AUTARQUIA — EMPENHO DE DESPESA — REGISTRO PRÉVIO

— É dispensável a emissão de empenho, a que se refere a Lei n.º 4.320/64, quando se tratar de despesas feitas pelos Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Processo nº 30 933/79

Anexo XIII da Ata nº 41/80

Relatório e voto proferidos pelo Sr. Ministro Bento José Bugarin, na Sessão Ordinária realizada em 24 de junho de 1980, quando o Tribunal resolveu — conforme figura no contexto desta Ata: a) por unanimidade, conhecer da consulta formulada pelo Presidente do Conselho Federal de Contabilidade, sobre a obrigatoriedade ou não do *Registro Prévio das Despesas* por meio da *Emissão de Notas de Empenho* pelos Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade; e b) por maioria, mandar

respondê-la, nos termos propostos pelo Procurador-Geral, Dr. Ivan Luz, no sentido da "dispensabilidade da emissão de empenho, como previsto na Lei nº 4 320, de 17 de março de 1964, quando se tratar da realização das despesas da consulente" (Proc. nº 030 933/79).

TC nº 30 933/79

Consulta
Conselho Federal de Contabilidade

Trata este processo de consulta formulada pelo Presidente do Conselho Federal de Contabilidade, relativamente à obrigatoriedade do *Registro Prévio das Despesas* por meio da *Emissão de Notas de Empenho, pelos* Conselhos Federal e Reginoais de Contabilidade.

Esclarece o consulente que os Conselhos Regionais estão subordinados ao Conselho Federal, cuja presidência exerce, cabendo-lhe a competência normativa tendente à unidade de ação no âmbito dessa autarquia federal de fiscalização profissional.

Tendo sido encaminhada sem o parecer técnico-jurídico previsto no art. 123 do Regimento Interno desta Corte, teve essa falha posteriormente sanada, após diligência promovida pela 7.ª IGCE, com o que está a presente consulta em condições de ser apreciada e respondida pelo E. Plenário, visto consubstanciar matéria incluída na competência do Tribunal.

Informa o consulente que o assunto em questão tem provocado discussões e procedimentos divergentes entre os Conselhos de Contabilidade, face ao disposto na Lei nº 4 320, de 17 de março de 1964, desejando estabelecer procedimento uniforme na espécie, com base na orientação desta Corte a respeito.

Em seu parecer de fls. o renomado jurista José Washington Coelho, Consultor Jurídico daquele Conselho, ressaltando ser o empenho "produto da necessidade e adequado controle das despesas, de modo a evitar que ocorra pagamento sem autorização legal, ou além do limite da dotação orçamentária prevista", enfatiza ser sua necessidade inerente apenas aos organismos de grande porte e complexidade, onde considera ser sempre possível ocorrer o fato negativo que o empenho visa a prevenir.

Afirmando serem os Conselhos de Contabilidade e as demais autarquias de fiscalização profissional entidades de pequeno porte, onde a proximidade física dos setores de receita e despesa permite um sistema de controle direto e imediato, conclui constituírem os eventuais erros de pagamento sem autorização, além da autorização ou além das disponibilidades de caixa, "exceção excepcionalíssima".

Menciona o ilustre parecerista a ressalva inscrita na Lei nº 4.320/64, arts. 107 e 110, referente à situação peculiar das autarquias, e o disposto no Decreto-lei nº 968, de 15 de outubro de 1979, a partir o qual, apoiado no Parecer nº 625/69, da Consultoria Jurídica do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, atual Secretaria de Planejamento da Presidência da República, considera não serem aplicáveis aos Conselhos Federais abrangidos pelo referido decreto-lei as disposições sobre a aprovação de seus orçamentos constantes no art. 107 da Lei nº 4.320/64, regulando-se essas entidades, nessa matéria, pela respectiva legislação específica.

Em conseqüência, ressalta ser notório que se "quanto ao principal — a aprovação do orçamento — não se aplica a Lei nº 4 320/64, com mais razão se impõe igual conclusão para o empenho", para concluir que a obrigatoriedade do empenho não alcança as autarquias profissionais que, "sob a regência do Decreto-lei nº 968/69, podem seguir disciplina ajustada à realidade, capaz de bem responder às suas necessidades".

Após tecer outras considerações em abono de sua tese, arremata seu parecer com duas conclusões fundamentais:

1º "o empenho não é obrigatório para as autarquias profissionais, nestas incluídas os Conselhos de Contabilidade;

2º nada impede que qualquer Conselho o adote, desde que o julgue necessário ou

conveniente à vista das peculiaridades de sua organização."

Na 2.ª Divisão da 7.ª IGCE, a instrução a cargo do competente servidor Nelci Alves Freitas, após analisar os argumentos da entidade consulente, discorda de suas conclusões, afirmando serem as normas baixadas pela Lei nº 4 320/64 de natureza financeira e orçamentária constitucional, a saber, o art. 70, § 5º da Constituição Federal.

Acrescenta que o Decreto-lei nº 968/69 apenas desobriga as entidades em foco da observância às normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter geral relativas à administração interna das autarquias federais, nada mencionando quanto às normas de administração financeira.

E conclui, em face do contido no Capítulo III da Lei nº 4 320/64, pela obrigatoriedade de observância das disposições ali estabelecidas relativamente ao empenho das despesas, por parte dos Conselhos de Contabilidade, com os ajustes inerentes às suas peculiaridades, conforme faculta o art. 110 da própria Lei nº 4 320/64, sendo dispensáveis os formulários e particularidades inerentes ao serviço público, nos termos do disposto no Título VII da Portaria IGF/MF nº 65/78.

As ilustres Sras. Diretora da 2.ª Divisão e Inspetora-Geral da 7.ª IGCE acolhem a proposta da instrução, em todos os seus termos.

O eminente Procurador-Geral Ivan Luz, por solicitação deste relator, manifesta, com sua costumeira proficiência, a convicção de que o direito positivado e a interpretação indicam uma clara tendência a deixar a vida administrativa dos entes autárquicos de que aqui se trata sob regime de controles menos rígidos, fazendo referência à Portaria nº 65/78, da IGF/MF, citada pela instrução, a qual admite a desnecessidade de tais autarquias de observarem "formulários e particularidades inerentes ao serviço público".

Conclui S. Exa. pelo conhecimento da consulta, "para ser afirmada a dispensabilidade da emissão de empenho, como previsto na Lei nº 4 320 de 1964, quando se tratar da realização das despesas da consulente".

VOTO

Confesso que, apesar da lógica e da precisão de seus argumentos, a tese esposada pelo ilustre parecerista do Conselho Federal de Contabilidade não me convenceu. Mesmo contando com o valioso endosso do eminente Chefe do Ministério Público junto a esta Corte de Contas, a cuja segurança e profundidade é sempre com satisfação que adiro, e cujos méritos nunca me canso de ressaltar.

Porém, na hipótese em exame, *data venia* do douto pronunciamento de S. Exa., abonador do entendimento perfilhado pelo destacado Consultor Jurídico da entidade consulente, permito-me adotar uma posição de cautela, apesar do apelo que as idéias de simplificação e racionalização invocam com tanto vigor, nesta época de desburocratização e dinamização da vida nacional, sobretudo do serviço público.

Parece-me que a Lei nº 4 320/64 é clara ao submeter as entidades autárquicas e as paraestatais à disciplina que estatui, concernentemente à matéria financeira e orçamentária de natureza pública. A invocação do disposto em seu art. 110, especificamente relacionado aos orçamentos e balanços das entidades nele referidas, confirma a aplicação das normas e padrões de direito e de administração financeira aos entes autárquicos e paraestatais, com a ressalva, realmente da maior importância e oportunidade, de que tais normas e padrões deverão ser ajustados às respectivas peculiaridades.

Entendo que os princípios básicos hão de ser respeitados, as normas e padrões obedecidos, permitindo-se apenas quanto às formas de execução, aos procedimentos formais, o ajustamento decorrente das peculiaridades do órgão descentralizado, por meio da adaptação da estrutura básica determinada na lei às especiais condições de funcionamento e aos objetivos de cada entidade.

Invoco, a propósito, a abalizada lição dos mestres Teixeira Machado Jr. e Heraldo

Reis, em sua preciosa *A Lei nº 4 320 comentada,* quando afirmam que

"no que diz respeito à contabilidade, os órgãos de administração indireta deverão estruturá-la dentro dos padrões e normas estabelecidos na Lei nº 4 320, ajustados às respectivas peculiaridades."

O empenho da despesa é formalidade essencial da administração financeira dos órgãos públicos que, segundo o disposto no art. 58 da Lei nº 4 320/64, cria para o Estado a obrigação do pagamento da importância correspondente. Trata-se de importante etapa do processo da despesa pública, a qual formaliza a obrigação, definindo o vínculo contratual entre o Estado e o credor, isto é, o fornecedor de materiais, realizador de obras ou prestador de serviços ao poder público.

É evidente que o cumprimento pelo Estado, do compromisso financeiro assumido, fica condicionado à integral implementação, pela outra parte, das condições estabelecidas, constituindo o ato de empenho a vinculação de determinada dotação orçamentária ao futuro pagamento do serviço, da obra ou do bem objeto do contrato.

O art. 60 da Lei nº 4 320/64 veda a realização de despesa sem prévio empenho, abrindo apenas a possibilidade de ser dispensada a emissão da *nota de empenho,* nos casos especiais previstos em legislação específica, conforme dispõe o seu § 1º. Vê-se, portanto, que a lei prevê a hipótese de dispensa da *nota de empenho,* mas não o próprio empenho, que é sempre necessário, como resulta da norma em comento.

Ressalte-se que a Lei nº 4 320/64 é diploma legal estatuidor de normas gerais de direito financeiro, com características de lei complementar, disciplinando a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços tanto para a União quanto para os estados, municípios e o Distrito Federal.

Sob o aspecto material, ao nosso ver, é uma lei complementar, fixadora de normas gerais decorrentes dos princípios constitucionais financeiros, pelo que consideramos inarredável a estrita obediência aos preceitos que estatui, tanto pelos órgãos governamentais centralizados quanto pelos entes que integram a administração descentralizada.

Assim, inclinamo-nos no sentido da resposta sugerida pela 7.ª IGCE, face à consulta em exame, a saber, pela obrigatoriedade do cumprimento das disposições da Lei nº 4 320/64 sobre empenho de despesas, por parte dos Conselhos de Contabilidade, podendo, em função de suas peculiaridades, serem ajustados os procedimentos e os formulários adotados, em consonância com as específicas características administrativas dessas entidades.

Gabinete, em 24 de junho de 1980. *Bento José Bugarin,* Ministro-Relator.

Anexo XIV Ata nº 41/80

Parecer emitido pelo Procurador-Geral, Dr. Ivan Luz, cujas conclusões foram — conforme figura no contexto desta Ata — acolhidas pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 24 de junho de 1980, ao ter presente consulta formulada pelo Presidente do Conselho Federal de Contabilidade, sobre a obrigatoriedade ou não do *Registro Prévio das Despesas* por meio da *Emissão de Notas de Empenho,* pelos Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade (Processo nº 030 933/79).

TC nº 30 933/79
Conselho Federal de Contabilidade
Consulta

PARECER

Solicita o eminente Ministro Bento José Bugarin audiência do Ministério Público no caso.

2. Trata-se de consulta da entidade sobre se é, ou não, obrigatória a emissão de empenho nos procedimentos atinentes à realização da despesa, como relata.

3. Entende o ilustrado Consultor Jurídico da autarquia que, dadas as peculiaridades de que se revestem tais entes, cujas finalidades se limitam à fiscalização de atividades profissionais, não incidem as normas da Lei nº 4 320/64, pertinentes à matéria.

Estas se aplicam à generalidade das autarquias integrantes da administração indireta conceituadas no art. 5º, I, do Decreto-lei nº 200/67.

4. Além de lúcido raciocínio próprio com que desenvolve sua interpretação, apoia-se, o Sr. Consultor, em pareceres de lavra da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e da Consultoria Geral da República (nº 625/69 e L-69, respectivamente). Estes, sem ferirem, diretamente, o assunto, traçam, todavia, linhas que destacam as diferenças entre o perfil jurídico das autarquias criadas para desenvolver atividades típicas da administração pública e o daquelas incumbidas da fiscalização de atividades profissionais, do que resulta entenderem que estas não estão sujeitas às disposições da Lei nº 4 320/64, seja no que toca às regras sobre a elaboração dos seus orçamentos, seja no que diz com os limites da supervisão ministerial.

5. Fundamentam-se, ambos, nos termos do Decreto-lei nº 968 de 13 de outubro de 1969.

6. A instrução pensa diferentemente, como expõe às fls. 15/20, propondo a Sra. Diretoria, às fls. 21, que se conheça da consulta para, no mérito, responder-se afirmando a obrigatoriedade do cumprimento das disposições da Lei nº 4 320 de 1964 sobre empenho, por parte da consulente.

7. A Sra. Inspetora-Geral concorda com este ponto de vista.

8. *Data venia* da instrução, mais se aproxima nosso entendimento das razões expostas pelo ilustrado Consultor Jurídico da entidade.

9. É de notar-se que não se cogita da competência da Corte para exercer o controle externo sobre o ente autárquico em causa, mas de se indagar sobre aplicação de normas de administração financeira, previstas no diploma legal citado, à realização das despesas que faça no cumprimento das finalidades fiscalizatórias do exercício da profissão liberal de que se cuida.

10. O direito positivado e a interpretação indicam, a nosso ver, uma clara tendência a deixar sob regime de controles menos rígidos a vida administrativa de tais entes.

11. A esta inspiração não foge, aliás, o pronunciamento da esclarecida instrução quando admite a desnecessidade de observar a autarquia "formulários e particularidades inerentes ao serviço público", com remissão à Portaria IGF/MF nº 65/78.

12. Parece-nos, assim, que é de se conhecer da consulta para ser afirmada a dispensabilidade da emissão de empenho, como previsto na Lei nº 4 320 de 1964, quando se tratar da realização das despesas da consulente.

É o parecer.

Procuradoria, 5 de maio de 1980. *Ivan Luz*, Procurador-Geral.