SUMÁRIO.

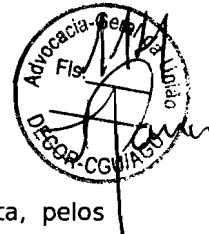
RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. É admissível a realização de despesas com festividades, eventos comemorativos, hospedagens, recepções e homenagens somente quando vinculadas à finalidade da entidade.

2. Não é regular a compra de bebidas alcoólicas, como uísque e cerveja em lata, sem a comprovação de vinculação a evento de caráter institucional ou atinente à finalidade da entidade.

[...]

19. Cumpre realçar que a jurisprudência deste Tribunal tem sido no sentido de que despesas com festividades, eventos comemorativos, hospedagens, recepções e homenagens somente podem ser realizadas se vinculadas à finalidade da entidade (Acórdãos nº 367/2009 e 128/1998, ambos da 2ª Câmara). De fato, observo que a maioria das despesas, a exemplo dos eventos de encerramento do período letivo, está relacionada com os objetivos da instituição. Além disso, se essas despesas estão embutidas no valor dos cursos oferecidos pela entidade, conforme alegado



pelo recorrente, tais custos são custeados, ainda que de forma indireta, pelos próprios alunos.

20. Todavia, entendo que o recorrente não logrou demonstrar que as despesas referentes à compra de bebidas alcoólicas destinadas ao Gabinete da Presidência estão em consonância com os objetivos da entidade definidos no Decreto-lei nº 8.621/46 e no Decreto nº 61.843/67, que regulamenta as atividades do Senac. Além disso, tais despesas são incompatíveis com o princípio constitucional da moralidade administrativa, ao qual estão submetidas as entidades integrantes do Sistema "S".

13. Verifica-se o que Tribunal de Contas da União entende que as despesas realizadas com a compra de bebidas alcoólicas ofendem ao princípio da moralidade, caso não estejam em consonância com os objetivos institucionais da entidade.

14. Vigem para os Comandos Militares o Decreto nº 6.806, de 25 de março de 2009, nos seguintes termos:

Art. 1º É delegada competência ao Ministro de Estado da Defesa, vedada a subdelegação, para aprovar o Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas.

Art. 2º O Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas, cujas prescrições serão aplicáveis às situações diárias da vida castrense, estando o militar de serviço ou não, em área militar ou em sociedade, nas cerimônias e solenidades de natureza militar ou cívica, terá por finalidade:

I - estabelecer as honras, as continências e os sinais de respeito que os militares prestam a determinados símbolos nacionais e às autoridades civis e militares;

II - regular as normas de apresentação e de procedimento dos militares, bem como as formas de tratamento e a precedência; e

III - fixar as honras que constituem o Cerimonial Militar no que for comum às Forças Armadas.

[...]

Art. 6º O cerimonial específico de cada Força Singular será aprovado por ato do Ministro de Estado da Defesa ou, por subdelegação deste, do respectivo Comandante.

Art. 7º O Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas deverá ser aprovado pelo Ministro de Estado da Defesa no prazo de sessenta dias a contar da data de publicação deste Decreto.



15. Deste modo, verifica-se que faz parte dos objetivos institucionais das Forças Armadas, a realização de cerimônias e eventos comemorativos, em consonância com a doutrina militar.

16. Quanto a isso, cumpre ressaltar que a Presidência da República, em face de suas peculiaridades institucionais, também está autorizada a adquirir bebidas alcoólicas para os eventos oficiais, como se verifica no Acórdão nº 230/2006 do TCU:

7. DESPESAS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E SIMILARES

Na análise da questão abordada neste item, uma das dificuldades defrontadas refere-se à inexistência de critérios claramente definidos quanto às despesas aceitáveis. Sabe-se, contudo, que o atendimento às peculiaridades da Presidência da República (art. 47 do Decreto 93.872/86) demanda uma diversidade bem maior de despesas que aquelas ordinariamente empregadas no custeio da Administração e comumente enquadradas como de 'pequeno vulto' (art. 45 do mesmo Decreto).

No caso das peculiaridades, submetidas ao regime especial de execução de que trata o art. 47 do Decreto 93.872/86, a margem de liberdade do Gestor é maior não só quanto ao objeto mas também quanto ao valor das operações, não se aplicando os limites disciplinados na Portaria 95/2002 do Ministério da Fazenda.

Nesse contexto, a legitimidade da despesa não está ligada somente a seu objeto ou valor, mas também à destinação. Na auditoria, observaram-se, por exemplo, aquisições de produtos que, em outras circunstâncias, seriam questionáveis, como é o caso de aquisições de bebidas alcoólicas ou de gêneros alimentícios refinados, realizadas ao longo dos vários exercícios considerados (2002 a 2005).

