

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE POJUCA

PROCESSO Nº 06317e19

PARECER Nº 01015-19

CONSULTA. RESTOS A PAGAR PROCESSADOS. PERÍODO DE VIGÊNCIA DOS DIREITOS DO CREDOR. PAGAMENTO. POSSIBILIDADE. PAGAMENTO DE MULTAS E JUROS. NECESSIDADE DE PREVISÃO CONTRATUAL EXPRESSA.

1.Os pagamentos dos restos a pagar processados, em tese, deverão ocorrer a qualquer tempo, desde que devidamente verificada a regularidade da despesa e ausência de fator impeditivo, em homenagem ao princípio da vedação do enriquecimento sem causa, locupletamento e prejuízo ao particular.

2.Não se mostra oportuno o pagamento multas e juros sem motivação ou decisão judicial que reconheça a obrigação.

Trata-se de CONSULTA realizada pelo Sr. Carlos Eduardo Bastos Leite, Prefeito Municipal de Pojuca, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas, protocolado sob nº 06317e19, com o fito de dirimir dúvidas acerca de restos a pagar.

Os questionamentos foram formulados nos seguintes termos, abaixo transcritos:

a) É possível a um ente Municipal, em nome do Princípio da Auto-tutela, realizar pagamento, por indenização, à prestador de serviço que, no ano de 2008, efetivamente prestara serviço ao município? Importante consignar que o referido credor possui todas as notas fiscais devidamente atestadas, o montante do crédito fora devidamente inserido em restos a pagar, com empenho e dotação orçamentária previstas desde aqueles idos de 2008, tal qual preconizado na Lei 4320/64, mas que agora, 11 anos depois, e não tendo ajuizado ação judicial competente, busca o recebimento invocando não incidir prescrição sobre o princípio da autotutela, afirmando ser possível o Ente rever os seus atos mormente visando evitar a postergação do enriquecimento ilícito da Gestão.

(...)

b) Acaso seja lícito o pagamento por indenização, coibindo-se assim o enriquecimento ilícito, poderia haver o acréscimo de juros e multa, para atualização do valor, sem que tal quitação acessória acarretasse qualquer sanção ao Prefeito? Sendo estas as dúvidas, no campo do direito administrativo, pugnamos respostas.

Antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressaltamos ao Consulente que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Cabe-nos ainda registrar **que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Dito de outro modo, esta consulta se restringirá ao esclarecimento da temática central envolvida nas perguntas formuladas, sem levar em consideração particularidades narradas relacionadas a situação vivenciada no município de Pojuca.

Inicialmente, cumpre registrar que um dos princípios que regem o Orçamento Público é o princípio da anualidade, que determina a vigência do orçamento somente para o exercício ao qual se refere, de onde se impõe a regra de que uma despesa feita por qualquer Ente Público seja paga até o último dia do ano civil de sua realização (31 de dezembro), a fim de propiciar uma previsão de receitas e despesas mais realista, além de facilitar o controle legislativo e social dos gastos públicos.

Por sua vez, a quitação de uma despesa pública deve ser precedida de sua regular constituição, que perfaça pela sua compatibilização às leis orçamentárias (art. 167, II, CF/88) e adequada estimativa e programação financeira, observados os procedimentos licitatórios determinados para cada tipo de aquisição de bens ou serviços, conforme preceitua a legislação de regência.

Não sendo adimplida no seu exercício financeiro ao qual se refere, por não haver concluído todas as fases da despesa, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento, surge um resíduo passivo que foi denominado pela Lei nº 4.320/64 de Restos a Pagar, conforme preceitua o art. 36:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Assim, os Restos a Pagar, ao permitirem a execução do orçamento em outros exercícios, flexibilizam o princípio da anualidade orçamentária, mitigando a rigidez imposta pelo final do ano e garantindo o direito de recebimento do credor.

Desse modo, a despesa orçamentária empenhada que não for paga até o dia 31 de dezembro será considerada como Restos a Pagar, distinguindo-se em Restos a Pagar Processados, aqueles resultantes de despesas orçamentárias liquidadas e não pagas; e, Restos a Pagar não Processados, aqueles cujo empenho foi legalmente emitido, mas depende ainda da fase de liquidação.

A liquidação, marco para a distinção ora analisada, é o segundo estágio da despesa pública e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, após a entrega do bem e/ou a prestação do serviço contratado.

Da análise do questionamento em apreço, ao que tudo indica, está-se diante de uma situação de **restos a pagar processados**, haja vista a informação de que as notas fiscais foram atestadas, de onde se infere que houvera a efetiva prestação dos serviços e/ou recebimento do bem pactuado, ratificado por servidor designado, consoante determinação contida no art. 67 da Lei de Licitação.

Considerando que a despesa estaria regularmente liquidada, em princípio, constitui dívida passiva do Município, e, por via de consequência, já há o direito de recebimento pelo contratado, pois dele a legislação não exige mais nenhum ato ou obrigação; devendo a Administração, conseqüentemente, providenciar o respectivo pagamento, em observância ao disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964, *in verbis*:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

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.

Neste aspecto, importa registrar que uma dívida inscrita em restos a pagar processados deve ter lastro financeiro reservado para seu adimplemento no ano seguinte, o que não justifica a permanência de registros contábeis desta natureza por longos prazos na dívida fluante do Ente, que vai de encontro a toda a sistemática de equilíbrio na gestão fiscal proposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo a vedação disposta no art. 42; merecendo aqui deixar anotado o juízo de reprovação do ocorrido.

Estando os restos a pagar regularmente classificados como processados, pode-se afirmar que estão prontos para o pagamento, posto que, como dito anteriormente, o direito do credor, nascido da ocorrência do fato gerador, já foi verificado na etapa da liquidação.

Portanto, em regra, os restos a pagar não devem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor cumpriu sua obrigação contratual, daí porque a Administração Municipal não poderá deixar de cumprir a sua obrigação de pagar, salvo quando constatado irregularidade não percebida no momento da liquidação ou mesmo outra situação incompatível com o pagamento, devidamente motivada e chancelada em minucioso procedimento formal, no qual se detalhe o acontecido, observado todo o regramento dado ao cancelamento por esta Corte de Contas, por meio da Instrução Cameral TCM nº 001/2016 -1ªC.

No mesmo sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas de Santa Catarina, a seguir reproduzida:

1. A partir do momento da liquidação, as despesas contraídas, ainda que inscritas em Restos a Pagar, atendendo ao disposto no art. 36 da Lei nº 4.320/64, resultam em compromisso de pagamento assumido pelo ente, gerando ao credor direito à contraprestação pecuniária.

2. Incabível o cancelamento de Restos a Pagar (despesas contraídas com folha de pagamento de servidores e agentes políticos, fornecedores, empreiteiras, prestadores de serviço etc.), salvo quando constatado irregular cumprimento das obrigações pelo contratado, ausência de liquidação da despesa ou outras situações incompatíveis com o pagamento, pois as dívidas de curto e longo prazos são de responsabilidade do ente (Município) e não do governante que a contraiu, resultando em dever do titular da unidade promover o pagamento após constatada a legitimidade e liquidação (contratado tenha cumprido as obrigações a seu encargo estipuladas na avença), inclusive as resultantes de contratação de pessoal a qualquer título. (grifo original)

Prejulgado nº 1372 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Para corroborar o entendimento, insta trazer a lume manifestação desta Casa de Controle, em sede de consulta, cujo pronunciamento foi emitido pela Diretoria de Assistência aos Municípios, no processo TCM nº 06913-16. Confira-se:

Ressalta-se, por fim, que uma vez ocorrido o fato gerador, ou seja a entrega do bem ou prestação do serviço, independentemente da legítima ocorrência das fases da despesa pública, (empenho e liquidação), deverá a administração municipal reconhecer a dívida, sob pena de ser a ela atribuído enriquecimento ilícito em detrimento de outrem, onde a ausência do referido registro poderá figurar ocultação de passivo.

Observa-se que, verificado o fato gerador e uma vez inscrito um débito público em restos a pagar processados, em tese, é inconteste o superveniente pagamento, contudo surgem dúvidas acerca do período de vigência do direito do credor.

No âmbito federal, verificou-se uma mudança na sistemática dos restos a pagar neste aspecto. Por meio do Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018, o governo federal, estabelecendo nova metodologia para inscrição e cancelamento do instituto, alterou o Decreto 93.872/86, para, dentre outras modificações, retirar o fenômeno da prescrição do regramento dos restos a pagar.

Com o fim do instituto da prescrição, os restos a pagar processados ficam abertos até o efetivo pagamento. Vejamos:

Art. 6º Ficam revogados os seguintes dispositivos do Decreto nº 93.872, de 1986:

II - o art. 70.

(Art. 70. Prescreve em cinco anos a dívida passiva relativa aos Restos a Pagar.)

Este Tribunal, já se manifestou sobre a restrita possibilidade de aplicação da prescrição quinquenal em restos a pagar na esfera municipal, autorizada por força do Decreto nº20.910/32¹, ainda vigente, apenas como medida excepcional, mediante suporte normativo próprio do município, após esgotado devido procedimento para apuração do

¹ Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

ocorrido, como se depreende da leitura do supracitado processo de consulta TCM nº 06913-16:

Diante de tudo o quanto exposto, em tese, **pontuamos que para proceder o cancelamento dos débitos inscritos em restos a pagar não processados ou processados, com base na prescrição quinquenal, o Município deverá editar decreto de iniciativa do Poder Executivo que disponha sobre o seu controle, estabelecendo os procedimentos administrativos corretos que preservem a administração municipal de qualquer prejuízo**, certificando se estes créditos não estão sendo reclamados administrativa ou judicialmente. (grifos nossos)

Caso não seja hipótese de cancelamento, nem seja possível reconhecer a prescrição, que como dito são medidas excepcionais, **poderá haver o reconhecimento de restos a pagar de exercícios anteriores**, devendo o ordenador de despesas estar convencido de que o procedimento para pagamento está alicerçado nos requisitos necessários à validação do gasto.

Impende alertar o gestor para que tenha a máxima cautela ao efetuar o dispêndio, munindo o processo administrativo dos elementos essenciais para que a despesa seja legitimada, a fim de que se alcance a lisura do pagamento, mesmo diante do enorme lapso temporal entre o benefício supostamente recebido pela Administração Municipal e o encerramento da despesa pelo seu pagamento.

Ademais, deve o gestor proceder criteriosa análise da disponibilidade financeira do Ente para arcar com tal resíduo passivo, respeitada a ordem cronológica de inscrição, para que não haja prejuízos na execução do seu orçamento, tampouco descumprimento das legislações que regem as Finanças Públicas no Brasil.

Os lançamentos contábeis para o registro do pagamento dos Restos a Pagar encontram-se disciplinados no MCASP – 8ª edição (manual de contabilidade aplicada ao setor público), que indica:

Pagamento de restos a pagar – são as saídas para pagamentos de despesas empenhadas em exercícios anteriores. Ou seja, pertencem a exercícios anteriores, de acordo com seu respectivo empenho, de forma que nos seguintes serão consideradas extraorçamentárias.

Quando o dispêndio é extraorçamentário, não há registro de despesa orçamentária, mas apenas uma desincorporação de passivo ou uma apropriação

de ativo, este com atributo de cálculo do superávit/déficit financeiro "P" – Permanente.

Note-se que este pagamento não se confunde com indenização, hipótese proposta pelo Consulente, que se dá quando não há cobertura contratual para reconhecimento do débito, nos termos do art. 59, parágrafo único da Lei de Licitações.

Posto isso, cabe agora tecer algumas considerações acerca do segundo ponto questionado na presente consulta.

Em relação a possibilidade de acréscimo de juros e multas ao pagamento do valor original inscrito em restos a pagar, importa realçar que seu pagamento ocorre em decorrência de cláusula contratual expressa nos contratos celebrados com o poder público ou em razão de questionamento na via judicial, o que não parece ser o caso da consulta formulada.

Não se mostra oportuno o pagamento de juros e multas pela Administração Pública em casos de mora para o adimplemento de restos a pagar, visto que o Ente não deve suportar este ônus sem motivação ou decisão judicial que reconheça essa obrigação.

O pagamento de eventual obrigação acessória sem suporte poderá ser passível de análise e reprimenda pelos Órgãos de Controle na análise do caso concreto, lembrando que em casos semelhantes esta Corte já repudiou essa prática.

Diante de tudo quanto anteriormente exposto, à luz da sistemática que rege a matéria, infere-se pela possibilidade de pagamento de restos a pagar processados de exercícios anteriores pelo Poder Público, visto que o credor, uma vez cumprido rigorosamente o contrato e ultrapassado as fases do empenho e liquidação da despesa pública, tem o direito adquirido de receber o valor, pois, do contrário, estar-se-ia diante de enriquecimento indevido e ilícito do Ente, situação que não se coaduna com os princípios norteadores da Administração Pública.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Por fim, frise-se, mais uma vez, que o gestor não pode se descuidar em manter a gestão financeira do município equilibrada, de modo que não se acumule resíduos passivos ao longo dos anos, que exigirem maiores cautelas para assegurar a lisura e conformidade dos dispêndios.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Salvador, 27 de maio de 2019.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica