



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

**Procuradoria-Geral do Ministério Público**  
**junto ao Tribunal de Contas**

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

PROCESSO Nº: 3210/2012- TC

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

ASSUNTO: CONSULTA

PROCEDIMENTO DE CONSULTA. DIREITO FINANCEIRO. ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA. MÉRITO. ESTÁGIOS DA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA: EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO. DIFERENÇA ENTRE OS CONCEITOS JURÍDICOS DE CONTRATO E EMPENHO. ASSINATURA DO CONTRATO NÃO IMPLICA EM AUTOMÁTICO EMPENHO DA DESPESA. VEDAÇÃO DE DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO. IMPOSSIBILIDADE DE EMISSÃO DA NOTA DE EMPENHO APÓS INÍCIO DA DESPESA. EMPENHO POSTERIOR À LIQUIDAÇÃO. INVERSÃO DE FASES DA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA. IRREGULARIDADE. OFENSA À SÚMULA Nº 02 DO TCE/RN.

### **PARECER Nº 1.294/2013-PG**

#### **I – SOBRE A CONSULTA FORMULADA**

Tratam os presentes autos de consulta formulada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, Exmo. Sr. Manoel Onofre de Souza Neto (fls. 01 e 02), em cujo bojo indaga, especificamente:

*”a) Assinado o termo de contrato pelo ordenador de despesa e pelo contratado, pode-se considerar empenhada a despesa pública? Pode-se ainda a nota de empenho ser emitida após o início da despesa?”*



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

*b) Assinado o termo de contrato pelo ordenador de despesa e pelo contratado, pode haver irregularidade na liquidação da despesa, na medida em que, não havendo Nota de Empenho nos autos do processo, o gestor do contrato atesta o direito adquirido pelo credor e, posteriormente, encaminha este para emissão das Notas de Empenho e Liquidação? Nesse caso, haveria alguma transgressão à Súmula nº 02 TCE RN? ”.*

Após oitiva da Consultoria Jurídica desta Corte, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

*É o relatório. Passa-se a opinar.*

## **II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **II.1 – Admissibilidade da consulta**

Prefacialmente, a presente consulta deve ser conhecida, uma vez que formulada nos exatos termos preconizados pelos arts. 102 e 103, I da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, na medida em que firmada pelo Procurador-Geral de Justiça, acerca de situação que não denuncia qualquer caso concreto, mas apenas questão interpretativa, em tese.

### **II.2 – Sobre o mérito da consulta**

A resposta à consulta sob análise pressupõe breve digressão acerca dos *estágios da execução da despesa pública*.

À exceção das despesas extraorçamentárias, as despesas públicas devem estar, como é óbvio, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Ultimado o regular



procedimento licitatório (ou devidamente justificada a contratação direta), passa-se às fases da despesa pública propriamente ditas, quais sejam, aquelas especificamente previstas pela Lei nº 4.320/64: 1) empenho; 2) liquidação; 3) pagamento.

A primeira dessas fases, denominada **empenho**, é definida normativamente como *o ato emanado pela de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição*, conforme a clara dicção do art. 58 da Lei nº 4.320/64.

Pertinentes são as ponderações de Valdecir Pascoal:

*“Em outras palavras, o empenho é o ato que oficialmente **reserva** (destaca) um determinado montante de uma dotação orçamentárias para fazer frente a uma despesa específica. Vale esclarecer, contudo, que a expressão que cria para o Estado obrigação de pagamento não pode ser interpretada no sentido de que, em havendo empenho, em qualquer hipótese, o Estado haverá de pagar a importância devida. Com efeito, a expressão deve ser entendida como uma garantia que o credor tem de, em cumprindo os termos do pacto firmado com a Administração, receber aquela importância que já estava reservada para ele”.<sup>1</sup>*

Como se observa, resta claro que *contrato* e *empenho* são institutos jurídicos diversos, apesar de intimamente ligados, por comporem, cada um à sua própria maneira, a cadeia da realização da despesa pública, em sentido mais amplo. São realidades jurídicas diversas uma vez que a despesa só será empenhada *após* a celebração do contrato, sendo certo, ainda, que o valor ajustado somente será pago se os termos do pacto forem cumpridos pelo particular contratado.

De se anotar, ainda, o disposto no art. 61 da Lei nº 4.320/64:

---

<sup>1</sup> PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e Controle Externo*. 6.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 69.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

*Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.*

Do quanto exposto acima, dúvidas não restam acerca da completa dissociação entre *contrato* e *empenho*, tanto pela observância da diversidade jurídico-substancial de cada um dos institutos (um representando o pacto entre as partes contratantes; outro, significando reserva de parcela da dotação orçamentária), bem como pelo meio por qual exteriorizados (instrumento de contrato em um, e nota empenho noutro).

Aliás, corrobora o acima defendido o texto normativo do art. 62 da Lei nº 8.666/93, com grifos nossos:

*Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, **nota de empenho de despesa**, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.*

Desse modo, chega-se, de pronto, à resposta da **primeira questão** suscitada pela consulta: ***com a mera assinatura do termo de contrato não se pode reputar empenhada a despesa.***

Quanto à necessidade de o empenho anteceder à própria despesa, trata-se de questão com expressa previsão legal, nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/64, que, peremptoriamente, diz: “*Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho*”.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Mais uma vez, invocamos a doutrina de Valdecir Pascoal, pela clareza de suas explicações:

*“A lei também veda a realização de despesa sem prévio empenho, ou seja, em qualquer situação o **empenho** haverá de ser prévio. A importância do empenho está no fato de que o Governo terá à sua disposição dados sobre os compromissos já assumidos e o montante das dotações ainda não utilizadas. Trata-se, pois, de um instrumento de programação e controle da despesa”.*<sup>2</sup>

Por fim, destaque-se que o art. 60, § 1º da Lei nº 4.320/64 assenta que *em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.*

Trata-se de menção à eventual possibilidade de a lei prever casos de dispensa da emissão da *nota de empenho*, mas não do empenho propriamente dito, que, à evidência, é obrigatório.

Sobremais, não é demais fazer referência ao art. 61, da Lei acima citada, para restar espancada qualquer dúvida acerca da diferença entre empenho e nota de empenho:

*Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.*

Pode-se dizer, assim, que o empenho representa o conteúdo do ato administrativo em si, ao passo que a nota de empenho é o meio pelo qual ocorre sua formalização.

---

<sup>2</sup> *op. cit.* p. 69



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Pelas razões expostas acima, também já se pode responder à **segunda indagação** do *parquet* estadual, afirmando-se: ***não pode a nota de empenho ser emitida após o início da despesa.***

Adiante no raciocínio, diga-se que a segunda fase da execução da despesa pública é denominada **liquidação**, cuja previsão vem no art. 63 da Lei nº 4.320/64:

*Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

*§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:*

*I - a origem e o objeto do que se deve pagar;*

*II - a importância exata a pagar;*

*III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*

*§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:*

*I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;*

*II - a nota de empenho;*

*III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço*

A redação legal é clara, de modo que se deve compreender a liquidação como estágio da execução da despesa pública em que a Administração verifica, detalhadamente, se a avença foi devidamente cumprida pelo fornecedor do bem ou serviço.

Quanto à **terceira hipótese** ventilada pelo consultante, em que indaga se, uma vez assinado o contrato, haveria irregularidade na liquidação da despesa caso, chegada esta fase, ainda não houvesse nota de empenho nos autos do processo. Indaga se, após verificado o direito adquirido do credor (por meio da liquidação), poderia haver subsequente emissão das notas de empenho e liquidação e se tal fato representaria ofensa à Súmula nº 02 desta Corte de Contas.



*A situação hipotética apontada representa inegável irregularidade, uma vez que seria alcançado o segundo estágio da execução da despesa pública (liquidação, onde se investiga o direito adquirido do credor) sem haver passado pela inafastável primeira fase: a de empenho.*

A própria redação do art. 63, § 2º, II da Lei nº 4.320/64 deixa claro que a liquidação deve tomar por base a nota de empenho (dentre outros documentos). Ora, se a liquidação deve se basear no empenho, é evidente que este deve surgir em fase lógica e cronologicamente anterior.

*Desse modo, claramente não pode ocorrer a verificação do direito adquirido do credor, por meio da liquidação, para, em momento posterior, haver emissão da nota de empenho, de forma que a Súmula nº 02-TCE/RN, restaria, indubitavelmente, transgredida, caso essa hipótese se concretizasse.<sup>3</sup>*

Como muito bem anotado pela Consultoria Jurídica, tratar-se-ia de “*inversão dos estágios da execução da despesa pública, importando, em consequência, na sua irregularidade (...)*”.

Por fim, apenas a título de esclarecimento e com o escopo de finalizar a explicação acerca das fases da execução da despesa pública, tem-se o **pagamento** como terceira e derradeira etapa, por meio do qual a Administração repassa a quantia devida ao contratado, dele recebendo, em seguida, a devida quitação.

### **III – DA PARTE CONCLUSIVA DO PARECER**

Assim, pelo exposto, opina o **Ministério Público de Contas** pelo **conhecimento desta consulta**, e, **no mérito**, que sua resposta seja dada nos seguintes termos:

---

<sup>3</sup> SÚMULA Nº 02 – TCE.

DESPESA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE EMPENHO PRÉVIO.

Fica caracterizada a falta de empenho prévio da despesa a emissão de nota de empenho após sua liquidação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

**Procuradoria-Geral do Ministério Público**  
**junto ao Tribunal de Contas**

TCE-RN

Fls.: \_\_\_\_\_

Rubrica: \_\_\_\_\_

Matrícula: \_\_\_\_\_

- a) Com a mera assinatura do instrumento de contrato ainda não se pode reputar empenhada a despesa. Não pode a nota de empenho ser emitida após o início da despesa;
  
- b) Há irregularidade na liquidação, caso, alcançada esta fase da execução da despesa pública, não tenha sido realizado empenho anteriormente. Assim, não pode ocorrer, inicialmente, a verificação do direito adquirido do credor, por meio da liquidação, para, em momento posterior, haver emissão da nota de empenho, sob pena de ofensa à Súmula nº 02-TCE/RN.

*É este o parecer.*

Natal, 17 de maio de 2013.

**Luciano Silva Costa Ramos**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas