



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 528209/10
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE IMBITUVA
INTERESSADO: AMILTON TIAGO DE SOUZA, BERTOLDO ROVER, CELSO KUBASKI, MIGUEL ANTONIO COCO, VERANICE ELIANE FARRAPO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 937/23 - Tribunal Pleno

Representações. Concessão de adiantamentos. Exercício de 2008. Previsão em lei municipal. Ausência de motivação detalhada das despesas. Ausência de cumprimento de requisitos legais. Irregularidades formais. Não demonstração de desvios de verbas públicas ou má-fé. Legislação posterior regulamentando melhor o regime de adiantamento. Procedência. Recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representações¹ encaminhadas pelo Município de Imbituva², noticiando irregularidades e ilegalidades ocorridas no exercício financeiro de 2008, consubstanciadas em adiantamentos liberados para utilização em despesas de pequeno vulto à então Secretária Municipal de Educação e Cultura com possível violação à regra da prévia licitação, todas ocorridas na gestão do senhor *Celso Kubaski*, então chefe do executivo municipal.

Consta da inicial (peça 2) que, após realização de auditoria interna, verificou-se que, no exercício de 2008, foram entregues à senhora *Veranice Eliane Farrapo*, então Secretária Municipal de Educação e Cultura, na forma de adiantamentos, o valor total de R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais) sendo que dentre as possíveis infrações apontadas, constam irregularidades nos processos de empenho tais como: (i) ausência de solicitação formal por meio de ofício ao Chefe do

¹ Encontram-se apensados a estes autos, os de n.º 52822-5/10, 52824-1/10 e 52819-5/10 em razão da identidade do objeto do processo.

² Por meio do então prefeito municipal, senhor Rubens Sander Pontarolo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Poder Executivo (Lei Municipal n.º 837/97, art. 5º); (ii) notas fiscais emitidas em data anterior à data do empenho; (iii) notas fiscais emitidas sem justificativa para a despesa; (iv) despesas não compatíveis com a Secretaria de Educação e Cultura; (v) notas fiscais em nome de terceiros; (vi) pagamentos realizados por serviço que deveria ser realizado por servidor efetivo, e no caso de terceirização deveria ocorrer processo licitatório; (vii) despesa supostamente comprovada por pedido interno, sem valor fiscal.

O senhor *Celso Kubaski*, então Prefeito Municipal, e a senhora *Veranice Eliane Farrapo*, então Secretária de Educação e Cultura, após intimados, apresentaram manifestação preliminar às peças 12/13.

A representação foi recebida pelo Despacho n.º 1344/13 (peça 17), sendo determinada a citação do senhor *Celso Kubaski*, da senhora *Veranice Eliane Farrapo* e dos responsáveis pelo setor de compras do Município à época, senhores *Miguel Antônio Coco* e *Amilton Tiago de Souza*.

Os responsáveis pelo setor de compras apresentaram suas defesas às peças 34 e 41, respectivamente, juntando cópia da Lei Municipal n.º 837/97 que regulamentou o regime de adiantamento no Município.

A senhora *Veranice Eliane Farrapo*, em contraditório (peça 46), alegou que eventuais erros cometidos nas contas indicadas não foram intencionais, mas sim originados de sua pouca experiência no trato da coisa pública e que não houve prejuízos aos cofres da municipalidade, uma vez que se tratava de despesas de pequena monta.

O senhor *Celso Kubaski* não apresentou defesa, conforme certidão de peça 48.

Ato contínuo, atendendo à sugestão da unidade técnica (peça 49), o Município foi intimado a apresentar documentação comprobatória acerca da regularidade das despesas, as quais foram acostadas às peças 57/77.

Após o exame dos documentos enviados a este Tribunal, a unidade técnica, na Instrução 2161/14 - DCM (peça 78), corroborada pelo Ministério Público de Contas (Parecer n.º 15509/14, peça 80) opinou pela procedência parcial das representações com aplicação de multa, revisão da legislação municipal e restituição de valores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Município foi novamente intimado para informar sobre eventuais alterações na Lei Municipal n.º 837/97, dado o significativo lapso temporal transcorrido, tendo juntado aos autos cópia da Lei n.º 1551/2014, que revogou a lei anterior, passando a estabelecer as novas regras para o pagamento de despesas por meio do regime de adiantamento (peça 90).

Em manifestação conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM ratificou parcialmente a instrução anterior, ressaltando que a Lei Municipal n.º 1551/14 atendeu algumas das recomendações realizadas anteriormente pela unidade técnica.

No mesmo sentido manifestou-se o Ministério Público de Contas, conforme Parecer n.º 301/22-2PC (peça 95).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Em suma, a questão posta em discussão refere-se a irregularidades em adiantamentos liberados a então Secretária Municipal de Educação e Cultura, senhora Veranice Eliane Farrapo, para utilização em despesas de pequeno vulto.

É cediço que o artigo 68, da Lei n.º 4.320/64 possibilita a formalização de despesas mediante regime de adiantamento, desde que tal hipótese esteja prevista expressamente na lei do ente, vejamos:

Art. 68. 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.

No caso, a Lei Municipal n.º 837/97 (peça 46, fl.2), que tratou do regime de adiantamento, não elencou o rol taxativo de gastos que poderiam ser feitos por tal regime, prevendo somente no seu art. 4º a possibilidade do adiantamento para pequenas despesas de pronto pagamento, vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 1º: Fica instituída na Administração Municipal, a forma de pagamento de despesas pelo regime de adiantamento, que se regulamentará pelas normas desta lei.

Art. 2º: Entende-se para os efeitos desta lei, por adiantamento, o numerário colocado à disposição de uma repartição, a fim de lhe dar condições de realizar despesas que, por sua natureza ou urgência, não possam aguardar o processamento normal.

Art. 3º: Os pagamentos a serem efetuados por meio de regime de adiantamento, ora instituído, restringir-se-ão aos casos previstos nesta lei e sempre em caráter de exceção.

Parágrafo único: O adiantamento mensal de cada espécie de despesa não ultrapassará o valor do duodécimo da dotação correspondente.

Art. 4º: Poderão realizar-se sob regime de adiantamento as pequenas despesas de pronto pagamento.

Art. 5º: As requisições de adiantamento serão feitas pelos Diretores de Departamento, mediante ofício dirigido ao Chefe do Poder Executivo.

Art. 6º: Não se fará novo adiantamento:

- I - A quem do anterior não haja prestado contas no prazo de trinta dias;
- II - A quem, dentro de trinta dias, deixar de atender notificações para regularizar a prestação de contas;
- III - A quem já seja responsável por dois adiantamentos, sem ter prestado contas de, no mínimo, um deles.

Art. 7º: Fica expressamente vedada a utilização do adiantamento para realização de despesas cujo valor seja superior ao limite mínimo estipulado por lei para exigibilidade do processo licitatório.

Art. 8º: A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições ao contrário.

Gabinete do Prefeito Municipal de Imbituva, em 13 de janeiro de 1997

PUBLICADO

A adoção do regime de adiantamento também estava condicionada ao cumprimento dos seguintes requisitos legais, conforme reforçou a unidade técnica: 1) Impossibilidade de se aguardar o processo normal de realização da despesa (art. 68, Lei n.º 4.320/64 e art. 2º Lei Municipal n.º 837/97); 2) Precedência de empenho na dotação própria (art. 68, Lei n.º 4.320/64); 3) Limite de até 1/12 da dotação orçamentária (art. 3º, parágrafo único da Lei Municipal n.º 837/97) e até R\$4.000,00 (art. 7º, Lei Municipal n.º 837/97 c/c art. 60, Lei n.º 8.666/93); 4) Despesas de pronto pagamento (art. 4º, Lei Municipal n.º 837/97); 5) Regularidade na prestação de contas de adiantamentos anteriormente concedidos (art. 69 da Lei n.º 4.320/64 e art. 6º, Lei Municipal n.º 837/97).