Em se tratando da Presidência da República, porém, deve-se ponderar que as peculiaridades da Instituição incluem, por exemplo, despesas com "eventos sociais nas residências oficiais do Presidente e Vice-Presidente da República" (Portaria 612/1997, da Secretaria-Geral da Presidência da República, editada em consonância com o disposto no art. 47 do Decreto 93.972/86¹), ou recepção a chefes de Estados estrangeiros em visita ao País.

Do exame dos comprovantes fiscais anexados aos processos (com a mesma amostra indicada no item 6) não se constataram irregularidades evidentes, considerando-se as peculiaridades da Unidade. Uma análise exaustiva, contudo,

¹ Art. 47. A concessão e aplicação de suprimento de fundos, ou adiantamentos, para atender a peculiaridades dos órgãos essenciais da Presidência da República, da Vice-Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Saúde, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, bem assim de militares e de inteligência, obedecerão ao Regime Especial de Execução estabelecido em instruções aprovadas pelos respectivos Ministros de Estado, vedada a delegação de competência. (Redação dada pelo Decreto nº 7.372, de 2010)

Parágrafo único. A concessão e aplicação de suprimento de fundos de que trata o caput restringe-se: (Redação dada pelo Decreto nº 7.372, de 2010)

I - com relação ao Ministério da Saúde: a atender às especificidades decorrentes da assistência à saúde indígena; (Incluído pelo Decreto nº 7.372, de 2010)

II - com relação ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: a atender às especificidades dos adidos agrícolas em missões diplomáticas no exterior; e (Incluído pelo Decreto nº 7.372, de 2010)

III - com relação ao Ministério das Relações Exteriores: a atender às especificidades das repartições do Ministério das Relações Exteriores no exterior. (Incluído pelo Decreto nº 7.372, de 2010)



ficou prejudicada em função do prazo e extensão dos trabalhos de auditoria, da subjetividade dos critérios envolvidos (que tipo de bebida e em que quantidade é apropriada para cada tipo de evento ou de recepção que ocorre nos palácios ou residências oficiais, por exemplo) e da ausência, nos autos, de informações detalhadas sobre a finalidade das aquisições - fato que motiva a formulação de determinação à Unidade.

[...]

17. Acrescente-se, que no âmbito militar, as festas nacionais têm especial relevo, e tal como na Presidência da República, existem peculiaridades no recebimento de autoridades civis e militares, considerando, ainda, que guardam relação direta com a atividade das Forças Armadas.

18. Em razão do exposto, a orientação firmada pelo Comando do Exército não contraria os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa, na medida em que as despesas são realizadas no interesse da administração castrense para a comemoração de datas especiais para a corporação e desde que não excedam o razoável, nos termos dos regulamentos expedidos conforme o art. 6º do Decreto nº 6.806, de 25 de março de 2009.

19. Ademais, deve o Administrador se pautar pelo princípio da economicidade, não se adquirindo bebidas alcoólicas de valor excessivo. Deverá, ainda, observar o disposto nos artigos 14 e 15 da Lei nº 8.666, de 1993², justificando devidamente a quantidade e as especificações das bebidas a serem adquiridas, bem como a finalidade da compra. Nesse sentido Hely Lopes Meirelles:

“Na licitação para compra a Administração deve especificar o objeto a ser adquirido, indicando, pelo menos, a qualidade e a quantidade a ser comprada, bem como as condições em que deseja adquirir (art. 14 e 15).

A perfeita caracterização do objeto da compra é essencial para possibilitar a correta formulação das propostas e o oferecimento de vantagens do negócio, uma vez que se trata de operações tipicamente comerciais (exceto no caso de bens imóveis, em que a compra será sempre civil). Como ato de comércio, por parte do vendedor, a compra de coisas móveis pela Administração se reveste das mesmas características

² Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (Regulamento)

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

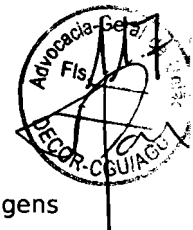
II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Leislis




dos negócios mercantis, sendo lícita e normal a competição de preços e vantagens de pagamento, que devem ser sempre aproveitadas pelo Poder Público na forma usual do comércio de particulares. Essa orientação foi consagrada na legislação anterior e mantida na atual, estabelecendo que as compras, sempre que possível e conveniente, deverão 'submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado (art. 15, III).'³

20. Diante do exposto, não vejo óbice jurídico à aquisição de bebidas alcoólicas, como bem frisou a orientação do Comando do Exército, desde que, "com extrema parcimônia em suas quantidades, ser esporádicas, restringindo-se ao mínimo necessário à utilização em festividades e eventos comemorativos que guardem correlação com os objetivos institucionais da Organização Militar."

21. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 1º de setembro de 2011.


Leslei Lester dos Anjos Magalhães
Advogado da União

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 14ª Ed. São Paulo ; Malheiros, 2006, p. 64.