

SÚMULA Nº 19

É dever do administrador público realizar o pagamento de despesas legitimamente inscritas em restos a pagar, com observância da ordem cronológica (art. 5º, Lei 8.666/93), sendo que, no caso de se constatar irregularidade quanto à legitimidade ou legalidade dos processos de liquidação dessas despesas, deve determinar a instauração de processo administrativo para apuração da certeza, da exigibilidade e da liquidez dos créditos, e, ainda, das possíveis responsabilidades.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

- Lei nº 8.666/93: art. 5º; art. 92.
- Lei nº 4.320/64: art. 63.

PRECEDENTES NO TCE/MT

- 1) Acórdão nº 20/2015 - TP. Processo nº 5.667-7/2014. Sessão de julgamento: 24/02/2015. Publicação da decisão: 12/03/2015. Relator: **Conselheiro Valter Albano**.
- 2) Acórdão nº 1.164/2014 - TP. Processo nº 7.347-4/2013. Sessão de julgamento: 10/06/2014. Publicação da decisão: 04/07/2014. Relator: **Conselheiro José Carlos Novelli**.
- 3) Acórdão nº 227/2015 - SC. Processo nº 2.255-1/2014. Sessão de julgamento: 17/11/2015. Publicação da decisão: 03/12/2015. Relatora: **Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen**.
- 4) Acórdão nº 75/2016 - PC. Processo nº 2.104-0/2015. Sessão de julgamento: 13/09/2016. Publicação da decisão: 23/09/2016. Relatora: **Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen**.
- 5) Acórdão nº 68/2016 - SC. Processo nº 24.567- 4/2015. Sessão de julgamento: 25/05/2016. Publicação da decisão: 07/06/2016. Relator: **Conselheiro Domingos Neto**.
- 6) Acórdão nº 817/2006. Processo nº 30.541-3/2005. Sessão de julgamento: 16/05/2006. Publicação da decisão: 07/06/2006. Relator: **Conselheiro Valter Albano**.
- 7) Acórdão nº 740/2005. Processo nº 8.915-0/2005. Sessão de julgamento: 31/05/2005. Publicação da decisão: 09/06/2005. Relator: **Conselheiro Valter Albano**.

Precedente 01

Acórdão nº 20/2015 - TP.
Processo nº 5.667-7/2014.

Ementa:

PREFEITURA DE BARÃO DE MELGAÇO. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA ACERCA DO DESCUMPRIMENTO DA ORDEM CRONOLÓGICA NO PAGAMENTO DE CRÉDITOS INSCRITOS

EM RESTOS A PAGAR PROCESSADOS. PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO À ATUAL GESTÃO. APLICAÇÃO DE MULTA.

Voto condutor da decisão (Trechos):

(...)

Após pesquisas feitas no Sistema APLIC, verifiquei que no exercício de 2013, a credora (...) foi preterida na ordem de pagamento dos créditos inscritos em restos a pagar processados.

O art. 5º da Lei 8.666/93, obriga que cada Unidade da Administração deverá "no pagamento das obrigações ..., obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada."

É entendimento consolidado deste Tribunal que, as dívidas assumidas pelo Município são de responsabilidade deste, independentemente do gestor que a contraiu. De certo, o novo gestor é responsável pelo pagamento de débitos deixados pelo seu antecessor, desde que legítimos, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa. Para tanto, deverá ser observada, dentre outros requisitos, a ordem cronológica para pagamento dos credores (Acórdãos 817/2006, 740/2005, 1.508/2002, 1.307/2002 e 131/2002, todos deste Tribunal).

Além disso, diferentemente do alegado pelo gestor, constatei no Sistema APLIC, todos os documentos exigidos para validar o crédito da credora, materializados pelos empenhos 382, 475, 712, 1279 e 1287, devidamente acompanhados pelas respectivas notas fiscais com atestos da entrega dos produtos contratados e regular liquidação.

(...)

Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial 233/2015 do Procurador de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, e VOTO pela procedência da Representação de Natureza Interna, sem, no entanto, aplicar sanção de multa ao atual gestor, por entender ser medida mais justa e adequada determinar a ele que realize levantamento da situação dos créditos inscritos em restos a pagar processados, incluindo aquele objeto do presente feito, providenciando o pagamento daqueles que estiverem devidamente regulares, obedecendo à ordem cronológica exigida no art. 5º da Lei 8.666/93, e comprove as medidas adotadas a esta Relatoria no prazo de 90 (noventa) dias.

(...)

Decisão (Trechos):

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, (...) por unanimidade, acompanhando o voto do Relator, alterado oralmente em Sessão Plenária no sentido de incluir a multa de 11 UPFs/MT, ao gestor, e, de acordo com o Parecer nº 233/2015 do Ministério Público de Contas, alterado oralmente em Sessão Plenária, em julgar **PROCEDENTE** a Representação de Natureza Interna formulada em desfavor da Prefeitura de Barão de Melgaço, (...) acerca do descumprimento da ordem cronológica no pagamento de créditos inscritos em restos a pagar processados, conforme consta nas razões do voto do Relator; **determinando** ao atual gestor que realize levantamento da situação dos créditos inscritos em restos a pagar processados, incluindo aquele objeto do presente feito, providenciando o pagamento daqueles que estiverem devidamente regulares, obedecendo à ordem cronológica exigida no artigo 5º da Lei nº 8.666/1993 (...).

(...)

Precedente 02

Acórdão nº 1.164/2014 – TP.
Processo nº 7.347-4/2013.

Ementa:

PREFEITURA DE NOVO SÃO JOAQUIM. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013. REGULARES, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES LEGAIS. APLICAÇÃO DE MULTAS.

Voto condutor da decisão (Trechos):

(...)

8. JB 12. Despesa Grave 12. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993). 8.1. Priorizar os pagamentos de restos a pagar de 2012 deixando em aberto as despesas liquidadas de 2010 e 2011 – item 3.7.2.

Quanto a esta impropriedade, o gestor aduz que os restos a pagar registrados na contabilidade são obrigações oriundas, em sua maioria, de contratos que não foram concluídos, ante a ausência de entrega de bens ou prestação dos serviços contratados. Portanto, tem-se “esperado” que os supostos credores reiviniquem seus direitos, comprovando o adimplemento contratual.

Primeiro, destaco que se o processo de liquidação de despesas, previsto na Lei 4.320/64, se presta justamente a verificação do adimplemento contratual por parte do particular. Se existem eventuais dúvidas quanto a regularidade ou legalidade dos processos de liquidação de despesa no âmbito da Prefeitura, é indispensável que o Chefe do Executivo determine a instauração de processo administrativo com vista a apurar a liquidez e exigibilidade dos créditos, bem como possíveis responsabilidades.

Segundo, esperar que credores busquem judicialmente a satisfação de seus créditos através de demanda judicial se mostra medida que não coaduna com princípio constitucional da moralidade. O inadimplemento da Prefeitura, em casos em que a despesa tenha sido efetivamente liquidada denota enriquecimento sem causa do município.

Quanto a ordem cronológica de pagamento de restos a pagar, cito o seguinte julgado que cristaliza o entendimento pacífico desta Corte, senão vejamos:

“Acórdãos nº 817/2006 (DOE 07/06/2006), 740/2005 (DOE 09/06/2005), 1.307/2002 (DOE 20/06/2002) e 131/2002 (DOE 20/03/2002). Despesa. Restos a pagar. Novo gestor. Obrigação de pagamento, atendidas as condições. Em respeito ao princípio da continuidade da administração pública, as dívidas assumidas pelo município são de responsabilidade deste, independentemente do gestor que a contraiu. Sendo assim, o novo gestor é responsável pelo pagamento de débitos deixados pelo seu antecessor, desde que legítimos, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa. Para tanto, deverão ser observados, no mínimo, os seguintes requisitos: 1) Proceder a levantamento circunstanciado das dívidas inscritas ou não em Restos a Pagar, podendo-se nomear comissão para a apuração da liquidez e certeza, se necessário. 2) Cumprir o que estabelece o § 2º do artigo 63 da Lei 4.320/1964. 3) Observar a ordem cronológica para pagamento dos credores, conforme determina o artigo 5º da Lei nº 8.666/1993. 4) Existindo despesa liquidada sem a correspondente disponibilidade financeira, propor ação judicial de reparação de danos junto ao Ministério Público.”

Deste modo, determino que o gestor proceda o levantamento circunstanciado das dívidas inscritas ou não em Restos a Pagar, podendo-se nomear comissão para a apuração da liquidez e certeza, se necessário e observe a ordem cronológica de pagamento ao credor.

(...)

Decisão (Trechos):

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, (...) por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e contrariando o Parecer nº 1.600/2014 do Ministério Público de Contas, em julgar **REGULARES**, com **recomendações e determinações legais**, as contas anuais de gestão da Prefeitura de Novo São Joaquim, relativas ao exercício de 2013, (...) **determinando** à atual gestão que: (...) **4) proceda o levantamento circunstanciado das dívidas inscritas ou não em Restos a Pagar, podendo-se nomear comissão para a apuração da liquidez e certeza, se necessário, e observe a ordem cronológica de pagamento ao credor;** (...).

(...)

Acórdão nº 227/2015 – SC.
Processo nº 2.255-1/2014.

Ementa:

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA DE CUIABÁ. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2014. REGULARES, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÃO LEGAL. APLICAÇÃO DE MULTA. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA, PROCESSO Nº 9.028-0/2014, ACERCA DE IRREGULARIDADES NO PREGÃO PRESENCIAL Nº 19/2014. PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECOMENDAÇÃO À ATUAL GESTÃO.

Voto condutor da decisão (Trechos):

(...)

6 JB 12. Despesa, Grave. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei 8.666/1.993). 6.1. Pagamento de Restos a Pagar processados nos exercícios de 2013 no valor de R\$ 891.466,74, em detrimento de restos a pagar processados nos exercícios de 2010, 2011 e 2012 no valor total de R\$ 1.275.435,60 (arts. 5º e 92 da Lei 8.666/1.993) (Achado 04).

(...)

A SECEX constatou que a Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças de Cuiabá deixou de efetuar pagamento de Restos a Pagar processados, nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, e pagou valores de Restos a Pagar processados, no exercício de 2013, sem justificativa, conforme se verificou no demonstrativo contábil, Demonstração da Dívida Flutuante, publicado no site da Prefeitura de Cuiabá, consultado em 08/09/2015.

(...)

Em sede de alegações finais, o Responsável não concordou com a manutenção da irregularidade pela SECEX e reafirmou que não lhe pode ser imputada uma responsabilidade que não é da sua competência, em especial pelo não cumprimento da ordem cronológica de pagamento das despesas já mencionadas.

O Ministério Público de Contas opinou pela manutenção da irregularidade com expedição de determinação legal aos gestores, Secretário Municipal de Mobilidade Urbana e Secretário Municipal de Planejamento e Finanças, para que observem a ordem cronológica de exigibilidade dos pagamentos dos restos a pagar, em obediência aos ditames da Lei 8.666/1993.

Na minha compreensão, obrigações inscritas em restos a pagar processados referem-se a despesas cujos bens e serviços já foram entregues e, portanto, já foi adquirido pelo credor o direito líquido e certo de receber pelos serviços prestados ou pelos bens entregues.

A Lei 101/2000 não deixou dúvidas em seu art. 1º, § 1º que:

“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 consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Desse modo, não se pode imputar à Administração Pública a responsabilidade de arcar com qualquer prejuízo devido à falta de zelo e de planejamento por parte do gestor responsável que, no presente caso, recai na pessoa do Secretário Municipal de Planejamento e Finanças, (...) devendo este ser penalizado pelos prejuízos causados.

Nessa linha de raciocínio, transcrevo o entendimento firmado por este Tribunal de Contas, acerca do assunto, *in verbis*:

Acórdãos nºs 817/2006 (DOE, 07/06/2006), 740/2005 (DOE, 09/06/2005), 1.307/2002 (DOE, 20/06/2002) e 131/2002 (DOE, 20/03/2002). Despesa. Restos a pagar. Novo gestor. Obrigação de pagamento, atendidas as condições. Em respeito ao princípio da continuidade da administração

pública, as dívidas assumidas pelo município são de responsabilidade deste, independentemente do gestor que a contraiu. Sendo assim, o novo gestor é responsável pelo pagamento de débitos deixados pelo seu antecessor, desde que legítimos, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa. Para tanto, deverão ser observados, no mínimo, os seguintes requisitos: 1. proceder a levantamento circunstanciado das dívidas inscritas ou não em Restos a Pagar, podendo-se nomear comissão para a apuração da liquidez e certeza, se necessário; 2. cumprir o que estabelece o § 2º do artigo 63 da Lei nº 4.320/1964; 3. observar a ordem cronológica para pagamento dos credores, conforme determina o artigo 5º da Lei nº 8.666/1993; 4. existindo despesa liquidada sem a correspondente disponibilidade financeira, propor ação judicial de reparação de danos junto ao Ministério Público.

De acordo com a Lei 8.666/93, os restos a pagar devem ser liquidados em cumprimento a estrita ordem cronológica de suas exigibilidades, in verbis:

Art. 5º - Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

Diante do exposto, acolho parcialmente a opinião da Equipe de Auditoria e do Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade 6, JB12 (...).

Entendo ainda por ratificar a recomendação à atual gestão da Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças da Prefeitura de Cuiabá, para que se abstenha de preterir a ordem cronológica de pagamentos, de forma injustificada, apurando a liquidez e exigibilidade das dívidas inscritas nos restos a pagar, nos termos da legislação específica.

(...)

Decisão (Trechos):

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, (...) por unanimidade, acompanhando o voto da Relatora e de acordo, em parte, com o Parecer nº 7.325/2015 do Ministério Público de Contas, em julgar **REGULARES**, com **recomendações e determinação legal**, as contas anuais de gestão da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana de Cuiabá, relativas ao exercício de 2014, (...) **recomendando**, ainda, à atual gestão da Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças da Prefeitura de Cuiabá, que se abstenha de preterir a ordem cronológica de pagamentos, de forma injustificada, apurando a liquidez e exigibilidade das dívidas inscritas nos restos a pagar, nos termos da legislação específica (6 JB 12);

(...)

Precedente 04

Acórdão nº 75/2016 – PC.
Processo nº 2.104-0/2015.

Ementa:

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO MÉDIO ARAGUAIA. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2015. REGULARES, COM RECOMENDAÇÃO E DETERMINAÇÕES LEGAIS. APLICAÇÃO DE MULTAS.

Voto condutor da decisão (Trechos):

(...)

No caso da irregularidade 3, classificada como JB12, de natureza grave, trata-se da realização de pagamento de obrigações constantes em Restos a Pagar com preterição da ordem cronológica, em desconformidade com a Lei 8.666/1993.

(...)

Sobre o tema em análise, ressalto caso análogo em que o Plenário do Tribunal de Contas da União proferiu decisão em relatório de levantamento de auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) acerca do respeito da ordem cronológica de exigibilidade nos pagamentos devidos pela Administração.

Reconheceu-se, em um contrato de construção, que houvera o pagamento de medições em 2004, embora estivessem pendentes de pagamento medições relativas a 2002 e 2003.

O TCU determinou ao DNIT que:

(...) efetue os pagamentos devidos por serviços executados em contratos de obras públicas obedecendo, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, ou seja, de cada medição de serviços, nos termos do art. 5º da Lei nº 8.666/93, com as alterações dadas pela Lei nº 8.883/94. (Acórdão 888/2004, Rel. Min. Adilson Motta, J. 7/7/2004).

Entendo que o respeito à ordem cronológica é direito subjetivo de cada contratado, credor da Administração Pública. Se houvesse qualquer dúvida, bastaria observar o art. 4º da Lei 8.666/1993, que atribui a todos os que participam da licitação o direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei.

Além disso, o art. 5º da mesma Lei exige que a Administração obedeça, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. Ou seja: em cada uma das quatro categorias de contratos referidas no dispositivo (fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços), haverá uma ordem de exigibilidade dos créditos em face da Administração.

Entendo, ainda, que, configurando ou não Restos a Pagar, os débitos contratuais pendentes devem ser pagos na ordem cronológica de suas exigibilidades mesmo quando transferidos de um exercício a outro, uma vez que o não pagamento de todos os débitos pendentes resulta em defeito na elaboração do orçamento.

Cito, ainda, entendimento recente deste Tribunal de Contas acerca do assunto, incluído no Boletim de Jurisprudência, Ano 1, *in verbis*:

Despesa. Restos a pagar. Ordem cronológica. Legalidade da liquidação de despesas. Processo administrativo. É dever do gestor público municipal realizar o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar com observância da ordem cronológica, sendo que, havendo dúvidas quanto à regularidade ou legalidade dos processos de liquidação de despesas inscritas em restos a pagar, deve ser instaurado processo administrativo para apurar a liquidez e a exigibilidade dos créditos, bem como possíveis responsabilidades. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 1.164/2014 - Tribunal Pleno. Processo nº 7.347-4/2013).

Dito isso, concordo parcialmente com o posicionamento ministerial e voto por afastar a aplicação de multa, e tão somente pela mera expedição de recomendação à atual gestão do CISMA para que apure a liquidez e exigibilidade das dívidas inscritas nos Restos a Pagar, em observância à ordem cronológica de exigibilidade dos créditos.

(...)

Decisão (Trechos):

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, (...) por unanimidade, acompanhando a proposta de voto da Relatora e de acordo, em parte, com o Parecer nº 3.781/2016 do Ministério Público de Contas, em julgar **REGULARES**, com **recomendação e determinações legais**, as contas anuais de gestão do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Araguaia, relativas ao exercício de 2015, (...) **recomendando** à atual gestão que apure a liquidez e exigibilidade das dívidas inscritas nos Restos a Pagar, em observância à ordem cronológica de exigibilidade dos créditos;

(...)

Acórdão nº 68/2016 – SC.
Processo nº 24.567- 4/2015.

Ementa:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO ARAGUAIA. DENÚNCIA ACERCA DO NÃO PAGAMENTO DE DESPESAS COM MATERIAIS ELÉTRICOS. DECLARAÇÃO DE REVELIA DO GESTOR. JULGAMENTO PELA PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTAS. DETERMINAÇÕES À ATUAL GESTÃO.

Voto condutor da decisão (Trechos):

(...)

Outrossim, importante consignar que conheço a presente Denúncia não no sentido de que eventual inadimplência no pagamento de débitos pela Prefeitura de São Félix do Araguaia seja matéria de competência deste Tribunal de Contas, pois, entendo que este órgão de controle externo não possui meios constritivos de compelir qualquer jurisdicionado a satisfazer o suposto crédito de denunciante, caso contrário, se competente fosse, estaríamos funcionando como órgão judiciário, tutelando interesses privados. O denunciante possui a faculdade de recorrer-se ao Judiciário, por meio de ação adequada, para reaver o seu crédito.

Conheço, sim, esta Denúncia no tocante a suposta inadimplência implicar irregularidade na execução de despesa com eventual descumprimento da ordem cronológica de pagamento. Essa sim é considerada matéria de ordem pública e, portanto, de competência deste Tribunal de Contas, consoante inúmeras decisões prolatadas em Denúncia, deste Egrégio Plenário, a exemplo do Acórdão nº 59/2011, e a ainda recente Portaria nº 008/2016 publicada no Diário Oficial de Contas do dia 21/01/2016, disciplinando, em âmbito interno, a observância do preceito legal que prevê ordem cronológica nos pagamentos públicos.

Acolho o posicionamento Ministerial de Contas tendo em vista que, dentro de sua competência constitucional de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (art. 70 c/c art. 75 da CF), compete a este Tribunal averiguar se o não pagamento dessa nota fiscal implicou eventual desobediência à ordem cronológica das datas de suas exigibilidades e não determinar ao gestor o pagamento das faturas em atraso, caso contrário, estaríamos tutelando interesses particulares, atuando em paralelo ao Poder Judiciário, senão vejamos:

O artigo 5º, caput, da Lei de Licitações é claro ao dispor que o gestor, no pagamento de suas obrigações, deve respeitar a estrita ordem cronológica de vencimento. Assim, no presente caso, o ordenador de despesa somente poderia autorizar o pagamento das demais notas fiscais do exercício de 2016, caso todas as despesas do exercício de 2015 estivessem pagas. Segue transcrição do referido dispositivo:

Art. 5º. Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

Ou seja: em cada uma das quatro categorias de contratos referidas no dispositivo (fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços), haverá uma ordem de exigibilidades dos créditos em face da Administração. O momento da fixação da exigibilidade variará segundo a natureza do contrato, mas jamais ficará sob o controle da Administração – que não poderá, assim, manipulando o conceito de exigibilidade, modificar a ordem legal das exigibilidades.

O art. 92 da Lei nº 8.666/1993 estipula como ilícito penal “pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade”. O crime apenas não se verificará se a inversão tiver sido devidamente justificada, na forma da parte final do art. 5º da Lei nº 8.666/1993. Caso contrário, configura-se o delito pela conduta do ordenador da despesa que determina o pagamento fora da ordem cronológica de exigibilidades.

Portanto, o respeito à ordem cronológica é direito subjetivo de cada contratado, credor da Administração Pública. Se houvesse qualquer dúvida, bastaria observar o art. 4º da Lei nº 8.666/1993, que atribui a todos os que participam da licitação o "direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei".

Ou seja, fica claro que o interesse jurídico do denunciante se limita ao recebimento do seu suposto crédito, não se confundido com o bem jurídico protegido pelo instituto da denúncia, qual seja, o interesse público primário.

Ou seja, nessa linha, entendo não ser possível determinar ao gestor que efetue o pagamento da despesa, conforme busca o denunciante, todavia, esta Corte de Contas tem o dever de determinar a gestão do Município que cumpra disposto fielmente a legislação no tocante ao pagamento de despesas inseridas corretamente como restos a pagar, nos termos elencados na Lei 4.320/1964, devendo ser o atual gestor responsabilizado pelo fato.

Nesse sentido o Egrégio Tribunal de Contas da União já se pronunciou, no sentido de determinar a correta observância da ordem cronológica de pagamento de restos a pagar verbis: *"Deverá o ente interessado efetuar os pagamentos devidos por serviços executados em contratos de obras públicas obedecendo, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, ou seja, de cada medição de serviços, nos termos do art. 5º da Lei nº 8.666/93, com as alterações dadas pela Lei nº 8.883/94"* (acórdão 888/2004, Rel. Min. Adilson Motta, j. 7/7/2004).

Assim, em razão da irregularidade grave praticada, concernente ao descumprimento da ordem cronológica de pagamento por parte da gestão, aplico multa correspondente a 11 UPFs/MT, ao responsável (...), bem como determinação para que os atuais gestores observem a ordem cronológica de exigibilidade dos pagamentos das obrigações, em obediência aos ditames da Lei nº 8.666/1993.

(...)

Decisão (Trechos):

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, (...) por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 1.696/2016 do Ministério Público de Contas (...) e, no mérito, julgar **PROCEDENTE** a Denúncia formulada pela empresa Coxipó Materiais Elétricos Ltda. - ME, (...) tendo em vista que o pagamento de obrigações efetuadas pelo gestor não respeitou a estrita ordem cronológica de vencimento, bem como foram canceladas despesas já liquidadas que deveriam ter sido inscritas em restos a pagar processados, sem a devida motivação, conforme consta no voto do Relator; **determinando** à atual gestão que: **1) observe a ordem cronológica de exigibilidade dos pagamentos das obrigações, em obediência aos ditames da Lei nº 8.666/1993;** (...) **aplicar** (...) as **multas** a seguir relacionadas, que totalizam **22 UPFs/MT: a) 11 UPFs/MT** em razão do pagamento de despesa com preterição da ordem cronológica de exigibilidade (JB 12); e, **b) 11 UPFs/MT** em razão do cancelamento de restos a pagar processados sem a comprovação do fato motivador (DB 03).

(...)

Precedente 06

Acórdão nº 817/2006.

Processo nº 30.541-3/2005.

Voto condutor da decisão (Trechos):

(...)

O consultante afirma não entender porque tem que pagar dívidas deixadas por seu antecessor, uma vez que o mesmo só deixou disponibilidade em caixa para pagar convênios e não para quitação do PASEP.

No entanto, pelo que consta do processo n.º 1.839-2/2005 "Contas Anuais da Prefeitura de Nova Ubiratã", o ex-prefeito (...) deixou R\$ 55.907,41 (cinquenta e cinco mil novecentos e sete reais e quarenta e um centavos) de disponibilidade financeira, pressupondo-se que nesta já estavam incluídos todos os empenhos, uma vez que não foi constatado nenhum registro de empenho pendente de pagamento.

Assim, verificada a existência da dívida legítima oriunda do recolhimento a menor do PASEP, a mesma deverá ser quitada pelo gestor atual, sob pena de enriquecimento ilícito da administração municipal, independente se a mesma foi contraída por ele ou pelo seu antecessor, observado o princípio da continuidade da Administração Pública.

Por fim, se o atual gestor quiser apurar a responsabilidade do ex-gestor pelo não recolhimento dos valores devidos ao PASEP, deverá fazê-lo através de processo administrativo próprio, para fins do disposto no art. 42 da LC 101/2000 combinado com o art. 359-C do Código Penal, de tudo dando ciência ao Ministério Público para as providências.

(...)

VOTO

Por todo o exposto, voto, acolhendo os Pareceres Ministeriais n.ºs 923/06 e 1014/06, no sentido de responder ao consulente encaminhando-lhe fotocópia das fls. 04 a 27-TC dos autos que tratam exaustivamente do assunto através de vários instrumentos - (Decisão Administrativa n.º 016/2005, Acórdão n.º 1028/2005, Parecer n.º 1.310/2005, informação n.º 004/05 da extinta 4ª inspetoria, relatório e voto do Cons. Antonio Joaquim em consulta semelhante, Parecer n.º 003/CT/2006 da Consultoria Técnica, Parecer Ministerial n.º 923/06, Parecer n.º 1014/06, informação da Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria), bem como do inteiro teor deste relatório e voto.

(...)

Decisão (Trechos):

ACORDAM os senhores conselheiros do Tribunal de Contas, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com os Pareceres n.ºs 923/2006 e 1.014/2006, da Procuradoria de Justiça, em responder ao consulente encaminhando-lhe fotocópia das fls. 04 a 27-TC dos autos, que tratam exaustivamente do assunto através de vários instrumentos (Decisão Administrativa n.º 016/2005, Acórdão n.º 1.028/2005, Parecer n.º 1.310/2005, informação n.º 004/2005 da extinta 4ª Inspeção, Relatório e Voto do conselheiro Antonio Joaquim em consulta semelhante, Parecer n.º 003/CT/2006 da Consultoria Técnica, Parecer Ministerial n.º 923/2006, Parecer n.º 1.014/2006, informação da Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria), bem como do inteiro teor do relatório e voto do conselheiro Relator, de fls. 28 a 32-TC. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, conforme Instrução Normativa n.º 01/2000.

(...)

ACÓRDÃO Nº 817/2006 (DOE, 07/06/2006). (DIVULGADO NA CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTOS TÉCNICOS). Despesa. Restos a pagar. Novo gestor. Obrigação de pagamento, atendidas as condições. Em respeito ao princípio da continuidade da administração pública, as dívidas assumidas pelo município são de responsabilidade deste, independentemente do gestor que a contraiu. Sendo assim, o novo gestor é responsável pelo pagamento de débitos deixados pelo seu antecessor, desde que legítimos, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa. Para tanto, deverão ser observados, no mínimo, os seguintes requisitos: 1. proceder a levantamento circunstanciado das dívidas inscritas ou não em Restos a Pagar, podendo-se nomear comissão para a apuração da liquidez e certeza, se necessário; 2. cumprir o que estabelece o § 2º, do artigo 63, da Lei nº 4.320/1964; 3. observar a ordem cronológica para pagamento dos credores, conforme determina o artigo 5º, da Lei nº 8.666/1993; 4. existindo despesa liquidada sem a correspondente disponibilidade financeira, propor ação judicial de reparação de danos junto ao Ministério Público.

Precedente 07

Acórdão nº 740/2005.

Processo nº 8.915-0/2005.

Voto condutor da decisão (Trechos):

(...)

A consulta ora analisada foi formulada por autoridade legítima, conforme dispõe o § único do art. 216,

da Resolução 02/02, deste Tribunal, combinado com o art. 7º, inc. I, da Lei Complementar nº 11/91, e suas alterações. No entanto, por referir-se a caso concreto, não é passível de resposta via consulta, conforme estabelece o caput do citado art. 216, que determina sejam respondidas as consultas formuladas em tese, tendo em vista a função fiscalizadora desta Corte, não lhe sendo possível, manifestar-se sobre situações já existentes.

Entretanto, tendo em vista a existência dos Acórdãos n.ºs 587/2002 e 1.508/2002, deste Tribunal de Contas, que tratam da matéria em questão, sou pelo encaminhamento dos mesmos ao consulente, nos termos do § 3º, do art. 219, da Resolução 02/02, deste Tribunal, bem como das informações que lhes deram origem.

VOTO

Diante do exposto, voto, acolhendo o Parecer Ministerial n.º 1173-05, da lavra do Dr. José Eduardo de Faria, e de acordo com o disposto no § 3º, do art. 219, da Resolução 02/02, de 21/05/02, deste Tribunal de Contas, no sentido de serem encaminhadas ao consulente, fotocópias do Parecer n.º 41/CT/2005 da Consultoria Técnica (fls. 07/08), do Parecer Ministerial n.º 1173-05 (fls. 09/10) e do inteiro teor deste relatório e voto, além de fotocópias do Acórdão n.º 587/2002 e da Nota Técnica n.º 17/01, do Acórdão n.º 1.508/02, das informações da Inspetoria Seccional e do Parecer n.º 074/2002 anexos a este voto, vez que as referidas decisões constituem prejudgados da tese, onde o Tribunal Pleno decidiu, por unanimidade, que o novo gestor é responsável pelo pagamento dos débitos deixados pelo seu antecessor, desde que legítimos.

O interessado deverá ser informado, ainda, que o Tribunal de Contas, nos termos do art. 216 da Resolução n.º 02, de 21/05/2002, somente poderá responder às consultas sobre matéria de sua competência, se forem formuladas em tese.

(...)

Decisão (Trechos):

ACORDAM os senhores conselheiros do Tribunal de Contas, por unanimidade, acompanhando o voto do conselheiro relator e de acordo com o Parecer nº 1.173/2005, da Procuradoria de Justiça, de acordo com o disposto no § 3º do artigo 219, da Resolução nº 02/2002, deste Tribunal, em remeter ao consulente, fotocópias do Parecer nº 41/CT/2005, da Consultoria Técnica, de fls. 07 e 08-TC, do Parecer Ministerial nº 1.173/2005, de fls. 09 e 10-TC, e do inteiro teor do relatório e voto, de fls. 11 a 13-TC, além das fotocópias do Acórdão nº 587/2002 e da Nota Técnica nº 17/2001, do Acórdão nº 1.508/2002, da informação da Inspetoria Seccional de Fiscalização da Receita e da Despesa da Administração Pública (fls. 22 a 24-TC) e do Parecer nº 074/2002 (fls. 25 a 27-TC), anexos ao voto, vez que as referidas decisões constituem prejudgados da tese, onde o Tribunal Pleno decidiu, por unanimidade, que o novo gestor é responsável pelo pagamento dos débitos deixados pelo seu antecessor, desde que legítimos.

(...)

ACÓRDÃO Nº 740/2005 (DOE, 09/06/2005). (DIVULGADO NA CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTOS TÉCNICOS). Despesa. Restos a pagar. Novo gestor. Obrigação de pagamento, atendidas as condições. Em respeito ao princípio da continuidade da administração pública, as dívidas assumidas pelo município são de responsabilidade deste, independentemente do gestor que a contraiu. Sendo assim, o novo gestor é responsável pelo pagamento de débitos deixados pelo seu antecessor, desde que legítimos, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa. Para tanto, deverão ser observados, no mínimo, os seguintes requisitos: 1. proceder a levantamento circunstanciado das dívidas inscritas ou não em Restos a Pagar, podendo-se nomear comissão para a apuração da liquidez e certeza, se necessário; 2. cumprir o que estabelece o § 2º, do artigo 63, da Lei nº 4.320/1964; 3. observar a ordem cronológica para pagamento dos credores, conforme determina o artigo 5º, da Lei nº 8.666/1993; 4. existindo despesa liquidada sem a correspondente disponibilidade financeira, propor ação judicial de reparação de danos junto ao Ministério Público.