



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 01606/06*

Origem: Secretaria de Finanças de João Pessoa

Natureza: Adiantamento

Responsáveis: José Edísio Simões Souto / Antônio Augusto de Almeida / Douraci Vieira dos Santos /  
Nonato Bandeira / Andréa Maria Batista da Silva / Tomaz Pires dos Santos Neto /  
Antônio Cláudio da Conceição de Almeida / Ronildo Monteiro Ferreira

Advogados: José Vandalberto de Carvalho / Carlos Roberto Batista Lacerda

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**ADIANTAMENTO.** Prestação de contas. Exercício de 2006. Informalidade na realização de procedimentos e apresentação de documentos. Falhas formais. Ausência de contestação quanto aos serviços prestados ou bens adquiridos. Regularidade com ressalvas. Recomendação.

**ACÓRDÃO AC2 – TC 02029/12**

**RELATÓRIO**

1. O presente processo foi constituído em 10/03/2006 (fl. 2), para análise da prestação de contas de adiantamentos concedidos no âmbito de várias Secretarias Municipais de João Pessoa.
2. Em seu Relatório Inicial de fls. 67/70, a d. Auditoria externou contarem 12 adiantamentos em análise no processo, no valor total de R\$ 81.500,00, por amostragem, houve a análise de seis deles em razão dos valores de maior relevância e foram identificadas irregularidades.
3. Notificados, os interessados apresentaram, através do Procurador Geral do Município de João Pessoa, defesa às fls. 76/89 e documentos às fls. 90/355.
4. Em sua análise, a d. Auditoria apresentou as seguintes conclusões com os respectivos responsáveis:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 01606/06

Irregularidades	Responsáveis	Fls.
a) Pagamento de despesas que estão subordinadas ao processo normal de aplicação.	Andréa Maria Batista da Silva	11, 12, 15, 16 e 358
b) Não houve anulação da dotação do montante não aplicado. c) Não cumprimento dos arts. 26 e 34 da Lei Municipal 10.679/05. d) Divergência de informações entre os documentos comprobatórios e os dados constantes nas fichas de adiantamentos, dentre as quais destaca-se a do valor aplicado e o valor recolhido.	Gervásio Bonavides Mariz Maia	129, 358 e 359
e) Processo de adiantamento sem as respectivas notas de empenho. f) Não cumprimento do art. 2º, da Resolução TC 09/97. g) Não cumprimento dos arts. 26 e 34 da Lei Municipal 10.679/05.	Antônio Augusto de Almeida	03, 81, 137 a 138, 10, 141, 359 e 360
h) Pagamento de um mesmo tipo de despesa a prestadores de serviços distintos com valores diferentes. i) Despesas sem recibos de pagamento. j) Despesas sem notas fiscais e sem recibos de pagamento.	Tomaz Pires dos Santos Neto	360  <b>16 a 19, 22 e 23</b>
k) Divergência entre a data de emissão da nota fiscal e do recibo de pagamento. l) Nota Fiscal sem data. m) Despesas sem notas fiscais. n) Pagamento de despesas que estão subordinadas ao processo normal de aplicação.	Antônio Cláudio da Conceição de Almeida	48 a 64, 85 e 164
o) Atraso na apresentação da prestação de contas. p) Não houve anulação da dotação do montante não aplicado. q) Não cumprimento dos arts. 26 e 34 da Lei Municipal 10.679/05. r) Divergência de informações entre os documentos comprobatórios e os dados constantes nas fichas de adiantamentos, dentre as quais destaca-se a do valor aplicado e o valor recolhido.	Douraci Vieira dos Santos	167 a 329, 349 e 363
s) Despesas sem recibo de pagamento e com nota fiscal sem data. t) Despesas sem recibos de pagamento.	Ronildo Monteiro Ferreira	365



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 01606/06*

5. O Ministério Público, em Parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, após expor seus fundamentos, às fls. 368/374, opinou pela: **irregularidade** das contas inerentes aos adiantamentos, excetuando dois deles de responsabilidade do Sr. GERVÁSIO BONAVIDES MARIZ MAIA e Sra. DOURACI VIEIRA DOS SANTOS; **imputação de débito** aos ordenadores de despesa e responsáveis, solidariamente, dos valores insuficientemente comprovados; e **recomendação** à Procuradoria do município de João Pessoa no sentido de providenciar a cobrança da multa no valor de R\$ 2.000,00 à Sra. DOURACI VIEIRA DOS SANTOS, em razão da apresentação intempestiva de prestação de contas.

