



## Acórdão 00009/2022-3 - Plenário

**Processos:** 12590/2019-9, 01228/2020-2, 12745/2019-9, 12737/2019-4, 12733/2019-6, 12726/2019-6, 10317/2019-2, 05815/2013-6

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**UG:** PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari

**Relator:** Domingos Augusto Taufner

**Interessado:** RITA DE CASSIA NOSSA DE ALMEIDA, ATILA TEIXEIRA FIALHO, EDSON FIGUEIREDO MAGALHAES, ELZAMAR NUNES DA COSTA, CEZAR CASTRO MARTINS, SONIA REGINA ROSA SIMOES, LUCIA MARIA RORIZ VERISSIMO PORTELA, MECANICA CAUS EIRELI, ADRIANI SBARDELOTTI SERPA, GREMIO RECR ESCOLA DE SAMBA MOCIDADE ALEGRE DE OLARIA, JOAO BRANDAO, MILENA MOLEDO CUNHA FERREIRA, JOAO MANOEL AZEREDO, SONIA MERIGUETE, LUCIANE NUNES DE SOUZA, INSTITUTO EXCELLENCE, ASSOCIACAO DOS DOADORES VOLUNTARIOS DE SANGUE DO MUNICIPIO DE GUARAPARI (ADVSMG), TANIA DA SILVA VIEIRA ROCHA, TOLUNIO FERNANDO ROMANELLI, DIANA MARGARA RAIDAN CHACARA, RAMALHETE CONTABILIDADE E CONSULTORIA LTDA, TEREZA MARIA CHAMOUN MERIZIO

**Recorrente:** ADRIANA TRINDADE FERREIRA

**Procuradores:** MARLILSON MACHADO SUEIRO DE CARVALHO (OAB: 9931-ES), FAUSTO ANTONIO POSSATO ALMEIDA (OAB: 6721-ES), ANTONIO DE ALMEIDA TOSTA, ANTONIO PINTO TOSTA, WILER COELHO DIAS (OAB: 11011-ES), CAROLINE VERISSIMO PORTELA (OAB: 21287-ES), THIAGO DE SOUZA PIMENTA (OAB: 11045-ES), FELIPE SANTOS PEREIRA (OAB: 17972-ES), RAPHAEL TASSIO CRUZ GHIDETTI (OAB: 11513-ES), CINTHYA BASTOS POLASTRELI (OAB: 29169-ES), RUTELEA MAIOLI PINHEIRO CLAUDIANO (OAB: 14874-ES), TARCÍSIO RIBEIRO DIAS SILVA, RUTELÉA MAIOLI PINHEIRO, TARCISIO RIBEIRO DIAS SILVA (OAB: 15381-ES)

### **CONTRATO ADMINISTRATIVO – LIQUIDAÇÃO DE DESPESA – ATESTO – DANO PRESUMIDO.**

1. A liquidação irregular de despesas, sob o ponto de vista formal, sem elementos que demonstrem que os serviços não foram prestados, no todo ou em parte, não é suficiente para ensejar o ressarcimento, sob o risco de incorrer na hipótese de dano presumido.

## O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

### 1 RELATÓRIO

Tratam os autos de **Recurso de Reconsideração** interposto pela Sra. **Adriana Trindade Ferreira**, em face do Acórdão TC-410/2019 – Primeira Câmara, proferido nos autos do Processo TC 5815/2013, que julgou irregulares as contas sob responsabilidade da ora recorrente, referente ao exercício de 2012, no qual foram apontados indícios de irregularidades nos procedimentos licitatórios e na execução contratual do município, tendo a parte dispositiva da decisão recorrida, no que respeita ao embargante sido exarada nos seguintes termos::

#### ACÓRDÃO

[...]

**1.12.** Rejeitar as justificativas e **JULGAR IRREGULARES** as contas da Senhora **Adriana Trindade Ferreira**, Gerente de Orçamento e Finanças da Semed, pelo cometimento de infração que causou injustificável dano ao erário constante do item **1.9**, condenando-a, com fulcro no art. 87, II da LC 621/2012, ao ressarcimento ao erário municipal no valor de **34.972,77 VRTE** solidariamente com:

Responsável	Item	VRTE
Edson Figueiredo Magalhães	1.9	34.972,77
Ramalhete Contabilidade e Consultoria		

**1.12.1 APLICAR MULTA** à Senhora **Adriana Trindade Ferreira** no valor de **1.000 VRTE** com amparo no art. 95 da LC 32/93 aplicável à época dos fatos

O presente recurso foi conhecido como Recurso de Reconsideração por meio da Decisão Monocrática 243/2021-1 (doc. 11)

Em sequência, os autos prosseguiram para o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, onde foi elaborada a Instrução Técnica de Recurso 79/2021-1 (doc. 12), opinando pela manutenção dos termos do Acórdão 410/2019, tendo em vista a ausência de motivação, razoabilidade e interesse público do objeto licitado.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que se manifestou mediante Parecer 5323/2021-2 (doc. 15), de lavra do Exmo. Luciano Vieira, acompanhando o entendimento técnico exarado na ITC 79/2021-1.

Diante disso, os autos foram encaminhados ao gabinete deste relator, para conhecimento e prosseguimento.

É o relatório, passo a fundamentar.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 ADMISSIBILIDADE**

Em análise, verifica-se que estão presentes os pressupostos de admissibilidade, tendo em vista que o recorrente é parte capaz, bem como possui legitimidade processual. No que tange a tempestividade, o recorrente interpôs recurso dentro do prazo estabelecido em lei, conforme prevê o artigo 164, LC 621/2012, e certificado no Despacho 10903/2020-5 (doc. 10)

No que diz respeito ao cabimento, o art. 164, da LC 621/2012, discorre que o Recurso de Reconsideração é o instrumento cabível para a impugnação de decisões de mérito proferidas em processos de prestação ou tomada de contas. Assim, considerando que o presente expediente recursal foi interposto contra o acórdão que julgou o mérito de processo com natureza de prestação de contas, tem-se que o recurso apresentado é cabível.

Quanto à regularidade formal, há a necessidade de o recorrente atender às formalidades especificadas na lei para o processamento do recurso interposto. No caso, verifica-se o seu atendimento, logo, cumprindo o disposto no art. 395, I, III, IV e V, do RITCEES.

Porém, não foi identificado a existência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer. Portanto, considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, entendo pelo **conhecimento** do presente Recurso de Reconsideração e passo à análise do mérito.

### **2.2. DO MÉRITO**

#### **2.2.1. DA LIQUIDAÇÃO IRREGULAR DE DESPESAS**

Item 3.4.3 da ITC – Processo 22.107/2011

**Base Legal:** Artigos 62 e 63, §2º III, da Lei nº. 4.320/64

**Conduta/Nexo:** Atestar a execução do contrato de consultoria sem demonstrar/comprovar a efetiva liquidação da despesa indo de encontro aos artigos 62 e 63, §2º, III, da Lei nº. 4.320/64.

A responsabilização da Recorrente se deu em razão da liquidação irregular de despesas, que resultou no ressarcimento de R\$ 79.000,00 (34.972,77 VRTE).

Em suas razões recursais a recorrente reafirma as teses trazidas em sua defesa no processo recorrido TC 5815/2013, aduzindo, em síntese, que foi nomeada como fiscal do contrato nº. 013/2021 e por este motivo passou a ser responsável pela liquidação das despesas.

Afirma, que como servidora pública possui fé pública e diante dos documentos emitidos no exercício de suas funções os reconheceu como fidedignos.

Sustenta ainda que, no exercício de suas funções, vivenciou semanalmente “in loco” todas as intercorrências ocorridas, as quais eram de responsabilidade da empresa contratada dar o suporte necessário para alcançar o objetivo final, ou seja, para que todas as obrigações, objeto do contrato de consultoria, fossem entregues. E, a fim de comprovar o alegado, afirma e junta documentação que se segue:

1. Prestações de Contas Mensais do FUNDEB ao Conselho do FUNDEB durante o exercício de 2012;
2. Entrega do SIOPE, ano base de 2011, transmitido em 2012;
3. Reuniões com o Conselho do FUNDEB conforme cópia das Atas de Reuniões do Conselho;
4. Em relação às intercorrências e aos debates realizados “in loco”, através de contatos telefônicos e e-mails institucionais à época, segue as declarações dos servidores Sônia Meriguete (Secretária de Educação), Luciane Nunes de Souza (Gerente Administrativa), Gleysson Pessali Antunes (Técnico Administrativo) e Leticia Souza Westphalí Subgente de Secretaria Municipal de Educação, os quais atestam ter presenciado a conduta da defendente perante a fiscalização do contrato de consultoria ao qual foi designada para fiscalização.

Afirma que embora tenha apresentado os documentos supra listados, a equipe técnica, no processo guerreado, opinou por manter a irregularidade sob o argumento que *“ a liquidação das despesas de tais serviços devem se dar por meio de: a) atas ou relatórios indicando quais datas e horários dos encontros “in loco”, assunto tratado, soluções apresentadas e a identificação dos servidores e funcionários presentes, com respectivas assinaturas: b) relatório indicando quais datas e horários dos atendimentos via telefone, assunto tratado, solução apresentada e a identificação dos servidores atendidos, com respectivas assinaturas ; C) cópia dos e-*

*mails enviados pela empresa , identificando o(s) destinatário (5) e remetente (e) , com os problemas apresentados e soluções proposta.”*

Entretanto, segundo a recorrente não há nenhuma jurisprudência que estabelece qual método que o fiscal de contrato deverá adotar para comprovar a liquidação de despesas, e para comprovar o alegado cita o Acórdão TCU 3489/2014, o qual dispõe: *“É uma forma de evitar que haja liquidações de despesas sem que se detenha o conhecimento de quantos e quais produtos/serviços contratados deveria ser entregues/prestados. Outro destaque refere-se no item 48 do Acórdão que o pagamento somente poderá ocorrer “após a aceitação e atesto pelo representante da Administração da nota/fiscal fatura.*

Diante disso, afirma que a jurisprudência do TCU, vem realmente evoluindo e fica evidente que a remuneração dos serviços contratados, como o caso dos serviços de consultoria entre outros, deve ser mensurado a partir de produtos ou resultados obtidos e, portanto as despesas foram comprovadas visto que não constam nos autos indício de irregularidade apontando que os serviços contratados e devidamente liquidados não alcançaram os resultados esperados, ou seja, não há indicativos de irregularidades em processos de despesas da Educação, na entrega do SIOPE Anual, com aplicação indevida de recursos do FUNDEB, com aplicação deficitária do percentual mínimo da Educação bem como no atendimento das exigências e prazos estabelecidos pelos órgãos de controle.

Assim, requer que seja conhecido o presente recurso e no mérito seja dado provimento.

A equipe técnica após análise das razões recursais opina para que seja negado provimento ao recurso, e, portanto, mantida integralmente o acórdão quanto à irregularidade imputada à recorrente, visto que parte dos argumentos trazidos já foram objeto de análise desta Corte de Contas e os documentos que seriam novos, já haviam sido trazidos pela empresa Ramalhete Consultoria em seu recurso, contudo, os citados documentos (demonstrativos diversos, planilhas, relatórios de prestação de contas do Siopes e Fundeb, sem registros de protocolo, carimbos, rubricas, despachos ou de recepção/movimentação por setores da prefeitura, sem paginação ou numeração de processo) não gozam de presunção de veracidade

inerentes aos atos administrativos. Tal entendimento foi corroborado pelo Ministério Público de Contas.

A recorrente realizou sustentação oral, momento em que reafirmou as teses trazidas em sua peça recursal.

Pois bem.

É cediço que, conforme preconiza o artigo 63 da Lei nº. 4.320/2020 a liquidação de despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. E, o mesmo artigo no parágrafo 2º determina que a liquidação de despesas por serviços prestados terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os **comprovantes da prestação efetiva do serviço**, vejamos:

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

[...]

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

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - **os comprovantes** da entrega de material ou **da prestação efetiva do serviço**. (grifos nossos).

Nota-se que a função exercida pelo gestor e fiscal do contrato é de suma importância nesse momento, da liquidação, tanto que a lei impõe ser obrigatório que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração especialmente designado, conforme disposto no artigo 67 da Lei Federal nº. 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos).

A importância do gestor e fiscal do contrato se dá, porque são eles os responsáveis por atestar o direito de receber, apurando para tanto o valor que deve ser pago e instruindo o processo de pagamento com os documentos probatórios. E, as falhas cometidas por eles no momento da liquidação trazem consequências negativas preocupantes para a administração e são de difícil reversão nas etapas futuras.

Logo, temos que o fiscal do contrato, além de observar as cláusulas contratuais referentes às condições de pagamento, deve verificar a adimplência do contrato quanto aos seguintes elementos:

1. Regularidade fiscal;
2. Regularidade previdenciária;
3. Conformidade do objeto descrito na nota com o contrato, o empenho e a efetiva prestação de serviço;
4. Conformidade do período de faturamento;
5. Condições de habilitação e qualificação; e
6. Atestação do objeto

Dentre essas destaco a atestação ou aposição do “atesto” que é a confirmação, pelo fiscal, de que os serviços foram efetivamente prestados e, significa, que foram conferidos todos os elementos necessários à configuração do direito do contratado à percepção pecuniária.

No caso em tela foi apontado falha nesta fase da liquidação. Segundo o corpo técnico a despesa referente ao Processo Administrativo 22.107/2011 foi atestada e paga sem a devida comprovação da execução dos serviços.

E, segundo o corpo técnico no Relatório de Auditoria 71/2013 que não foi apresentada comprovação de liquidação da contratação, e ressalta “*Nem poderia ser diferente, visto que o objeto da contratação está relacionado com os serviços rotineiros da Administração local, como por exemplo, o acompanhamento na aplicação do percentual na educação, elaboração dos processos de despesas, orientação na classificação de despesas, entre outras já relacionadas no objeto do contrato<sup>1</sup>*”.

Conforme se extrai do Processo TC 5815/2013 (processo atacado), o Processo 22.107/2011 tinha como objeto a contratação de serviços de consultoria para o exercício de 2021, nos itens:

---

<sup>1</sup> Processo TC 5815/2013-6 – Volume Digitalizado 4638/2019-1 (doc. 02 – Relatório de Auditoria 71/2013 – página 101).

- 01 – Prestação de Contas do Fundeb;
- 02 – Prestação de Contas do M.D.E
- 03 – Acompanhamento na aplicação do percentual na Educação
- 04 – Elaboração dos processos de despesas;
- 05 – Transmissão do Siope;
- 06 – Orientação na classificação de despesas<sup>2</sup>.

Verifica-se que a recorrente juntou aos autos documentação referente ao objeto do contrato, quais sejam, cópias de Prestações de Contas Mensais do FUNDEB, entrega do relatório do SIOPE, atas de Reuniões com o Conselho do FUNDEB.

Embora, resta claro que o objeto da contratação esteja relacionado com serviços rotineiros da Administração e, a documentação trazida nos autos não seja suficiente para comprovar efetivamente a prestação dos serviços, também não se pode afirmar que os serviços não foram prestados.

Como exposto no decorrer deste voto, a liquidação regular da despesa e principalmente o atesto são vitais para que seja garantido que o dinheiro público esteja sendo utilizado de forma correta.

Entretanto, foram apresentados documentos nos autos que, embora ineficientes para assegurar a regular liquidação de despesas, demonstram que houve prestação de serviços.

De outro lado, a condenação imposta a recorrente, para ressarcimento ao erário, é referente a totalidade do valor pago à empresa contratada para a prestação dos serviços.

Logo, ante a insuficiência de elementos que conduzam à convicção inequívoca da ausência de prestação de serviços capaz de comprovar a ocorrência de efetivo dano ou prejuízo ao erário, demonstra que há presunção do dano, e não certeza.

---

<sup>2</sup> Processo TC 5815/2013-6 – Volume Digitalizado 4638/2019-1 (doc. 02 – Relatório de Auditoria 71/2013 – página 95).



E, acerca da impossibilidade de se imputar o ressarcimento de valores em caso de não comprovação efetiva do dano esta Corte de Contas já se posicionou no julgamento do Processo TC 4858/2018, por meio do Acórdão TC 441/2021-4 – Plenário, vejamos:

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER – DAR PROVIMENTO AO RECURSO – RECONHECER A OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA – DESCONVERTER OS AUTOS – AFASTAR MULTA – CIENTIFICAR – ARQUIVAR.** 1. A presunção de dano ao erário não é suficiente para ensejar o ressarcimento, sem que reste efetivamente demonstrada prática que resulte em perda patrimonial e sua quantificação.

Assim, ainda que se reconheça a existência de falhas importantes na liquidação de despesas, estas não são suficientes para condenar a recorrente à devolução ao erário, principalmente a devolução integral dos valores pagos.

Portanto, à luz do princípio da razoabilidade e proporcionalidade entendo que o acórdão guerreado deve ser reformado apenas para afastar o ressarcimento ao erário, mantendo-se seus demais termos, visto que a irregularidade restou configurada.

Por fim, verifico que foi recorrente foi condenada ao pagamento de multa no valor de 1.000 VRTE em virtude do débito na forma do artigo 95<sup>3</sup> da LC 32/93, todavia, foi excluído o dano ao erário em que a recorrente havia sido condenada, razão pela qual entendo que a multa a ela aplicada em decorrência do dano deve ser afastada.

Ante todo o exposto, **divergindo parcialmente** o entendimento da Área Técnica e Ministerial, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**

Relator

---

<sup>3</sup> Art. 95 Quando o responsável for julgado em débito, o Tribunal de Contas poderá aplicar-lhe ainda multa de até 100 % (cem por cento) do valor do dano causado ao erário.

## **1. ACÓRDÃO TC-9/2022:**

**VISTOS**, relatados e discutidos os autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. CONHECER** o presente Recurso de Reconsideração;

**1.2. DAR PROVIMENTO PARCIAL** ao recurso, quanto ao mérito para reformar o Acórdão TC 410/2019, quanto ao item 1.12 e 1.12.1 do citado acórdão nos seguintes termos:

**1.2.1. AFASTAR** a condenação em ressarcimento no valor de R\$ 79.000,00 (34.972,77 VRTE) imputado a Sra. Adriana Trindade Ferreira, referente a irregularidade descrita no item 1.9 do Acórdão TC 410/2019 (item 2.2.1 deste Voto).

**1.2.2. AFASTAR** a **MULTA** imputada a recorrente no valor de 1.000 VRTE com fulcro no artigo 95 da LC 32/93 (item 1.12.1 do Acórdão).

**1.2.3. DESCONVERTER** o processo de Tomada de Contas, em virtude de ter sido afastado o ressarcimento e, por consequência deixar de julgar irregulares suas contas com relação a irregularidade descrita no item 1.9 do Acórdão TC 410/2019.

**1.3. MANTER** incólume os demais termos do **Acórdão TC 410/2019**;

**1.4. DAR CIÊNCIA** aos interessados;

**1.5. ARQUIVAR** os autos após os trâmites regimentais.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner, vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que divergiu, acompanhando o parecer técnico.

3. Data da Sessão: 27/01/2022 – 2ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**