

Salvador, 25 de julho de 2011

Refere-se ao entendimento desta Diretoria da Contabilidade Pública - DICOP concernente à realização de empenhos em valores irrelevantes em relação ao valor real da despesa.

DA LEGALIDADE DA DESPESA

1. A Lei Federal nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro, estabelece:

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

(...)

*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. (Grifo Nosso)*

2. A Lei supracitada afirma, em seu art. 58, que o empenho é um ato emanado de autoridade competente, que vincula dotação de créditos orçamentários para pagamento de obrigação decorrente de lei, contrato, acordo ou ajuste, obedecidas as condições estabelecidas.
3. O empenho é, portanto, o instrumento utilizado pela Administração Pública com o objetivo de controlar a execução do orçamento. Por meio do empenho, o Estado assume a garantia de que possui dotação orçamentária para garantir o pagamento da obrigação pactuada, ou seja, constitui um instrumento de programação, pois, ao utilizá-lo racionalmente, pode-se obter um panorama dos compromissos assumidos e das dotações ainda disponíveis.

4. Além da realização do empenho, em conformidade com o disposto no Orçamento do exercício financeiro, faz-se importante destacar o documento extraído deste procedimento, que é a Nota de Empenho.
5. A Nota de Empenho é o documento utilizado para os registros de operações que envolvem despesas orçamentárias realizadas pela Administração Pública, incluindo os órgãos da Administração Indireta. De acordo com o art. 61 da Lei Federal nº 4.320/64, o documento deve conter, dentre outros itens , a importância da despesa.
6. Considerando que o Empenho é o instrumento que garante a existência do crédito necessário para a liquidação de determinado compromisso assumido pela Administração, há que se ressaltar a importância do empenho no valor real da despesa, bem como a determinação legal de que nenhuma despesa poderá exceder o limite de créditos concedidos.
7. É importante frisar que a boa saúde orçamentária depende de planejamento adequado e criterioso, o que não se vislumbra ao praticar estimativa de empenho que não atenda a necessidade real da despesa pública. Veja-se:

... percebe-se a importância do planejamento como fator determinante para o desenvolvimento do setor público, privado, social e econômico da nação. As ações decorrentes da falta de planejamento estão presentes no dia-a-dia nos noticiários dos jornais locais e nacionais, que apontam em suas matérias os danos sociais provocados pelo uso indevido e irresponsável dos recursos públicos existentes.

A responsabilidade pelo alcance dos objetivos fixados é outro preponderante. Não se admite mais que os recursos públicos sejam empregados de forma irracional, e, nesse contexto, a cobrança dos resultados deve ser perseguida, inclusive com responsabilidade civil apurada quando identificado o desvio de finalidade.¹

8. Desta forma, estimar valores sabidamente inferiores no empenho não demonstra boa prática administrativa. A recomendação desta DICOP é que a Administração

¹ CRUZ, Flávio da. **Comentários à Lei nº 4.320**. São Paulo: Atlas, 2008, 5 ed., p.5

faça o empenho de valores que se aproximem do valor real da despesa a ser realizada em caso de empenho por estimativa, e no exato valor em casos de empenho ordinário.

DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

9. Como instrumento de planejamento adicional ao PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual), anualmente é publicado o Cronograma Mensal de Desembolso, aprovado por Decreto Financeiro do Poder Executivo. Esta norma é utilizada como base para o acompanhamento da execução orçamentária e avaliação bimestral das metas fiscais.
10. O princípio básico a ser observado na execução da despesa pública, a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, é a busca da adequação entre os valores orçados e o fluxo financeiro a ser realizado. Desta forma, deve-se buscar o cumprimento das disposições do Cronograma Mensal de Desembolso, evitando-se assim remanejamentos de recursos.
11. Bimestralmente, devem ser feitas avaliações de modo a verificar se a evolução das receitas e despesas está compatível com as metas de resultados nominal e primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais previsto na LRF. Caso a tendência da execução orçamentária indique a possibilidade de não atingimento das metas, os poderes poderão limitar a execução da despesa, sendo que não poderão ser objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, as destinadas ao pagamento da dívida pública e outras que tenham sido ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

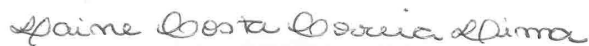
Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

12. O contingenciamento de despesas deverá ser realizado por meio de Decreto do Poder Executivo. Neste caso, a previsão estabelecida no Cronograma Mensal de Desembolso não poderá ser efetivada.
13. A Instrução Normativa Conjunta DICOP/DEPAT nº 001/2001 estabelece procedimentos para os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, quanto à execução da programação orçamentária e financeira. O controle da execução orçamentária e financeira da despesa é realizado pela Diretoria do Tesouro – DEPAT, por meio do Quadro de Cotas Mensais – QCM.
14. Dessa forma, estando dentro da programação do Cronograma Mensal de Desembolso, a Unidade deve efetuar os procedimentos necessários a fim de empenhar a despesa pelo valor real, sendo esta dentro da previsão da LOA e do referido Cronograma.
15. Cabe ressaltar que foi publicado, neste exercício de 2011, o Decreto nº 12.583, de 9 de fevereiro de 2011, que estabelece procedimentos específicos sobre a execução orçamentária e financeira no âmbito da Administração Direta, suas autarquias, fundos, fundações e empresas estatais dependentes. Além de procedimentos com o objetivo de controlar a execução de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, este Decreto afirma em seu art. 5º que o *Cronograma Mensal de Desembolso poderá ser alterado em decorrência da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, nos 30 (trinta) dias subsequentes ao final do bimestre em que for verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei Estadual nº 12.039, de 28 de dezembro de 2010, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO*. Ademais, esta norma ainda determina que as *Diretorias de Finanças e as Diretorias de Orçamento, ou equivalentes, deverão acompanhar e supervisionar a execução dos procedimentos decorrentes da programação orçamentária e financeira nas unidades orçamentárias e gestoras sob sua competência*, e ainda que:

Art. 13 - Serão responsabilizados aqueles que realizarem empenhos de valores diferentes do devido em contrato e, igualmente, os ordenadores de despesa

que registrarem ou ordenarem tais registros em desacordo com o Sistema de Gastos Públicos – SIGAP.


À consideração superior.



LAINÉ COSTA CORREIA LIMA

Gerência de Normas - GENOR

Gerente



FLORISVALDO ANUNCIACÃO DE LIMA

Diretoria da Contabilidade Pública - DICOP

Diretor

De acordo, encaminhe-se aos Diretores de Finanças Públicas e aos Gestores de setores equivalentes integrantes da Administração Direta, Autarquias, Fundos, Fundações Públicas e Empresas Estatais Dependentes.



OLINTHO JOSÉ DE OLIVEIRA

Superintendente