Ao se analisar os autos, como pontuou a unidade técnica na manifestação à peça 78, verifica-se que, no exercício de 2008, a Secretaria de Educação e Cultura adotou o regime de adiantamento para a realização de despesas referentes a: atividades educacionais; diárias, reembolso de despesas com viagem; manutenção em imóveis/escolas; refeições dentro do Município; serviços/peças de informática; gasolina e manutenção de veículos; serviços de porteiro; cursos; medicamentos, saúde e exames; despesas sem identificação; publicidade; curso libras e associação deficientes; óculos de grau; taxa DETRAN.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em sua defesa, a senhora *Veranice Eliane Farrapo* trouxe detalhamento sobre as despesas efetuadas justificando que: (i) todos os gastos objetivaram atender as demandas e atividades da Secretaria de Educação (peça 46); (ii) foram adquiridas roupas, fantasias, maquiagens para eventos teatrais normais nas escolas em datas especiais (Páscoa, Dia das mães, Dia das crianças, Semana Cultural), sendo que tais pertences encontravam-se à disposição da comunidade escolar na secretaria em questão (peça 12); (iii) a nota do salão de beleza (de 11/03/2008) se refere a uma barba de cabelo natural para a realização de um teatro itinerante que dramatizou a paixão de Cristo (peça 12, fls. 2); (iv) as despesas com alimentação dentro do Município eram realizadas quando tinham reunião ou palestrantes, na área de educação ou cultura, vindos de outras cidades (peça 12, fls. 2/3); (v) as despesas com vigilância (porteiro) eram esporádicas e necessárias aos finais de semana (peça 12, fls. 3); (vi) as notas Cuco Pneus e Borracharia do Italiano referem-se a serviços de emergência nos ônibus do transporte escolar, mas por falta de orientação faltou clareza na descrição dos veículos (fls. 3/4, fl. 12); (vii) as maquiagens adquiridas destinavam-se ao kit camarim das Balizas da 'Banda Marcial Abílio de Bastos' (peça 12, fls. 3); (viii) a nota fiscal em nome de *Luiz Agnaldo Silva* refere-se a um "serviço de emergência em uma das escolas da zona rural, trata-se de um voluntário que com seu veículo particular realizou o transporte de uma criança portadora de necessidades com acompanhamento de sua mãe para uma avaliação na cidade de Irati, avaliação agendada, não podendo ser desmarcada, sendo que a Secretaria de Saúde não dispunha de veículo naquele momento, priorizando o bem estar da criança é que antecipamos tal procedimento" (peça 12, fl. 3); (ix) a nota da Academia refere-se ao valor pago a uma professora por um mês de ensaio das balizas da Banda Marcial Abílio Bastos; (x) as notas relativas a confecções (blusa) e fantasias referem-se a material utilizado na Semana Cultural que ocorreu no mês de setembro (peça 12, fl. 4).

Ao se analisar a documentação encaminhada, tem-se que, com exceção dos gastos sem identificação, dos gastos com porteiro e dos gastos supostamente sem relação com a finalidade da Secretaria de Educação, é possível concluir que todas as demais despesas (ex. refeições, prestação de pequenos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviços, transportes etc.) se enquadram no conceito de “despesa de pronto pagamento”, não sendo possível aguardar o processo normal de realização de despesa.

Logo, não há irregularidade nesse caso quanto à utilização do regime de adiantamento para pagamento da maioria das despesas realizadas.

Por outro lado, como asseverou a unidade técnica, os processos de concessão de adiantamentos devem respeitar formalidades legais como requisição, autorização e prestação de contas.

Conforme demonstrado ao longo da instrução processual, não houve uma solicitação formal, com a indicação prévia de onde seria gasto o recurso e sua justificativa, o que resultou em lançamento contábil errôneo, já que o empenho era feito em qualquer dotação orçamentária, seja material de consumo ou prestação de serviços.

Segundo apontou a unidade técnica, em vez de se ter uma requisição formal, com justificativa do gasto, autorização e prestação de contas, o procedimento adotado pelo Município consistia na entrega prévia dos numerários para que os Secretários fossem administrando as contratações diretas e pagamento de diárias e somente depois prestassem contas.

Em razão desse modo de operação é que, provavelmente, se verificou a apresentação de notas fiscais anteriores à data do empenho e o lançamento contábil aleatório (material de consumo ou prestação de serviços), já que o contador não tinha como saber onde seriam gastos os valores adiantados em razão da ausência da solicitação formal.

Acrescenta-se que a Lei Municipal n.º 837/97 não regulamentava nenhum prazo para a realização do gasto oriundo do adiantamento, o que facilitou tal situação irregular.

Não obstante, conforme se extrai das defesas, tal prática administrativa era revestida de aparência de legalidade, uma vez que era, ao que parece, o procedimento padrão utilizado pelo ente nestes casos.

Assim, embora não tenham sido respeitadas todas as formalidades legais para a concessão dos adiantamentos, o conjunto probatório acostado ao feito não permite concluir que houve dolo, má-fé, desvio de verbas públicas por parte dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

envolvidos, mas, sim, uma certa desorganização por parte do ente municipal, que, combinada com a ausência de uma norma mais detalhada sobre o regime de adiantamentos, propiciou a situação ora em discussão.

Desse modo, entendo possível e razoável o afastamento de qualquer responsabilização sancionatória em relação ao vício de procedimento, ainda mais se considerar que, conforme asseverou a unidade técnica, tal irregularidade na formalidade do processo de realização de despesa não resultou em prejuízo ao erário.

Ademais, observa-se que a Lei Municipal n.º 1551/14, que revogou a Lei Municipal n.º 837/97, foi alterada e passou a prever o rol taxativo de gastos que podem ser feitos pelo regime de adiantamento, o prazo de aplicação do adiantamento e da prestação de contas, dentre outras matérias pertinentes, inclusive a participação do controle interno na análise da prestação de contas.

Também relevante ressaltar que, segundo constatou a unidade técnica, a “maioria dos gastos com serviços de informática, manutenção de veículos (e gasolina), refeições, cursos, taxas sequer atingiu o limite de R\$ 4.000,00 e nem chegaram a representar 30% do total de gastos da Secretaria realizados pelo regime de adiantamento”, sendo que os gastos que superaram este limite (atividades educacionais e manutenção nas escolas) foram diversificados e esporádicos dificultando seu agrupamento para fins licitatórios.

Ainda, quanto à relação das despesas com a finalidade da Secretaria de Educação e Cultura, tem-se que restaram devidamente justificados os gastos com transportes e diárias, já que se comprovou que à época não havia nenhuma lei municipal regulamentando as diárias ou reembolsos de viagem de servidores, a qual era feita por meio de adiantamentos, sendo publicada a lei específica somente em 2013 (Lei Municipal n.º 1477/2013). Da mesma forma, os gastos com manutenção nos imóveis e nas escolas incluíam pequenas reformas, serviços de chaveiro, consertos de eletrodomésticos, dedetização, compra de pequenos eletrodomésticos (ferro, cafeteira, fogão), de pequenos mobiliários (armário, mesa, prateleira), de equipamentos de manutenção (pá, enxada), esporádicos serviços de jardinagem, estando devidamente esclarecidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Igualmente, restaram justificadas despesas com combustíveis (transporte de alunos), cosméticos, “barba natural” (teatro), refeição para recepção de palestrantes (no Município), consertos dos veículos de transporte escolar e academia (contratação de professora para ensaios das balizas).

Por outro lado, quanto aos serviços de porteiro, a unidade entendeu que não foram esporádicos, não podendo se enquadrar em gastos de pronto pagamento, embora o somatório destas despesas justificasse uma dispensa de licitação.

Além disso, as despesas com medicamentos e óculos de grau não foram devidamente esclarecidas, assim como algumas relativas à prestação de serviços, as quais somadas totalizaram um valor de R\$ 897,36.

Não obstante tais considerações, divergindo das manifestações técnica e ministerial, entendo que a responsabilidade pelo ressarcimento dos valores pode ser afastada nesse caso.

Embora não haja informações detalhadas nos autos acerca de tais despesas, deve-se sopesar que: todas as outras despesas questionadas foram justificadas; os gastos ocorreram no exercício de 2008 e que a representação somente foi recebida em 2013, o que pode ter dificultado a produção das provas necessárias para a comprovação das despesas; os valores das despesas questionadas não são expressivos; não há indícios de dolo ou má-fé por parte dos interessados.

Pelo mesmo motivo também entendo possível o afastamento da multa administrativa sugerida em razão das irregularidades formais na requisição das despesas e na prestação de contas, bem como em razão da ausência de dispensa de licitação para contratação dos serviços de porteiro, já que não restou evidenciada má-fé dos gestores, bem como pelo fato da nova lei municipal prever um maior controle na concessão dos adiantamentos, além da edição de lei dispondo sobre as diárias.

Sendo assim, a presente representação merece ser julgada procedente, dada a ocorrência de irregularidades nos processos de concessão de adiantamentos, sem aplicação de sanções.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III. VOTO

Diante do exposto, acompanhando parcialmente as manifestações da unidade técnica e ministerial, VOTO:

1. Pela procedência da presente Representação, nos termos da fundamentação;
2. Pela expedição de recomendação ao Município de Imbituva para que evite o gasto desordenado com adiantamentos, devendo preencher todos os requisitos legais para a sua concessão.

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, encerrem-se os autos nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

- I. Julgar pela procedência da presente Representação, nos termos da fundamentação;
- II. recomendar ao Município de Imbituva que evite o gasto desordenado com adiantamentos, devendo preencher todos os requisitos legais para a sua concessão;
- III. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 27 de abril de 2023 – Sessão Virtual nº 7.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente