



PARECER JURÍDICO nº 0105/2024

OBJETIVO: Possibilidade de empenho tardio, liquidação de nota emitida antes do empenho e outras considerações.

Chega para esta Assessoria Jurídica pedido de análise proveniente da Secretaria Municipal da Fazenda, acerca de possibilidade de empenho tardio e pagamento de despesas realizada no mês de dezembro último.

Informa o setor que por um ato falho, a despesa não foi empenhada, eis que havia ficado subentendido que tal empenho apenas deveria ocorrer quando apresentado o PPCI expedido pelo Corpo de Bombeiros. No entanto, a contratação de empresa de engenharia visava justamente a elaboração de projeto e acompanhamento de PPCI:

Contratação de sociedade empresária para a prestação de serviços com profissionais habilitados junto às entidades profissionais competentes, para executar serviços de **ENGENHARIA CIVIL E/OU ARQUITETURA E URBANISMO** referente a Projeto de Elaboração e Acompanhamento de PPCI com adequação das instalações, projeto PPCI (Plano de Prevenção e Combate Contra Incêndios), medição e levantamento in loco das edificações caso necessário, lançamento de desenhos técnicos – Plantas Baixas, Cortes e Fachadas, encaminhamento de documentação necessária, acompanhamento dos processos junto a Corporação do Corpo de Bombeiros, para a elaboração do seguinte item:

ITEM 01: Evento Temporário – REINAUGURAÇÃO CENTRO DE EVENTOS JOSÉ HILÁRIO JUNGES – dia 16.12.2023

Passamos a analisar. Ao estabelecer as normas gerais de direito financeiro, a Lei Federal nº 4.320/64, em seu art. 60, orienta que é vedada a realização da despesa sem prévio empenho.

O cerne do problema como bem destacam MACHADO JR. e COSTA REIS (2002/2003, p.114) está contido na expressão “realização de despesa”, que por muito tempo foi registrada com o significado exclusivo de pagamento.

Em realidade a expressão em si tem outro significado, ou seja, nenhuma compra de bens ou serviços, ainda que de utilização futura, ou assunção de encargos sociais e financeiros, será efetivada (realizada) sem a obrigatoria previsão orçamentária (dotação) e prévio empenho.



Isso nos permite afirmar, portanto, que os contratos, bem como seus acréscimos, somente podem ser celebrados em momento posterior ou concomitante à emissão do respectivo empenho.

Ou seja, primeiro deve ser realizado o empenho e posteriormente a celebração do contrato/termo aditivo, pois uma vez firmado o instrumento sem o prévio empenho, e ainda sem consignação de recursos orçamentários na Lei Orçamentária Anual restará configurada a irregularidade por afronta ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Esse entendimento é corroborado pelo Tribunal de Contas da União (processo TC 018.715/2005-2). Vejamos:

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONVÊNIOS. FALHAS FORMAIS E IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ACATAMENTO DE PARTE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA E REJEIÇÃO DAS DEMAIS. MULTA AOS RESPONSÁVEIS. ALERTAS.

[...]

Cria a situação de o gestor lançar os empenhos após a execução real da despesa, portanto negociando na informalidade mediante contratos informais/verbais, que são reduzidos a termo a posteriori, permitindo o mais amplo espectro de práticas ilegais e talvez com repercussões ruinosas ao erário. Pode-se cogitar como exemplo de desvios possíveis a montagem de licitação para formalizar/documentar negócios já executados à margem do devido processo, a possibilidade de manipulação da ordem de pagamento dos créditos dos particulares, entre tantas outras possibilidades.

[...]

9.6.3. observância das fases da despesa pública, de modo que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, consoante artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964; (grifamos)

Assim, como decorrência lógica de sua finalidade, o empenho deverá ser sempre realizado em momento anterior ou concomitante à despesa, como instrumento de controle da execução orçamentária pelo Município e, para os contratados em geral, como garantia de que o fornecimento ou serviço será pago se realizado em conformidade com o ajustado.

No caso em exame, verifica-se que a Administração Municipal, estava diligente e iria promover o empenho apenas quando se obtivesse o PPCI final. No entanto, os trabalhos contratados era justamente para formular os projetos de PPCI do Centro de Eventos José Hilário Junges.



Em tese, um novo pedido de empenho agora, passados alguns meses da prestação de serviços pela empresa, estar-se-á implicando na inobservância da formalidade estabelecida no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho.

Diante do exposto, ainda que constatada a irregularidade pelo descumprimento da emissão do empenho prévio, considerando que os serviços foram realmente realizados, não haverá outra alternativa senão o empenhamento e pagamento da despesa, mesmo extemporâneo.

Este procedimento encontra respaldo no art. 59 da Lei Federal nº 8.666/93, que se esteia no princípio do não enriquecimento ilícito do ente público em desfavor do particular, induzindo à indenização do que este tiver realizado, sem imputação de culpa.

Assim, se o empenho for agora emitido, mesmo sem o cumprimento do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64, caberá narrar, no histórico do documento, a extemporaneidade do registro, conforme prescreve o item nº 36 da Resolução do Conselho Federal nº 1.330/2011, que aprovou a ITG 2000 – Escrituração Contábil.

É o parecer.

Tupandi-RS, 06 de março de 2024.

Júnior Fernando Dutra
Assessor Jurídico - OAB/RS 51.739