



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC Nº 01195/07**

Consulta formulada pela Superintendente da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana de João Pessoa (EMLUR), Sra. Laura Maria Farias Barbosa. Pelo conhecimento. Resposta nos termos do pronunciamento da Auditoria e da Procuradoria Geral do TCE-PB.

**PARECER PN TC 08/2007**

**Vistos, relatados e discutidos** os autos do processo **TC Nº 01195/07**, referente à Consulta formulada pela Superintendente da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana de João Pessoa (EMLUR), Sra. Laura Maria Farias Barbosa, versando sobre dúvidas acerca da possibilidade do pagamento de despesa que não constam do Contrato, porém com cobertura financeira no Convênio correspondente e como proceder à liquidação da mesma;

**CONSIDERANDO** que a consulta foi encaminhada por autoridade competente, em 15/01/2007, Doc. TC nº 01021/07, versando, contudo, sobre matéria de fato, não revelando possibilidade de resposta de caráter abstrato;

**CONSIDERANDO que a Auditoria analisou a matéria através da Divisão de Licitações e Contratos (DILIC), fls. 31 a 37, emitindo Relatório circunstanciado sobre o assunto, pela legitimidade do pagamento das despesas;**

**CONSIDERANDO** que a Procuradoria Geral do TCE-PB opina em preliminar pelo não conhecimento da Consulta, tendo em vista não tratar-se de questão formulada em tese, todavia, em caso de conhecimento, resposta nos termos do Parecer nº 029/07, ratificando o relatório da DILIC, considerando que as despesas foram realizadas na vigência do Contrato e do Convênio;

**CONSIDERANDO** entender o Relator que embora não versando sobre a interpretação de lei ou questão em tese (art. 3º, II, da RN TC nº 02/05), a presente Consulta foi formalizada e tramitou pela Auditoria e Procuradoria desta Corte, que acerca do assunto se manifestaram pela legalidade do pagamento das despesas, sendo razoável, dessa forma que os obstáculos relativos para o seu conhecimento sejam relevados à prestígio do órgão de instrução e da Procuradoria Geral, com foco no caráter didático e de orientação a cargo dos Tribunais de Contas;

**CONSIDERANDO** o Relatório da Auditoria, o Parecer da Procuradoria Geral, o voto do Relator e o mais que dos autos consta;

**DECIDEM** os membros integrantes do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, à unanimidade de votos, em sessão plenária realizada nesta data, **CONHECER** da Consulta acima caracterizada e respondê-la nos termos do Relatório da Divisão de Licitações e Contratos – DILIC, fls. 31 a 37 dos autos e do **Parecer nº 029/07**, da Procuradoria Geral do TCE-PB, cujas cópias devem ser encaminhadas à Consulente.

Presente ao julgamento a Procuradora Geral.  
Publique-se e cumpra-se.  
TC-Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa, 18 de abril de 2007.

**Arnóbio Alves Viana** - Cons. Presidente  
**Marcos Ubiratan Guedes Pereira** - Cons. Relator  
Flávio Sátiro Fernandes - Conselheiro  
José Marques Mariz - Conselheiro  
Antônio Nominando Diniz Filho - Conselheiro  
Fernando Rodrigues Catão – Conselheiro  
Fábio Túlio Filgueiras Nogueira – Conselheiro

Fui Presente: Ana Teresa Nóbrega - **Procuradora Geral**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE ATOS E PROCEDIMENTOS DE GESTÃO - DEAAG**  
**DIVISÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DILIC**

**DOCUMENTO TC Nº 01021/07.**

**ORIGEM:** Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR.

**CONSULENTE:** Laura Maria Farias Barbosa, Superintendente.

**ASSUNTO:** Pagamento de despesa em obra pública, sem a devida cobertura contratual.

**DO PROCESSAMENTO DA CONSULTA.**

Trata-se de Consulta formulada pela Sr<sup>a</sup> Laura Maria Farias Barbosa, Superintendente da EMLUR, o petítório tem em suma o seguinte histórico:

“A Prefeitura Municipal de João Pessoa na execução do convênio nº 2002CV000030-SQA, recursos oriundos do Ministério do Meio Ambiente com contrapartida do governo municipal, cujo objeto é o aterro sanitário metropolitano de João Pessoa.

Processada a licitação sagrou-se vencedora a empresa RUMOS CONSTRUTORA E COMÉRCIO Ltda. Informa a petição que devido a problemas técnicos e devido a determinação do MP, e processada ação civil pública. terminou a empresa executando serviços não previstos em contrato, mas aludidos no plano de trabalho do convênio, os objetos adquiridos foram: balança 50t (R\$ 52.500,00), balança 30t (R\$ 38.500,00) e bloco para fiscalização (R\$ 79.704,45). Tais serviços foram realizados dentro da vigência do contrato e muito embora não estejam previstos em tal instrumento, os mesmos constam no Plano de Trabalho do Convênio.

Isto posto, indaga-se da legitimidade do pagamento da despesa realizada e como processá-lo.

O feito foi aviado como consulta e passou pelo juízo de admissibilidade do Excelentíssimo Presidente da Corte de Contas (art. 77 Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), contudo, ausente quota da ASPRE.

**DA POSSIBILIDADE E LEGITIMIDADE DA CONSULTA.**

Quanto ao requisito da legitimidade, verifica-se que a Superintendente da EMLUR, consta da lista exaustiva da Resolução Normativa 02/05, como Autoridade apta a formular consultas junto a Corte de Contas:

*“Art. 2º – Ficam definidas como autoridades competentes – nos termos do Art. 2º, inciso XV do Regimento Interno do TCE-PB - para formular Consultas ao Tribunal:*

- a) Titulares dos Poderes do Estado e dos Municípios;*
- b) Senadores, Deputados Federais e Estaduais;*
- c) Procurador-Geral de Justiça;*
- d) Titular da Defensoria Pública;*
- e) Presidente do Tribunal de Contas;*
- f) Secretários do Estado e dos Municípios;*

- g) Comandante da Polícia Militar;
- h) Presidentes de Câmaras Municipais
- i) 1/3 - no mínimo - dos Vereadores;
- j) Dirigentes máximos de Autarquias, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas e Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, assim como de Órgãos de Regime Especial.”\_Grifei.

Por outro lado, ressalte-se, que há duas objeções ao conhecimento da Consulta, que é aquela prevista no 3º, II e V da RN TC nº 02/05:

“Art. 3º - A consulta deverá revestir-se das seguintes formalidades:

- I. referir-se à matéria de competência do Tribunal;
- II. versar sobre a interpretação da lei ou questão formulada em tese;
- III. ser subscrita por autoridade competente;
- IV. conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;
- V. ser instruída com parecer de assessoria jurídica do órgão ou entidade consulente, se existente.” Grifei.

Porém, a Auditoria entende que apesar da falta do parecer jurídico e a matéria tratada ser de fato, não revelando qualquer abstração, os obstáculos apresentados não impedem o conhecimento e resposta da consulta, tendo-se em mira o caráter orientador da Corte de Contas.

#### DO MÉRITO E DO QUESTIONAMENTO

No mérito. Percebe-se que apesar da longa petição de consulta o busílis prende-se a saber da possibilidade do pagamento de despesa sem a cobertura de contrato, e como proceder à liquidação da despesa.

Registre-se que o contrato extinguiu-se em 03/12/2004.

O fato revela grande descontrolo na execução do contrato por parte da Administração, tendo-se em vista que o órgão permitiu a execução de serviços em descompasso a plano físico-orçamentário existente em contrato deste jaez. Situação que deve ser apurada no âmbito da Administração Municipal.

Quanto à legitimidade do pagamento o Tribunal de Contas em Consulta anterior analisou tema equivalente, e prontificou:

<p><u>PARECER PN</u> <u>TC N.º 007/00</u> <u>PARECER</u> <u>PROGE N.º</u> <u>154/00</u></p>	<p style="text-align: center;"><u>CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE OBRA PÚBLICA A SER QUITADO COM RECURSOS DE CONVÊNIO FIRMADO COM O GOVERNO ESTADUAL. RECURSOS NÃO REPASSADOS. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO EM FACE DA NATUREZA INSTÁVEL DO INSTITUTO. OBRA CONCLUÍDA. APROVEITAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. DEVER MORAL DE RESSARCIR. PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.</u></p> <p>A despesa de exercício anterior não inscrita em restos a pagar, pode ser reconhecida e quitada através de despesa de exercício anterior. Inteligência do art. 37, da lei n.º 4.320/64 c/c art. 1.º do dec. n.º 62.115/68.</p>
---	--

O caso em exame apresenta uma distinção com relação ao tratado na Consulta supra. Este trata de obra finda prevista em contrato sem respaldo orçamentário; o caso

em deslinde trata de obra com total previsão orçamentária, porém, sem respaldo contratual. Contudo a Administração ao aceitar a realização dos serviços tem obrigatoriamente de realizar a contrapartida que é o devido pagamento. A legalidade do pagamento da despesa não encontra respaldo de forma direta na Lei de Licitação, a obrigação nasce de forma oblíqua conjugando a Lei 8.666/93 e o atual Código Civil, que assim afirmam:

Do lado da Lei 8.666/93, assim reza no seu art. 54:

*Art. 54 - Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.*

Como a Lei de Licitações não cuidou do tema, necessário é recorrer-se da Lei Civil, que assim estampa:

*Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.*

O não pagamento por parte da Administração de obra finda e recebida, embora sem previsão contratual, representa enriquecimento sem causa por parte do Erário, e é dever legal do Poder Público efetuar o pagamento.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p.04)<sup>1</sup>, apresenta o conceito de enriquecimento sem causa, que para ele “é o incremento do patrimônio de alguém em detrimento do patrimônio de outrem, sem que, para supeditar tal evento, exista uma causa juridicamente idônea. É perfeitamente assente que sua proscrição constitui-se em um princípio geral do direito.”

GABRIEL BAYLE, apud Mello (2006, p. 09)<sup>2</sup> defende que, “A administração que aceita implicitamente beneficiar-se de uma prestação ou de um trabalho fornecido, deve em troca pagar o devido ao particular ; ela não pode, invocando sua própria irregularidade ou o fato de que haja dado seu assentimento à irregularidade cometida, conservar consigo o que não lhe pertence senão como contrapartida de uma remuneração” (grifos não existentes no original)

Corroborando o nosso entendimento o já citado doutrinador, Celso Antônio Bandeira de Mello, em tema ministrado no seu livro de Direito Administrativo, adotado em todo o país como parâmetro para as aulas da disciplina relacionada ao objeto do livro, bem como na fundamentação para o entendimento dos Tribunais. Ensina que mesmo diante de um contrato inválido ou inexistente a Administração tem o dever de indenizar a parte, acrescendo que mesmo nos casos evitados de comprovada má-fé do contratado, não sendo possível repor o statu quo ante, a parte terá que ser acobertada pelas “despesas que fez em relação ao que a Administração haja aproveitado e incorporado em seu proveito”. Assevera, ainda, que “este acobertamento deverá ser pelo exato valor a ser pericialmente apurado, e que corresponderia à vantagem auferida pela Administração, ainda que o dispêndio do contratado haja sido maior; e, evidentemente, a ele não assistirá direito a qualquer lucro ou remuneração por aquilo que empreendeu”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O Princípio do Enriquecimento Sem Causa em Direito Administrativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 5, fev/mar/abr de 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2007.

<sup>2</sup> Obra citada p. 6

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006.

Quanto à forma de processar o pagamento o Tribunal de Contas em sede de Consulta esgotou a matéria:

PARECER PN TC N.º 44/99	RESSARCIMENTO DE DESPESAS REALIZADAS COM RECUPERAÇÃO DE IMÓVEIS. CONTRATO DE LOCAÇÃO DA GESTÃO ANTERIOR. INDENIZAÇÃO MEDIANTE COMPROVAÇÃO DOS DANOS E VALORES.
PARECER PROGE N.º 725/99	RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. NECESSIDADE. QUITAÇÃO POR DESPESA DE EXERCÍCIO ANTERIOR. INTELIGÊNCIA DO ART. 37, DA LEI N. 4.320/64. - Para que se dê a indenização por despesas com recuperação de imóveis é necessário que o proprietário comprove os danos efetivamente causados pelo uso da Administração Pública. - Não havendo despesa empenhada com vistas ao pagamento de determinado contrato efetuado em gestão anterior, deve o atual administrador proceder ao competente reconhecimento da dívida respectiva, para quitá-la legalmente.

Como a despesa é proveniente de exercício anterior, a forma escoreita é o reconhecimento de dívida de exercício anterior com fundamento no art. 37 da Lei 4.320/64. Com as cautelas do Decreto 93.872/86

*“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 processados 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 a conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível a ordem cronológica.” (grifo nosso)*

Consoante o art. 22, do Decreto n. 93.872/86, temos:

*“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 (Lei nº 4.320/64, art. 37).*

*§ 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) *Omissis*
- b) *Omissis*

*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.*”

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, e à luz dos precedentes apontados, a Auditoria posiciona-se pela legitimidade do pagamento da despesa. Se a despesa não foi empenhada como Restos a Pagar no exercício anterior será necessário, para seu pagamento no exercício corrente, do reconhecimento da dívida, à conta da dotação para Despesas de Exercícios Anteriores; inexistindo tal dotação, devem ser abertos créditos especiais, observado o rito estabelecido nas normas aplicáveis.

É o relatório

João Pessoa, 22 de janeiro de 2007.

ANDRÉ AGRA GOMES DE LIRA - ACP  
Chefe da DILIC - Ana Tereza M. Porto do Vale  
V.V.L..



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**Parecer nº : 0291/07**

*Processo N.º: 01195/07*

*Ofício Encaminhado: **CONSULTA***

**Assunto:** Possibilidade do pagamento de despesa sem respaldo contratual

**Interessado:** *Sra. Laura Maria Farias Barbosa (Superintendente da EMLUR)*

Trata-se de CONSULTA formulada a esta Corte pela Sra. Laura Maria Farias Barbosa, Superintendente da EMLUR, acerca da possibilidade do pagamento de despesa sem a cobertura de contrato, e como proceder à liquidação da mesma.

Após análise da legislação pertinente ao caso, a Auditoria concluiu pela legitimidade do pagamento da despesa. Quanto ao seu processamento, o Órgão Auditor dissertou proficuamente que não estando a despesa empenhada como Restos a Pagar no exercício anterior, será necessário, para seu pagamento no exercício corrente, o reconhecimento da dívida, à conta da dotação para Despesas de Exercícios Anteriores; inexistindo tal dotação, devem ser abertos créditos especiais, observado o rito estabelecido nas normas aplicáveis.

A consulta em apreço não verse sobre a interpretação de lei ou questão formulada em tese (art.3º, II, da RN TC nº 02/05), razão pela qual não deve ser conhecida.

Todavia, em sendo o caso de conhecimento por parte do Tribunal de Contas, esta Procuradoria corrobora o entendimento da Auditoria, haja vista que os serviços foram prestados, as despesas encontram total previsão orçamentária, constam no plano de trabalho do convênio e, embora não possuam respaldo contratual, foram realizadas na vigência desse instrumento. Dessa forma, cabe à Administração efetuar o pagamento à empresa RUMOS CONSTRUTORA E COMÉRCIO Ltda pelos objetos adquiridos nos valores correspondentes de R\$ 52.500,00 (balança 50t); R\$ 38.500,00 (balança 30 t) e R\$ (79.704,45), sob pena de enriquecimento sem causa por parte do Poder Público, a serem liquidados nos moldes do que expôs a Auditoria.

Diante do exposto, opina este Órgão pelo não conhecimento da consulta, e, em sendo conhecida, pela resposta nos termos acima, ratificando o entendimento da Auditoria.

**É o parecer. S.M.J.**  
**João Pessoa, 27 de março de 2007.**  
ANA TERÊSA NÓBREGA  
Procuradora Geral

