

Da possibilidade de emissão de ordem de pagamento relativa a despesa empenhada no extinto Tribunal de Contas dos Municípios. Exegese do art. 8º da EC 92/2017*.

FINANCEIRO. NOTA DE EMPENHO. ORDEM DE PAGAMENTO.

1. O art. 8º da Emenda à Constituição Estadual 92/2017 possui duplo endereçamento. Por um lado, prestigia o princípio da continuidade do serviço público. Por outro, confere ao particular, que possua crédito em face do extinto TCM, um meio mais célere do que a via precatória, após processo judicial (art. 100, CF/88).

2. Empenho é ato administrativo cujo conteúdo jurídico é a constituição de obrigação financeira, cuja exigibilidade perfaz-se com a liquidação da despesa, momento em que se dá a verificação do direito do credor (art. 61, Lei 4.320/64).

I

1. Trata-se de ordem de pagamento em favor de José**, ex-estagiário do extinto Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), referente a pagamento de indenização relativa a recesso remunerado não gozado. Tendo em conta que o estagiário exerceu o seu mister entre setembro de 2016 e março de 2017, a verba observaria a proporcionalidade, uma vez que o estágio teve duração inferior a um ano (art. 13, §2º, Lei 11.788/2008).

2. Em primeira manifestação jurídica sobre o direito do estagiário, foi lançado parecer às ff. 8-13, que se pronunciou pelo

* Parecer 1441/2017 (Processo 06850/2017-0)

** Nome fictício.

deferimento do pedido.

3. Em seguida, a Administração do TCM cindiu a despesa. Para o valor proporcional a 2016, apurou o valor de R\$ 228,00 (f. 17); o que foi formalizado pela Portaria 211/2017, de lavra do então Presidente do TCM (f. 21), que autorizou o pagamento, tratando o caso, entretanto, como dívida de exercício anterior. De outra banda, o que pertinente à proporcionalidade do tempo durante o exercício de 2017 foi considerado como despesa do exercício corrente; seu *quantum* atingiu a importância de R\$ 152,00 (f. 17).

4. A despesa foi empenhada em 17/08/2017, consoante as Notas de Empenho 531 e 532 (ff. 25 e 26). Àquela data, o Tribunal de Contas dos Municípios ainda subsistia, uma vez que a Emenda Constitucional Estadual 92, embora aprovada em 16 de agosto de 2017, fora publicada apenas no Diário Oficial do Estado de 21 de agosto de 2017.

5. A instrução processual então sofreu uma paralização inexplicável, de sorte que apenas em 15 de dezembro de 2017 foi lavrado um despacho às ff. 27-28, que tece uma série de considerandos e preconiza pelo pagamento.

6. A Gerência de Contabilidade e Finanças, ato contínuo, confeccionou relatório de autorização de pagamento (f. 30), antecedido por despacho (f. 29) que solicita o pagamento da despesa. Considera que a sucessão do TCM pelo TCE deu-se também no terreno das obrigações financeiras, bem como que a despesa já estava empenhada à data da publicação da EC 92/2017 no Diário Oficial do Estado de 21 de agosto de 2017.

7. Os autos em seguida foram remetidos a esta Procuradoria Jurídica em 18 de dezembro de 2017, por Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Contas do Estado, que nos honra com a colheita de nossa *opinio*.

É o Relatório.

II

Passo a opinar.

8. Ao proceder à extinção do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), a Emenda à Constituição Estadual nº 92/2017 foi sábia ao estabelecer várias regras de transição devotadas a viabilizar, do ponto de vista operacional, a continuidade da função constitucional antes exercida pelo TCM. Entre elas, a seguinte:

Art. 8º Os saldos e dotações orçamentárias do Tribunal de Contas dos Municípios, existentes à data da promulgação desta Emenda, passam a compor as respectivas rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas.

9. A norma possui duplo conteúdo eficaz. De um lado prestigia o princípio da continuidade do serviço público: se agora cabe ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará exercer, como ocorre nos demais entes federados, o exercício do controle externo da administração pública municipal, é de rigor que o saldo orçamentário que a Lei de Meios para o exercício de 2017, destinou ao TCM reverta em favor do Tribunal de Contas do Estado, que àquele sucedeu. De outra banda, o art. 8º da EC 92/2017 também confere ao particular, que possua crédito em face do extinto TCM, um meio mais célere para que a obrigação da qual é titular seja solvida do que a alternativa de ingressar com uma ação condenatória em face do Estado do Ceará para, após, submeter-se ao rito do pagamento pela via precatória (art. 100, CF/88).

10. No caso vertente, temos notas de empenho, ao que tudo

indica, regularmente emitidas. Tal documento é o continente do empenho, que por seu turno consiste em estágio fundamental do rito de processamento de despesas públicas fixado na Lei 4.320/64:

Art. 58 – O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

11. Na lição do eminente Marcus Abraham, “em outras palavras, podemos dizer que se trata de uma reserva a ser feita no seu orçamento, relativa à quantia necessária que deverá ser paga, visto que a lei não autoriza a realização de despesa pública sem o prévio empenho (art. 60)”¹. É ato administrativo do qual irradiam-se efeitos; entre eles o de conferir certeza e liquidez à dívida contraída pelo ente público. Assim o **C. Superior Tribunal de Justiça**:

A nota de empenho emitida por agente público é título executivo extrajudicial por ser dotada dos requisitos da liquidez, certeza e exigibilidade. Precedentes. (**REsp 894.726/RJ**, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma, DJe de 29/10/2009)

12. Exatamente por isso, o mesmo **Superior Tribunal de Justiça** reputa possível o ajuizamento de execução contra a Fazenda Pública por título extrajudicial que esteja aparelhada em nota de empenho (**REsp. 942.727/PR**, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, DJe de 16/12/2008).

13. Se é assim, dispensa maiores raciocínios convir que o caso vertente se coloca no campo de incidência do art. 8º, *in fine*, da EC 92/2017, que declina que fica a cargo do Tribunal de Contas do Estado o cumprimento das obrigações financeiras advindas do TCM. E o **empenho é precisamente isso, a constituição de**

¹ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 211.

uma obrigação financeira, cuja exigibilidade perfaz-se com a liquidação da despesa, momento em que se dá a verificação do direito do credor (art. 61, Lei 4.320/64). Verificado esse direito, na liquidação, tem-se por implementada a condição referida no art. 58, Lei 4.320/64:

“A regra praticada é o empenho sob condição suspensiva, até porque o artigo 62 da Lei 4.320/64 estabelece que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, isto é, depois do implemento da condição suspensiva.”²

14. Por isso, não se vislumbra óbice algum a que o pagamento da despesa seja realizada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, a despeito de seu empenho ter ocorrido no Tribunal de Contas dos Municípios. Ao contrário, há um comando normativo em sentido oposto, e cuja incidência só poderia ser afastada em casos como o de inconstitucionalidade manifesta. Portanto, correto o raciocínio da Gerência de Contabilidade e Finanças (f. 29), quando sugere o pagamento da despesa empenhada por este Tribunal.

15. A propósito, embora não tenha sido mencionado nos autos, há outro ponto importante para o deslinde da questão. Quando o Decreto Estadual nº 32.312, de 22 de agosto de 2017, procedeu à transferência do saldo orçamentário do extinto TCM para as dotações do Tribunal de Contas do Estado – em cumprimento ao art. 8º, da EC 92/2017 –, na quantia declinada no art. 1º (R\$ 25.421.925,35) não foram incluídas as disponibilidades financeiras que, embora autorizadas em favor do TCM, já tinha sido utilizadas em empenhos prévios à data da publicação da EC 92/2017 no Diário Oficial do Estado do Ceará, 21 de agosto de 2017. Não há, portanto, cômputo em dobro de crédito orçamentário.

16. Outrossim, por medida de economia processual, sugere-

² CALDAS FURTADO, J. R. **Direito Financeiro**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 217.

se ao Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas que o presente parecer seja adotado como referencial, de modo que a Secretaria de Administração adote, para casos semelhantes, o mesmo equacionamento aqui proposto.

III

Ante todo o exposto, o parecer é no sentido de que:

a) o art. 8º da EC 92/2017 autoriza que o Tribunal de Contas do Estado proceda ao pagamento de despesa pública empenhada pela administração do extinto Tribunal de Contas dos Municípios até a data da publicação da Emenda que o extinguiu, 21 de agosto de 2017;

b) ao presente parecer seja reservado valor referencial, de modo que a Secretaria de Administração adote, para casos semelhantes, o mesmo equacionamento aqui proposto.

É o que nos parece, salvo melhor juízo.

Tramitação urgente.

Para a elevada consideração superior. *Sub censura.*

Fortaleza, 19 de dezembro de 2017.

Paulo Sávio N. Peixoto Maia

Procurador-Geral

Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

DIREITO FINANCEIRO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Rua Sena Madureira, 1047 - Centro
Fortaleza - Ceará | CEP: 60.055-080

