

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÉM

PROCESSO Nº 19490e21

PARECER Nº 01978-21

CONSULTA. DIREITO FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO. DESPESA DE EXERCÍCIO ANTERIOR. POSSIBILIDADE. A excepcionalidade desse procedimento, para resguardar o direito do credor de boa fé, repousa exatamente na presunção de cumprimento, pelas autoridades administrativas competentes, das normas orçamentárias em vigor, para pagamento correto e tempestivo das despesas decorrentes de lei ou de contratos regularmente celebrados pela Administração.

O Prefeito do MUNICÍPIO DE CAÉM, Sr. ARNALDO DE OLIVEIRA FILHO, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 19490e21, solicita consulta com o fito de dirimir dúvidas acerca reconhecimento de dívida pelo município.

Os questionamentos foram formulados nos seguintes termos, abaixo transcritos:

- a) É possível a um ente Municipal, pagar a prestador de serviço que efetivamente prestara serviço ao município, com total comprovação de que a obra foi concluída, entregue e se encontra em pleno uso pela população, com todas as notas fiscais e medição devidamente atestadas, contudo tal montante do crédito não fora inserido em restos a pagar, mas que agora, anos depois, o valor da obra fora repassado por entidade conveniada, considerando ainda que o prestador não buscou o ajuizamento da ação judicial competente, e após saber que o valor do convênio fora recentemente liberado para o Município, 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, como deve proceder o município?

Antes de adentrar no mérito da consulta sob exame, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados em tese, por força do art. 3º, §4º e art. 209, p.u., inc. III, da Res. TCM nº 1392/2019 -**

Regimento Interno, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado, mesmo em situação hipotética.

Assim, este pronunciamento trará as balizas jurídicas sobre o tema, restringindo-se aos questionamentos formulados na Consulta, afastando-se da situação hipotética narrada no arrazoado.

Ressalte-se ainda 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.

Prestados os esclarecimentos iniciais, passa-se ao exame da matéria, repise-se, em tese, sob o enfoque jurídico.

As normas gerais de Direito Financeiro são de aplicação cogente pelos entes federados, cabendo a cada ente trilhar sua atuação em perfeita harmonia com os preceitos da legislação nacional, bem como com observância dos dispositivos constitucionais pertinentes, de modo que deixa-se aqui registrado o repúdio desta Casa de Controle ao tema do questionamento em apreço, que envolve descumprimento das etapas da despesa pública, não contabilização adequada e inadimplemento da Administração Pública.

Fixadas tais premissas, assentamos que o art. 37, da Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, quanto aos fatos geradores ocorridos em exercícios anteriores, cuja execução orçamentária e patrimonial não foram executadas no período oportuno, dispõe o seguinte:

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”.

Este artigo encontra-se regulamentado pelo art. 22, do Decreto nº 93.872/86, nos seguintes termos:

“Art . 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

- a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
- b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;
- c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.”. (Decreto nº 93.872/86).

Assim, são três as hipóteses em que o Administrador Público poderá realizar pagamento, pela utilização da dotação a título de “Despesas de Exercícios Anteriores”, a fim de suprir as eventuais omissões das unidades orçamentárias, guardando o direito e a boa fé dos credores, que não poderiam ser penalizados por atos ou omissões de que não foram responsáveis. Quais sejam:

a) despesas com saldo suficiente para atendê-las e não processadas no mesmo exercício financeiro (aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação);

b) restos a pagar com inscrição interrompida (despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor);

c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente (obrigações decorrentes de lei ou de contrato, reconhecidas pelo Gestor após o término do exercício em que foram geradas. Neste caso, é necessário, primeiro, reconhecê-las e, após, empenhá-las pela primeira vez à conta de Despesas de Exercícios Anteriores.).

Com efeito, na situação descrita na letra “c”, só faltou a formalidade do empenho exigido pelo art. 58, da Lei nº 4.320/64 e a regular liquidação das despesas que, nos termos do art. 63, da mesma Lei, inclui:

1) a comprovação da efetiva execução do objeto do contrato em conformidade com as quantidades e características estabelecidas no instrumento contratual (credor tenha cumprido as obrigações a seu encargo estipuladas no contrato);

2) o recebimento das mercadorias, bens, serviços e obras pela Administração e;

3) a existência de comprovantes hábeis do crédito, como nota fiscal, recibo, ordem de tráfego, bilhete de passagem, entre outros, que deverão ser fornecidos pelo vendedor, prestador de serviços, empreiteiro e outros contratados.

Veja-se que o citado art. 63, da Lei nº 4.320/1964, preceitua que:

“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.”

No processo administrativo específico em que a despesa for legitimada, deverá constar relatório conclusivo discriminando a importância a ser paga; o nome, CPF ou CNPJ e endereço do credor; a data do vencimento do compromisso; a causa que motivou a inexistência do empenho, no elemento próprio, à conta do orçamento vigente à época. Na oportunidade, o pagamento será ordenado por ato da autoridade competente para efetuar o empenho da despesa, de acordo com o já citado §1º, do art. 22, do Decreto nº 93.872/86.

Portanto, a ausência de crédito próprio, para atender as despesas aqui versadas, ou a falta de seu processamento em época própria (empenho), ou ainda, a falta de inscrição em Restos a Pagar, não são impeditivas do adimplemento da obrigação pelo Poder Público, que pode e deve extinguir as despesas do exercício anterior, mediante utilização de dotação específica do exercício corrente, discriminada por elementos (despesas com pessoal, material, serviços, obras e outros), respeitada a ordem cronológica, isto é, preferência ao fornecedor de material ou prestador de serviço com a conta mais antiga.

Nunca é demais lembrar que se trata de medida de exceção.

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.

Na hipótese de o reconhecimento da dívida ou do direito do credor não ter sido registrado no exercício anterior em contrapartida à respectiva variação patrimonial diminutiva, a gestão contábil deverá efetuar tal registro na conta de ajuste de exercícios anteriores, seguido de notas explicativas, relatando os fatos que deram causa ao lançamento.

No campo orçamentário, para regular pagamento de tais compromissos, deverá a Entidade proceder, obrigatoriamente, com os estágios de execução orçamentária em dotação específica (Despesas de Exercício Anteriores – DEA). A Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 163/2001 estabelece o elemento de despesa 92, definido nos termos do mencionado art. 37, da Lei nº 4.320/64.

Neste ponto, cabe esclarecer que, inexistindo dotação orçamentária para a rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores, deve o Gestor solicitar a abertura de créditos adicionais especiais, cuja fonte de recursos obedecerá à anulação de dotações de menor prioridade. Se a quitação total não for possível até o final do exercício em curso, seja por falta de recursos, seja por que a anulação de determinadas dotações comprometeria serviços essenciais à sociedade e à Administração, a parte não quitada será inscrita em Restos a Pagar, remetendo-se para o exercício seguinte.

Note-se que este pagamento não se confunde com indenização, hipótese proposta pelo Consulente no segundo quesito, que se dá quando não há cobertura contratual para reconhecimento do débito, nos termos do art. 59, parágrafo único da Lei de Licitações.

No tocante a suposta ocorrência de prescrição a favor do ente público ventilada nos questionamentos, impende destacar que a análise do instituto careceria um aprofundamento maior das particularidades de cada caso concreto, para se apurar a existência de hipótese de suspensão, interrupção ou mesmo o afastamento desta hipótese, de forma que, deve o Consulente considerar os termos do convênio, a forma de contratação do fornecedor, os termos do repasse do recurso por entidade conveniada e a própria judicialização da liberação dos valores, de modo a aferir se permanece a obrigação de adimplemento.

No particular, cumpre anotar que, a jurisprudência dos Tribunais pátrios vêm consolidando o entendimento segundo o qual o reconhecimento administrativo de dívida pela Administração Pública interrompe o prazo prescricional em favor do interessado, quando houver previsão legal. Nestes casos, entende-se que se a Administração reconhece uma dívida, mas não paga e nem opera ato administrativo para se manifestar

contrária ao pagamento, o credor não pode ser prejudicado por essa demora com a contagem de prazo prescricional.

Diante de tudo o quanto exposto, ressaltamos que as obrigações de despesas não constituem compromissos isolados do Poder ou do titular responsável pela sua contratação, mas do próprio Município, sendo obrigatório, dessa forma, o regular pagamento de todos os compromissos assumidos, mesmos que decorram de fatos geradores ocorridos em exercícios anteriores.

A excepcionalidade desse procedimento, para resguardar o direito do credor de boa fé, repousa exatamente na presunção de cumprimento, pelas autoridades administrativas competentes, das normas orçamentárias em vigor, para pagamento correto e tempestivo das despesas decorrentes de lei ou de contratos regularmente celebrados pela Administração.

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, atentando-se ainda a sua realidade financeira e respeitada a devida cronologia, a fim de que se alcance a lisura do pagamento, mesmo diante de lapso temporal entre o serviço em prol da Administração Municipal e o encerramento da despesa pelo seu pagamento.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 08 de novembro de 2021.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica