

**Processo:** 862733

**Natureza:** REPRESENTAÇÃO

**Representante:** Ministério Público do Estado de Minas Gerais

**Representada:** Prefeitura Municipal de Governador Valadares

**Procuradores:** Bernardo Pessoa de Oliveira, OAB/MG 155.123; João Batista de Oliveira Filho, OAB/MG 20.180; Paulo Henrique de Mattos Studart, OAB/MG 99.424; Schinyder Exupery Cardozo, OAB/MG 91.452

**Parte:** Elisa Maria Costa, Prefeita Municipal à época

**MPTC:** Cristina Andrade Melo

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

### **PRIMEIRA CÂMARA – 4/2/2020**

REPRESENTAÇÃO. DECRETO MUNICIPAL. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR. OMISSÃO DE DÍVIDA PÚBLICA. DESPESAS PROCESSADAS E NÃO PROCESSADAS. JUSTIFICATIVA. RENEGOCIAÇÃO. NOVOS EMPENHOS. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

1. Admite-se, em situações excepcionais e suficiente justificativa, o cancelamento de empenhos referentes a aquisições ou prestação de serviços no qual o fornecedor ou prestador já tenha cumprido a obrigação correspondente.
2. O ato de anulação de empenhos referentes a despesas já processadas, contudo, não tem o condão de extinguir as dívidas do Município em relação a terceiros.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar improcedente a representação, uma vez que não foram confirmadas as irregularidades apontadas pelo representante;
- II) recomendar ao atual Prefeito Municipal de Governador Valadares que se atenha às disposições da Lei n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/00, de modo que as despesas inscritas em determinado exercício financeiro sejam, em regra, executadas no mesmo exercício, valendo-se dos Restos a Pagar como medida excepcional;
- III) determinar a intimação do representante e da representada desta decisão;
- IV) determinar o arquivamento do processo, findos os procedimentos pertinentes, a teor do previsto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Victor Meyer, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de fevereiro de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA  
Presidente

HAMILTON COELHO  
Relator

(assinado digitalmente)

**PRIMEIRA CÂMARA – 4/2/2020**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de representação oferecida pelo Sr. Leonardo Valadares Cabral, Promotor de Justiça da Comarca de Governador Valadares, por meio da qual notícia o recebimento de representação subscrita pelo Sr. Liete Soares Júnior, então Vereador da Câmara Municipal de Governador Valadares, relativa à suposta conduta ilegal da Prefeita Municipal de Governador Valadares, Sra. Elisa Maria Costa, consistente na anulação, por decreto, de aproximadamente 12 milhões de reais relativos a despesas inscritas em restos a pagar de exercícios anteriores, assim requerendo a apuração dos fatos pelo Tribunal, fls. 01/348.

Diante da gravidade dos fatos imputados, a Conselheira Adriene Andrade, então Presidente em exercício, encaminhou os autos à Superintendência de Controle Externo, requerendo informações sobre a situação do Município de Governador Valadares no programa de inspeções do Tribunal, fl. 349.

Em resposta, informou-se que o Município de Governador Valadares não fora considerado como de alta prioridade no plano de inspeção e auditoria do ano de 2011, mas que a matéria seria objeto de análise na prestação de contas do Prefeito, fl. 350, registrando-se, ainda, que a análise dos fatos apontados exigia documentação adicional.

Recebida e autuada, fl. 351, foi a representação inicialmente distribuída à relatoria da Conselheira Adriene Andrade, fl. 352, e redistribuída ao Conselheiro Wanderley Ávila por força do art. 126, regimental, fl. 353, tendo este encaminhado os autos à 6ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise, fl. 354.

A unidade técnica, fls. 355/362, registrou, em síntese, que o ato de cancelamento de restos a pagar não processados é admitido pela legislação, e que não vislumbrou, no caso, tentativa de criar valores fictícios ou empecilhos ao pagamento de eventuais credores dos empenhos anulados. Concluiu, assim, pela inexistência de irregularidades.

Redistribuída a representação à Conselheira Adriene Andrade, em observância do fixado no art. 127 do Regimento Interno, fl. 364, foram os autos encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação preliminar, fl. 365. Em seguida, nova redistribuição ao Conselheiro Wanderley Ávila, em consonância com o art. 115, regimental.

O *Parquet*, às fls. 367/368, manifestou-se pela necessidade de informações adicionais para análise da matéria posta, com a finalidade de se esclarecer a natureza dos empenhos cancelados e sua motivação. Afirmou que o cancelamento pode “retirar” artificialmente uma parte considerável da dívida pública, razão pela qual sugeriu a intimação da Prefeita Municipal para juntar aos autos a documentação contábil pertinente, incluindo o balanço orçamentário e financeiro e os respectivos demonstrativos das dívidas flutuantes e fundadas do Município, relativamente ao exercício de 2011.

Em seguida, o Conselheiro Wanderley Ávila, declarando sua suspeição por motivo de foro íntimo, fl. 369, requereu a redistribuição do processo, atribuído à minha relatoria, fl. 371.

Acolhendo o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, determinei a intimação da Sra. Elisa Maria Costa, então Prefeita Municipal de Governador Valadares, para acostar aos autos a documentação requerida, no prazo de 15 dias, fls. 372 e 381.

À fl. 394, a Sra. Elisa Maria Costa informou o encaminhamento da documentação, juntada às fls. 397/2.210 dos autos.

Em reexame, fls. 2.212/2.213, a unidade técnica ratificou os apontamentos iniciais, asseverando não haver evidências de omissão de dívida pública no ato da Prefeita Municipal.

O *Parquet*, às fls. 2.216/2.217, corroborou as conclusões do órgão técnico e opinou pela improcedência da representação.

É, em síntese, o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### **Irregularidade no cancelamento de despesas inscritas em restos a pagar pela Prefeitura Municipal de Governador Valadares**

O representante, Sr. Leonardo Valadares Cabral, Promotor de Justiça, acostou à inicial a petição de representação formulada pelo Sr. Lierete Soares Júnior, então vereador do Município de Governador Valadares, dirigida ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, na qual se aduziu que a Prefeita Municipal de Governador Valadares, Sra. Elisa Maria Costa, teria ordenado, por meio de decretos, a “anulação de despesas inscritas em restos a pagar de exercícios anteriores, a fim de se garantir, dentro do orçamento fiscal, um valor fictício do passivo de seu balanço anual”, fl. 02.

Consignou-se, em seguida, que, por meio do Decreto Municipal n. 9.584/11, teriam sido anulados R\$12.244.792,10 de restos a pagar não processados, e que seria “público e notório que o Executivo Municipal não tem cumprido com pagamento de suas obrigações dentro do orçamento fiscal”, mencionando-se, como exemplo, o pagamento do décimo terceiro de 2010 dos servidores municipais, que apenas teria sido adimplido após empréstimo contraído pela Prefeitura. Ao final, afirmou o Sr. Lierete que encaminhou diversos pedidos de informações ao Executivo Municipal, que não os atendeu, razão pela qual formulou pedido de apuração ao Ministério Público Estadual.

A unidade técnica, em seu primeiro exame, asseverou que os “restos a pagar” são conceituados no art. 36 da Lei n. 4.320/64, e consistem em despesas empenhadas que não foram pagas ou canceladas até o dia 31 de dezembro de determinado exercício financeiro, devendo ser registradas contabilmente como obrigações a serem cumpridas no próximo exercício.

Assinalou, ainda, que, no art. 38 da Lei n. 4.320/64, dispõe-se que reverte à dotação orçamentária a importância de despesa anulada no exercício ou, caso se dê em exercício seguinte, considera-se receita do ano em que se efetivar, sendo tal receita, contudo, meramente escritural. Afirmou que as despesas originalmente inscritas em “restos a pagar” podem ser pagas na rubrica “despesas de exercícios anteriores”.

Acrescentou o órgão técnico que o cancelamento de “restos a pagar” não suprime o direito de eventual credor de buscar a contraprestação devida; que a obrigatória motivação fora observada no decreto atacado e que não se verificou abuso no quantitativo de restos a pagar cancelados, os quais representavam menos de 2% da receita do orçamento estimado do Município de Governador Valadares para o exercício financeiro seguinte. Ao final, concluiu não prosperarem as alegações da representação.

Após exame da farta documentação pela então Prefeita Municipal, a unidade técnica manteve suas conclusões iniciais, no que foi acompanhada pelo *Parquet*, que opinou pela improcedência da representação.

Pois bem.

Observa-se, no caso em análise, que a então Prefeita de Governador Valadares, Sra. Elisa Maria Costa, por meio do Decreto Municipal n. 9.584/11, anulou um total de R\$12.697.998,90 de despesas públicas, sendo R\$12.244.792,10 atinentes a restos a pagar de despesas não processadas e R\$453.206,76 relativos a restos a pagar processados nos anos de 1996, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010, conforme Anexo II do referido decreto, fl. 34.

Na Lei Complementar n. 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, são estabelecidas normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, consecutórias do Capítulo II do Título VI da Constituição da República de 1988, prevendo-se, no § 1º do art. 1º:

“Art. 1º ...

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

De acordo com o art. 36 da Lei n. 4.320/64, “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.”

Despesas processadas são aquelas liquidadas, impassíveis de cancelamento, enquanto as não processadas são aquelas não liquidadas, que podem, ou não, ser canceladas. Já a liquidação da despesa, de acordo com o disposto no art. 63 da Lei n. 4.320/64, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

A sensibilidade inerente ao cancelamento de despesas processadas se justifica pelo fato de que essas se relacionam a obrigações já cumpridas por terceiro, que detém crédito junto à Administração Pública, perfazendo-se mandatário o cumprimento da respectiva contraprestação, sob pena de enriquecimento ilícito. A despesa não processada, por sua vez, tão apenas passou pela fase de empenho, a qual, por si só, não implica obrigação de pagamento da Administração, conforme alertam os professores Luciano Ferraz, Marciano Seabra de Godoi e Werther Botelho Spagnol:

“O empenho não cria *de per se* a obrigação de pagamento, mas garante que a despesa a ser efetuada pelo Poder Público contará com a necessária cobertura orçamentária. Empenhada a despesa, não existe ainda obrigação de pagamento, senão o registro contábil orçamentário da baixa, no respectivo item orçamentário, da quantia necessária à satisfação do débito.” (FERRAZ, Luciano. Curso de direito financeiro e tributário / Luciano Ferraz, Marciano Seabra de Godoi, Werther Botelho Spagnol.– 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pp. 56/57)

Inobstante o cancelamento de despesas já devidamente liquidadas nos registros contábeis da Administração não ter o condão de extinguir o direito dos credores, visto que esses efetivamente se constituem a partir da relação obrigacional, e não com o simples registro, o cancelamento de despesas processadas requer suficiente justificativa, haja vista se referirem a obrigação contraída pelo Estado em razão do adimplemento da correspondente prestação pelo credor, nos termos do art. 63, § 2º, III, da Lei n. 4.320/64.

Todavia, no caso em apreço, conforme bem destacado pela unidade técnica, o texto do decreto Municipal pelo qual são canceladas as despesas contém, a título de justificativa, a informação de que “as despesas inscritas em restos a pagar não processados não foram realizadas” e “que algumas despesas [foram] incluídas em duplicidade ou indevidamente”.

No tocante às despesas processadas, a unidade técnica obteve informação, extraída do Sistema de Apoio ao Controle Externo, de que essas foram, em verdade, renegociadas pela Municipalidade, configurando-se, conseqüentemente, novas obrigações, já devidamente empenhadas, ainda no exercício de 2011, fl. 2.217.

Assim, acorde com as conclusões da unidade técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, não vislumbro irregularidades no cancelamento dos Restos a Pagar objeto do Decreto Municipal n. 9.584/11, razão pela qual julgo improcedente a presente representação.

Recomendo, contudo, considerando a quantidade de despesas inscritas em Restos a Pagar nos últimos anos, que o atual Chefe do Executivo de Governador Valadares atenha-se às disposições da Lei n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/00, de modo que as despesas inscritas em determinado exercício financeiro sejam, em regra, executadas no mesmo exercício, valendo-se dos Restos a Pagar como medida excepcional.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando que não foram confirmadas as irregularidades apontadas pelo representante, manifesto-me pela improcedência da representação.

Não obstante, recomendo ao atual Prefeito Municipal de Governador Valadares que se atenha às disposições da Lei n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/00, de modo que as despesas inscritas em determinado exercício financeiro sejam, em regra, executadas no mesmo exercício, valendo-se dos Restos a Pagar como medida excepcional.

Intimem-se o representante e a representada desta decisão.

Findos os procedimentos pertinentes, archive-se o processo, a teor do previsto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

\* \* \* \* \*