



ESTADO DE GOIÁS
 PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
 GABINETE

PROCESSO: 201900020002916

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO N° 1316/2019 - GAB

EMENTA: CONSULTA. DESPESA REALIZADA SEM EMPENHO PRÉVIO. OFENSA À LEGISLAÇÃO. POSSIBILIDADE DE, EXCEPCIONALMENTE E A TÍTULO DE CONVALIDAÇÃO, SER REALIZADO O EMPENHO POSTERIORMENTE, SEM PREJUÍZO DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO.

1. Versam os autos sobre indagação a respeito da *“legalidade dos pagamentos referentes aos meses de março e abril de 2019 tendo como fundamentação a Nota de Empenho registrada sob o n. 2019.3162.024.00002 (evento Sei n. 7022499), emitida em de 30 de abril de 2019”* (7832312).

2. A matéria foi apreciada pela Procuradoria Setorial da Universidade Estadual de Goiás, via **Parecer GEJUR n. 341/2019** (8026183), do qual se extrai, em síntese, que: a) a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional (Lei Complementar n. 101/2000 e Lei n. 4.320/64) estabelecem parâmetros para que as despesas públicas sejam ultimadas segundo cuidadoso e efetivo planejamento orçamentário e financeiro, sendo o empenho prévio à realização das despesas um dos instrumentos para tanto; b) não há na doutrina resposta única quanto às consequências decorrentes da inobservância do prévio empenho; c) na espécie, a consulta refere-se ao pagamento de bolsistas pelos serviços de apoio administrativo prestados aos cursos do Programa Mediotec; d) investigação conduzida no início do ano pela CGE *“pôs em xeque a continuidade do indigitado programa”*, o qual, todavia, foi mantido para evitar prejuízos aos seus beneficiários; e) nesse contexto, o programa foi executado desde março/2019, embora o empenho tenha sido realizado apenas em 30/04/2019; f) as obrigações financeiras assumidas no bojo do Programa Pronatec encontram respaldo em repasses de recursos federais, que permanecem depositados em conta-corrente específica; g) os documentos orçamentários acostados aos autos fazem referência ao período de abril a dezembro/2019, de modo que os serviços prestados em março/2019 neles não se podem fundamentar; h) a despeito dessa falha, a Administração não pode deixar de fazer frente aos serviços que foram efetivamente prestados,

ressaltando-se, contudo, ser essa uma possibilidade absolutamente excepcional, e que, portanto, não pode ser repetida; e, i) quanto ao mês de abril, o empenho realizado em 30/04/2019 pode ser considerado concomitante à realização da despesa, mantida a nota de excepcionalidade também dessa orientação.

3. Forte nesses fundamentos, a peça opinativa concluiu que, se verificada a efetiva prestação de serviços, deve ser emitida nova Nota de Empenho para respaldar o pagamento quanto aos serviços prestados em março/2019, podendo ser utilizada a atual Nota de Empenho quanto ao mês de abril/2019, após a devida liquidação da despesa. Além disso, reiterou-se a excepcionalidade dessa orientação, que não afasta “*a necessidade da administração da unidade observar, em casos futuros, as normas e legislação pertinentes de forma a evitar a assunção de compromissos sem o prévio empenho da despesa, assim revestindo de regularidade e transparência a gestão dos recursos aplicados, com o fito de afastar a possibilidade de questionamentos por parte dos órgãos de controle interno e/ou externo*”. É o relatório.

4. Correta se mostra a peça ao discriminar as fases de realização da despesa pública, dentre as quais destaca-se o empenho prévio como item de importância fundamental. Com efeito, o ato de empenho, por reservar a quantia financeira pertinente à realização do gasto público, torna-se instrumento essencial e imprescindível aos pagamentos feitos pelo Estado, nos termos do art. 58 da Lei Federal n. 4.320/64, sem o qual é vedada a realização da despesa, ainda que constitucionalmente prevista. Trata-se de determinação orçamentária também prevista no art. 60 da Lei Federal n. 4.320/64.

5. Na espécie, é indubitosa a existência de lastro jurídico para as despesas, uma vez que elas encontram fundamento na execução de Termo de Adesão ao Pronatec por parte da UEG (*vide*, nesse sentido, o evento n. 6202219). A dúvida reside no fato de que os serviços de apoio administrativo prestados aos cursos do Programa Mediotec se iniciaram em março/2019, sendo que o empenho se deu apenas em abril/2019. Pois bem.

6. É certo que a realização de despesa antes do empenho implica ilegalidade. Com isso, tanto os serviços atinentes a março/2019, quanto aqueles prestados em abril/2019, mas antes do empenho (que data de 30/04/2019) incorrem no mesmo vício; motivo pelo qual **deixo de acolher** o parecer, neste particular, por ter essa peça opinativa sustentado que o empenho realizado em 30/04/2019, suportaria validamente os serviços prestados dentro do mês de abril, mas antes do dia 30.

7. A ilegalidade em comento, contudo, é passível de ser sanada por convalidação, a qual consiste, vale lembrar, na “*adoção de um ou mais atos administrativos destinados a eliminar defeitos sanáveis de ato administrativo anterior como condição para que esse produza a integralidade dos efeitos jurídicos previstos*”(i). Na espécie, o empenho *a posteriori* materializa, de pronto, a convalidação quanto à inobservância, em momento oportuno, do art. 60 da Lei n. 4.320/64. E por atender ao interesse público - na medida em que o pagamento das bolsas não pode permanecer em aberto - e não gerar prejuízos a terceiros, o empenho *a posteriori* encontra respaldo no art. 55 da Lei Estadual n. 13.800/2001. Vale anotar, todavia, que em qualquer caso a falta de empenho prévio enseja atuação dos órgãos de controle externo, a quem deverão ser prestadas, se necessário e no momento adequado, as justificativas consideradas pertinentes.

8. Assim, ao tempo em que se ratificam as considerações da peça opinativa quanto à necessidade de se observar o ciclo legal para a realização das despesas públicas, conclui-se pela possibilidade de, **em caráter excepcional e a título de convalidação**, ser realizado o empenho de despesas já executadas, sem prejuízo de atuação dos órgãos de controle externo em face desse tipo de

irregularidade. Ademais, além do empenho, as despesas devem estar previstas integralmente também na Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (arts. 15 e 16 da Lei Complementar n. 101/2000) e na Programação de Desembolso Financeiro - PDF (art. 11, I, do Decreto Estadual n. 9.418/2019).

9. Com esses **acréscimos e ressalva** acima (item 6), **aprovo parcialmente o Parecer GEJUR n. 341/2019** (8026183), de lavra da Procuradoria Setorial da Universidade Estadual de Goiás.

10. Orientada à matéria, restituam-se os autos à **Universidade Estadual de Goiás, via Procuradoria Setorial**, para ciência e adoção das medidas cabíveis. Antes, porém, dê-se ciência aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, nas **Procuradorias Setoriais** da administração direta e indireta e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

(i) *JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 12ª edição. São Paulo: Editora RT, 2016.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 21/08/2019, às 15:27, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **8638431** e o código CRC **D5CA7372**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201900020002916



SEI 8638431