



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03358/08

Administração Direta Municipal. Prefeitura de João Pessoa. Secretaria Municipal de Finanças. Adiantamento. Exercício de 2008. Regularidade dos adiantamentos nº 28385/28397/28432/55874/55880/55889/34716/34721/34726/50637/50644. Regularidade com ressalvas dos adiantamentos nº 34065/ 34079/34087/50166/50174/50178. Quitação dos responsáveis. Recomendação.

ACÓRDÃO AC1-TC - 2488 /2016

RELATÓRIO:

Tratam os presentes autos da análise da prestação de contas dos adiantamentos concedidos no exercício de 2008, enviados a esta Corte pela Secretaria Municipal de Finanças de João Pessoa, em atendimento à Resolução RN-TC-09/97. O vertente feito examina 17 (dezessete) adiantamentos concedidos, entre os meses de abril a junho de 2008, no valor de R\$ 98.500,00, correspondendo a uma amostragem de 57,87% dos instrumentos de regime especial de despesa do período.

Em análise exordial (relatório fls. 88/92, 16/07/2010), a Auditoria concluiu pela existência de número significativo de irregularidades, em quase todos os procedimentos, dentre elas: ausência de anulação do saldo a recolher; divergência de informações entre os documentos comprobatórios e os dados constantes nas fichas de acompanhamento dos adiantamentos; recibos em nome da Prefeitura ao invés do responsável; pagamento sem recibo ou nota fiscal.

Regularmente citados, os responsáveis pelos adiantamentos (beneficiários e autoridade concedente) atravessaram carta de defesa (DOC. TC nº 09994/10, fls. 109/115), escoltada de documentação de suporte (fls. 116/179), contestando as falhas apontadas na peça instrutória inaugural.

De retorno a Auditoria, o perscrutar das razões apresentadas desdobrou-se na emissão de relatório (fls. 182/187), cuja conclusão apontou para manutenção da maior parte das eivas prefacialmente identificadas.

Convocado a opinar, o Ministério Público de Contas, por meio de Cota (fls. 188/189), lavrada pela Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, por entender frustrada a citação à Sra. Bernadete de Lourdes Nunes, pugnou pela renovação da ciência à interessada, em atenção ao princípio da ampla defesa.

Acatando a sugestão ministerial, o Relator determinou a citação da Sra. Bernadete de Lourdes Nunes, tendo a mesma acudido aos autos (DOC. TC nº 18.304/12, fls. 192/332). Ao se debruçar sobre os argumentos e documentos aviados pela beneficiária pelo adiantamento, a Unidade Técnica exarou relatório (fls. 334/336) sem alterações a conclusão contida na instrução primeira.

Novamente instado a se manifestar, o Parquet, por meio de nova Cota (fl. 337), subscrita pela Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, requereu a devolução ao Órgão Auditor para que explicitasse quais as despesas são efetivamente não comprovadas e o valor que perfazem, porquanto a ausência de recibo de quitação, ou outro documento que ateste a prestação do serviço ou a entrega do bem, constitui-se em despesa não comprovada.

Em atenção à propositura do MPJTCE, o Relator determinou a Divisão de Auditoria competente com o fito de emissão de relatório complementar de instrução. Em nova peça instrutória (fls. 339/344), o Órgão Auditor, em 30/06/2014, assim se posicionou:

1. Irregularidades do Adiantamento nº 28385/28397/28432:

- **Do ordenador da Despesa - Sr. Raimundo Nunes Pereira (Secretário da SEDESP/PMJP):**

1.1. Não houve a anulação do montante não aplicado do saldo a recolher, (art. 34, IX da Lei nº 10.679/05);

1.2. Divergência de informações entre os documentos comprobatórios e os dados constantes nas fichas de acompanhamento dos adiantamentos (Anexo I da Resolução TC 097/97), dentre as quais destacamos o valor aplicado e o valor recolhido.

- **Do responsável pelo adiantamento: Sr. Roberto da Costa Vital:**

1.3. Recibos em nome da Prefeitura Municipal, (art. 18 da Lei nº 10.679/05).

2. Irregularidades do Adiantamento nº 34065/34079/34087:

- **Do ordenador da Despesa - Sr. José Edísio Simões Souto (Secretário de Finanças do Município):**

2.1. Não houve a anulação do montante não aplicado do saldo a recolher, (art. 34, IX da Lei nº 10.679/05);

2.2. Divergência de informações entre os documentos comprobatórios e os dados constantes nas fichas de acompanhamento dos adiantamentos (Anexo I da Resolução TC 097/97), dentre as quais destacamos o valor aplicado e o valor recolhido;

2.3. Despesas não comprovadas com material de consumo no valor de R\$ 81,00.

- **Da responsável pelo adiantamento - Sra. Gilmar Bezerra Caetano de Araújo:**

2.4. Pagamentos sem Recibo/Nota Fiscal (art.17, da Lei nº 10.679/05), no valor de R\$ R\$ 7.334,70 (R\$ 3.830,20 + R\$ 3.504,50).

3. Irregularidades do adiantamento nº 55874/55880/55889.

- **Da ordenadora da despesa – Sra. Estelizabeth Bezerra de Souza:**

3.1. Não houve anulação do montante não aplicado do saldo a recolher (art. 34, IX da Lei nº 10679/2005);

3.2. Divergência de informações entre os documentos comprobatórios e os dados constantes nas fichas de acompanhamento dos adiantamentos (Anexo I da Resolução do TC 097/97).

- **Da responsável pelo adiantamento - Sra. Bernadete de Lourdes Nunes:**

3.3. Recibos em nome da Secretaria/Prefeitura Municipal (art. 18 da Lei nº 10.679/2005);

3.4. Pagamentos sem Recibo/Nota Fiscal (art. 17, da Lei nº 10. 679/2005), no montante de R\$ 3.176,10.

3.5. Serviços realizados por pessoas físicas, cuja natureza é de serviço continuado, sendo essencialmente de manutenção e limpeza e outro de secretária e arquivista, descaracterizando as condições exigidas para a concessão de adiantamento, que são despesas extraordinárias ou urgentes que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação (art. 2º da Lei nº 10.679/2005).

4. Irregularidades do Adiantamento nº 50166/50174/50178.

- **Do ordenador da despesa: Sr. José Edísio Simões Souto (Secretário de Finanças do Município):**

4.1. Não houve a anulação do montante não aplicado do saldo a recolher, (art. 34, IX da Lei nº 10.679/05);

4.2. Divergência de informações entre os documentos comprobatórios e os dados constantes nas fichas de acompanhamento dos adiantamentos (Anexo I da Resolução TC 097/97), dentre as quais destacamos o valor aplicado e o valor recolhido.

- **Da responsável pelo adiantamento: Sra. Gilmara Bezerra Caetano de Araújo.**

4.3. Pagamentos sem Recibo/Nota Fiscal (art.17, da Lei nº 10.679/05), no somatório de R\$ 8.586,23 (R\$ 5.664,06 + R\$ 2.922,17).

Por fim, o Ministério Público Especial junto ao Tribunal emitiu parecer (nº 0218/16; fls. 345/350), lavrado pela Procuradora outrora declinada, alvitando no seguinte sentido, litteris:

a) REGULARIDADE dos Adiantamentos nº 28385/28397/28432.

b) IRREGULARIDADE da prestação de contas dos Adiantamentos de que tratam os processos de números 34065/34079/34087 e 50166/50174/50178, sob a responsabilidade da Sra. Gilmara Bezerra Caetano de Araújo, perfazendo o valor de R\$ 15.920,93 e de número 55874/55880/55889, sob a responsabilidade da Sra. Bernadete de Lourdes Nunes, no valor de R\$ 3.176,10, em virtude da não comprovação das despesas.

c) IMPUTAÇÃO DE DÉBITO às senhoras Gilmara Bezerra Caetano de Araújo e Bernadete de Lourdes Nunes, como forma de compensar os valores acima apontados.

d) MULTA, na forma do art. 56, II da LOTCE/PB e RECOMENDAÇÕES aos Ordenadores de Despesas e Responsáveis pelos adiantamentos aqui elencados, no sentido de evitar em ocasiões futuras, a ocorrência das máculas registradas na presente prestação de contas.

O processo foi agendado para a presente sessão, notificando-se os interessados.

VOTO DO RELATOR:

A Lei nº 4.320/64, recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88 – com força de lei complementar, em seu art. 65, estatui que o pagamento de despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas por estabelecimentos bancários credenciados e, **em casos excepcionais**, por meio de adiantamentos.

Já o art. 68, da mesma norma, dispõe que **o regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.**

Os preceptivos retro são auto-explicáveis, não gerando dificuldades sua interpretação. A adoção de tal regime reclama a existência de pressupostos, sem os quais o seu emprego afigura-se irregular, a saber: excepcionalidade e impossibilidade de subsunção ao processo natural de realização da despesa pública.

A princípio, em função da excepcionalidade, esse instituto deve ser utilizado de forma restrita, configurando-se exceção e não regra. Os adiantamentos visam fazer frente **a pequenas despesas** imprevisíveis e urgentes em que a mora decorrente do procedimento habitual destas possa concorrer para prejuízo aos interesses públicos. Portanto, a entrega de numerário a servidor se faz em volume mínimo.

Preliminares superadas, urge adentrar no mérito da situação fática posta em debate.

Destaque-se inicialmente a forma pouco eficiente com que fora tratado o assunto. Atos de controle só se justificam se o custo de executá-los for consideravelmente menor que o objeto a ser controlado. Por óbvio, é dispensável instituir mecanismos de fiscalização quando estes, para obtenção de seus objetivos, apresentam uma proporção, econômico-financeira, pouco favorável em relação àquilo que se deseja controlar. A razão de deixar consignadas as afirmações anteriores está no fato de este Tribunal constituir processo específico para examinar adiantamentos (17), que somados alcançam a cifra de R\$ 98.500,00, e, para tanto, demandar oitos anos até o primeiro julgamento, exigindo-se quatro intervenções da digna Auditoria e outras três do Parquet. Conte-se ainda as dezenas de citações aos interessados, os despachos redigidos pelos Gabinetes e a atuação constante da 1ª Câmara. Se convertidos o tempo e o trabalho requerido até a presente data, em valor econômico, para se chegar a uma decisão inicial, poder-se-ia evidenciar que o volume de recursos dispendidos com a finalidade fiscalizatória em muito se assemelha, ou até supera, o que se almejava vistoriar. Em outras palavras, a correlação custo-benefício é deveras insatisfatória no caso em discepção.

Este Tribunal precisa, com urgência, reexaminar suas práticas a fim de evitar a instauração de autos processuais ineficientes, que tornam questionáveis, inclusive, sua atuação na busca do aprimoramento da gestão pública.

No que concerne às irregularidades identificadas pela Auditoria entendo necessárias as ponderações debulhadas na sequência.

Sem embargos, em todos os adiantamentos tismados por falhas verificam-se duas falhas comuns a todos os ordenadores de despesas, quais sejam: Não houve anulação do montante não aplicado do saldo a recolher (art. 34, IX da Lei nº 10679/2005); divergência de informações entre os documentos comprobatórios e os dados constantes nas fichas de acompanhamento dos adiantamentos.

Tangente à ausência da anulação do montante não aplicado do saldo a recolher, naquele período, como bem assentaram as defesas, o sistema contábil municipal não permitia a realização do procedimento regrado, não se admitindo a anulação de parcela de uma despesa que o mesmo já registrara como empenhada e paga, como é o caso dos adiantamentos. Malgrado o empecilho contribua para o registro de informações, ligeiramente, descoladas da realidade e comprometa, parcialmente, a fidedignidade da informação contábil escriturada, a incorreção não pode ser atribuída, com exclusividade, ao ordenador de despesa, porquanto os agentes em testilha encontravam-se limitados pelo processamento eletrônico da informação ora disponível. Cabe recomendar a Prefeitura Municipal de João Pessoa com vistas aperfeiçoar seus sistemas de registro da informação contábil à realidade do instituto dos adiantamentos, caso não já o tenha executado.

No que toca à divergência de informações entre os documentos comprobatórios e os dados constantes nas fichas de acompanhamento dos adiantamentos, a Auditoria deixou de consignar, com clareza, a que se refere à discrepância, dificultando, inclusive, a tarefa da contestação. Através do trabalho desenvolvido pela minha Assessoria de Gabinete ficou perceptível que o desencontro suscitado ocorreu porque não havia correspondência integral entre as planilhas (fls. 12,40, 53 e 69) - nas quais são discriminados todos os credores, valores dos bens adquiridos ou serviços prestados, data, número do cheque utilizado para pagamento e responsável pelo atesto – elaboradas pela Coordenadoria Geral de Controle Interno – Prestação de Contas dos Adiantamentos – e os documentos fiscais e recibos tombados aos vertentes autos.

Entendo que, se houve descasamento entre as informações planilhadas e os documentos acostado, a Chefia do Órgão que efetuou a conferência (Coordenadoria Geral de Controle Interno) deveria ser convocada, em tempo oportuno, para dar as devidas explicações. Todavia, no meu sentir, a forma como foi redigida a imperfeição turvou a compreensão da defesa, como também da Relatoria, que foi obrigada, no instante da formatação de seu voto,

a se valer da percuciente apuração de seus Assessores para ter uma visão adequada da falha apontada. Desta feita, não considerarei a citada eiva para fins de emissão de juízo de valor.

Outra inconsistência comum a quase todos os adiantamentos discutidos é o fato de que, na maioria dos casos, os recibos emitidos pelos credores aos beneficiários do instrumento particular de despesa pública (adiantamento) apresentavam-se em nome da Prefeitura/Secretaria e não na pessoa do beneficiário, ao contrário do estabelecido no art. 18 da Lei Municipal nº 10.679/2005. A eiva em crivo tem caráter formal e não deve provocar manchas nos procedimentos ora monitorados. Ademais, a Coordenadoria de Controle Interno da Prefeitura de João Pessoa, em 17/09/2008, na análise da Prestação de Contas do Adiantamento nº 034/08 (fls. 331/332), já havia percebido a falha e alertado para adequação à norma de regência. O fato narrado bem denota que a Edilidade já estava atenta a incorreção e adotava medidas visando à solução definitiva da falta. Por este motivo, vislumbro não mais existir o que se punir ou recomendar.

Far-se-á agora uma imersão naqueles adiantamentos que apresentaram pontos específicos capazes de desdobramentos financeiros (condenação em débito).

Adiantamentos nº 55874/55880/55889.

Pagamentos sem Recibo/Nota Fiscal (art. 17, da Lei nº 10. 679/2005), no montante de R\$ 3.176,10 – responsabilidade atribuída a Sra. Bernadete de Lourdes Nunes.

Segundo se extrai da longa marcha processual a Sra. Bernadete Lourdes Nunes recebeu R\$ 7.000,00 em adiantamentos, dos quais R\$ 1.996,39 foram destinados ao pagamento de Material de Consumo; R\$ 2.990,00 a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física; R\$ 1.340,00 a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica; e R\$ 673,61 comprovadamente recolhidos à Prefeitura (saldo não utilizado).

