



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**PROCESSO Nº:** 573550/11  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**ENTIDADE:** CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO SUL  
**INTERESSADO:** BRAZ GEFFER  
**RELATOR:** CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

## ACÓRDÃO Nº: 3325/12 - Tribunal Pleno

*Consulta. Adimplemento de despesas realizadas em desconformidade com as disposições da Lei Federal nº 4320/64. Necessidade de instauração de processo administrativo apurando a efetiva prestação de serviços e as responsabilidades.*

### 1. Relatório

A CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO SUL, através do seu Presidente, Senhor BRAZ GEFFER, formulou a presente consulta a esta Corte, visando solucionar dúvidas a respeito da aplicação do artigo 60 da Lei nº 4.320/64, dispositivo que impõe o prévio empenho como condição para a realização das despesas públicas.

A consulta foi delimitada em cinco questionamentos:

- a) Considerando o disposto no artigo 60 da Lei nº 4.320/64, é legal o pagamento de despesas públicas contraídas com terceiros, se não empenhadas e não liquidadas?
- b) Considerando o disposto no artigo 60 da Lei 4.320/64, é legal o adimplemento de despesas públicas referentes à folha de pagamentos, se não empenhadas e não liquidadas?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) Ainda considerando o artigo 60 da Lei nº 4.320/64, existem requisitos ou condições para a realização de pagamentos de despesas públicas não empenhadas e não liquidadas?

d) Existe uma forma prescrita em lei para o adimplemento de despesas não empenhadas e não liquidadas, se realizadas em exercícios anteriores?

e) Tendo em vista a Lei 8.666/93, 4.320/64 e LC 101/2000, existe a possibilidade de liquidação de dívidas, cujos serviços foram efetivamente prestados, mas sem realização de processo licitatório ou sem realização de contrato? Tais como serviço de telefonia móvel?

O consulente relatou, como substrato fático que ensejou a presente consulta, ilegalidades havidas em contratações pactuadas em gestão anterior ainda pendentes de pagamento.

A consulta foi instruída por parecer expedido pelo Assessor Jurídico da Câmara Municipal, Sr. Luciano Bernart, que se manifestou parcialmente favorável à quitação das dívidas, concluindo que fosse aguardada resposta à consulta proposta perante este Tribunal ou, não sendo possível, fosse efetuado o pagamento, no caso de risco de corte de serviço ou mercadoria essencial, com provas de que o serviço ou compra foram executados, havendo previsão e dotação orçamentária, bem como atendidos os requisitos legais.

Atendidos os pressupostos de admissibilidade previstos no Artigo 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCEPR), a Consulta foi recebida pelo Despacho n.º 274/11, com a ressalva de que a instrução deveria se restringir aos questionamentos formulados em tese, distanciados dos fatos relatados, determinando-se a sua regular instrução.

Através da Informação n.º 43/11, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca – CJB elencou decisão já exarada por esta Corte através da Resolução nº 10506/00 – TC (Processo n.º 307528/00), a qual, ao analisar consulta formulada pela Câmara Municipal de Guaíra, concluiu pela impossibilidade do pagamento de despesas realizadas pelo Presidente



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

afastado, tendo em vista a ausência de empenho e a irregularidade da despesa.

Por sua vez, a Diretoria de Contas Municipais – DCM, pela Instrução nº 92/12, propôs que a consulta seja respondida em duas etapas, afirmando que nos casos apresentados nas duas primeiras questões (legalidade de se efetuar o pagamento de despesas não empenhadas tanto em favor de terceiros como em favor dos servidores públicos e agentes políticos), bem como na última (ausência de procedimento licitatório e de contrato), a resposta deve ser pela legitimidade do adimplemento, principalmente pela vedação do enriquecimento ilícito, uma vez que o ordenamento jurídico o veda em todo e qualquer setor, seja entre os particulares, seja entre estes e os entes públicos, não sendo lícito à Câmara Municipal deixar de honrar os pagamentos a quem de direito, mesmo que a forma legal tenha sido negligenciada. Quanto à terceira e quarta perguntas, referentes aos requisitos, condições e forma legal para o adimplemento dessas despesas, remeteu ao Acórdão TCE/PR 636/06, do Pleno e a Instrução Normativa nº 29/2008, também deste Tribunal, ressaltando que é indispensável a efetiva comprovação da contraprestação em serviços, obras ou fornecimento de bens, exigindo-se a devida liquidação das despesas, sem deixar de promover o processo administrativo para apuração de responsabilidades.

O Ministério Público junto a este Tribunal (Parecer n.º 3799/2012) manifestou-se pelo conhecimento da consulta e, no mérito, para que a mesma seja respondida em consonância com a instrução da unidade técnica, recomendando o encaminhamento de cópia do expediente ao Ministério Público Estadual, na forma do artigo 71, IX, da Constituição Federal, considerando que a hipótese referida pelo consulente revela indícios da ocorrência de crimes e de atos de improbidade administrativa.

É o Relatório, passo a decidir.

### **2. Da Fundamentação e Voto.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no Artigo 38<sup>1</sup> da Lei Complementar nº 113/05, conheço da presente consulta para respondê-la em tese, afastando da análise a situação fática de fundo apresentada pelo Consulente.

Quanto ao mérito, a consulta versa sobre a possibilidade de pagamento de despesas públicas de exercício anterior efetivadas com inobservância às normas de Direito Financeiro previstas na Lei nº 4.320/64, especificamente a exigência de prévio empenho, bem como de liquidação de dívidas cujos serviços foram efetivamente prestados, mas sem realização de processo licitatório ou formalização de contrato.

No ordenamento jurídico em vigor, a realização de despesa pública deve observar os princípios constitucionais da previsão orçamentária<sup>2</sup>, da obrigatoriedade da licitação pública, artigos 37, XXI<sup>3</sup>, devendo atender as normas de Direito Financeiro previstas na Lei 4.320/64, especificamente a exigência de prévio empenho para realização de despesa pública<sup>4</sup>. O pagamento de despesas de exercícios anteriores deverá ocorrer na forma prevista pelo artigo 37<sup>5</sup> da Lei nº 4.320/64, observada a vedação do artigo 42<sup>6</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

<sup>1</sup> Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

<sup>2</sup> CF. Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

<sup>3</sup> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

<sup>4</sup> Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

<sup>5</sup> 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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, em um primeiro momento, a resposta à consulta seria pela impossibilidade de pagamento de despesas realizadas em desconformidade com as normas acima referenciadas.

De outra parte, como bem ponderou a Diretoria de Contas Municipais, o não adimplemento de obrigações implicaria em enriquecimento sem causa em favor da Administração Pública.

No mesmo sentido, defendeu o Ministério Público junto a este Tribunal que “as normas cogentes de direito público, no caso afrontadas, têm por finalidade o resguardo do interesse público que subjaz todo e qualquer ato de ordenação de despesa, porém o descumprimento desses preceitos não pode afetar o particular que, de boa-fé, adimpliu sua obrigação com o Poder Público. Impõe-se, antes, buscar medidas sancionadoras do gestor que agiu a despeito de seus deveres legais.”

Ademais, como aduziu a unidade técnica, esta Corte já respondeu a Consulta através do protocolo nº 21098/05 por meio do Acórdão nº 636/2006, do Tribunal Pleno, onde foi admitida a possibilidade de pagamento das obrigações contraídas em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como fundamento a Instrução nº 013/2005 da Diretoria de Contas Municipais, que assim tratou do assunto:

*“Mas, se para o agente agressor da legislação existem disposições repressoras, o mesmo não se localiza em relação ao Gestor herdeiro de obrigações constituídas em desconformidade com o dispositivo da LRF. Diferentemente, **mediante cabal comprovação da realização física da obra, da confirmação da efetiva prestação do serviço ou certificação da correta entrega dos bens, conforme o caso, este fica compelido a satisfazer a dívida. Porque nestas condições o***

---

pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

<sup>6</sup> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*credor prova o reconhecimento de seu direito à percepção do pagamento, não podendo sofrer calote por culpa do Administrador faltoso. Sobremais, primeiramente porque se isso ocorresse redundaria em indevido acréscimo patrimonial do Município, e, de outra parte porque, por princípio, a Administração não pode sofrer interrupção de continuidade.”*

Por outro lado, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao responder consulta que lhe foi dirigida pela Procuradoria Geral do Distrito Federal, constante do expediente nº 17709/2010, analisou a possibilidade de se indenizar, e não de remunerar, o fornecedor que prestou serviços sem cobertura contratual, fora das hipóteses ressalvadas em lei, nos termos do artigo 59, parágrafo único <sup>7</sup>, da Lei n.º 8.666/1993, concluindo a consulta no seguinte sentido, “em que pese aos doutos estudos formulados pela Instrução e pelo MPJTCDF, não vislumbro como, de antemão, poder-se-ia criar cenário em que a boa fé estivesse, desde logo, afastada. Exceto, obviamente, nos comportamentos manifestamente dolosos. Mesmo nesse último caso, todavia, a comprovação do dolo exige análise dos fatos, o que apenas reforça minha convicção”.

Com efeito, embora a consulta demande uma resposta em tese deste Tribunal, na forma parametrizada pelo disposto no art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005 acima transcrito, a matéria em análise merece uma reflexão que não admite distanciamento do substrato fático que a suscitou.

Sob a égide dos Princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência, expressamente estipulados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, os contratos celebrados pela Administração Pública pressupõe uma necessidade coletiva, de atendimento muitas vezes premente e contínuo, que há de ser sempre balizado

---

<sup>7</sup> Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos. Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelo interesse público. Nesse aspecto, importante salientar que o interesse público é resultante de atendimento de vários vetores dos Princípios Constitucionais e dos princípios protetores da própria sociedade.

Assim, nos termos propugnados pela unidade técnica e corroborados pelo órgão ministerial, mediante a devida consignação dos respectivos créditos em dotações orçamentárias específicas, a eventual ausência de documentação relativa ao empenhamento e à liquidação deverá ensejar a instauração de processo administrativo para apuração de eventual imperativo de aplicação do Princípio da Continuidade do Serviço Público e comprovação da efetiva e regular prestação pelo credor em prol do interesse público - o que poderá autorizar a realização do pagamento, sob o fundamento do Princípio da Proporcionalidade e da Razoabilidade, a bem de afastar o enriquecimento sem causa da Administração Pública, impondo-se a apuração das responsabilidades e consequente adoção das medidas judiciais cabíveis.

Por certo, este processo administrativo poderá se prestar a comprovar a existência de gestão antieconômica, ineficiente, danosa, e, até mesmo de má fé, levando o Administrador a ponderar, motivadamente, que a realização de pagamentos e a manutenção da avença pactuada à revelia da lei pode ser mais onerosa ao erário e, por conseguinte, à coletividade. Nesta hipótese, prevaleceria o interesse público à própria autorização de pagamento. Observe-se ainda, neste segundo cenário, a necessidade de ponderar eventual ônus futuro face aos valores contingenciados, em caso de demanda judicial. Há casos em que a inadimplência ou a recusa do Poder Público em pagar por um serviço efetivamente prestado irá produzir demandas judiciais e indenizações muito mais onerosas do que o próprio adimplemento.

Em conformidade, pois, com os elementos efetivamente apurados pela Administração, no caso concreto, caberá ao Administrador, nos limites constitucionais e motivadamente, autorizar ou não o adimplemento das obrigações pactuadas.

Assim, pelos fundamentos acima expostos, VOTO para que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em relação às questões “a” e “b”<sup>8</sup>:

- conforme vedação expressa do artigo 60 da Lei n° 4.320/64, é ilegal o pagamento de despesas públicas contraídas com terceiros e referentes à folha de pagamento, se não empenhadas e não liquidadas.

Em relação às questões “c”, “d” e “e”<sup>9</sup>:

- o pagamento ou não de despesas não empenhadas e não liquidadas, realizadas em exercícios anteriores exige prévio e devido processo administrativo, para a apuração da efetiva prestação de serviços e eventuais responsabilidades, diante do qual a Administração Pública motivará sua decisão.

Por fim, deixo de acatar a proposição do órgão ministerial de encaminhamento de cópia do expediente ao Ministério Público Estadual, considerando que o processo de Consulta não expressa atividade fiscalizatória

---

<sup>8</sup> a) Considerando o disposto no artigo 60 da Lei n° 4.320/64, é legal o pagamento de despesas públicas contraídas com terceiros, se não empenhadas e não liquidadas?

b) Considerando o disposto no artigo 60 da Lei 4.320/64, é legal o adimplemento de despesas públicas referentes à folha de pagamentos, se não empenhadas e não liquidadas?

<sup>9</sup> c) Ainda considerando o artigo 60 da Lei n° 4.320/64, existem requisitos ou condições para a realização de pagamentos de despesas públicas não empenhadas e não liquidadas?

d) Existe uma forma prescrita em lei para o adimplemento de despesas não empenhadas e não liquidadas, se realizadas em exercícios anteriores?

e) Tendo em vista a Lei 8.666/93, 4.320/64 e LC 101/2000, existe a possibilidade de liquidação de dívidas, cujos serviços foram efetivamente prestados, mas sem realização de processo licitatório ou sem realização de contrato? Tais como serviço de telefonia móvel?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

propriamente dita deste Tribunal, tendo, na verdade, caráter instrutivo e ou normativo. É o Artigo 41 da Lei Orgânica que prescreve que a decisão deste Tribunal Pleno, tomada pelo *quorum* qualificado, em processo de consulta, tem força normativa e vincula o exame de feitos. O órgão ministerial pode dispor de expedientes específicos para o exame do proposto.

### VISTOS, relatados e discutidos

### ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:

I - Conhecer a consulta formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO SUL, por presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

Em relação às questões “a” e “b”:

Conforme vedação expressa do artigo 60 da Lei nº 4.320/64, é ilegal o pagamento de despesas públicas contraídas com terceiros e referentes à folha de pagamento, se não empenhadas e não liquidadas.

Em relação às questões “c”, “d” e “e”:

O pagamento ou não de despesas não empenhadas e não liquidadas, realizadas em exercícios anteriores exige prévio e devido processo administrativo, para a apuração da efetiva prestação de serviços e eventuais responsabilidades, diante do qual a Administração Pública motivará sua decisão.

II - Por fim, deixo de acatar a proposição do órgão ministerial de encaminhamento de cópia do expediente ao Ministério Público Estadual,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

considerando que o processo de Consulta não expressa atividade fiscalizatória propriamente dita deste Tribunal, tendo, na verdade, caráter instrutivo e ou normativo. É o Artigo 41 da Lei Orgânica que prescreve que a decisão deste Tribunal Pleno, tomada pelo *quorum* qualificado, em processo de consulta, tem força normativa e vincula o exame de feitos. O órgão ministerial pode dispor de expedientes específicos para o exame do proposto.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HERMAS EURIDES BRANDÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 11 de outubro de 2012 – Sessão nº 37.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

Presidente