EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-002.745.12-20

RECURSOS. EX OFFICIO. VOLUNTÁRIO. Decisão que aprovou parcialmente a prestação de contas sem determinação de glosa. Adiantamento. SMADS. Irregularidade mantida. CONHECIDOS. PROVIDOS PARCIALMENTE. QUITAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Instr. 03/11 e Res. 04/11-TCMSP.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.311.12-59, 72-003.240.11-38, 72-000.133.12-00, 72-003.561.11-41, 72-002.124.12-82, 72-002.122.12-57, 72-002.615.12-14, 72-003.558.11-37, 72-002.630.12-08, 72-002.046.12-70, 72-002.123.12-10, 72-000.541.12-09, 72-002.745.12-20.

2.796ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente com os TCs 72.000.311.12-59, 72.003.240.11-38, 72.000.133.12-00, 72.003.561.11-41, 72.002.124.12-82, 72.002.122.12-57, 72.002.615.12-14, 72.003.558.11-37, 72.002.630.12-08, 72.002.046.12-70, 72.002.123.12-10 e 72.000.541.12-09 e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDSON SIMÕES, após vista que lhe fora concedida na 2.789ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator e MAURÍCIO FARIA – Revisor.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos recursos "ex officio", por regimental, e voluntário interposto pelo Senhor Antonio Oliveira da Silva, na qualidade de terceiro interessado, e, no mérito, em dar-lhes provimento parcial para manter a irregularidade parcial da prestação de contas examinada, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, ainda quanto ao mérito, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, MAURÍCIO FARIA – Revisor e EDSON SIMÕES, estes com votos proferidos em separado, assim como pelo voto do Conselheiro JOÃO ANTONIO, em dar quitação à servidora responsável, de forma a afastar eventual configuração de situação de alcance, mesmo porque a R. Decisão de Juízo Singular não impôs à responsável a obrigação de reposição do valor aos cofres públicos, visto que proferida em perfeita sintonia com as prescrições contidas na Resolução 4/2011, deste Tribunal, tendo votado os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor e EDSON SIMÕES para fazer constar do julgado, de forma

expressa, a declaração de quitação da servidora responsável, para afastar as implicações da caracterização do alcance.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de março de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento os processos relacionados nos itens 1 a 13 de minha pauta tendo por objeto recursos voluntários e "ex officio" em face das Decisões Singulares que julgaram irregulares parte das despesas realizadas pelo regime de adiantamento em razão das infringências às normas aplicáveis a matéria.

A interpretação dada em cada caso concreto, a par do reconhecimento das irregularidades, foi de não imputação de débito aos responsáveis, liberando-os da obrigação de recolher ao Erário os valores glosados. No entanto, os responsáveis foram advertidos de que, em caso de reincidência, seriam aplicadas as penalidades cabíveis. O responsável pela análise das contas junto à Origem apresentou recurso requerendo a regularidade total das contas prestadas e consequente quitação aos interessados, alegando, em síntese, que somente após a edição da Ordem Interna 02/SMADS/2012, alterada pela Ordem Interna nº 01/2013, é que foi modificada a forma de aquisição de alimentos para auxilio à população carente.

Antes disso, os responsáveis fundamentavam suas decisões na Portaria 44/2009/SMADS, editada em atendimento ao item 7º do Decreto nº 48.592/2007, e que adotava os mesmos modelos de regulamentos anteriores que versam sobre o mesmo tema, aceitos, à época, sem qualquer objeção dos órgãos fiscalizadores.

Submetidos os autos à análise dos órgãos técnicos e especializados desta Corte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral opinaram pela admissibilidade dos apelos.

No mérito, as manifestações foram unânimes no sentido de manutenção das Decisões recorridas, por ausência de elementos novos capazes de alterar o quanto já decidido. Até porque, em consonância com a jurisprudência firmada por este Tribunal de Contas, em cada Decisão, apesar do reconhecimento das irregularidades apontadas, não se imputou aos responsáveis a obrigatoriedade de reposição dos valores aos cofres municipais.

O órgão fazendário requereu o conhecimento e provimento dos recursos em exame, para que sejam reconhecidas a regularidade das prestações de contas analisadas em cada processo.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Conheço dos recursos "ex officio", por regimental. Conheço, ainda, dos apelos interpostos pelo Sr. Antônio Oliveira da Silva, na qualidade de terceiro interessado, que aprovou as prestações de contas em julgamento, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno deste Tribunal.

