



PROCESSO Nº 0000013-89.2001.8.14.0004
ÓRGÃO JULGADOR: 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
RECURSO: APELAÇÃO CÍVEL
APELANTE: MUNICÍPIO DE ALMEIRIM
ADVOGADO: HUGO DA SILVA MORAES (OAB/PA – 19373)
APELADO: R.S.B. DA FONSECA
ADVOGADO: ANTONIO DOS SANTOS PAES
RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

EMENTA: APELAÇÃO CIVEL. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR, CESTAS BÁSICAS E MATERIAIS DE EXPEDIENTE. NOTAS FISCAIS NÃO ASSINADAS. DOCUMENTOS INAPTOS A COMPROVAR A ENTREGA DAS MERCADORIAS. ÔNUS DA PROVA QUE INCUMBIA A AUTORA, ORA APELADA, NOS TERMOS DO ART. 373, INCISO I, DO CPC/15, INEXISTÊNCIA DE EMPENHO COM ORIGEM, OBJETO E A IMPORTÂNCIA A SER PAGA - INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 62 E 63 DA LEI Nº 4.320/64. VEDADA A REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO DÉBITO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. Cinge-se a controvérsia em analisar a existência ou não do débito de R\$ R\$17.118,43 (dezesete mil, cento e dezoito reais e quarenta e três centavos), presente nas Notas Fiscais carreadas aos autos, decorrente de suposto fornecimento de merenda escolar cestas básicas e materiais de expediente.
2. As notas fiscais anexadas aos autos, encontram-se incompletas, posto que não foram assinadas pelo representante do Município, não comprovando, o fornecimento da merenda escolar, cestas básicas e materiais de expediente supostamente contratados. Desse modo, não se pode atribuir ao Município obrigação de pagar débito, quando não restou-se devidamente comprovado a efetiva entrega das mercadorias.
3. De acordo com o art. 373, incisos I, da Norma Processual Civil, cabe ao autor provar os fatos constitutivos do seu direito de sorte que, desse ônus não se desincumbiu satisfatoriamente.
4. Consoante os arts. 60 e 63 da Lei nº 4.320/64 é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, bem ainda, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, devendo constar a origem e objeto do que se deve pagar e a importância a ser paga.
5. No caso em tela, constata-se que não existem elementos de que houve autorização emanada de autoridade competente, em observância ao procedimento licitatório e concorrencial, capaz de vincular o ente municipal à obrigação. Sem o prévio empenho não há como autorizar o pagamento do suposto débito, conforme se extrai do comando previsto nos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64.
6. Incube ressaltar, também, que apesar do empenho preceder a despesa, a emissão da respectiva nota pode ocorrer ou não, como determina o § 1º do art. 60 da referida Lei, que permite a dispensa da emissão quando previsto em legislação específica, hipótese esta que não alcança o caso em apreço.
7. Nessa ordem de ideias, não tendo a parte autora, ora apelada, se desincumbido do ônus que é imposto pelo art. 373, I, do NCPC, a improcedência do pedido é medida que se impõe.
8. Recurso de Apelação CONHECIDO e PROVIDO, nos termos da fundamentação.

Vistos, etc.,

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, em conhecer da apelação, e dar provimento ao recurso interposto, nos termos do voto da Magistrada Relatora.

Plenário da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos oito dias do mês de abril do ano de dois mil e dezenove.



Julgamento presidido pela Excelentíssima Senhora Desembargadora Maria Elvina Gemaque Taveira.
Belém, 08 de abril de 2019.

ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA
Desembargadora Relatora

RELATÓRIO

Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL interposta pelo MUNICÍPIO DE ALMEIRIM, em face da sentença prolatada pelo Juízo de Direito da Vara Única de Almeirim, que, nos autos da AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA (proc. n° 0000013-89.2001.8.14.0004), proposta por R. S. B. DA FONSECA, que julgou procedente o pedido, nos seguintes termos:

Diante do exposto, e de tudo o mais que dos autos constam, atendendo aos dispositivos legais e jurisprudenciais disciplinadores da matéria, JULGO PROCEDENTE o pedido formulado na inicial, para CONDENAR o requerido a pagar o valor postulado na inicial, corrigido monetariamente pelo índice INPC a contar desta sentença e com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês a contar do vencimento de cada boleto bancário.

Em face disso JULGO EXTINTO O PRESENTE FEITO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, e o faço nos termos do art. 487, I do CPC.

Condeno a ré em custas e honorários advocatícios que fixo em 15% (quinze por cento) sobre o valor da condenação, nos termos do §2º do art. 85 do CPC.

Transitado em julgado esta sentença, intime-se a parte autora, através de seu advogado para requerer o cumprimento da sentença no prazo de 15 dias.

Relata a inicial que a parte autora celebrou contrato com o Ente Municipal para fornecimento de merenda escolar, sextas básicas para a comunidade e materiais de expediente, no valor de R\$17.118,43 (dezesete mil, cento e dezoito reais e quarenta e três centavos), divididos em 4(quatro) parcelas iguais de R\$4.279,60 (quatro mil, duzentos e setenta e nove reais e sessenta centavos). Ainda, a empresa requerente alegou que o requerido realizou somente a primeira parcela no montante de R\$4.279,60 (quatro mil, duzentos e setenta e nove reais e sessenta centavos).

O feito seguiu seu regular processamento até a prolação de sentença, que julgou procedente o pedido da parte autora, reconhecendo o réu como devedor do débito, conforme demonstrado alhures.

Inconformado, o MUNICÍPIO DE ALMEIRIM interpôs recurso de APELAÇÃO (fls. 135/145), aduzindo que não há nos autos qualquer comprovação válida de realização de licitação pública ou de dispensa da mesma para a compra dos bens indicados na exordial. Defendeu que a despesa da Administração Pública deve respeitar três fases, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento, conforme determina a Lei n° 4.320/64, bem como destacou que o art. 60 da referida Lei, preceitua que é vedada a realização de despesas sem prévio empenho.

Asseverou que a Requerente, ora Apelada, não se desincumbiu do ônus de comprovar efetivamente os fatos narrados na exordial, quais sejam, a



suposta obrigação do pagamento dos valores referentes ao fornecimento das mercadorias contratadas, ou ainda, o seu não pagamento por parte da administração pública.

Subsidiariamente, destacou a inexistência de responsabilidade da administração pública, tendo em vista que autorizou junto a instituição bancária o pagamento ao seu suposto fornecedor, bem como, insurgiu-se contra a aplicação do INPC nas Ações envolvendo a Fazenda Pública.

Requeru o conhecimento e provimento do presente recurso afim de reformar a sentença.

Devidamente intimado, a empresa apelada apresentou contrarrazões ao recurso (fls. 149/154), pugnando pela manutenção da sentença guerreada.

O recurso de Apelação foi recebido no seu duplo efeito, conforme decisão de fls. 156.

Encaminhados os autos ao Ministério Público, às fls. 161/162, o ilustre Procurador, Dr. Estevam Alves Sampaio Filho, deixou de emitir parecer ao recurso interposto, sob o argumento de ausência de interesse público.

É o relatório.

VOTO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA (RELATORA):

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso e passo a proferir o voto. Será aplicado ao caso concreto o Novo Código de Processo Civil, em obediência ao art. 14 do CPC, o qual estabelece que a norma processual não retroagirá e será aplicada imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Não havendo preliminares, passo ao exame do mérito.

MÉRITO

Cinge-se a controvérsia em analisar a existência ou não do débito de R\$ R\$17.118,43 (dezesete mil, cento e dezoito reais e quarenta e três centavos), presente nas Notas Fiscais carreada aos autos (fls. 44-89).

Analisando meticulosamente o feito, vislumbro que não há existência de qualquer contrato celebrado entre as partes, que ateste o objeto da obrigação, suas especificações e quantificação. Frise-se, ainda, que o autor, ora apelado, ao ingressar com ação de cobrança em face do ente Municipal, restringiu-se a anexar aos autos tão somente o Ofício - AM nº993/200, que dispõe sobre a autorização ao Banco do Estado do Pará para que procedesse o repasse da quantia supostamente devida. (fls. 06). Posteriormente, fora determinado que o Requerente/Apelado juntasse, no prazo de 10 (dez) dias, o documento original do referido ofício, bem como as notas fiscais dos produtos que entregou ao Requerido, ora Apelante. Em cumprimento a determinação, o Requerente carrou aos autos tão somente as Notas Fiscais de nº 335 à 427. (fls. 44-89).

Pois bem.

As referidas Notas Fiscais anexadas aos autos, encontram-se incompletas, posto que não foram assinadas por representante do Município, não comprovando, desta forma, o recebimento da merenda escolar, das cestas



básicas e dos materiais de expediente supostamente contratados.

Conforme regra contida no artigo , do é ônus da parte autora carrear os autos com um mínimo de prova capaz de demonstrar a veracidade dos fatos narrados na exordial.

Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL e ADMINISTRATIVO. Apelação cível. Ação de cobrança. Encanador. Pedido de verbas salariais ; Improcedência na Origem ; Irresignação do autor. Não Comprovação da efetiva prestação do serviço ; Vínculo não demonstrado ; Prova exclusivamente testemunhal ; Fragilidade do contexto probatório ; Fato Constitutivo do direito ; Art. 333, I do CPC ; Ônus do autor ; Desprovimento. ; Em se tratando de ação de cobrança, compete ao autor provar a existência da relação jurídica; se o devedor alega ter pago a dívida cobrada, deve provar o alegado, por se tratar de fato extintivo do direito perseguido. ; Incumbe à parte autora a prova dos fatos constitutivos de seu direito, nos termos do artigo 333, I, do CPC. Não demonstrado o fato constitutivo do direito alegado, cabe o julgamento de improcedência dos pedidos autorais. V I S T O S, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados. (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00005273220138150121, 2ª Câmara Especializada Cível, Relator DES ABRAHAM LINCOLN DA C RAMOS , j. em 06-10-2015).

APELAÇÃO. AÇÃO DE COBRANÇA DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ALEGAÇÃO DE PAGAMENTO A MENOR. AUTOR QUE NÃO SE DESINCUMBIU DO ÔNUS A QUE ALUDE O ART. 333, INCISO I, DO CPC/73 E ART. 373, I DO CPC/2015. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA.1. Ausência de provas de que tenha representado a parte ré em mais do que 10 ou 20 processos em um mesmo período de tempo, o que justificaria o aumento dos honorários, bem como da inadimplência em relação aos honorários reclamados. 2. Parte autora que não se desincumbiu do ônus probatório previstos nos Arts. 333, I do CPC/73, vigência à época da sentença, e 373, I do CPC/2015. 3. Sentença Mantida. NEGATIVA DE PROVIMENTO AO RECURSO.

Ora, não se pode atribuir ao Município a obrigação de pagar débito, quando não restou-se devidamente comprovada a sua efetiva entrega. Note-se, portanto, que a parte autora não logrou êxito em provar que são idôneos os documentos apresentados como prova do suposto débito.

Salienta-se, também, que a Empresa Apelada não pode, simplesmente, fornecer mercadorias sem os cuidados necessários à comprovação da sua realização, mediante assinatura do recebimento em Notas Fiscais ou outro meio de prova contundente.

Igualmente, verifica-se que a cobrança foi proposta com base apenas no Ofício – AM nº 993/200 e em Notas Fiscais não assinadas, o que se mostra irregular, ante a ausência de comprovante de recebimento e de liquidação de despesas.

Nesse sentido:

"COBRANÇA - MERCADORIAS FORNECIDAS À MUNICIPALIDADE - NOTAS FISCAIS - AUSÊNCIA DE COMPROVANTE DE RECEBIMENTO - NOTA DE EMPENHO - AUSÊNCIA DE LIQUIDAÇÃO - NÃO COMPROVAÇÃO DA ENTREGA - DIREITO NÃO COMPROVADO. O fato de ter havido empenho dos valores com a conseqüente inscrição em restos a pagar, não comprova, de forma cabal, a entrega da mercadoria. Inexistente a liquidação, que atesta a legitimidade da despesa empenhada com base na documentação demonstrativa do crédito e comprovaria a entrega das mercadorias, já que a nota fiscal não acusa o seu recebimento, tem-se que o pretenso credor não cumpriu o ônus probatório."(Apelação Cível nº 1.0382.04.044863-3/002, Relatora Desª. Vanessa Verdolim, p. 04/08/2006). "NOTA DE EMPENHO COMPLETA - PROVA BASTANTE DA OBRIGAÇÃO - FALTA DE REQUISITO NO CASO CONCRETO - LIQUIDAÇÃO INEXISTENTE - INEFICÁCIA DA PROVA CONSTITUÍDA - NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA ENTREGA DA MERCADORIA OU SERVIÇO - PROVA INEXISTENTE - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. - A Nota de empenho passa por três fases em sua e somente se aperfeiçoa com



o implemento das três. A primeira é o lançamento, chamado empenho propriamente dito, a segunda a liquidação e a terceira a ordem de pagamento (arts. , e da Lei nº /64). - Consoante art. 63, a liquidação da despesa do empenho consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação tem, consoante § 1º, o fim de apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação e, conforme § 2º, inciso III, a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base, além do contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e, principalmente, os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço. Apenas apurada em liquidação essa entrega se expede a ordem de pagamento. - Faltando a liquidação na Nota de Empenho, a cobrança deverá ser acompanhada de prova bastante da entrega da mercadoria ou serviços, cabendo, se existente essa prova, o pagamento, para evitar o enriquecimento indevido e o da administração pública. - Inexistente a prova da entrega e recebimento, impropriedade se demonstra o pedido." (Apelação Cível nº 1.0327.06.021038-9/001, Relatora para o acórdão Desª Vanessa Verdolim Hudson Andrade, p. 15/08/2008).

CIVIL - PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO DE COBRANÇA - FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - INOBSERVÂNCIA DE LICITAÇÃO E DESATENÇÃO A NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO - AUSÊNCIA DE PROVA DO EFETIVO ABASTECIMENTO DE VEÍCULOS DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO. 1) Não tendo a sociedade comercial que se diz credora da fazenda municipal logrado fazer prova, com a petição inicial da ação de cobrança, de haver-lhe efetivamente fornecido combustíveis para abastecimento de seus veículos, tampouco de que esses fornecimentos tenham ocorrido mediante prévia adoção de procedimento licitatório e correspondente cautela de emissão de nota de empenho, com respectiva certificação do suprimento acusado como causa do suposto crédito, não há como possa ser este, contra as disposições do art. , da , como também da Lei Federal nº /93 e dos arts. e da Lei Federal nº /64, ser considerado procedente, com a condenação do município ao respectivo pagamento, pena de violação ao princípio da legalidade; 2) precedentes do Colendo STJ e do Egrégio TJAP; 3) recurso de apelação conhecido à unanimidade, a que, no mérito, pelo mesmo quorum, foi dado provimento, nos termos do voto proferido pelo relator. (APELAÇÃO. Processo Nº 0000628-46.2010.8.03.0012, Relator Desembargador CONSTANTINO BRAHUNA, CÂMARA ÚNICA, julgado em 10 de Janeiro de 2012, publicado no DJE Nº 10/2012 em 16 de Janeiro de 2012)

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - EMBARGOS INFRINGENTES EM APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA EX OFFICIO AÇÃO DE COBRANÇA - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - NOTA FISCAL - RECEBIMENTO - AUTOR - ÔNUS DA PROVA. 1) A nota fiscal que acusa a realização de suposta operação de fornecimento de mercadoria ou de prestação de serviço à Administração Pública, deverá vir acompanhada do comprovante da emissão da nota de empenho, bem como do instrumento acusativo da liquidação da despesa, consistente no recebimento da mercadoria e/ou da efetiva prestação do serviço contratado. 2) Nas ações de cobrança é indispensável, para que a relação de direito litigiosa fique definitivamente garantida pela regra de direito correspondente, que o magistrado se convença da verdade dos fatos alegados, e isso somente ocorrerá por meio da juntada de provas eficientes. Assim, inexistindo nos autos qualquer elemento probatório no sentido de terem sido prestados os serviços cobrados, não há falar-se em direito à percepção dos valores descritos na peça inicial. 3) Embargos infringentes não providos. (RITO NÃO DEFINIDO. Processo Nº 0001486-83.2005.8.03.0002, Relator Desembargador GILBERTO PINHEIRO, SECÇÃO ÚNICA, julgado em 02 de Dezembro de 2010, publicado no DJE Nº 63/2011 em 08 de Abril de 2011)

Desta forma, é evidente a fragilidade do contexto probatório carreado nos autos, eis que os documentos acostados não comprovam efetivamente o fornecimento da merenda escolar, das cestas básicas e dos materiais de expediente, bem como, não constata quaisquer documentos que observem as disposições previstas no art. 63 da lei nº 4.320/64 a seguir transcrito:

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.



§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (grifo nosso)

Ademais, é de conhecimento comum que a Administração Pública necessita de procedimento próprio, preestabelecido em lei, para adquirir, locar bens e contratar a execução de obras e serviços, devendo observar os princípios que regem à Administração Pública, dentre eles: impessoalidade, legalidade e publicidade (art. 37, da CF).

Nesse compasso, os contratos administrativos devem observar a regra de realização prévia de processo licitatório, ou procedimento administrativo para os casos em que a legislação permita a contratação direta.

É diante desse prisma que, o empenho de despesa, ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, é imprescindível nos contratos administrativos, nos termos do artigo 58 da Lei nº 4.320/64:

Da Despesa

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

No mesmo norte, constata-se que não há elementos de que houve autorização emanada de autoridade competente, em observância ao procedimento licitatório e concorrencial, que crie para o ente municipal à obrigação de pagamento, portanto, sem o prévio empenho não há como autorizar o pagamento do suposto débito, conforme se extrai do comando previsto nos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64, in verbis:

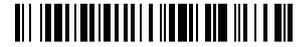
Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Destarte, pelo mandamento legal, o conceito de empenho pressupõe anterioridade, ou seja, o empenho deve anteceder a execução da despesa e seu efetivo pagamento. Igualmente, a Nota de Empenho, formalmente descrita no art. 61 da referida Lei, é instrumento que materializa a garantia de pagamento na relação entre o Poder Público e a parte contratada. Frise-se que, apesar do empenho preceder a despesa, a emissão da respectiva nota pode ocorrer ou não, como determina o § 1º do art. 60 da referida Lei, que permite a dispensa da emissão quando previsto em legislação específica, hipótese que não alcança o caso em apreço.

Nessa ordem de ideias, não tendo a parte autora, ora apelada, se desincumbido do ônus que lhe é imposto pelo art. 373, I, do CPC/15, a improcedência do pedido é medida que se impõe.



DISPOSITIVO

Ante o exposto, CONHEÇO do recurso e DOU PROVIMENTO, nos termos da fundamentação lançada.

É como voto.

Belém, 08 de abril de 2019.

ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA
Desembargadora Relatora