6. Às fls. 376/377, através de representante devidamente habilitado, a Sra. DOURACI VIEIRA DOS SANTOS requereu cópia de documentos.

7. Foi relator do processo o Conselheiro Marcos Ubiratan Guedes Pereira. Após sua aposentadoria o processo foi redistribuído. O processo constou da pauta da sessão da Primeira Câmara de 30/07/2009, sob a relatoria do Auditor Oscar Mamede Santiago Melo, mas foi retirado, por insuficiência de quorum, em face de impedimento do Conselheiro José Marques Mariz. Foi remetido à Segunda Câmara, na qual foi distribuído ao Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, atualmente, sob minha relatoria, por sucessão.

8. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.

**VOTO DO RELATOR**

9. A prestação de contas deve apresentar-se em sua completude, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Deve evidenciar a adequação dos procedimentos adotados para a execução da despesa, e, principalmente, demonstrar o mérito alcançado, ou seja, **a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços**, bem como a conquista de bons resultados para a coletividade. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucional previsto: Veja-se:

*CF/88. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 01606/06

*II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;”*

10. A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei 4.320/64, recepcionada pelo atual modelo constitucional, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:

*Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

*§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:*

*I - a origem e o objeto do que se deve pagar;*

*II - a importância exata a pagar;*

*III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*

*§ 2º A liquidação da despesa por **fornecimentos feitos ou serviços prestados** terá por base:*

*I - o **contrato**, ajuste ou acordo respectivo;*

*II - a **nota de empenho**;*

*III - os **comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço**.*

11. De mais a mais, o Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrar a sua escorreita aplicação sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

*“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada”.*

12. Conclui-se, portanto, que, se recursos públicos são manuseados e não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente, os respectivos gestores atraem para si a consequente responsabilidade pelo ressarcimento dos gastos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 01606/06*

irregulares que executaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE 18/93.

13. No ponto, as prestações de contas dos adiantamentos listados nos autos, se de um lado pecam em algumas formalidades inerentes à completeza das comprovações, de outro não sinalizam hipótese de imputação de débito.

14. Apesar de em determinados casos assinalados pela Auditoria não estarem presentes notas fiscais e recibos, constam notas de balcão e relação pormenorizada das despesas efetuadas (fls. 46/47 e 131/132), todas de pequena monta por vez para atender as mais simples e elementares necessidades da pública administração.

15. Nesse contexto, calha timbrar a visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega<sup>1</sup>, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas sobre a dicotomia entre a regularidade dos procedimentos públicos e a conquista de resultados. *In verbis*:

*“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”.*

16. Assim, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja a satisfação das necessidades coletivas. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e principalmente, no aspecto da operacionalidade, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços*

---

<sup>1</sup> NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 01606/06*

*urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*<sup>2</sup>

17. Com essas observações, as falhas subsistentes, examinadas juntamente com outros tantos fatos componentes do universo da prestação de contas, não se mostram capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão em exame.

18. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

*“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)*

*Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.*<sup>3</sup>

19. Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, os fatos remanescentes, apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, não justificam a imoderada reprovação das contas, sendo, assim, VOTO pela regularidade com ressalvas das prestações de contas dos adiantamentos em análise, com recomendações à atual gestão para que aprimore a prestação de contas dos próximos adiantamentos concedidos.

---

<sup>2</sup> VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.

<sup>3</sup> “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 01606/06*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 01606/06**, referentes à prestação de contas de adiantamentos concedidos no âmbito de várias Secretarias Municipais de João Pessoa, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em: **I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as prestações de contas dos adiantamentos em análise, expedindo-se provisões de quitação em favor dos responsáveis; e **II) RECOMENDAR** à atual gestão que aprimore a prestação de contas dos próximos adiantamentos concedidos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 04 de dezembro de 2012.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho  
**Presidente em exercício**

Conselheiro André Carlo Torres Pontes  
**Relator**

Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira  
**Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB**