AS NOTAS DE EMPENHO COMO TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL

Por Bernardo Pastorini Pires

O art. 784, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC), com poucas alterações com relação ao CPC anterior (CPC/73), indica quais títulos encontram-se aptos à instrução de procedimento executivo[1]. As notas de empenho[2], documento de expedição corriqueira nos contratos firmados com a Administração Pública, têm sido aceitas como título executivo extrajudicial atípico pela jurisprudência do TJMG, além de se entender que podem ser enquadradas na hipótese do inciso II, do art. 784, do CPC. As duas situações permitem, em tese, o recebimento mais rápido de valores devidos pelas entidades de direito público.

De forma geral, a possibilidade de execução de título executivo extrajudicial está diretamente relacionada às características de liquidez, certeza e exigibilidade, todas elas passíveis de serem configuradas nas notas de empenho, como muito bem pontuado pelo Ministro Luiz Fux, no julgamento do Recurso Especial 331.199/GO[3]:

> Em suma, as notas de empenho **revelam obrigação líquida e certa assumida pela entidade pública, passível de exigibilidade pela via executiva**. Repita-se, conclusão inversa **implicaria impor ao credor do Estado por obrigação líquida e certa instaurar processo de conhecimento para definir direito já consagrado pelo próprio devedor através de ato da autoridade competente**.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais corrobora com essa posição:

> APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. TÍTULO EXTRAJUDICIAL. NOTAS FISCAIS ACOMPANHADAS DE AUTORIZAÇÃO DE

---

[1] "Quanto aos títulos não listados no art. 784 do CPC, inseriu o legislador cláusula inclusiva para atribuir-lhes força executiva. É que, pelo princípio da taxatividade, somente são considerados títulos executivos aqueles expressamente previstos em lei, seja no CPC ou em legislação esparsa."(CUNHA, Leonardo Carneiro da; AVELINO, Murilo Teixeira. Art.784. *In*: STRECK, Lênio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo (orgs.). *Comentário ao Código de Processo Civil.* São Paulo: Saraiva, 2016, p.1.034.)

[2] Lei 4.320/64: 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".

[3] REsp 331.199/GO, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/02/2002, DJ 25/03/2002, p.191.

> PAGAMENTO E DE NOTAS DE EMPENHO. REQUISITOS DE CERTEZA, LIQUIDEZ E EXIGIBILIDADE CARACTERIZADOS. AÇÃO EXECUTIVA. **POSSIBILIDADE**. **As notas de empenho emitidas pelo Município executado, acompanhadas das respectivas notas fiscais, devidamente rubricadas e atestando a entrega da mercadoria, são títulos executivos hábeis a embasar a execução, formando um conjunto de documentos que exteriorizam o contrato existente entre (sic) ainda que não formalizado nos moldes tradicionais** (art. 585-CPC-73 c/c art. 85 da Lei 8.666/93).
> **O STJ sempre afirmou a tese de que as "Notas de empenho e autorizações de despesas são documentos públicos e, portanto, hábeis à execução, por expressa determinação legal (art. 566 do CPC)".** Ver REsp 793.969/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Rel. p/ Acórdão Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/02/2006, DJ 26/06/2006, p. 125. Ver, ainda, a Súmula 279 - STJ, a estabelecer ser cabível a execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública, sendo bastante a apresentação de notas fiscais e de notas de empenho.
> **No presente processo há mais do que o empenho: mostra-se nos autos (fls. 45/46, 49/50, 54/55, 59, 64/65, 69/71) a presença das Solicitações de Pagamento feitas pelo Secretário Municipal de Obras Públicas e pelo Secretário Municipal de Planejamento Orçamento e Finanças, requerendo a liberação do pagamento à PAVEL, em razão do fornecimento e aplicação de CBUQ, material que foi utilizado na manutenção corretiva, compreendendo recapeamento, pavimentação e Operação "Tapa Buracos". Saliente-se que os ofícios informam que os serviços foram executados, cumprindo legalmente as exigências da Subcomissão de Fiscalização e o que determinam as cláusulas contratuais.** (...) (TJMG - Apelação Cível 1.0056.13.020413-6/001, Relator: Des. Wander Marotta, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/9/2016, publicação da súmula em 11/10/2016)

Importante observar que em atendimento ao art. 798, inciso I, alínea *d*, do CPC, além das notas de empenho, a execução deverá ser lastreada com a prova de cumprimento da obrigação através de medições (se a natureza do contrato permitir), notas fiscais e contrato que originou a obrigação para Administração Pública.

Mesmo consolidada a posição jurisprudencial sobre a exequibilidade da nota de empenho como "título atípico", ainda caberia apoiar-se no inciso II do art. 784, do CPC, tendo em vista que tal nota enquadra-se como "*escritura pública ou outro* ***documento público assinado pelo devedor***".

Sobre documento público, importante destacar a seguinte lição doutrinária para melhor compreensão do dispositivo:

> Documento público tem sentido mais amplo, podendo intervir não só o tabelião, como ocorre na escritura pública, mas também um outro oficial ou autoridade.
> [...]
> **A publicização decorre da fé que promana da presença de um membro do poder público no ato da constituição do negócio jurídico, podendo ser judiciário ou qualquer outro, que tenha qualidade de autoridade pública.** (SHIMURA, Sérgio. Título Executivo. 2. ed. São Paulo: Método, 2005, p. 430 - g.n.)

Ora, as notas de empenho, por força do art. 61 da Lei 4.320/64, demandam a indicação de dados que possibilitam a verificação do credor, objeto e valores. Por óbvio, a validade da nota e do próprio empenho requerem as assinaturas pelos agentes públicos responsáveis, evidenciando, assim, a natureza de documento público e a possibilidade de ser enquadrada na hipótese legal típica do art. 784, II, do CPC.

Ainda que a possibilidade de execução direta das notas de empenho não seja efetiva novidade no ordenamento, breve pesquisa jurisprudencial demonstra que grande parte das ações baseadas no referido documento é de cobrança, demandando o transcurso de todo o processo de conhecimento para, apenas então, dar-se início à fase de execução.

Assim, seja pelo entendimento consolidado da jurisprudência, seja pela própria configuração como documento público (art. 784, inciso II, do CPC), não pairam dúvidas sobre a possibilidade do ajuizamento de execução por título extrajudicial lastreada nas notas de empenho, desde que emitidas em conformidade com a legislação de regência e acompanhadas dos demais documentos de comprovação do adimplemento contratual junto à Administração Pública. Trata-se de procedimento mais célere e eficaz para recebimento de créditos, notadamente quando comparado ao rito das ações ordinárias de conhecimento, propostas em grande número pelos credores.

TEXTO PRODUZIDO
ESPECIALMENTE PARA
A NEWSLETTER DO:

SANTOS
RODRIGUES
ADVOGADOS