

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA RECURSOS – REPASSE – AUTARQUIA – EXECUÇÃO DAS DESPESAS

PROCESSO Nº : 332920/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : PARANÁ ESPORTE
INTERESSADO : HÉLIO RENATO WIRBISKI, PARANÁ ESPORTE, WALMIR DA SILVA
MATOS
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1459/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Convênio celebrado entre sociedade de economia mista e autarquia. Repasse de recursos a esta última. Observância da normativa aplicável à tomadora. Necessidade de as despesas serem precedidas de prévio empenho. Responsabilidade do ordenador da despesa.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Diretor Presidente do Instituto Paranaense de Ciência do Esporte - IPCE, Sr. Helio Wirbiski, na qual formula os seguintes questionamentos:

3.1 - Na hipótese de formalização de convênio entre entes da administração indireta do Estado, em que uma sociedade de economia mista repassa recursos para uma autarquia para execução do objeto, a execução das despesas deverá respeitar o regramento orçamentário e jurídico do Concedente (sociedade de economia mista) ou do Conveniente (autarquia)?

3.2 - Na hipótese de formalização de convênio entre entes da administração indireta do Estado, em que uma sociedade de economia mista repassa recursos para uma autarquia para execução do objeto, o custeio de despesas sem a emissão de empenho prévio configura irregularidade na execução do convênio?

3.3 - Na hipótese de formalização de convênio entre entes da administração indireta do Estado, em que uma sociedade de economia mista repassa recursos para uma autarquia para execução do objeto, o custeio de despesas sem a emissão de empenho prévio configura irregularidade a ser atribuída ao ordenador de despesas da autarquia?

Por meio do Despacho nº 582/19-GCDA (peça 5), foi oportunizado ao Instituto Consulente a emenda à inicial, considerando não ter sido instruída com parecer jurídico ou técnico emitido pela sua assessoria, o que foi atendido através da Petição Intermediária nº 485050/19 (peças 11 e 12), cujo opinativo foi no sentido de que, “na hipótese em que uma sociedade de economia mista repassa recursos para uma autarquia para execução do objeto, a execução das despesas deverá respeitar

o regramento orçamentário e jurídico da Tomadora, autarquia, sendo portanto irregular as despesas custeadas sem empenho prévio, nos termos do artigo 60 da Lei 4.320/1964”.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 81/19-SJB (peça 16), comunicou que não foram localizadas decisões com efeito normativo sobre o tema.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em Despacho nº 964/19-CGF (peça 17), informou que “não se vislumbram impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão do presente expediente”, sendo possível a sua regular tramitação.

Submetido o feito à análise técnica (Instrução nº 994/19-CGE, peça 20), inicialmente fez-se ponderações acerca do conceito jurídico de “convênio”, esclarecendo que se trata de um ajuste que visa a consecução de objetivos comuns, através da colaboração mútua entre os partícipes.

Considerando que os questionamentos apresentados tratam de convênio celebrado entre autarquia e sociedade de economia mista, a unidade instrutiva ponderou que:

[...] as entidades que compõem a administração pública indireta possuem características próprias que, mesmo pertencendo ao mesmo gênero, impõe tratamento diferenciado entre elas em razão da espécie, com destaque para o conjunto de regras aplicáveis à gestão administrativa, orçamentária, fiscal e relações com terceiros.

Na lição de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, as autarquias podem ser definidas como “pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa”, que exerce “atividade típica da administração pública”. A natureza de “pessoa jurídica de direito público” reflete diretamente nas relações com terceiros, concedendo à autarquia condição equivalente à administração pública direta, gozando das mesmas prerrogativas, poderes e sujeições.

Quanto aos procedimentos financeiros o autor destaca que as autarquias “obedecem às mesmas regras da contabilidade pública aplicáveis à administração direta do Estado. É dizer: estão sujeitas às normas gerais de Direito Financeiro constantes da Lei 4.320, de 17.3.64”, além das regras fixadas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

As sociedades de economia mista, a seu turno, são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei e estruturadas no formato de sociedade anônima. O capital social dessas entidades é constituído com recursos públicos e privados, e as ações com direito a voto, pertencem, obrigatoriamente, a administração pública. Sujeitam-se à Lei das Sociedades Anônimas e, nessa condição, a demonstração contábil segue as regras da contabilidade privada.

Especificamente quanto aos questionamentos formulados, concluiu que na execução do convênio deve ser observado o regramento aplicável à entidade tomadora dos recursos, ou seja, à autarquia. Assim, necessário o cumprimento das normas de contabilidade pública previstas na Lei nº 4.320/64 e na Lei de

Responsabilidade Fiscal, notadamente “quanto as transferências de recursos, realização de despesas para consecução do plano de trabalho e projeto básico (ou termo de referência) e prestação de contas” (questão 1).

Esclareceu, então, que pelo fato da autarquia ser pessoa jurídica de direito público, submetendo-se às regras da contabilidade pública, “a realização de despesa sem prévio empenho configura violação expressa ao art. 60 da Lei 4.320/64 que diz: ‘É vedada a realização de despesa sem prévio empenho’” (questão 2).

Dito isso, entendeu que “o pagamento de despesas sem prévio empenho caracteriza violação às normas de contabilidade pública, resultando em responsabilidade ao ordenador de despesa pela prática do ato, conforme disposição expressa na Lei 4.320/64” (questão 3).

O Ministério Público de Contas, acompanhando a unidade técnica, concluiu que “considerando que a autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, que deve obediência às regras da contabilidade pública, a realização de despesa sem prévio empenho configura violação expressa ao art. 60 da Lei 4.320/64, e o pagamento de despesas sem prévio empenho caracteriza violação às normas de contabilidade pública, resultando em responsabilidade ao ordenador de despesa pela prática do ato, a quem compete autorizar a liquidação, desde que preenchidos os requisitos do art. 62 da Lei 4.320/64” (Parecer nº 34/20-PGC, peça 21).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, ratifico o juízo de admissibilidade feito por meio do Despacho nº 868/19-GCDA (peça 14), uma vez que presentes os requisitos estabelecidos nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

Quanto ao mérito, tendo a acompanhar os opinativos exarados pelas unidades desta Casa.

Relembro, de início, que os questionamentos formulados pelo Instituto Consulente se referem à execução de convênio celebrado entre entidades integrantes da Administração Pública Indireta, mais especificamente entre uma autarquia e uma sociedade de economia mista, sendo que, na hipótese submetida à análise, há repasse de recursos desta última àquela.

Pois bem. Uma vez que a tomadora dos recursos é uma autarquia, reputo inafastável a aplicabilidade do regime jurídico de direito público à execução das despesas do convênio.

Isso porque, a partir de uma interpretação conjugada dos artigos 3º e 11 da Lei nº 4.320/64, o que se observa é que os recursos recebidos pela entidade conveniente passam a integrar o seu orçamento. Veja-se:

Art. 3º **A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas**, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

[...]

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de **recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado**, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os **recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado**, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.
(destaque intencional)

Como bem pontuado pelo *Parquet*, “a autarquia se constitui tal qual prolongamento da Administração pública, exercendo políticas públicas formuladas pelo ente central e, dependente ou não dos recursos centrais, as autarquias submetem-se aos ritos e procedimentos do código fiscal, entre os quais a limitação de empenho, a compensação financeira de receitas renunciadas ou de despesas continuadas e a declaração do ordenador da despesa quanto à compatibilidade orçamentária de ações de expansão governamental”.

Está sujeita, então, às normativas prescritas pela já mencionada Lei nº 4.320/64, inclusive quanto à necessidade de as despesas serem precedidas do respectivo empenho, a teor do contido em seu artigo 60, *caput*¹.

A responsabilização pelo descumprimento de tal obrigação, por sua vez, recai sobre o ordenador da despesa, tendo em conta as disposições contidas na Lei nº 4.320/64:

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

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

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.

[...]

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

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

Com base nas razões acima, e valendo-me da conclusão apresentada pela

¹ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Coordenadoria de Gestão Estadual em sua Instrução nº 994/19-CGE (peça 20), entendo que a presente consulta deve ser respondida nos seguintes termos: “na hipótese em que uma sociedade de economia mista repassa recursos para uma autarquia, a execução das despesas do convênio firmado deverá respeitar o regramento orçamentário e jurídico da autarquia, pessoa jurídica de direito público. Conclui-se, ainda, pela irregularidade de despesas pagas sem empenho prévio, nos termos do artigo 60 da Lei 4.320/64. A responsabilidade pelo procedimento contrário às leis de regência é do ordenador de despesa, a quem compete autorizar liquidação desde que preenchidos os requisitos do art. 62 da Lei 4.320/64 [...]”.

Por fim, ainda que a temática concernente ao dever de prestação de contas não integre os quesitos submetidos ao exame deste Tribunal, mostra-se valioso reproduzir o alerta lançado pelo *Parquet* de Contas no sentido de que, independentemente da sua natureza jurídica (se de direito público ou privado), “todo órgão ou entidade que receber recursos públicos por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação [...]”.

Face ao exposto, VOTO que este Tribunal Pleno conheça da consulta e responda-a na forma acima.

Certificado o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I - Conhecer da consulta e responder na forma acima descrita;

II - Certificado o trânsito em julgado, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas,
VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 2 de julho de 2020 – Sessão Virtual nº 5.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente