



ESTADO DE GOIÁS  
 PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
 GABINETE

PROCESSO: 201910267000115

INTERESSADO: PRESIDÊNCIA

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO Nº 652/2019 - GAB**

EMENTA: CONSULTA.  
 ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO.  
 ATO ADMINISTRATIVO INVÁLIDO.  
 CONVALIDAÇÃO. DESPESAS DO  
 EXERCÍCIO ANTERIOR,  
 PROCESSADAS E NÃO PROCESSADAS.  
 RESTOS A PAGAR.

1 – A Chefia de Gabinete da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás - FAPEG, ao tempo em que apresentou uma relação de situações jurídicas ensejadoras de obrigações contraídas pelo antigo gestor (Evento 6930399), provocou a sua Gerência Jurídica para uma análise da juridicidade da assunção das obrigações e das suas execuções orçamentárias (Evento 6930524), que por sua vez proferiu a orientação traduzida no **Parecer GEJUR nº 7/2019** (Evento 7056387).

2 – Sob o aspecto da validade dos negócios jurídicos realizados pela FAPEG, referiu-se na planilha os itens apresentados como Popularização da Ciência, Embrapa, CT-Infra, Escola de Agronomia e DRC, anotando-se que, embora empenhadas as despesas correspondentes, os ajustes não foram submetidos à aprovação do Conselho Superior da FAPEG - CONSUP ou não cumpriram algum requisito indicado pela Gerência Jurídica.

3 – Pela redação do art. 9º, inciso XI, da Lei Estadual nº 15.472, de 12 de dezembro de 2005, atribui-se ao CONSUP a competência de “*aprovar a concessão de amparo solicitado à FAPEG*”. A dicção do dispositivo sugere que a atuação do CONSUP deve preceder a concessão do amparo, ressalvada a hipótese de concessão de amparo emergencial concedida pela Diretoria (art. 14, IV, Lei Estadual nº 15.472/05), quando então o CONSUP deverá atuar *a posteriori*.

4 – Disto decorre que a participação *a posteriori* do CONSUP é admissível, inclusive com a finalidade de convalidação, se presente o interesse público, justamente para dar cumprimento ao princípio da legalidade<sup>1</sup>.

5 – O entendimento supra poderá ser aplicado à hipótese de ausência de cumprimento de requisitos exigidos em lei para a formação válida do negócio jurídico, atendendo a orientação do órgão de consultoria jurídica da FAPEG.

6 – É cediço que a execução orçamentária da despesa, na forma da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, depende da implementação de três etapas: o empenho, a liquidação e o pagamento.

7 – As obrigações convencionais assumidas nos diversos convênios ou ajustes de qualquer natureza pela FAPEG, para serem entendidas como regulares, devem ser antecedidas, além de outros requisitos, da indicação dos recursos orçamentários que farão face às despesas no exercício financeiro em curso, por exigência do art. 55, inciso V, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e, posteriormente à contratação, pela realização do empenho<sup>2</sup>, em razão das disposições dos arts. 58, 59 e 60 da Lei nº 4.320/64.

8 – Para que as despesas sejam consideradas do exercício, devem ser legalmente empenhadas<sup>3</sup> (art. 35 da Lei nº 4.320/64), assim consideradas aquelas que foram ordenadas pelo agente público competente, que observaram os limites dos créditos orçamentários concedidos, e que tem origem num ato jurídico válido (contrato, decisão judicial ou lei).

9 – As despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício financeiro<sup>4</sup> tornam-se “Restos a Pagar”<sup>5</sup>, que serão satisfeitos através dos recursos orçamentários e financeiros do exercício em que lançados, embora, paradoxalmente, tenham que ser considerados, para fins meramente contábeis, como despesas do exercício em que realmente saldadas, consoante se depreende da leitura do parágrafo único do art. 103 da Lei nº 4.320/64.<sup>6</sup>

10 – As despesas empenhadas são dos tipos “processadas” e “não processadas”. As despesas processadas, são aquelas que, devidamente empenhadas, tiveram implementadas as condições necessárias para se exigir o pagamento, mas por motivos comumente de ausência de recursos financeiros ou de falta de prazo para a realização da prestação (v.g. consumo de água, de luz ou outras compras ou fornecimentos implementados nos últimos dias do ano), não foram pagas. E as despesas não processadas são aquelas que, embora devidamente empenhadas, não ocorreram as condições suficientes e necessárias para as exigibilidades dos créditos correspondentes (v.g. a mercadoria não foi entregue, o serviço não foi prestado, etc.), hipótese em que o empenho teve a finalidade única de atuar como elemento de provisão orçamentária.

11 – Os empenhos referentes as despesas não processadas, porque não vinculados diretamente a uma obrigação de pagar, porquanto não aperfeiçoada a condição exigida para o cumprimento da prestação pelo ente público, mas se referem a apenas uma reserva de crédito orçamentário para a realização de uma despesa futura, não são considerados “Restos a Pagar”, e devem ser cancelados e novamente empenhadas à conta do orçamento seguinte, na forma do art. 37 da Lei nº 4.320/64.

12 – A interpretação da redação do art. 36 da Lei nº 4.320/64, quanto às despesas da categoria “Restos a Pagar”, tem levado a equívocos, na medida em que se afirma que se subdividem em processadas e não processadas. Como os empenhos referentes as despesas não processadas deverão ser

cancelados e, posteriormente, empenhados à conta do exercício seguinte, jamais serão apropriadas como “Restos a Pagar”, e deverão ser satisfeitas na dotação própria para “Despesas de Exercícios Anteriores”. Verdadeiramente, apenas as despesas empenhadas e processadas deverão ser tecnicamente colocadas na categoria “Restos a Pagar”.

13 – A propósito, calha trazer a colação a lição de Heraldo da Costa Reis<sup>7</sup> (2019:72):

*"Em Restos a Pagar, repita-se, só devem ser inscritas aquelas obrigações decorrentes de contratos, convênios ou de leis, cuja certeza e liquidez do credor já tenha sido verificada e constatada pela administração da entidade."*

14 – Destarte, ao tempo em que **aprovamos, com acréscimo, o Parecer GEJUR nº 7/2019**, concluímos que:

a) os convênios que tenham sido outorgados pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás - FAPEG sem a prévia aprovação do Conselho Superior ou sem observar as exigências legais apontadas em pronunciamentos da Gerência Jurídica, se houver interesse público e respeitados os princípios que orientam a Administração Pública descritos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, poderão ser convalidados;

b) as despesas decorrentes das obrigações contraídas pela FAPEG, mediante contratos, convênios, sentença judicial ou em cumprimento de lei, se foram empenhadas legalmente no exercício anterior, e cujas condições de exigibilidade do crédito se aperfeiçoaram, devem ser consideradas como “Restos a Pagar”;

c) enquanto que para as despesas decorrentes de obrigações contraídas pela FAPEG, ainda que empenhadas no exercício anterior, mas cujas condições para a sua exigibilidade ainda não se implementaram, deverão ter os seus respectivos empenhos primitivos cancelados, ainda que parcialmente, se for o caso, e novamente empenhadas à conta do exercício seguinte.

15 – À **Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás - FAPEG, via Gerência Jurídica**, para os fins de mister. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, nas **Advocacias Setoriais**, nas **Gerências Jurídicas** da administração indireta e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

## Procuradora-Geral do Estado

*1 Daí que a possibilidade de convalidação de certas situações – noção antagônica à nulidade em seu sentido corrente – tem especial relevo no Direito Administrativo.*

*Não brigam com o princípio da legalidade, antes atendem-lhe ao espírito, as soluções que se inspirem na tranquilização das relações que não comprometem insuprivelmente o interesse público, conquanto tenham sido produzidas de maneira inválida. É que a convalidação é uma forma de recomposição da legalidade ferida.*

*Portanto, não é repugnante ao Direito Administrativo a hipótese de convalidação dos atos inválidos. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo, 22. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 452).*

*2 Na verdade, o empenho é uma das fases mais importantes por que passa a despesa pública, obedecendo a um processo que vai até o pagamento. O empenho não cria obrigação de pagamento e, sim, ratifica a garantia de condições de pagamento asseguradas na relação contratual existente entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviços.*

*Administrativamente poderíamos definir o empenho como uma reserva que se faz, ou garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços, com base em autorização e dedução da dotação respectiva, de que o fornecimento ou o serviço contratado lhe será pago, desde que observadas as cláusulas contratuais. (REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal, 36. ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2019, p. 103).*

*3 O princípio da competência que se trata há tempos, resultante da interpretação do inciso II [do art. 35 da Lei 4.320/64], é referente, exclusivamente, aos empenhos legalmente feitos no exercício da execução do orçamento e não às despesas cujos fatos geradores poderão ter ocorridos, coincidentemente, no exercício da origem do empenho, e que afetam a situação líquida patrimonial do ente governamental. (REIS, Heraldo da Costa, ob. cit., p. 69).*

*4 Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil. (Lei nº 4.320/64).*

*5 Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas. (Lei nº 4.320/64).*

*6 Art. 103. O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.*

*Parágrafo único. Os Restos a Pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.*

*7 REIS, Heraldo da Costa. Ob. cit.*

## GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a)-Geral do Estado, em 27/05/2019, às 10:44, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **7132987** e o código CRC **92BD2A76**.

GABINETE

PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010  
- GOIANIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201910267000115



SEI 7132987