Procedência: **Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional/Diretoria de Prestação de Contas**

Número: NJ 1648.0/08

Data:

Ementa: EXPEDIENTE Nº 1548-0/AJ-SEE/08. CONSULTA. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS REPASSADOS PELO ESTADO AOS MUNICÍPIOS. LEI N. 4.320/64. EMISSÃO DE NOTA DE EMPENHO PELOS MUNICÍPIOS. DESPESAS REALIZADAS EM DATA ANTERIOR À DO EMPENHO. JUSTIFICATIVA.

NOTA JURÍDICA

-I-

A SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL da SEE, através da DIRETORIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, encaminhou a esta Assessoria Jurídica expediente no qual solicita a emissão de parecer sobre a legalidade de procedimento adotado pelos municípios mineiros que, a despeito do disposto pelo art. 60, da Lei n. 4.320/64, estariam realizando despesas sem prévio empenho.

Salienta a consulente que inúmeros são os casos dessa natureza, em que as notas de empenho são emitidas após a realização da despesa, o que a tem motivado solicitar dos municípios justificativa fundamentada do ocorrido ou a devolução dos recursos transferidos.

Junta ao expediente cópias de justificativas, notas de empenho e notas fiscais remetidas pelos municípios.

Em síntese, é o relatório. Passo a opinar.

-II-

A Lei n. 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, dispõe, expressamente, em seu art. 60:

> *"Art. 60. **É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.***
>
> *§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.*
>
> *§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.*
>
> *§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento."* [g.n.]

Verifica-se, pois, que todos os entes federados, na realização de suas despesas, estão obrigados a empenhar previamente a quantia a ser utilizada. Notadamente para as despesas cujo montante não se possa determinar previamente, a Lei determina que o empenho seja feito por estimativa, sem, contudo, dispensar os entes federados de fazê-lo, tal como ocorre, igualmente, no pagamento de despesas contratuais, onde possível a realização de empenho pelo valor global do contrato.

E entende-se por **empenho** "*o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição*", como o define a própria Lei (art. 58, da Lei n. 4.320/64). Através dele, a Administração reserva parte de seus recursos para o atendimento de determinada despesa, garantindo ao credor o pagamento a que tem direito.

Por sua vez, a **nota de empenho** é o documento extraído de cada empenho, representando-o, "*que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria*" (art. 61, da Lei n. 4.320/64).

Logo, as expressões não se confundem: empenho é o ato que cria a obrigação de pagar; enquanto nota de empenho é o documento que representa o ato. E o empenho, e não o documento que o representa, é o que deve necessariamente preceder a realização da despesa, por expressa previsão legal, ao passo que a emissão da nota de empenho, em casos específicos previstos em lei, poderá até mesmo ser dispensada (art. 60, §1º, da Lei n. 4.320/64).

Na consulta em análise, da narrativa da consulente conclui-se, tão-somente, que alguns dos Municípios beneficiados pelo repasse de recursos estaduais têm adotado a prática de emitirem notas de empenho após a realização da

despesa. Não se tem notícia, no entanto, se o empenho da despesa vem sendo realizado regularmente.

Todavia, em se tratando de convênios, onde a destinação dos recursos transferidos é exclusiva e previamente estabelecida, a questão, para fins de prestação de contas, tem menor importância.

Isso porquanto ao Estado interessa verificar se os recursos repassados via a celebração de convênios foram corretamente aplicados, de acordo com finalidade previamente definida. É o que exige e determina o Decreto Estadual n. 43.635/2003, que aponta, inclusive, os documentos a serem apresentados pelos convenentes para tal fim, dentre os quais não especifica "notas de empenho previamente emitidas".

Vale ressaltar que ao Estado de Minas Gerais, como aos demais entes federados, não compete compelir os Municípios a observarem as regras de Direito Financeiro tratadas pela Lei n. 4.320/64 em função da inexistência de relação hierárquica entre eles.

A legalidade ou não da prática adotada pelos Municípios mineiros é matéria afeta à fiscalização implementada pelos órgãos competentes (Ministério Público e Tribunal de Contas), cabendo ao Poder Executivo estadual, repetimos, tão-somente, exigir a demonstração da correta destinação dada aos recursos repassados, através da apresentação dos documentos arrolados pelo Decreto citado.

Isso posto, concluímos que o procedimento que vem sendo adotado pela Diretoria de Prestação de Contas é correto e deve ser mantido, bastando, caso entenda necessário, a justificativa da autoridade máxima municipal sobre a ausência do empenho prévio para que proceda à análise das contas, evitando, assim, de exercer função que constitucionalmente está reservada a entes diversos.

-III-

Diante do exposto, conclui-se:

i) haver distinção entre empenho prévio e nota de empenho, sendo esta última mero documento que representa o ato de empenho das despesas, cuja emissão é passível de ser dispensada por expressa disposição legal;

ii) pela necessidade da consulente cuidar para que os recursos repassados aos Municípios sejam devidamente utilizados, de acordo com a

finalidade prevista no termo de convênio, sem, contudo, exercer função afeta a instituições diversas na fiscalização do cumprimento da Lei n. 4.320/64.

À superior apreciação.

Belo Horizonte, 29 de julho de 2008.

RAFAEL REZENDE FARIA
Procurador do Estado
OAB/MG 110.416 MASP 1.181.946-3

DESPACHO:

A prestação de contas dos recursos repassados aos municípios mediante convênios tem objetivo distinto daquela sujeita ao crivo do parlamento municipal, Ministério Público e TCEMG, mesmo porque, não cabe ao Estado qualquer função fiscalizadora dos municípios nos moldes dados pelo constituinte àqueles órgãos. Com efeito, interessa ao Estado verificar se os recursos repassados foram efetiva e corretamente empregados em prol da concretização do objeto da parceria firmada.

Essa conclusão mais se reforça, no campo de atuação da SEE, quando se vê que a própria LRP (LC LC 101/00) dá tratamento especial às ações relacionadas à educação. No mesmo sentido, veja-se a exceção contida no art. 10, II, do Decreto nº 43.635 que, nessas hipóteses, permite a destinação de recursos a município "em mora, inadimplente com outro convênio ou que não esteja em situação de regularidade para com o Estado ou outras entidades da Administração Pública Estadual indireta".

Parece-nos, s.m.j., que a intenção normativa quer – mais que a observância de aspectos formais -, fazer prevalecer o conteúdo material de parcerias que possam finalmente transformar a educação em prioridade no País. Tanto assim que, como bem lembrado pelo d. Colega, o referido Decreto não arrola a nota de empenho entre os documentos a serem apresentados na prestação de contas, mas uma série de outros igualmente legítimos e suficientes para demonstrar se houve ou não a realização do objeto.

Apenas sugiro que, ficando evidenciada a execução do objeto tal como pactuado, mas havendo, a critério da d. consulente, falhas formais na prestação de contas, se faça a aprovação com ressalvas, comunicando-se tal fato ao município.

Com estas considerações, aprovo a presente Nota Jurídica.

Belo Horizonte, 12 de agosto de 2008.

Valmir Peixoto Costa
Assessor Jurídico Chefe