— O empenho, como garantia dada pelo Poder Executivo ao credor, é substituído nos casos de fundos especiais, pelas disposições do contrato administrativo.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
PROCESSO Nº 508/77

PARECER

I

A Inspetoria-Geral de Finanças, deste Departamento, solicita a audiência desta Consultoria Jurídica sobre se há necessidade, ou não, de emissão de notas de empenho para movimentação dos recursos do Fundo Rotativo Habitacional de Brasília.

2. A consulta foi originariamente endereçada a Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, tendo em vista exigência feita pela 6ª Inspetoria de Controle Externo do Egrégio Tribunal de Contas da União.

3. Após tecer algumas considerações, sem manifestação conclusiva, a inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda sugere que sobre o assunto se ouça esta Consultoria Jurídica, dada a natureza da matéria. Daí o encaminhamento do processo a este órgão.

II

4. O Fundo Rotativo Habitacional de Brasília (FRHB) foi constituído de acordo com o art. 65, § 4º, da Lei nº 4 380, de 21 de agosto de 1964, com a alteração introduzida pelo Decreto-lei nº 1 390, de 29 de janeiro de 1975, e regulamenta-

do pelos Decretos nºs 56 793, de 27 de agosto de 1965; 58 399, de 10 de maio de 1966; 60 722, de 12 de maio de 1967; 61 863, de 6 de dezembro de 1967, e 62 615, de 26 de abril de 1968, passando a sua gestão a ser incumbência deste Departamento, *ex vi* do art. 6º da Lei nº 6 228, de 15 de julho de 1975, regulamentado pelo art. 3º do Decreto nº ... 76 276, de 15 de setembro de 1975.

5. O § 4º do art. 65 da Lei nº 4 380, de 1964, assim o instituiu:

"Os órgãos de que trata o parágrafo anterior celebrarão convênio com a Caixa Econômica Federal de Brasília, incumbindo-a da lienção, os respectivos ocupantes, dos imóveis residenciais que possuírem no Distrito Federal, *devendo o produto da operação constituir fundo destinado a novos investimentos em construções residenciais em Brasília,* assegurando às entidades convenentes rateio financeiro anual, que lhes permita a retirada de valores correspondentes, no mínimo, a cinqüenta por cento (50%) da renda líquida atual, efetivamente realizada, com a locação de tais imóveis" (grifei).

6. E, ao regulamentar esse dispositivo, estatuiu o art. 13, *caput,* do Decreto nº 56 793, de 27 de agosto de 1965, quanto à constituição desse Fundo:

"O Fundo Rotativo de que trata o § 4º do art. 65 da Lei nº 4 380, de 21 de agosto de 1964, destinado a custear o prosseguimento de obras residenciais em Brasília, paralisadas ou em execução, pertencentes aos órgãos da Previdência Social, ao IPASE, às Sociedades de Economia Mista e às Caixas Econômicas Federais, será constituído:

I — do líquido resultante das alienações a que se refere o art. 12 deste Decreto;

II — dos conjuntos, edifícios ou unidades residenciais situados naquela cidade, ainda não concluídos, bem como os respectivos terrenos;

III — das projeções integrantes das quadras residenciais de propriedade dos órgãos indicados neste artigo, que se prestem à construção de unidades ou conjuntos habitacionais;

IV — dos materiais de construção adquiridos para as mencionadas obras e que não forem objeto de aplicação em construções de edifícios em Brasília, para serviços dos órgãos mencionados neste artigo."

7. A legislação posterior, citada no item 4, *supra,* acrescentando outras fontes de recursos e introduzindo alterações de funcionamento, bem como do órgão encarregado de sua gestão, não modificou a situação jurídica de fundo especial de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos, quer sejam orçamentários, quer extraorçamentários, vinculados aos seus objetivos.

8. Por esse efeito, não se rege especificamente pela Lei nº 4 320, de 17 de março de 1964, que apenas "estatui normas gerais de direito financeiro *para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União* dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal" (grifou-se).

9. Uma vez incorporado o numerário ao Fundo Rotativo, ainda que sua procedência seja orçamentária, desvincula-se das normas de direito financeiro aplicáveis à execução orçamentária para se reger pelas incidentes sobre tais fundos, que têm contabilidade diversa, embora igualmente sujeita a rígido controle interno a ser exercido pelo gestor do fundo, bem como a controle externo a cargo do Tribunal de Contas competente.

10. O que caracteriza o Fundo Rotativo é, precisamente, a obtenção de recei-

ta própria, para utilização no desenvolvimento de suas operações, de acordo com as finalidades para que foi constituído.

11. Daí, evidentemente, não lhe serem aplicáveis as mesmas normas de contabilidade, não tendo sentido a exigência de que suas despesas sejam sempre precedidas de empenho consoante estabelece o art. 60 da Lei nº 4 320, de 1964.

12. Ora, a própria Lei nº 4 320, em exame, no seu art. 71, relativamente à constituição de fundos especiais, com recursos orçamentários, faculta a adoção de normas peculiares de aplicação, o que significa que não os submete necessariamente ao controle contábil previsto naquele diploma legal.

13. Observe-se que o empenho, como esclarecido, é garantia dada ao credor do Poder Público, como se verifica de sua definição legal (art. 58 da Lei nº 4 320, de 1964), *in verbis*:

"O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que *cria para o Estado obrigação de pagamento* pendente ou não de implemento de condição" (grifou-se).

14. Se o empenho, pela natureza dos recursos públicos geridos em forma de fundo rotativo, não tem aplicação a estes, substitui-se, como garantia assegurada ao credor, pela obrigação contratual constante do pacto firmado com a administração, ou pelos termos da ordem de serviço, que especifica o montante da despesa decorrente da execução da ordem, com o que se atende às exigências da contabilidade pública de maneira idêntica.

15. O empenho só tem razão de ser quando se cogita de dedução de despesa a ser realizada da dotação consignada no orçamento, criando-se, assim, para o Poder Público, obrigação de pagamento (cf. art. 58, da Lei nº 4 320, de 1964, transcrito no item 13, *retro*).

16. Em se tratando de fundo especial, rotativo, com a circunstância ainda de que sem vinculação total a recursos orçamentários, não há falar em empenho, decorrendo a obrigação estatal do contrato ou da ordem de serviço, quando ambos criam, para o Poder Público, o compromisso de pagamento, após cumprida, pelo credor, a prestação da obrigação contratual ou executado o serviço.

17. O empenho é instrumento em que se arrima a contabilidade governamental, na execução orçamentária, criando, como se disse com invocação de preceito legal, obrigação de pagamento para o Estado (entendida a palavra em sentido amplo), em benefício do credor. E se se aplica aos contratos custeados com recursos orçamentários diretos, para se especificar neles a dotação que atenderá à respectiva despesa, deduzindo-se, em conseqüência, o valor desta da dotação orçamentária específica consignada, comprometendo-a, nos casos de contratos cujas despesas correm por fundos especiais, como é a hipótese do Fundo Rotativo Habitacional de Brasília, não há empenho a fazer, defluindo a obrigação de pagamento, para o Poder Público representado pelo gestor do fundo, do contrato firmado, visto que se trata de um quantitativo originário de várias fontes e que se representa por numerário em caixa.

18. O controle interno é executado por outros meios, segundo o cronograma físico-financeiro que se vincula ao contrato.

19. A garantia de crédito, que é o objetivo do empenho, inclusive para que se comprometa a dotação orçamentária com a despesa empenhada, no caso dos contra-

tos custeados por fundos especiais, quer orçamentários, quer extraorçamentários, deflui do próprio contrato, que é um pacto bilateral, efetuando-se os pagamentos das obras à proporção que se executam, segundo o cronograma físico-financeiro vinculado ao contrato. E, quando este é firmado para execução de serviços, após a sua realização, nas parcelas previstas no instrumento contratual substituindo-se a nota de empenho pela ordem de execução do serviço dada ao prestador deste.

20. Não tem, pois, pertinência *data venia,* ao que entende esta Consultoria Jurídica, a exigência da 6ª Inspetoria de Controle Externo da Colenda Corte de Contas da União, pela inaplicabilidade das normas gerais constantes da Lei nº 4 320, de 1964, que se destinam à elaboração e controle dos orçamentos da União dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que não alcançam as despesas realizadas com recursos de fundos especiais, que não têm orçamento, mas disponibilidades de caixa.

E' o meu parecer.

S. M. J.

Em 27 de janeiro de 1977. *Clenício da Silva Duarte,* Consultor Jurídico.

De Acordo. Em 31.1.77. *Darcy Duarte de Siqueira,* Diretor-Geral.