

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 22846

Procedência: Município de Janaúba

Partes: Espólio do Senhor Edilson Brandão Guimarães e Pedro Roberto de Menezes Neto

Procurador: Ricardo Afonso Veloso, OAB/MG 65.416

MPTC: Cristina Andrade Melo

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. LEGISLATIVO MUNICIPAL. PRELIMINAR. REMUNERAÇÃO A MAIOR PELOS AGENTES POLÍTICOS. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL. RECONHECIMENTO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE COMPROVANTES LEGAIS NAS NOTAS DE EMPENHO, SEM OBSERVÂNCIA DO ESTÁGIO DA LIQUIDAÇÃO. NOTAS DE EMPENHO DE NÚMEROS DIFERENTES, COM O MESMO VALOR E COM O MESMO COMPROVANTE. IRREGULARIDADES. DETERMINADO O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PELO RESPONSÁVEL.

1. Insta destacar a necessidade de se assegurar o exercício da ampla defesa em sua acepção material, vale dizer: não basta dar ciência do processo ao interessado e conferir-lhe o direito de defesa de forma superficial. É imprescindível que lhe sejam ofertados instrumentos que permitam verdadeiramente influenciar a decisão final do julgador.
2. Abrir o contraditório, transcorridos mais de 24 (vinte e quatro) anos desde a ocorrência dos fatos, pode nulificar o devido processo legal substancial e o direito à ampla defesa, em face de eventual precedência da regra da imprescritibilidade, razão pela qual se faz necessária uma ponderação entre as normas aplicáveis.
3. Estando demonstrado o transcurso do prazo de 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal.
4. O reconhecimento da prescrição não inviabiliza, entretanto, a análise acerca da existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista que, nos termos do § 5º do art. 37 da Constituição da República e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as ações que visam o ressarcimento do erário são imprescritíveis.
5. A nota fiscal ou o documento equivalente comprovam a conclusão da liquidação, segundo estágio de realização da despesa previsto na Lei nº 4.320/64. Nesse sentido, salienta-se que a nota fiscal possui maior credibilidade para evidenciar a contraprestação dos serviços prestados à municipalidade, uma vez que contém número de série, é controlada pela Fazenda Pública e indica os tributos recolhidos na operação.
6. Somente a afirmação do responsável de que houve um erro de digitação nos comprovantes, não é suficiente para afastar o dano, tendo em vista a ausência de documento fiscal/recibo para demonstrar a alegação.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

29ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 20/09/2016

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo decorrente de inspeção ordinária realizada no Município de Janaúba, objetivando proceder ao exame *in loco* das contas municipais relativas ao exercício de 1994.

A equipe de inspeção apurou as irregularidades sumarizadas no relatório técnico de fls. 04/09.

O então relator determinou a conversão dos autos em processo administrativo e, em seguida, a citação da Senhora Maria Aparecida Figueiredo Guimarães, representante do espólio do Senhor Edilson Brandão Guimarães, a qual se manifestou às fls. 490/641.

A Coordenadoria de Área de Reexame de Processo Administrativo Municipal – CARPAM apurou novos valores do recebimento a maior dos agentes políticos (fls. 459/466).

O então Relator determinou nova citação da Senhora Maria Aparecida Figueiredo Guimarães e a citação do Senhor Pedro Roberto de Menezes Neto, então vice-prefeito municipal, o qual não se manifestou, embora regularmente citado, conforme consta na certidão de fls. 642.

Os autos seguiram ao Projeto Mutirão, tendo aquela unidade, no relatório de fls. 645/645v diante do tempo de tramitação dos autos, do princípio da eficiência e dos direitos fundamentais à ampla defesa e à duração razoável do processo, opinado pela extinção do feito sem resolução do mérito, com fundamento na ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pelo ressarcimento do dano ao erário, referente aos valores já apurados e requereu o envio dos autos à Unidade Técnica a fim de que possa ser reexaminada a matéria referente à remuneração dos agentes políticos (fls. 646/647v).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar Processual

A equipe de inspeção apontou, em 18/09/95, o recebimento de remuneração a maior pelo prefeito e pelo vice-prefeito em 1994 (fls. 07/08).

Posteriormente, em 31/08/00, considerando o procedimento de alteração política econômica promovida pela Medida Provisória nº 482/94, que permitiu a recomposição da remuneração dos agentes políticos, o Órgão Técnico realizou novos cálculos, conforme demonstrado na tabela a seguir:

<i>Agente Político</i>	<i>1994</i>
Prefeito	R\$1.751,27
Vice-Prefeito	R\$758,65

Cumpra mencionar, ainda, que, desde meados de 2013, o Tribunal tem adotado outra metodologia de cálculo, com base em novos entendimentos firmados, especialmente no Assunto Administrativo nº 850200, decidido em 16/11/11, na Consulta nº 732004, apreciada em 10/9/08, dentre outras deliberações desta Corte que impactam significativamente nos valores a serem ressarcidos pelos agentes políticos.

Constata-se, portanto, que a frequente mudança dos critérios adotados pelo Tribunal impossibilitou que, mais de 21 (vinte e um) anos após a ocorrência dos fatos, a compreensão quanto à ilicitude dos pagamentos realizados em favor dos agentes políticos se estabilizasse nos presentes autos.

Noutro falar, não é possível a este Relator, com as informações constantes nos autos, pronunciar-se, com segurança, acerca da regularidade ou irregularidade dos pagamentos ordenados, uma vez que qualquer decisão nesse sentido demandaria o retorno do processo à Unidade Técnica e, em sendo constatado o recebimento de remuneração a maior, a citação dos responsáveis para, no exercício regular do contraditório, impugnam os novos cálculos realizados com base em critérios distintos dos anteriormente adotados.

Cumpra destacar que, embora seja esse o caminho a ser adotado com vistas ao prosseguimento da ação de controle, convém ponderar que o longo espaço de tempo transcorrido desde a ocorrência dos fatos compromete substancialmente o exercício pleno e indubitável da ampla defesa.

Nesse contexto, conveniente destacar o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU, que, amparado em precedentes do Supremo Tribunal Federal, exarou o seguinte entendimento no Recurso de Reconsideração TC nº 012.240/1999-0:

O exercício da ampla defesa e do contraditório (conforme o devido processo legal), enquanto garantia processual constitucional, depende do oferecimento de providências tanto de índole normativa como procedimentais por parte da Administração para sua concretização, sob pena de nulidade do processo. **Além disso, verifica-se que o direito de defesa deve ser exercido em tempo oportuno, sob pena de resultar-se ineficaz.**

Não se resume, portanto, a um simples direito de manifestação no processo, mormente se em fase extemporânea, pois a ampla defesa deve ser efetiva - não mero simulacro -, nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 24268, MS 22357, DJ de 5/11/2004, min. Gilmar Mendes; MS 26010, DJ de 01/08/2006, min. Marco Aurélio; MS 26117, DJE de 18/04/2008, min. Eros Grau, e MS 26237, DJ de 29/09/2006, min. Carlos Brito) (grifou-se).

Tal questão já foi enfrentada, também, no âmbito deste Tribunal, por oportunidade do julgamento da Representação nº 708673, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, que proferiu seu voto nos seguintes termos:

Nesse contexto, embora se possa pensar em determinar a reabertura da fase instrutória por meio da citação dos Secretários Municipais acima nominados, entendo que, apesar de o Tribunal de Contas, no cumprimento de sua missão, ter que zelar pelo patrimônio público e pelas boas práticas de gestão administrativa, sua atuação não pode violar os direitos fundamentais e, no presente caso, reiniciar a instrução do presente feito após 8 anos do fato não seria plausível em nome dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, além de considerar que os direitos constitucionais à ampla defesa e ao contraditório em seu sentido substancial ficam prejudicados com o decurso do tempo.

Em diversas oportunidades o STF salientou a necessidade de conferir ao devido processo legal uma interpretação substancial, a partir de condições concretas e razoáveis de realização probatória, *in verbis*:

Todos sabemos que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição – deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário ou irrazoável.

A essência do *substantive due process of law* reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou, como no caso, destituída do necessário coeficiente de razoabilidade.¹

Nesse cenário, encontramos-nos diante de um inexorável conflito entre a regra constitucional da imprescritibilidade das ações que visam ao ressarcimento do erário e os princípios, também constitucionalmente assegurados, da ampla defesa, razoável duração do processo e devido processo legal.

Insta destacar a necessidade de se assegurar o exercício da ampla defesa em sua acepção material, vale dizer: não basta dar ciência do processo ao interessado e conferir-lhe o direito de defesa de forma superficial. É imprescindível que lhe sejam ofertados instrumentos que permitam verdadeiramente influenciar a decisão final do julgador.

É forçoso ressaltar que não se discute aqui a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, o que se propõe é avaliar que a norma, perfeitamente válida no plano objetivo, desencadeia, no presente caso, um conflito evidente com outros enunciados normativos.

Desse modo, abrir o contraditório neste momento, transcorridos mais de 21 (vinte e um) anos desde a ocorrência dos fatos, pode nulificar o devido processo legal substancial e o direito à ampla defesa, em face de eventual precedência da regra da imprescritibilidade, razão pela qual se faz necessária uma ponderação entre as normas aplicáveis.

Diante disso, a ponderação entre a regra da imprescritibilidade e as regras e princípios que norteiam o devido processo legal, para determinar qual será aplicada ao caso em concreto, é medida que confere maior racionalidade e equidade à decisão que será tomada.

Emerson Gabardo debruçou-se acerca da contraposição entre o interesse público e os direitos fundamentais ao abordar, em sua obra, a preeminência do direito à ampla defesa face à imprescritibilidade das ações ressarcitórias, *in verbis*:

Trata-se do artigo 37, parágrafo 5º, da Constituição Federal de 1988. Segundo a maioria da doutrina e da jurisprudência nacionais, o conteúdo do artigo implica o estabelecimento de uma cláusula de imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Ou seja, a qualquer tempo o Poder Público poderia ingressar com alguma medida a satisfazer o erário na recuperação de valores que tenham sido subtraídos irregularmente. Deve-se destacar que o argumento em geral utilizado é justamente a aplicação literal do texto redigido pelo constituinte. Não é incomum a leitura de autores que, embora lamentem tal opção registrada na Constituição, asseveram não poder escapar dos termos ali dispostos.

Todavia, não parece ser esta a visão mais acertada se realizada uma interpretação sistemática da Constituição e que leva em consideração uma correta apreensão do próprio princípio da supremacia do interesse público como elemento que incorpora os direitos fundamentais em seu cerne. Afinal, o tempo é um condicionante fundamental da realidade dos homens e várias de suas relações têm início ou se encerram em razão de seu decurso. (...) Todo o ordenamento constitucional está implicado pela sustentação dos fatos passados e seus efeitos, pela estabilidade do presente e pela garantia de um futuro

¹ Supremo Tribunal Federal, ADI nº 1158-8/AM. Relator Ministro Celso de Melo.

previsível. Esta estruturação, essencialmente jurídica, está intimamente ligada a um direito fundamental presente na Constituição Federal de 1988: a ampla defesa.

(...) o argumento da ampla defesa, mais do que um simples reforço, precisa ser considerado o verdadeiro cerne da sustentação de uma interpretação divergente e restritiva do respectivo artigo. Este pressuposto é o elemento mais importante.

(...)

No caso, embora seja um interesse público relevante o ressarcimento, há um valor maior que deve ser considerado: o direito real (efetivo) de o indivíduo se defender de qualquer imputação de responsabilidade que o atinja, realizado o devido processo legal. E não é crível imaginar que o cidadão terá condições de se defender sem que possua um prazo certo no qual sabe que possam lhe ser cobradas explicações em face dos seus atos como agente político. Se a passagem do tempo muitas vezes torna impossível ao cidadão provar seus direitos perante o Poder Público, quanto mais se defender de acusações (considerando, inclusive, o princípio da presunção de inocência)². (grifou-se)

Conclui-se, assim, pela necessidade de interpretar o sistema jurídico de forma equilibrada, pautando-se na razoabilidade e no interesse público primário, que abarca, dentre outros, o direito fundamental ao devido processo legal. Ademais, como por demais sabido³, o caso concreto frequentemente apresentará particularidades que não foram conjecturadas pelo legislador, assim, ao interpretar o enunciado normativo para extrair dele a norma aplicável, o julgador poderá valer-se inclusive da equidade, que autoriza adaptar as consequências a serem extraídas dessa norma resultante, de acordo com as características próprias do caso⁴.

Apesar de a hermenêutica jurídica conferir igualdade hierárquica formal às normas constitucionais, é corrente na doutrina e na jurisprudência que determinados enunciados são dotados de “superioridade axiológica” quando comparados com outros. O próprio texto constitucional destacou um conjunto de normas que considerou fundamentais, ao instituir, no § 1º do art. 102, a arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, regulamentada pela Lei nº 9.882/99.

A despeito da ausência de definição expressa, seja na Constituição, seja na sobredita lei, acerca de quais sejam os direitos abarcados pelo ADPF, e apesar de existirem diferentes correntes doutrinárias a respeito do tema, é ponto convergente entre os estudiosos que figuram como fundamentais os preceitos relacionados com os direitos fundamentais, previstos no Título II da Constituição, dentre os quais está inserido o devido processo legal.

Sem que isso signifique uma violação ao princípio da unidade constitucional, o conteúdo material dos enunciados normativos passa a ter um peso relevante na hermenêutica jurídica, superando a ideia do normativismo que é capaz de lidar apenas com o texto engessado do dispositivo.

Convém destacar que, perante um conflito de normas constitucionais, o STF tem privilegiado e emergido a papel de destaque os direitos fundamentais da pessoa humana. Merecem

² GABARDO, Emerson. Interesse Público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

³ Aristóteles foi um dos primeiros filósofos a perceber a impossibilidade (plano lógico) de o legislador prever ou traduzir para o plano normativo todas as hipóteses de incidência normativas representativas dos ‘infindáveis’ fatos geradores materiais (plano fenomênico).

⁴ Barcelos, Ana Paula de. Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. Págs.: 221/222.

registro, a título de exemplo, a precedência do mínimo existencial diante de outros interesses⁵, a vedação do uso abusivo de algemas⁶ e o fornecimento gratuito de medicamentos fora das hipóteses previstas na normatização própria⁷.

Destarte, adotar como critério para a ponderação a supremacia das normas que diretamente promovem os direitos fundamentais, dentre os quais se incluem a ampla defesa e a razoável duração do processo, é medida que se justifica na Constituição da República, que fez clara opção material pela centralidade da dignidade da pessoa humana e, por consequência, dos direitos fundamentais. Nesse sentido:

É justamente para efeitos da indispensável hierarquização que se faz presente no processo hermenêutico que a dignidade da pessoa (ombreado em importância talvez apenas com a vida – e mesmo esta há de ser vivida com dignidade) tem sido reiteradamente considerada como princípio (e valor) de maior hierarquia da nossa e de todas as ordens jurídicas que a reconheceram.⁸

A eficácia interpretativa dos princípios constitucionais deve considerar que os valores neles arraigados condicionam o sentido e o alcance das normas jurídicas. Assim, a razoabilidade é um critério que deve ser adotado para a resolução de situações que exigem valoração e ponderação. O STF já se posicionou dessa forma em algumas situações, atrelando o devido processo legal substantivo ao princípio da razoabilidade, conforme infere-se dos excertos abaixo colacionados:

As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, **critérios de razoabilidade** que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law*. (ADI 2667 MC-DF – Tribunal Pleno – Rel. Min. Celso de Mello – J. 19.06.2002.) (grifou-se)

O Estado não pode legislar abusivamente, eis que todas as normas emanadas do Poder Público - tratando-se, ou não, de matéria tributária - devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF, art. 5º, LIV). O postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Hipótese em que a legislação tributária reveste-se do necessário coeficiente de razoabilidade. Precedentes. (RE-AgR 20084/PR. AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 25/06/2002 Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação DJ 16-08-2002 PP-00092).

O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do

⁵ STF, DJ 18 dez. 2009, ADC 12/DF, Rel. Min. Carlos Britto; STF, DJ 24 out. 2008, RE 579.951/RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. V., tb., Súmula Vinculante nº 13

⁶ STF, Súmula Vinculante nº 11

⁷ STF, DJE 30 abr. 2010, STA 424/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes.

⁸ LEITE, George Salomão. Dos princípios constitucionais. Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Forense, 2003. Págs.: 225 e 226.

substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador”. (ADI-MC 1407/D DISTRITO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min CELSO DE MELLO. Julgamento: 07/03/1996 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJ 24-11-2000 PP-00086). (grifou-se)

Diante do exposto, transcorridos mais de 21 (vinte e um) anos desde a ocorrência dos fatos, à luz dos princípios da ampla defesa, da segurança jurídica, da racionalização administrativa, da economia processual, da razoável duração do processo e da razoabilidade, e considerando que, no presente caso, a apuração da eventual ocorrência de dano ao erário demandaria a devolução dos autos à Unidade Técnica para realização de novos cálculos acerca da remuneração devida aos agentes políticos e a posterior citação dos responsáveis, não há que se falar em prosseguimento da ação de controle em relação a essa falha, de modo que, quanto a este apontamento, voto pela extinção do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal e do art. 176, III, do Regimento Interno.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

Prejudicial de Mérito

Ultrapassada a questão relativa à remuneração dos agentes políticos municipais, nos termos dos arts. 85, II, e 86 da Lei Orgânica do Tribunal, as demais condutas apuradas nos presentes autos configuram infrações à norma legal que ensejam, além da eventual determinação de ressarcimento do dano ao erário, a aplicação de multa ao responsável. No entanto, devido ao decurso de tempo desde a época dos fatos, faz-se necessário analisar a referida penalidade à luz do instituto da prescrição.

O inciso II do art. 118-A da Lei Orgânica do Tribunal fixou o prazo prescricional de 8 anos, contado da ocorrência da primeira causa interruptiva até a primeira decisão de mérito recorrível. A referida norma é aplicável aos processos, que, como este, foram autuados até 15/12/11, *in verbis*:

Art. 118-A. Para processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:

(...)

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo; (...)

A seu turno, o artigo 110-C da Lei Orgânica deste Tribunal estabelece as causas interruptivas da prescrição, quais sejam:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

- I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;
- II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;
- III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;
- IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;
- V – despacho que receber denúncia ou representação;
- VI – citação válida;

Da análise dos autos, verifica-se que os fatos examinados remontam ao exercício de 1994 e que a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu em 17/07/95, com a expedição do ofício que, por ordem do Conselheiro-Presidente, designou equipe para realizar inspeção na municipalidade (fl. 02).

Destarte, estando demonstrado o transcurso do prazo de 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva, reconheço a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

NA PREJUDICIAL, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

Mérito propriamente dito

O reconhecimento da prescrição não inviabiliza, entretanto, a análise acerca da existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista que, nos termos do § 5º do art. 37 da Constituição da República, as ações que visam o ressarcimento do erário são imprescritíveis.

Das falhas apuradas nestes autos, aquelas relativas à realização de despesas sem comprovantes legais, à falta de observância do estágio da liquidação de despesas e ao pagamento efetuado com duas notas de empenho diferentes, mas com o mesmo valor e mesmo comprovante podem ensejar dano ao erário municipal, razão pela qual serão analisadas nesse momento.

A) Notas de empenho desacompanhadas de comprovantes legais e falta de observância do estágio da liquidação de despesas

A equipe de inspeção apontou que o Município realizou despesas desacompanhadas dos comprovantes legais, bem como efetuou despesas sem observar o estágio da liquidação, uma vez que o campo “liquidação da despesa” de todas as notas de empenho não se encontrava devidamente assinado.

Em sede de defesa, o responsável alegou que todas as notas de empenho foram processadas regularmente. Juntou, ainda, cópia dos documentos de fls. 492/634.

O Ministério Público de Contas entendeu sanada a referida irregularidade (fls. 646/647).

Cumpre esclarecer, primeiramente, que a liquidação é o segundo estágio de realização da despesa pública, conforme se extrai dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64. Por meio dela, ocorre o reconhecimento de que o contratado cumpriu o objeto pactuado, surgindo assim a obrigação de pagar para a Administração Pública.

Diante disso, a inadequada certificação desse estágio da despesa pública pode, eventualmente, indicar que o bem ou serviço contratado não foi fornecido, o que poderia acarretar a ocorrência de dano ao erário.

Cumpre destacar, ainda, o teor da Súmula TCEMG nº 93, editada em 15/8/92, e, ainda, vigente com pequenas alterações de redação:

As despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares e poderão ensejar a responsabilização do gestor.

A nota fiscal ou o documento equivalente comprovam a conclusão da liquidação, segundo estágio de realização da despesa previsto na Lei nº 4.320/64. Nesse sentido, salienta-se que a nota fiscal possui maior credibilidade para evidenciar a contraprestação dos serviços prestados à municipalidade, uma vez que contém número de série, é controlada pela Fazenda Pública e indica os tributos recolhidos na operação.

Da mesma forma o recibo emitido por pessoa física, que geralmente não está obrigada a emitir documentos fiscais, comprova satisfatoriamente a conclusão da fase de liquidação, possibilitando “a verificação do direito adquirido pelo credor mediante o exame dos documentos e títulos comprobatórios do respectivo crédito”⁹.

Nos presentes autos, como inexistente a assinatura do agente responsável pela verificação da correta liquidação das despesas, os documentos comprobatórios dos gastos devem ser suficientes para demonstrar de forma inequívoca o fornecimento do bem.

Diante disso, compulsando os autos observo que as notas de empenho constantes às fls. 13, 15, 17, 19, 23, 29, 31, 36, 38, 40, 42, 44, 46, 48, 50, 52, 55, 58, 60, 63, 71, 73, 76, 84, 86, 88, 90, 92, 98, 100, 103, 105, 107, 112, 114, 116, 118, 120 encontram-se acompanhadas das notas fiscais ou recibos emitidos pelas pessoas físicas, estando, assim, demonstrado o cumprimento da contraprestação devida pelos beneficiários dos pagamentos em análise. Portanto, não há que se cogitar da ocorrência de dano ao erário em relação às notas de empenho referidas.

Quanto aos demais documentos apresentados, entendo que a existência de simples folhas de papel preenchidas com valores despendidos nas notas de empenho, em que, consta a expressão “nota fiscal de venda a consumidor”, bem como documentos com a mera relação de compras efetuadas pelo Município não constituem meios hábeis a comprovar a adequada liquidação das despesas, a qual, em regra, deve ser comprovada mediante documentos fiscais.

Por conseguinte, entendo que os documentos que acompanham as notas de empenho de fls. 21, 25, 27, 34, 65, 67, 69, 78, 79, 80, 82, 94, 96, 122, 123, 124, 231, 232, 233, 234, 235 e 236

⁹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. 2ª ed. Belo Horizonte: ed. Fórum. 2010. p. 196.

não são suficientes para demonstrar a efetiva contraprestação pelos gastos realizados com produtos fornecidos à municipalidade, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

Nota de Empenho	Folhas	Valor (R\$)
0236	21	6.449,20
0494	25	6.656,14
0389	27	3.986,47
0386	34	4.924,47
1622	65	4.132,61
1753	67	4.515,84
1819	69	5.357,56
1375	78	-
1939	79	-
1836	80	-
2520	82	7.807,88
2559	94	5.863,68
2530	96	7.482,68
2183	122	2.685,86
3360	123	126.623,51
3657	124	53.745,40
-	231	1.108,66
-	232	5.505,74
-	233	2.894,65
-	234	1.999,90
-	235	1.832,81
-	236	2.530,79
TOTAL		256.012,85

Nesse cenário, entendo caracterizado prejuízo ao erário, o que enseja o ressarcimento aos cofres municipais, pelo espólio do Senhor Edilson Brandão Guimarães, do valor atualizado de R\$266.095,72 (duzentos e sessenta e seis mil noventa e cinco reais e setenta e dois centavos)¹⁰

B) Pagamento efetuado com 02 (duas) notas de empenho diferentes, mas com mesmo valor e mesmo comprovante

¹⁰ Tal valor foi atualizado com base nos Fatores de Atualização Monetária, do TJMG, relativos ao mês de julho de 2016.

A Unidade Técnica apontou que o Município realizou despesas com notas de empenhos diferentes, mas com o mesmo valor e com o mesmo comprovante legal (fls. 221/229).

Em sede de defesa, o responsável alegou que a Nota de Empenho nº 917 foi quitada em 07/03/94 e a de nº 916- A foi quitada em 22/03/94, ocorrendo, portanto, um erro de digitação no presente caso (fl. 491).

O *Parquet* de Contas entendeu que a defesa não logrou êxito em demonstrar os fatos alegados, tendo em vista que a Nota de Empenho nº 916-A não possui comprovante legal (fls. 646/646v).

Compulsando os autos, observo que as Notas de Empenho nºs 394-A, 916, 916-A e 917 se referem ao pagamento de aluguel de matadouro sanitário e outras despesas, conforme pode ser observado no histórico das notas (fls. 222, 223, 226 e 228).

As Notas de Empenho nºs 394-A e 916 se referem a realização das mesmas despesas e possuem o mesmo valor. Ocorre, no entanto, que os comprovantes são datados, respectivamente em 06/02/94 e 08/03/94, o que evidencia que as referidas despesas foram realizadas em datas diferentes.

Dessa forma, entendo incabível o ressarcimento do dano quanto a esse ponto.

No que se refere as Notas de Empenho nºs 916-A e 917, observo que além de elas possuírem o mesmo valor, os comprovantes anexos a elas são idênticos, inclusive com datas coincidentes.

Com efeito, como no presente caso, os comprovantes apresentados são iguais, uma das sobreditas notas de empenho encontra-se sem a devida comprovação das despesas. Logo, como não existe, nos autos, recibo ou nota fiscal que ateste a legalidade das referidas despesas realizadas, torna-se impossível comprovar o fornecimento dos bens e/ou a efetiva prestação dos serviços contratados em relação à uma das notas de empenho descritas acima.

Ademais, ressalta-se que somente a afirmação do responsável de que houve um erro de digitação nos comprovantes, não é suficiente para afastar o dano, tendo em vista a ausência de documento fiscal/recibo para demonstrar a alegação.

Por conseguinte, entendo caracterizado prejuízo ao erário, o que enseja o ressarcimento aos cofres municipais, pelo espólio do Senhor Edilson Brandão Guimarães, do valor atualizado de R\$8.327,96 (oito mil trezentos e vinte e sete reais e noventa e seis centavos) ¹¹.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, julgo irregulares os seguintes procedimentos de responsabilidade do espólio do Senhor Edilson Brandão Guimarães, prefeito no exercício em 1994:

- a) a ausência de comprovantes legais nas notas de empenho, sem observância do estágio da liquidação, no valor atualizado de R\$266.095,72 (duzentos e sessenta e seis mil noventa e cinco reais e setenta e dois centavos) ¹²

¹¹ Tal valor foi atualizado com base nos Fatores de Atualização Monetária, do TJMG, relativos ao mês de julho de 2016.

¹² Tal valor foi atualizado com base nos Fatores de Atualização Monetária, do TJMG, relativos ao mês de julho de 2016.

- b) notas de empenho de números diferentes, com o mesmo valor e com o mesmo comprovante, no valor atualizado de R\$8.327,96 (oito mil trezentos e vinte e sete reais e noventa e seis centavos) ¹³.

Diante disso, determino ao sobredito gestor que promova o ressarcimento do valor atualizado de R\$274.423,68 (duzentos e setenta e quatro mil quatrocentos e vinte e três reais e sessenta e oito centavos) aos cofres municipais.

Intimem-se os responsáveis do teor dessa decisão, nos termos do art. 166, § 1º, II, do Regimento Interno.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **(I)** declarar a extinção do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal e do art. 176, III, do Regimento Interno, no que se refere ao recebimento de remuneração a maior pelos agentes políticos; **(II)** reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal; **(III)** julgar irregulares os seguintes procedimentos de responsabilidade do espólio do Senhor Edilson Brandão Guimarães, prefeito no exercício em 1994: **a)** ausência de comprovantes legais nas notas de empenho, sem observância do estágio da liquidação, no valor atualizado de R\$266.095,72 (duzentos e sessenta e seis mil noventa e cinco reais e setenta e dois centavos); **b)** notas de empenho de números diferentes, com o mesmo valor e com o mesmo comprovante, no valor atualizado de R\$8.327,96 (oito mil trezentos e vinte e sete reais e noventa e seis centavos); e **(IV)** determinar a representante do espólio do Senhor Edilson Brandão Guimarães que promova o ressarcimento do valor atualizado de R\$274.423,68 (duzentos e setenta e quatro mil quatrocentos e vinte e três reais e sessenta e

¹³ Tal valor foi atualizado com base nos Fatores de Atualização Monetária, do TJMG, relativos ao mês de julho de 2016.

oito centavos) aos cofres municipais. Intimem-se os responsáveis do teor dessa decisão, nos termos do art. 166, § 1º, II, do Regimento Interno. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de setembro de 2016.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

Sb/rrma/cbg

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coord. Sistematização, Publicação das
Deliberações e Jurisprudência**

