

PARECER JURÍDICO ORIENTATIVO Nº 250 DE 27 DE OUTUBRO DE 2021

ASSUNTO: PROJETO DE LEI. RECONHECE E AUTORIZA O EMPENHAMENTO E PAGAMENTO DE DESPESA DE EXERCÍCIO ANTERIOR - DEA.

INTERESSADO(S): CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE QUILOMBO – ESTADO DE SANTA CATARINA .

ORIGEM/INICIATIVA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta realizada pela Câmara de Vereadores de Quilombo/SC nos exatos termos:

*“Bom dia.
Cordialmente cumprimento e em anexo segue mensagem nº 80-2021, para parecer jurídico, contando com sua compreensão desde já agradeço.*

--

Aguardo confirmação de recebimento.

Atenciosamente, Suzana.

*Câmara de Vereadores de Quilombo
camaraquilombo.sc.gov.br
(49) 3346-3347”.*

A proposição visa buscar a autorização do Poder Legislativo Local para reconhecer e autorizar o empenhamento e pagamento de despesas do exercício anterior - DEA. Vieram anexos à consulta o Projeto de Lei, a Mensagem de encaminhamento do Poder Executivo, o Relatório Circunstanciado da Comissão Especial Instaurada pelo Decreto Municipal nº 166/2021 e Alterações. Observo que os anexos mencionados nas páginas 17 e 18 do referido Relatório não constam anexos.

Ressaltamos que **o pedido cinge-se à legalidade da proposição**, portanto, esta assessoria fará suas considerações e apontamentos a respeito da questão devidamente suscitada.

I. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Analizando os dispositivos constitucionais e legais, passamos a análise da consulta formulada:

As normas gerais de Direito Financeiro previstas na LC nº 101/00 e na Lei nº 4.320/64 são de aplicação cogente nas três esferas políticas. Cabe a cada ente político elaborar as leis orçamentárias próprias, porém, em perfeita harmonia com os preceitos da legislação nacional, bem como com observância dos dispositivos constitucionais pertinentes.

Neste ponto, cabe esclarecer que a execução da despesa passa por três estágios: empenho, que consiste no ato emanado de autoridade competente que cria para o estado a obrigação de pagamento; liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor; e pagamento, que implica a entrega do numerário ao credor. (Revista do BNDES 48. 2017¹).

A DEA, de acordo com Lei 4.320/1964, artigo 37, são as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenha processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente. Essas despesas poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento vigente, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica (SILVA, 2014).

Apesar de contar com legislação específica que autorize sua apuração, o reconhecimento de dívida de exercícios anteriores é procedimento de exceção, pois desvirtua diretamente o planejamento orçamentário e financeiro anual do governo,

¹ Despesas de exercícios anteriores (DEA) como instrumento de gestão de resultados fiscais nos estados brasileiros. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13854/1/RB%2048%20Despesas%20de%20exerc%C3%ADcios%20anteriores%20%28DEA%29%20como%20instrumento%20de%20gest%C3%A3o%20de%20resultados%20fiscais%20nos%20estados%20brasileiros_P_BD.pdf

tratando-se de despesa estranha à previsão orçamentária. São despesas cujos fatos geradores ocorreram em exercícios anteriores, não havendo, no presente, recursos do respectivo orçamento (passado) para sanar tal despesa, sendo necessário utilizar os recursos orçamentários e financeiros do orçamento atual.

Há de se ter em mente que a execução de despesas a título de DEA não configura procedimento divergente do legalmente aceito, pelo contrário, trata-se de conceito positivado na Lei nº 4.320/1964, 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.

Frente a esse contexto, e levando em conta que o Poder Executivo requer autorização do legislativo para reconhecer a referida DEA, importa destacar que a possibilidade de regularização de despesas de exercícios anteriores, não empenhadas em épocas próprias, cujas dotações não dispunham de créditos orçamentários suficientes, mediante reconhecimento por lei da Câmara Municipal.

Ocorre que, as despesas de exercícios anteriores devem ser regularizadas mediante previsão de dotação específica na lei orçamentária (art. 37 da Lei nº 4.320/64) ou mediante abertura de créditos especiais (art. 41, II, da Lei nº 4.320/64), exigido em qualquer caso o reconhecimento da obrigação pela autoridade competente (art. 22 do Decreto nº 93.872/86).

A regularização de despesas de exercícios anteriores mediante reconhecimento por lei da Câmara Municipal não encontra fundamento legal. Conforme consta do PARECER MPTC/6766/2010 no PROCESSO nº CON-10/00457823 do TCE/SC. Por tais fundamentos **os Prejulgados nºs. 004, 627, 809 e os itens 3 do Prejulgado nº 587, 1 do Prejulgado nº 593 e 1 do Prejulgado nº 1315, foram revogados.**

O Ministério Público de Contas no parecer supracitado, destaca que, conforme

parecer dos auditores da Consultoria-Geral:

“É legal o pagamento, no exercício seguinte, de despesa não empenhada, [não] liquidada e não paga no exercício anterior, desde que conste do orçamento do exercício corrente dotação para atender despesas de exercícios anteriores ou mediante abertura de crédito especial, bem como haja apuração da legitimidade da despesa em processo administrativo específico, nos termos dos prejulgados 1366 e 1822, que inclua relatório conclusivo do qual conste:

a) importância a ser paga;

b) o nome do credor;

c) a data do vencimento do compromisso;

d) a causa que motivou a não realização do empenho no exercício próprio.

O processo administrativo deve culminar com o reconhecimento da obrigação do pagamento por ato emanado pela autoridade competente para ordenar a despesa, de acordo com o artigo 22, §1º, do Decreto nº 93.872, de 23-12-1986.”

Nesse sentido, damos ciência à consulente, dos Prejulgados do TCE/SC sobre o tema:

Prejulgado:1366

1. Constituem requisitos para pagamento de despesa a sua legitimidade, caracterizada pelo atendimento ao interesse público e a observância da lei em todas as fases de constituição e quitação, e a sua regular liquidação, consistente na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, 57 a 61 da Resolução nº TC-16/94 e 47, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

2. Recomenda-se que a aferição da legitimidade das despesas de exercícios anteriores sem empenhamento ou liquidação, em especial as deixadas por administrador antecessor, seja realizada em processo administrativo específico, conduzida por comissão designada pelo chefe do Poder, que promoverá a verificação da regularidade da constituição da despesa, considerando os seguintes aspectos:

- a) interesse público atendido pela despesa;
 - b) cumprimento das normas legais para instituição ou contratação, inclusive licitação, quando exigível;
 - c) existência de dotação orçamentária para a despesa e conformação com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual;
 - d) regular liquidação, incluindo a comprovação da efetiva execução do objeto do contrato em conformidade com as quantidades e características estabelecidas no instrumento contratual (credor tenha cumprido as obrigações a seu encargo estipuladas no contrato), o recebimento das mercadorias, bens, serviços e obras pela Administração e a existência de comprovantes hábeis do crédito, como nota fiscal, recibo, ordem de tráfego, bilhete de passagem, entre outros, que deverão ser fornecidos pelo vendedor, prestador de serviços, empreiteiro e outros contratados.
3. A exigência de concessão de desconto para recebimento de créditos junto à Administração Pública, em qualquer circunstância, não encontra amparo legal, tornando-se legítima a negativa do credor em concedê-lo.
4. Constatando a Administração que suposto crédito não reúne todos os requisitos para que seja considerada despesa regular (legitimidade e regular liquidação), fica impedida de efetuar o pagamento, podendo o pretense credor buscar amparo no Poder Judiciário para reaver seu crédito.

Prejulgado:1822

1. Constituem requisitos para pagamento de despesa a sua legitimidade, caracterizada pelo atendimento ao interesse público e à observância da lei em todas as fases de constituição e quitação, e a sua regular liquidação, consistente na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, 57 a 61 da Resolução nº TC-16/94 e 47, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas).

2. Recomenda-se que a aferição da legitimidade das despesas de exercícios anteriores sem empenhamento ou liquidação, em especial as deixadas por administrador antecessor, seja realizada em processo administrativo específico, conduzida por comissão designada pelo chefe do Poder, que promoverá a verificação da

regularidade da constituição da despesa, considerando os seguintes aspectos:

- a) interesse público atendido pela despesa;
- b) cumprimento das normas legais para instituição ou contratação, inclusive licitação, quando exigível;
- c) existência de dotação orçamentária para a despesa e conformação com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual;
- d) regular liquidação, incluindo a comprovação da efetiva execução do objeto do contrato em conformidade com as quantidades e características estabelecidas no instrumento contratual (credor tenha cumprido as obrigações a seu encargo estipuladas no contrato), o recebimento das mercadorias, bens, serviços e obras pela Administração e a existência de comprovantes hábeis do crédito, como nota fiscal, recibo, ordem de tráfego, bilhete de passagem, entre outros, que deverão ser fornecidos pelo vendedor, prestador de serviços, empreiteiro e outros contratados.**

3. Os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, assim consideradas as obrigações de pagamento criadas em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, repetida a categoria econômica própria, conforme previsto pelo art. 37 da Lei Federal nº 4.320/64 combinado com o art. 22, §§ 1º e 2º, "c" do Decreto Federal nº 93.872, de 23/12/1986.

Prejulgado:1393

1. As despesas realizadas sem as formalidades legais de assinatura do termo de contrato pela autoridade competente e de publicação do extrato no órgão oficial de imprensa podem ser pagas como indenização ao credor, desde que constatada, em processo administrativo específico, a efetiva prestação dos serviços pelo contratado e este tenha agido de boa-fé e os preços sejam os de mercado, com concomitante instauração de processo administrativo para apuração das responsabilidades pelas irregularidades cometidas na execução da despesa pública.

2. Em caso de ausência do devido empenhamento da despesa na época própria, podem ser reconhecidas como compromissos do exercício anterior e empenhadas na dotação para "Despesas de Exercícios Anteriores" (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/64). Se foram empenhadas e processadas na época devida, mas não pagas, devem integrar os Restos a Pagar, e assim pagas no exercício seguinte.

Assim, não se vislumbra fundamento jurídico para submissão do reconhecimento da referida despesa ao Poder Legislativo. Sendo que, conforme já orientou o TCE de Santa Catarina, *“O processo administrativo deve culminar com o reconhecimento da obrigação do pagamento por ato emanado pela autoridade competente para ordenar a despesa, de acordo com o artigo 22, §1º, do Decreto nº 93.872, de 23-12-1986.”*.

Segundo Edmir Netto Araújo, parece fácil diferenciar capacidade de competência:

“Competência não se presume, porque requer sempre texto legal expresso, ao contrário da capacidade, que é regra, sendo exceção a incapacidade; esta sim exige previsão expressa; 2. Em consequência, competência é improrrogável e intransferível, salvo disposição legal também expressa, que pode ser a avocação ou a delegação, de acordo com o ordenamento jurídico hierárquico, mas o exercício da capacidade pode ser, por exemplo, objeto de mandato; 3. O exercício da competência é obrigatório (princípio do poder-dever do administrador público), ao passo que o exercício da capacidade é faculdade que fica ao arbítrio do particular; 4. Por tal obrigatoriedade, competência é irrenunciável e intransigível, não podendo ser objeto de pactos ou acordos que lhe comprometam ou reduzam o exercício, como é comum nos atos que envolvam capacidade dos particulares.” (ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 435-436.)

Portanto, não se afigura adequado a proposição, sendo de competência do Executivo os procedimentos e eventual reconhecimento da DEA, nos termos da lei, Prejulgados e doutrina.

II. CONCLUSÃO


Ante o exposto, opina-se pela inadequação da proposição, sendo de competência do Executivo, vez que, o processo administrativo de apuração da regularidade da DEA deve culminar com o reconhecimento da obrigação do

pagamento por ato emanado pela autoridade competente para ordenar a despesa.

Ressalta-se, por fim, que o parecer não é vinculativo e não visa exaurir a matéria e tampouco substitui as decisões próprias do poder público, servindo em verdade como subsídio para elucidar o tema e auxiliar nas deliberações do Poder Legislativo consulente.

Esta assessoria jurídica encontra-se à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais, podendo ser comunicada pelo endereço eletrônico juridico@acamosc.org.br.

Chapecó (SC), 25 de outubro de 2021.



LIGIANE FRANCESCHI
OAB/SC 47.822