Diz a Unidade Técnica de Instrução que despesas da ordem de R\$ 3.176,10 não se mostram integralmente comprovadas, sob o aspecto formal, vez que ora carecem de recibo, ora de nota fiscal, porém, em momento algum, simultaneamente, os dois elementos de prova inexistem.

De saída, é preciso fazer constar a ausência de contestação da entrega dos bens ou a feitura dos serviços contratados das despesas apontadas. A falha identificada circunscreve-se ao ambiente formal e a apenas uma das facetas comprobatórias (ausência de recibo ou nota fiscal).

Vale lembrar que, na esfera pública, os documentos exigidos para a comprovação formal da despesa são: empenho, atesto de entrega de bem ou prestação de serviço, recibo, nota fiscal e cópia de cheque emitido para o pagamento, ordem bancária ou similar. No presente caso, a depender da despesa, falta tão somente o recibo ou a nota fiscal.

Não custa reavivar que o sistema de controle interno da Prefeitura de João Pessoa – por intermédio de processo de prestação de contas de adiantamento, no qual o agraciado com a antecipação de numerário entrega toda a documentação das despesas incorridas e adimplidas com o referido montante - já analisou os procedimentos sob investigação e deu-lhes a chancela, no que atine a todas as despesas apresentadas, tendo, inclusive, confirmado através de documentos o recolhimento do saldo não utilizado, como notou a Auditoria. Creio não haver elementos hábeis a se contrapor ao trabalho do Controle Interno. Se a despesa de fato ocorreu (prova material) e se a dúvida paira apenas na ausência de um elemento de prova formal, estando os demais presentes e ainda considerando o mister da Controladoria municipal, posicionou-me pela relevação da falha em apreço e pela regularidade do adiantamento em questão.

Adiantamento nº 34065/34079/34087.

Despesas não comprovadas com material de consumo no valor de R\$ 81,00 – responsabilidade atribuída ao Sr. José Edísio Simões Souto.

De prima, estou convicto de que a responsabilização ao Sr. José Edísio Simões Souto é indevida, devendo ser destinada à Sra. Gilmar Bezerra Caetano de Araújo.

Ressalte-se, contudo, que não há nenhuma falha referente ao gasto em foco. Explico: o material de consumo adquirido e supostamente sem comprovação da entrega refere-se a bicos injetores substituídos em veículo da municipalidade, pela PB Pneus, juntamente com outros serviços, sob o albergue da Nota fiscal nº 2017 (fl. 50), no valor global de R\$ 576,00 (peças e serviços).

Pagamentos sem Recibo/Nota Fiscal (art.17, da Lei nº 10.679/05), no valor de R\$ R\$ 7.334,70 (R\$ 3.830,20 + R\$ 3.504,50).

Segundo se extrai da longa marcha processual a Sra. Gilmar Bezerra Caetano de Araújo recebeu R\$ 8.000,00 em adiantamentos, dos quais, conforme a Coordenadoria de Controle Interno (planilha fl. 40), R\$ 4.491,30 foram destinados ao pagamento de Material de Consumo; R\$ 2.842,00 a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física; R\$ 495,00 a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica; e R\$ 171,70 saldo não utilizado a recolher.

Do valor apontado com carente de recibo/nota fiscal (R\$ 7.334,70), R\$ 3.830,20 não possuiriam recibo ou nota fiscal, situação que espelha aquela delineada quando da análise dos adiantamentos nº 55874/55880/55889. Por esta razão, necessitam de idêntico tratamento.

Com relação ao montante restante (R\$ 3.504,50), em que não há recibo ou nota fiscal, como dito anteriormente, a Coordenadoria de Controle Interno sobre ele já havia se debruçado, avalizando tais despesas. Considerando que o Controle Interno aquiesceu com a regularidade dos gastos incorridos, nesse tocante desonerando os beneficiários de suas obrigações, qualquer entendimento em contrário clama, primeiramente, pela responsabilização dos dirigentes da controladoria, que sequer foram convidados a participar da contenda.

Outrossim, estaríamos diante retrabalho. Na esteira do TCU, para darmos mais eficiência e celeridade à nossa atuação, é imperiosa a adoção de mecanismos que evitem a dobra de trabalhos. Naquela Corte, a título de exemplo, um convênio, firmado como a participação da União, só transforma-se em processo (Tomada de Contas Especial) quando o órgão conveniente, depois de examinar a execução, detectou falhas que vão além da sua competência para correção. Creio ser despiciendo tornar a avaliar situações anteriormente acatadas no âmbito da fiscalização interna, principalmente, se os valores a elas referentes se mostrarem módicos, como o caso em crivo.

Por derradeiro, em minha opinião, a única quantia passível de imputação seria o saldo não utilizado (R\$ 171,70), cuja devolução não se vê documentalmente. Sublinhe-se que o esforço em se busca insignificante valor monetário não será compensado com o que se possa dele auferir. Sendo assim, em respeito ao princípio da economicidade e da eficiência e celeridade processual abstenho de determinar a admissível condenação. Os presentes adiantamentos devem ser considerados regulares com ressalvas, sem prejuízo das recomendações de estilo.

Adiantamento nº 50166/50174/50178.

Pagamentos sem Recibo/Nota Fiscal (art.17, da Lei nº 10.679/05), no somatório de R\$ 8.586,23 (R\$ 5.664,06 + R\$ 2.922,17), de responsabilidade da Sra. Gilmar Bezerra Caetano de Araújo.

Segundo se extrai da longa marcha processual a Sra. Gilmar Bezerra Caetano de Araújo recebeu R\$ 9.000,00 em adiantamentos, dos quais, conforme a Coordenadoria de Controle Interno(planilha fl. 69), R\$ 4.489,67 foram destinados ao pagamento de Material de Consumo; R\$ 3.841,00 a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física; R\$ 780,20 a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica; e R\$ 249,83 saldo não utilizado a recolher.

Do valor apontado com carente de recibo/nota fiscal (R\$ 8.586,23), R\$ 5.664,06 não possuiriam recibo ou nota fiscal, situação que espelha aquela delineada quando da análise

dos adiantamentos nº 55874/55880/55889. Por esta razão, necessitam de idêntico tratamento.

Com relação ao montante restante (R\$ 3.504,50), em que não há recibo ou nota fiscal, e o saldo a restituir, os argumentos expostos nas ponderações dimanadas nos adiantamentos nº 34065/34079/34087 se encaixam com exatidão.

Ante o exposto, voto pela(o):

- **REGULARIDADE** dos **Adiantamentos** nº 28385/28397/28432/55874/55880/55889/34716 /34721/34726/50637/50644, determinando a expedição da competente provisão de quitação em favor dos responsáveis;
- **REGULARIDADE COM RESSALVAS** dos **adiantamentos** nº 34065/34079/34087/50166 /50174/50178, determinando a expedição da competente provisão de quitação em favor dos responsáveis;
- **RECOMENDAÇÃO** a Prefeitura de João Pessoa e seus órgãos auxiliares que promovam a concessão de adiantamentos nos exatos termos da legislação de regência.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-8835/09, **ACORDAM** os membros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

- **Julgar regulares** as prestações de contas dos adiantamentos nº 28385/28397/28432 /55874/55880/55889/34716/34721/34726/50637/50644, determinando a expedição da competente provisão de quitação em favor dos responsáveis;
- **Julgar regulares com ressalvas** os **adiantamentos** nº 34065/34079/34087/50166/50174 /50178, determinando a expedição da competente provisão de quitação em favor dos responsáveis;
- **Recomendar** a Prefeitura de João Pessoa e seus órgãos auxiliares que promovam a concessão de adiantamentos nos exatos termos da legislação de regência.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa
João Pessoa, 14 de julho de 2016.

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao
TCE

Em 14 de Julho de 2016



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

PRESIDENTE E RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Bradson Tibério Luna Camelo

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO