



**MUNICÍPIO DE ITAÚNA
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**ORIENTAÇÃO TÉCNICA CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE
ITAÚNA nº 01/2020**

Orienta os órgãos e entidades quanto aos critérios e as condições para pagamento de despesas sem observância do prévio empenho.

A Controladoria-Geral do Município de Itaúna, no uso das atribuições que lhe confere a Lei Municipal nº 2.923/1994 e a Lei Complementar nº 124/2017, assim como o que estabelece a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que trata das “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços”, e considerando:

I – O regramento contido nas normas gerais do Direito Financeiro, na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Serviço Público MCASP/STN, assim como na doutrina sobre Direito Financeiro e Orçamentário;

II – A importância de propiciar aos gestores públicos, de forma sintetizada e objetiva, orientações acerca das despesas regularmente contratadas realizadas sem prévio empenho;

III - E por fim, a necessidade de reforçar a aplicabilidade do instituto do prévio empenho, de que tratam o art. 60 e correlatos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e apresentar esclarecimentos pertinentes à matéria, a bem da regularidade dos processos de despesa no âmbito da Administração Pública Municipal, não significando o esgotamento do tema;

ORIENTA:

A execução da despesa pública transcorre em três estágios, sendo o primeiro deles o Empenho, conforme preceitua o art. 58 da Lei nº 4.320:

Art. 58. O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que



MUNICÍPIO DE ITAÚNA
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

O Decreto nº 6.666, de 08/12/2017, delega competências nos seguintes termos:

Art. 1º São **ordenadores e liquidantes** de despesa da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Município de Itaúna:

- I – os Secretários Municipais;
- II – o Procurador-Geral do Município;
- III – o Controlador-Geral do Município;
- IV – o Chefe de Gabinete;
- V – o Diretor-Geral das autarquias municipais;

§ 1º É vedado ao ordenador de despesas autorizar a execução de despesa sem expressa comprovação de suficiente disponibilidade de recursos orçamentários para atender o requisitado.

§ 2º Compete ao ordenador de despesas a certificação sobre a necessidade de compra ou contratação de serviços por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

§ 3º O ordenador de despesas responderá administrativa, civil e penalmente pelos atos de sua gestão. (grifo nosso)

Dessa forma, o Chefe do Executivo delegou responsabilidade aos dirigentes máximos dos órgãos/entidades para ordenar e liquidar as despesas, englobando portanto, as fases de contratação, empenho e liquidação.

Cumpramos frisar que a legislação veda os contratos verbais com a Administração, conforme disposto no art. 60 da Lei Federal nº 8.666/93:

Art 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração**, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” desta Lei, feitas em regime de adiantamento. (grifo nosso)

Ressalta-se que a eficiência de um contrato está diretamente relacionada com o acompanhamento de sua execução, cabendo ao gestor do contrato a responsabilidade pelos efeitos produzidos, devendo observar o cumprimento, pela contratada, das regras técnicas, previstas no instrumento contratual, atendendo aos requisitos instituídos nos



MUNICÍPIO DE ITAÚNA
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/93:

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

(...)

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Neste contexto, é cediço que em matéria de despesas públicas, além da regular contratação, **é necessário empenho prévio para posterior execução e liquidação de despesas.**

Toda e qualquer despesa somente poderá ser efetuada mediante o **prévio empenho até o limite das dotações orçamentárias de cada exercício financeiro**, sendo que o mesmo materializa-se por meio da emissão do documento denominado “Nota de Empenho”.

Dessa forma, a emissão da Nota de Empenho pressupõe vencidas todas as fases anteriores da execução da despesa quais sejam: autorizações, abertura de processo licitatório, ou justificativa para sua dispensa, assinatura de contrato, publicação, dentre outras.

A propósito, são três os tipos de empenho, previstos na Lei nº 4.320, de 1964, a saber:

a) Ordinário – art. 60, caput: É aquele de natureza comum. O empenho ordinário, como o próprio nome sugere, destina-se à reserva de dotação para a realização de despesas habituais, que compreendam credor definido e valor exato e indivisível, cuja liquidação e pagamento ocorram de uma só vez.

b) Estimativo – art. 60, §2º: Será utilizado sempre que a Administração não poder determinar o montante da despesa. O empenho estimativo é cabível nos casos em que a Administração tem credor definido, mas não há como mensurar a despesa, ou seja, o valor contratado é mera previsão quanto à realidade a ser executada, levando em conta preço(s) unitário(s) versos a probabilidade de utilização/consumo (quantidades) no



MUNICÍPIO DE ITAÚNA
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

período ajustado.

c) Global – art. 60, §3º: Permitido para as despesas sujeitas a parcelamento, cujo montante total pode-se determinar.

Conforme disposto na Lei nº 4.320/1964:

Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

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. (grifos nosso)

A liquidação da despesa é que permite à Administração reconhecer a dívida como líquida e certa, surgindo daí a obrigação de pagamento, desde que as cláusulas contratadas tenham sido cumpridas.

Diante do exposto, **a ausência do prévio empenho caracteriza execução irregular da despesa**, haja vista o descumprimento do art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Corroborando com o tema juntamos decisão exarada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no qual o órgão decide pela restituição ao erário dos valores pagos de forma irregular:

NÚMERO PROCESSO: 986763

NATUREZA: AUDITORIA

PROCEDÊNCIA: CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PINHEIRO

RELATOR: CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO

(...) determinar, uma vez verificada a ocorrência de dano ao erário no montante histórico de R\$820.355,91, considerando que estão presentes elementos suficientes para sua quantificação e identificação da responsabilidade, que os seguintes agentes públicos promovam o ressarcimento do dano apurado, devidamente corrigido, conforme discriminado:

(...) Sr^a. Edimar Maria de Souza, contadora: R\$4.500,00, sendo R\$1.500,00 relativos às **despesas a título de verba de gabinete dos vereadores, sem o devido cumprimento do prévio empenho** que as legitimam, constando, indevidamente, a própria Câmara Municipal como credora. (grifo nosso)



MUNICÍPIO DE ITAÚNA
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Inobstante, a ausência do prévio empenho não caracteriza por si só pagamento por indenização, visto que uma despesa, regularmente contratada, mediante processo administrativo próprio (licitação, dispensa ou inexigibilidade), fora executada, mas por negligência, erro ou falha da Administração, não fora empenhada previamente.

Todavia, nos casos em que a despesa foi regularmente contratada, a falha da Administração ou a ausência de emissão do prévio empenho não afasta o dever de quitar o débito junto ao fornecedor. Neste sentido, posiciona-se o seguinte julgado:

APELAÇÃO CÍVIL Nº 346.502 – 8
REL. DES. DORIVAL GUIMARÃES PEREIRA
5ª CÂMARA CÍVIL DO TJMG

Uma vez comprovada a realização de serviço por empresa e seu correspondente não pagamento pela Administração, sobressai sua altaneira responsabilidade em cumprir com suas obrigações, sob pena de intolerável enriquecimento ilícito, ainda que aquela tenha dado motivos à rescisão do contrato.

Reitera-se que o pagamento com base no dever moral não isenta o gestor de possíveis sanções administrativas e legais, além do direito de regresso que poderá ser exercido pela Administração, após apuração de quem deu causa a irregularidade mediante processo administrativo próprio em que se observe o contraditório e a ampla defesa.

A Lei nº 2.584/1991, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos do município de Itaúna determinou a responsabilização administrativa do servidor público em razão da prática de atos comissivos ou omissivos realizados no desempenho do cargo ou função.

Art. 113. São deveres do servidor:
(...)

VI – levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

Art. 140. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Nesse sentido, caberá apuração de responsabilidades por falhas ocorridas nos



MUNICÍPIO DE ITAÚNA CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

procedimentos afetos à contratação, com encaminhamento de cópia do processo à Comissão Especial Permanente para adoção das medidas cabíveis.

Dito isso, compete ao ordenador de despesa o empenho respectivo e liquidação da despesa ao credor identificado, ainda que realizada com empenho *a posteriore*, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da Administração.

Para os casos em que a **despesa foi regularmente contratada**, mediante processo licitatório próprio, dispensa ou inexigibilidade de licitação, a Controladoria-Geral do Município orienta que o ordenador de despesa adote, no mínimo, as seguintes providências:

- Encaminhe à Secretaria Municipal de Finanças memorando para pagamento, justificando as causas do empenhamento intempestivo, acostado da documentação respectiva, vide itens citados em sequência;
- Instrua o processo com todas as informações relevantes e originárias da contratação, tais como dados do processo licitatório, contrato administrativo, notas fiscais dos serviços e produtos, relatórios que atestem que os serviços foram prestados efetivamente ou que os produtos foram entregues, medições, etc;
- Solicite da Secretaria Municipal de Finanças e Gerência Superior de Compras e Contratações, ou setores equivalentes e do Gestor do Contrato, designado nos termos do art. 67 da 8.666/93, os esclarecimentos técnicos, contábeis e de fiscalização necessários;
- Informe a existência, à época, de recursos orçamentários que asseguravam o pagamento das obrigações decorrentes de aquisições ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma, bem como dotação atual para contratação com saldo suficiente para empenho e execução da despesa, nos termos dos arts. 5º, 7º, III, 8º, 14. e 57., da Lei nº 8.666/93;
- Solicite à Secretaria Municipal de Finanças a providência quanto ao empenho na dotação específica da contratação, bem como realizar a



MUNICÍPIO DE ITAÚNA
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

liquidação da despesa, ao credor identificado;

- Encaminhe cópia do processo, para a Comissão Especial Permanente, com a indicação dos servidores envolvidos, para apurar responsabilidades pelo empenhamento irregular em decorrência de erro, falha ou omissão e da não observância das disposições legais nos estágios da despesa, nos termos da Lei nº 4.320/64 e Lei nº 8.666/93.

Itaúna, 15 de junho de 2020.

Camilla de Oliveira Busatti Alves
Controladora-Geral do Município
Matrícula: 114.148-1