



|                              |   |
|------------------------------|---|
| <b>ORIENTAÇÃO TÉCNICA N°</b> | 04/2024   |
| <b>ASSUNTO:</b>              | Despesa Pública. Imprescindibilidade de prévio empenho. |
| <b>ORIENTADOS:</b>           | Secretaria Municipal de Gestão Fazendária               |

Considerando que a Controladoria Geral do Município, Órgão Central do Controle Interno Municipal, além das responsabilidades previstas no art. 74 da Constituição Federal, também possui a incumbência de assessorar a Administração Municipal, mediante a emissão de orientações, relatórios, pareceres e demais instrumentos previstos na legislação, nos aspectos relacionados aos controles internos e externos, como também quanto à legalidade e responsabilidade fiscal da gestão dos recursos públicos no âmbito do Poder Executivo;

Considerando o papel institucional deste Órgão Central de Controle Interno, que é de zelar pela legalidade, moralidade e principalmente pela eficiência e economicidade de todos os atos da administração municipal, obedecendo aos ditames da legislação municipal e ainda com base nas normatizações do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e Constituição Federal;

Considerando o questionamento formulado pela Secretaria Municipal de Gestão Fazendária, por meio da C.I nº 146/JUR/GESTÃOFAZENDÁRIA/2024 **acerca do momento em que se dá o inicio da despesa em se tratando de empenho complementar, dentre outras questões pertinentes.**

Considerando a relevância do assunto e, visando garantir e assegurar os atos de gestão, resguardando o Gestor de apontamentos pelos órgãos de



---

controle externo e interno e, ainda, no intuito de municiar de informações que permitam ao ente público assegurar uma gestão financeira responsável.

## 1. ANÁLISE COM BASE NA LEGISLAÇÃO PERTINENTE

### 1.1 Empenho da Despesa Pública. Lei nº 4.320/64

De acordo com a Lei nº 4.320/64, o empenho da despesa é um ato administrativo de extrema importância no controle e na execução orçamentária do setor público. Este ato é emitido por uma autoridade competente e cria uma obrigação de pagamento pelo Estado pendente ou não de implemento de condição. Ou seja, é a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido.

Em seu artigo 60, a Lei nº 4.320/64 instituiu uma proibição clara à realização de qualquer despesa pública sem prévio empenho, *in verbis*:

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

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento. (G.N)

Esta regra é amplamente reconhecida e deve ser respeitada no âmbito da administração fiscal e orçamentária, servindo como um pilar para a gestão orçamentária e fiscal responsável.

A lei determina que, antes de gerar qualquer despesa, é indispensável que haja uma autorização formal, portanto o empenho é o primeiro passo legal e administrativo que deve ser cumprido antes de realizar a despesa propriamente dita.

Um agente-chave neste processo é o papel do ordenador de despesas, pois ele é o gestor responsável por autorizar o empenho de despesas, garantindo que todas as despesas do governo estejam devidamente autorizadas e registradas antes de sua realização. O ordenador de despesas



tem a função de assegurar que cada despesa esteja alinhada com o orçamento aprovado e que não ultrapasse os limites estabelecidos.

### **1.2 Vedações de despesa sem prévio empenho. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Um dos seus principais objetivos é assegurar que as despesas públicas sejam feitas de forma responsável e sustentável.

Essencialmente, a LRF reforça a vedação já estabelecida pela Lei nº 4.320/64 e pela Constituição Federal, proibindo a assunção de obrigações com fornecedores para pagamentos futuros de bens e serviços sem a devida autorização orçamentária. Isso significa que qualquer compromisso de pagamento por parte do governo deve estar previamente autorizado no orçamento, evitando assim a criação de dívidas não planejadas ou não autorizadas.

A LRF proíbe expressamente que o governo assuma despesas com fornecedores para pagamento pós-fornecimento de bens ou serviços, sem que haja uma autorização orçamentária específica. Isso assegura que todas as compras e contratações de serviços realizadas pelo setor público sejam previamente planejadas e incluídas no orçamento.

### **1.3 Vedações de despesa sem prévio empenho. Instrução Normativa SFI 06 IN 15-03 Nº 001/2019**

A IN SFI 06 IN 15-03 Nº 001/2019 que trata da padronização dos procedimentos de execução orçamentária de despesas da administração direta do município de Várzea Grande dispõe em seus artigos 16 a 18 sobre a necessidade de a despesa ser previamente empenhada, *in verbis*:

**Art. 16.** Toda Nota de Liquidação deverá ter empenho prévio com data anterior à execução ou entrega dos serviços/mercadorias/medidas, **pois o empenho deverá**

---

**ser efetuado antes da realização dos serviços** conforme determina o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964. (G.N)

**Art. 17.** As aquisições e expedições de ordens de serviços devem ser condicionadas ao monitoramento de saldo orçamentário e controladas diariamente através de planilha com baixa do saldo utilizado, para que não haja ausência de orçamento no momento do empenho e liquidação da despesa.

**Art.18.** Tratando-se de empenho estimativo<sup>1</sup>, a Secretaria gestora do contrato e despesa deverá observar e gerenciar seu orçamento, caso houver necessidade de complemento de empenho, esta deverá solicitar junto à Secretaria Municipal de Planejamento **antes do início da despesa efetuada.** (G.N)

Pode-se observar que a IN SFI 06 IN 15-03 Nº 001/2019 reforça a necessidade de o empenho ser realizado antes da realização dos serviços ou obras, bem como aquisição de produtos. Tal entendimento coaduna-se com as legislações supramencionadas, quais sejam: Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000.

## 2. CONCLUSÃO

O conceito de empenho pressupõe anterioridade, isto é, a sua emissão acontecerá, por exemplo, antes de encomendar-se a mercadoria ou de autorizar-se a realização da obra ou serviço. Seja qual for o valor da despesa, a urgência da sua realização ou sua necessidade, ela deve ser previamente empenhada.

Aliás, o empenho *a posteriori*, aquele emitido posteriormente à data da entrega do produto ou prestação do serviço, constitui grave irregularidade e, despesas assim concretizadas violam o disposto no art. 60, da Lei nº 4.320/64, segundo o qual: “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

---

<sup>1</sup> Instrução Normativa SFI 06 IN 15-03 Nº 001/2019, art. 4º, IV - Empenho Estimativo: empenho utilizado para as despesas cujo montante não se pode determinar previamente, tais como serviços de fornecimento de água e energia elétrica, aquisição de combustíveis e lubrificantes e outros.



---

Face ao exposto, conclui-se que a prática de realizar empenho *ex post*, ou seja, apenas para satisfazer ao dispositivo legal, deve ser rechaçada, pois representa falta de capacidade de programação do gestor público.

Dessa forma, orienta-se os gestores públicos que, por meio das equipes responsáveis, acompanhem a execução de seus respectivos contratos, e caso haja algum indicativo de que o empenho efetuado não seja suficiente, realize a complementação orçamentária antes da realização dos serviços ou obras, bem como aquisição de produtos.

Por fim, mas não menos importante, alertamos ao Gestor que ordenar despesa não autorizada por lei, irregular e lesiva ao patrimônio público, tipifica crime contra as finanças públicas, com pena de reclusão de 1 (um) e 4 (quatro) anos, de acordo com o art. 359-D, do Código Penal, acrescido pelo art. 2º, da Lei nº 10.028/2000.

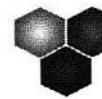
É a nossa orientação.

Várzea Grande-MT, 14 de Fevereiro de 2024.

  
**Sonia de Oliveira Leal**

Auditora Municipal de Controle Interno

  
**Edson Roberto Silva**  
Controlador Geral do Município



**Nr. Remessa:** 00806224

**Enviado Por:** Italo Garcia Ferreira

**Destino:** CONTROLADORIA  
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE

**Data Remessa:** 2024-02-02

**Hora:** 10:29

**Observação:** Solicito orientação e Parecer Técnico.

**Nr Processo**  
00944562/24

**Requerente**  
SECRETARIA DE GESTÃO FAZENDÁRIA - ASSESSORIA JURIDICA

**Tipo Documento**  
COMUNICAÇÃO INTERNA

Assinatura Recebimento

Assinatura Envio



**DATA:** 02/02/2024    **HORA:** 10:27

**Nº PROCESSO:** 944562/24

**REQUERENTE:** PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE - SECRETARIA DE GESTÃO FAZENDÁRIA - ASSESSORIA JURIDICA

**CPF/CNPJ:**

**ENDEREÇO:**

**TELEFONE:**

**DESTINO:** PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE -- CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**LOCAL ATUAL:** PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE -- CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**ASSUNTO/MOTIVO:**

SOLICITO ORIENTAÇÃO E PARECER TÉCNICO

**OBSERVAÇÃO:**

...

PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE - SECRETARIA  
DE GESTÃO FAZENDÁRIA - ASSESSORIA JURIDICA

ITALO GARCIA FERREIRA

Informações sobre o andamento do processo, somente, poderão ser fornecidas mediante recibo.



CI. Nº 146/JUR/GESTÃOFAZENDÁRIA/2024

Várzea Grande, 24 de janeiro de 2024.

**Edson Roberto Silva**  
Controlador Geral do Município  
Várzea Grande – MT

Senhor Controlador Geral,

Cumprimentando-o cordialmente, venho por meio deste, **requerer orientação e Parecer Técnico**, especificamente nos casos de empenho complementar, com o objetivo de dirimir dúvidas, apontando o momento em que se dá o inicio da despesa, se quando do empenho no mês anterior a emissão da nota fiscal ou da efetiva prestação do serviço.

No mesmo sentido, esclareça se o empenho a posteriori dever ser acompanhado do respectiva Justificativa pelo Fiscal do Contrato.

Na oportunidade renovo a Vossa Senhoria e aos demais componentes dessa Douta Controladoria Geral, nossa estima e distinta consideração.

Cordialmente,

**ÍTALO GARCIA FERREIRA**

Assessor Jurídico  
Secretaria Municipal de Gestão Fazendária