Quanto ao mérito, dou PROVIMENTO PARCIAL aos recursos, para o fito de, não obstante manter as irregularidades parciais das prestações de contas examinadas por seus próprios e jurídicos fundamentos, dar quitação aos servidores responsáveis, de forma a afastar eventual configuração de situação de alcance. Mesmo porque, no que tange às glosas alvitradas, as Decisões não impuseram aos responsáveis a obrigação de reposição dos valores aos cofres públicos, posto que proferidas em perfeita sintonia com as prescrições contidas na Resolução nº 04/11, deste Tribunal. É o voto **(2.789ª S.O.)**.

Voto em separado englobado proferido pelo Conselheiro Maurício Faria:

Conheço do recurso voluntário apresentado pelo Sr. Antônio Oliveira da Silva (fls. 52/63), bem como do "ex officio", por regimental, na esteira das manifestações da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral.

Quanto ao mérito das despesas realizadas, não vislumbro elementos que justifiquem a alteração do julgado, haja vista que, tanto o artigo 68 da Lei Federal nº 4320/64, como o artigo 1º da Lei Municipal nº 10.513/88, preconizam de modo muito claro a excepcionalidade do regime de adiantamento, firmando assim a regra do processo normal de aplicação para as despesas públicas.

Aliás, a expedição da Ordem Interna nº 02/2012/SMADS (alterada posteriormente pela Ordem Interna nº 01/2013/SMADS) - determinando a partir de então a aquisição de alimentos por licitação e não mais pelo regime de adiantamento – confirmou, no caso concreto, o reconhecimento da inadequação da prática administrativa realizada à época, pela Origem. Não obstante tais

considerações, há que se enfrentar outra matéria aventada em sede recursal, relacionada às Decisões proferidas por esta Corte sem imputação de débito, nos termos da Instrução Normativa nº 03/2011 desta Corte de Contas, e a questão da ausência de manifestação expressa de quitação do servidor responsável.

Sobre o tema, manifestou-se a Assessoria Jurídica de Controle Externo nos sentido de que a questão envolvendo a declaração de quitação do servidor responsável, na esfera deste Tribunal, é tratada no Capítulo I do Título VI do seu Regimento Interno, a saber: **"Art. 191** - As decisões e os acórdãos do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. Art. 192 - Após o trânsito em julgado, o responsável será intimado, na forma dos artigos 117 e 118 deste Regimento, para efetuar e comprovar o recolhimento do valor do débito e/ou da multa a que foi condenado, no prazo de 30 (trinta) dias. (...) Art. 193 - Expirado o prazo sem o recolhimento do débito, ou sendo este insuficiente, o Tribunal encaminhará a documentação pertinente à Procuradoria Geral do Município, para promover a cobrança judicial da dívida. Art. 194 - Comprovado o recolhimento integral, o responsável poderá pedir que lhe seja fornecida, formalmente, certidão da quitação, a qual será expedida após o trânsito em julgado da decisão." (grifos meus)

Por sua vez, a Instrução Normativa 03/2011 apenas afastou a imputação do débito quando não configurada nenhuma das situações nela descritas, sem trazer regramento diferenciado para o conceito de quitação. Nesses termos o entendimento dos órgãos técnicos foi no sentido de que o pedido dos Recorrentes, no que tange à necessidade de manifestação expressa sobre a quitação do servidor, não mereceria acolhimento por não existir valor a ser pago, sendo que, nesse entendimento, a quitação estaria vinculada à eventual imputação de débito, e não, propriamente, à irregularidade do ato praticado.

Em que pese tal entendimento, de fato a matéria comporta dúvidas, na medida em que, pelas normas gerais de direito financeiro, o servidor que não tenha prestado contas de adiantamento ou cujas contas não tenham sido integralmente aprovadas (independente de imputação de débito**),** deve ser declarado em alcance, ficando vedada nova concessão de adiantamento, conforme disciplina o art. 69 da Lei Federal 4.320/6: Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamento. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) Assim, em que pese a Administração ou o próprio Tribunal de Contas detenha a prerrogativa de estabelecer preceitos normativos internos sobre as rotinas para concessão de adiantamentos, não se pode olvidar que os princípios traçados na norma geral federal devem ser observados. Nesse sentido, esclarece a doutrina[1] que "o alcance se caracteriza pela não prestação de contas no prazo estabelecido ou pela não aprovação das contas em virtude de aplicação do adiantamento em despesas que não aquelas para as quais foi fornecido o adiantamento".

Diante do exposto, em meu entender, ainda que o servidor se encontre na condição de ter uma despesa rejeitada, por realizada em desacordo

[1] A Lei 4.320 Comentada. J. Teixeira Machado Jr e Heraldo da Costa Reis. Ed. Ibam. 30ª edicação. Pg 152

com as normas regulamentadoras da matéria, mas sem figurar a qualidade de devedor de despesa glosada, a questão da quitação deverá ser expressamente acomodada nas decisões exaradas por esta Corte, a fim de que não pairem dúvidas à Administração Pública quanto ao servidor permanecer ou não em alcance, à luz das normas gerais financeiras que regem a matéria.

Por esta razão, voto pelo provimento parcial dos recursos em exame para o fim de, não obstante manter a irregularidade parcial das prestações de contas examinadas, pelos seus próprios e jurídicos fundamentos, fazer constar dos julgados ora reexaminados, de forma expressa, a declaração de quitação dos servidores responsáveis, para afastar as implicações da caracterização do alcance **(2.789ª S.O.)**.

Voto em separado englobado proferido pelo Conselheiro Edson Simões:

Tendo em vista que a decisão recorrida exonerou os Responsáveis do recolhimento dos valores glosados, e considerando a impossibilidade de *reformatio in pejus* por meio de recurso "*ex ofício"* (reexame necessário), acompanho os votos do Conselheiro Relator Corregedor Domingos Dissei e do Revisor Maurício Faria para conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial para, apesar de manter a irregularidade parcial da prestação de contas examinada pelos seus próprios e jurídicos fundamentos, fazer constar do julgado, de forma expressa a declaração de quitação da servidora responsável de maneira a afastar eventual configuração de situação de alcance.

Registre-se que, as disposições constantes da Instrução 3/2011, aprovada pela Resolução 4/11 desta Corte, não alteraram a Lei (inclusive porque não teria força para tanto, pois hierarquicamente inferior à Lei ordinária, no rol de espécies normativas) mas tão somente trouxeram a possibilidade de serem relevadas as falhas "formais", analisadas frente a situação do caso concreto, A critério exclusivo do julgador.

A Instrução teve como escopo a criação de um modo de impedir que, em eventuais casos excepcionalíssimos, agentes públicos fossem injustamente penalizados. A conclusão, a critério exclusivo do julgador seria adotada como resultado da ponderação dos princípios constitucionais da legalidade com os da razoabilidade e proporcionalidade, -critério esse, de livre convencimento do julgador - citado, inclusive, nas manifestações constantes do processo administrativo que tratou da edição da mencionada Instrução 3/11 - (conduzido por mim na qualidade de Presidente em exercício).

Entretanto, no decorrer do tempo, às vezes, a exceção pode tornar-se a regra (exonerando-se o Responsável do recolhimento dos valores glosados em quase todos os casos) e, por essa razão, registrei, em minha primeira oportunidade de voto, na qualidade de Relator de processo de prestação de contas de adiantamento bancário, algumas considerações/preocupações. (pronunciamento feito na sessão Ordinária nº 2.742, realizada em 14 de maio de 2014).

Dito isso, ressalte-se que, no meu entendimento, em uma análise conjunta das disposições constantes nas Leis que regem o adiantamento bancário e na referida Instrução 3/11 deste Tribunal, a redação dada ao inciso III, do artigo 1º, bem como a redação da alínea "d", do § 2º, do mesmo artigo 1º da Instrução 3/11 é suficiente para, a meu critério, frente a análise do caso concreto, manter ou não a imposição da glosa indicada pelos órgãos Técnicos e, por conseguinte a obrigação do seu recolhimento.

Os citados dispositivos estabelecem o seguinte:

"Art. 1º – As prestações de contas relativas às despesas por regime de adiantamento analisadas pelo Tribunal serão julgadas:

(...)

III) Irregulares, com OU sem imputação de débito, quando comprovada infração às normas legais OU regulamentares, ressalvado o disposto no inciso II deste artigo.

(...)

§2º– *As despesas irregulares com imputação de débito sujeitam os infratores ao recolhimento da glosa atualizada monetariamente, acrescida de juros e ocorrem quando verificadas as seguintes infrações:*

(...)

d) Qualquer irregularidade de natureza grave."

Finalmente, quanto à recente questão aventada nos recursos que vêm sendo interpostos pelos servidores exonerados do recolhimento do valor glosado, qual seja: requerimento de que lhes seja dada quitação, para o fim de sanar a irregularidade ensejadora da sua situação de alcance, entendo, tal como o Conselheiro Maurício Faria, que a situação de alcance dá-se em razão da glosa imposta e, por conseguinte, a quitação dá-se com o seu devido recolhimento. Em não havendo imputação de glosa, a quitação deverá ser mencionada de forma expressa no voto, pelo Relator.