



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Fazenda
Secretaria do Tesouro Nacional
Subsecretaria de Contabilidade Pública
Coordenação-Geral de Contabilidade da União

Nota Técnica SEI nº 28312/2021/ME

Assunto: **Nota de Empenho. Assinaturas. Necessidade.**

Senhor Coordenador-Geral,

1. No exercício de 2020 a Coordenação-Geral de Contabilidade da União iniciou o processo de migração do módulo orçamentário do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal entre as plataformas intituladas SIAFI Operacional (*mainframe*) e SIAFI-Web (*internet*). No referido exercício, foi migrado o documento Nota de Empenho (NE).

2. O principal objetivo daquela migração foi proporcionar aos usuários do SIAFI a emissão do documento NE em uma interface mais amigável e eficiente, além de viabilizar sua atuação no mesmo sistema onde já eram registradas e acompanhadas as fases subsequentes da despesa, quais sejam, a liquidação e o pagamento.

3. Na primeira fase do projeto, foram implantadas diversas inovações na forma de emissão e gestão de notas de empenho, tais como a incorporação da Lista de Itens ao documento, a simplificação de seu registro, a facilitação nos procedimentos de reforço e anulação de empenhos, bem como de cancelamento de restos a pagar, entre outros.

4. Para o exercício de 2021, dando continuidade às inovações trazidas pelo projeto, e diante da necessidade de disponibilização de assinatura eletrônica no documento NE e de padronização de procedimentos no âmbito da Administração Pública Federal, fez-se necessária a análise prévia acerca da obrigatoriedade ou não desses documentos serem assinados por agentes públicos, o que será discorrido a seguir na presente Nota Técnica.

5. Por oportuno, ressalte-se que as explanações dispostas neste expediente visam subsidiar essa Coordenação-Geral na definição do modelo de assinatura a ser implantado no documento NE para toda a Administração Pública Federal, consoante à competência instituída à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme prevê o art. 155 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, cujo teor transcreve-se a seguir:

Art. 155. **A Secretaria do Tesouro Nacional**, sem prejuízo das atribuições conferidas à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, **é competente para instituir formulários e modelos de documentos de empenho**, liquidação e pagamento de despesas, e outros que se tornarem indispensáveis à execução orçamentária e financeira da União, bem como a expedir as instruções que se tornarem necessárias à execução deste decreto, **visando à padronização e uniformidade de procedimentos**. (sem destaques no original)

6. Desta forma, com o objetivo de se chegar a uma conclusão sobre a obrigatoriedade de se apor ou não assinaturas no documento em epígrafe, este expediente será subdividido nos seguintes títulos:

- a) Empenho da despesa;
- b) Assinatura de atos administrativos;
- c) Controle legal da execução orçamentária; e

d) Conclusão

Empenho da despesa

7. De acordo com o art. 58 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o empenho da despesa é o ato originado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento submetida ou não ao cumprimento de condição, conforme transcreve-se a seguir:

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**. (sem destaques no original)

8. O empenho da despesa é um ato de extrema importância para a execução da despesa no âmbito do setor público, pois sua emissão pressupõe a existência de crédito orçamentário suficiente para a realização da despesa no exercício financeiro de sua emissão.

9. Isso porque a nota de empenho deve indicar a dedução da respectiva despesa do saldo da dotação orçamentária aprovada, conforme prescreve a parte final do art. 61 da Lei nº 4.320, de 1964, cujo teor transcreve-se a seguir:

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**. (sem destaques no original)

10. Deste modo, emitida a nota de empenho na forma prevista no art. 61 da Lei nº 4.320, de 1964, constata-se que o gestor público também acaba por cumprir o disposto no art. 167, incisos I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e corrobora a declaração por ele exarada em razão do art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), uma vez que o próprio documento atesta a existência de dotação consignada na lei orçamentária anual ou em créditos adicionais, evitando eventual infringência ao disposto nos referidos mandamentos constitucional e legal, cujos conteúdos são reproduzidos a seguir:

Constituição Federal de 1988

Art. 167. **São vedados**:

I - **o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual**;

II - **a realização de despesas ou a assunção de obrigações** diretas **que excedam os créditos orçamentários ou adicionais**; (sem destaques no original)

LRF

Art. 16. A **criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de**:

...

II - **declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual** e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (sem destaques no original)

11. Ademais, a enaltecer a necessidade do empenho para a execução da despesa pública e sua importância para o controle da execução orçamentária, fazendo com que ela seja executada dentro do orçamento público aprovado e, portanto, contando com receitas públicas suficientes para financiá-la, esclarece-se que o art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964, veda expressamente a realização de despesas sem o seu prévio empenho, conforme transcreve-se a seguir:

Art. 60. É **vedada** a realização de **despesa sem prévio empenho**. (sem destaques no original)

12. Caso fosse permitida a realização de despesas sem prévio empenho, poderia o setor público ter que arcar com obrigações várias que não foram submetidas a um processo eficiente de planejamento acerca dos benefícios e custos a serem por ele experimentados e suportados.

13. Ademais, a emissão de nota de empenho assume importância que transcende o simples controle da execução orçamentária, podendo ser utilizada até mesmo para disciplinar a relação entre a Administração Pública e terceiros.

14. Este é o caso, por exemplo, da utilização da nota de empenho em substituição ao contrato administrativo em compras com entrega imediata e integral de bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, conforme preveem o art. 62, combinado com o seu § 4º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o art. 95, inciso II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, cujos teores são transcritos a seguir:

Lei nº 8.666, de 1993

Art. 62. **O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como** carta-contrato, **nota de empenho de despesa**, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

...

§ 4º **É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo**, a critério da Administração e independentemente de seu valor, **nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras**, inclusive assistência técnica. (sem destaques no original)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 95. **O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como** carta-contrato, **nota de empenho de despesa**, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - **compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras**, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor. (sem destaques no original)

15. Assim, tendo em vista as explanações feitas, verifica-se que o empenho da despesa é de extrema importância para a execução da despesa pública, pois é o instrumento que garante à Administração Pública o controle das disponibilidades orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual, além de conceber aos fornecedores de bens e serviços a garantia de que o objeto contratado conta com os recursos orçamentários necessários à sua concretização, podendo ainda servir de instrumento que rege as relações entre a Administração Pública e terceiros por ela contratados.

16. No tópico seguinte será explanado sobre a assinatura de atos administrativos, tendo em vista as disposições da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Assinatura de atos administrativos

17. Apesar de a União, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista serem capazes de direitos e deveres na ordem civil, já que são constituídas como pessoas jurídicas, conforme preveem o art. 41, incisos I, IV e V, e o art. 44, inciso II, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), as ações por elas adotadas são realizadas por meio de pessoas físicas no exercício de cargos e funções com atribuições definidas em normas, a exemplo do disposto no caput do art. 3º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cujo teor transcreve-se a seguir;

Art. 3º **Cargo público** é o **conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.** (sem destaques no original)

18. Assim, ao exercer suas atribuições no sentido de concretizar objetivos institucionais, os agentes públicos expedem atos que comporão um processo administrativo, por meio do qual é possível verificar as motivações e a respectiva cadeia de atos e fatos que levaram a Administração Pública Federal a tomar determinada medida.

19. Nesta linha, ao expedir atos administrativos, a Administração Pública Federal deve obedecer ao princípio da legalidade, entre outros, conforme estabelecem o caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e o art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999, sendo esta última o regramento atual do processo administrativo no âmbito da União. A seguir serão transcritos os dispositivos constitucional e legal ora citados:

Constituição Federal de 1988

Art. 37. **A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União,** dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade,** impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ... (sem destaques no original)

Lei nº 9.784, de 1999

Art. 2º **A Administração Pública obedecerá,** dentre outros, **aos princípios da legalidade,** finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (sem destaques no original)

20. Então, considerando o referido princípio e que o empenho da despesa é um ato administrativo resultante da ação de um agente público, ou seja, do ordenador de despesa, conforme dispõem o art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964, combinado com o art. 80, § 1º, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, entende-se que sua emissão requer a assinatura do responsável pela ordenação da despesa, conforme dispõe o art. 22, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999. A seguir serão transcritos os dispositivos legais ora mencionados:

Lei nº 4.320, de 1964

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. (sem destaques no original)

Decreto-Lei nº 200, de 1967

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º **Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho,** autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda. (sem destaques no original)

Lei nº 9.784, de 1999

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º **Os atos do processo devem ser produzidos por escrito,** em vernáculo, com a data e o local de sua realização **e a assinatura da autoridade responsável.** (sem destaques no original)

21. Assim, ao assinar a nota de empenho na qualidade de ordenador de despesa, o agente público acaba por agir como mandatário na execução de um mandato prescrito pela lei, já que ele exerce uma atribuição por ela imposta.

22. Deste modo, a assinatura do empenho da despesa cria o elo entre a ação tomada pelo órgão ou entidade pública, por meio do agente público, e seus efeitos sobre os administrados e sobre outros afetados pela ação pública, os quais, caso experimentem prejuízos causados pela Administração Pública em razão das medidas por elas adotadas, estarão garantidos pela responsabilização objetiva do órgão ou entidade que adotou a conduta danosa, conforme prescrevem o art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, e o art. 43 da Lei nº 10.406, de 2002 (Código Civil), cujos tores são transcritos a seguir:

Constituição Federal de 1988

Art. 37. ...

§ 6º **As pessoas jurídicas de direito público** e as de direito privado prestadoras de serviços públicos **responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros**, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Lei nº 10.406, de 2002

Art. 43. **As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros**, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo. (sem destaques no original)

23. Como pode ser constatado na parte final dos dispositivos constitucional e legal transcritos acima, à Administração Pública é garantido o direito de regresso contra o causador do dano, quando existir culpa ou dolo em sua conduta, situação em que a assinatura e a identificação do agente público se faz necessária para a caracterização de sua responsabilidade e, eventualmente, para a individualização de penas a serem infligidas na esfera criminal, conforme prevê o art. 186 da Lei nº 10.406, de 2002, e o art. 5º, incisos XLV e XLVI, da Constituição Federal de 1988.

24. Ainda, a finalizar este tópico, no caso do contrato administrativo ser substituído pela nota de empenho, conforme prevê o caput do art. 62, e seu § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993, e o art. 95, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021, a assinatura do referido documento se faz extremamente necessária para garantir segurança jurídica às partes interessadas, já que neste caso a nota de empenho pode assumir, no que couber, as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo, conforme prevê o art. 62, § 2º, da Lei nº 8.666, de 1993, bem como o art. 95, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, cujos tores são transcritos a seguir:

Lei nº 8.666, de 1993

Art. 62. ...

§ 2º **Em** "carta contrato", "**nota de empenho de despesa**", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis **aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei**.

Art. 55. **São cláusulas necessárias** em todo contrato **as que estabeleçam**: ... (sem destaques no original)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 95. ...

§ 1º **Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92** desta Lei.

Art. 92. **São necessárias** em todo contrato **cláusulas que estabeleçam**: ... (sem destaques no original)

25. Encerradas as explicações acerca da necessidade do ordenador de despesa apor sua assinatura em atos administrativos, dentre eles o empenho da despesa, no tópico seguinte será explanado sobre o

controle legal da execução orçamentária, prevista no art. 75, inciso I, da Lei nº 4.320, de 1964, onde será explanada sobre a necessidade ou não de uma segunda assinatura no empenho da despesa.

Controle legal da execução orçamentária

26. Como exposto no anteriormente, o empenho da despesa é uma fase necessária à execução da despesa pública, pois nela parte dos recursos consignados na lei orçamentária anual, bem como em créditos adicionais, são segregados em favor de certo credor para o financiamento de determinada despesa a ser por ele executada.

27. Então, considerando que o art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964, define o empenho da despesa como o *ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição*, fato que acaba por ensejar o dispêndio de recursos públicos em momento oportuno, mostra-se necessário o devido controle de toda a execução orçamentária da despesa, de modo a ratificar a necessidade do gasto pretendido e montar toda a cadeia dos responsáveis por sua realização.

28. Deste modo, o art. 75 da Lei nº 4.320, de 1964, estabelece três planos que compreendem o controle da execução orçamentária, conforme transcreve-se a seguir:

Art. 75. O **contrôle da execução orçamentária compreenderá**:

I - **a legalidade dos atos de que resultem** a arrecadação da receita ou **a realização da despesa, o nascimento** ou a extinção **de** direitos e **obrigações**;

II - a **fidelidade funcional dos agentes** da administração, **responsáveis por bens e valores públicos**;

III - o **cumprimento do programa de trabalho** expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (sem destaques no original)

29. Em relação à legalidade da execução orçamentária prescrita pelo art. 75, inciso I, da Lei nº 4.320, de 1964, o art. 77 da referida Lei determina que sua verificação deve ser feita prévia, concomitante e subsequentemente, conforme transcreve-se a seguir:

Art. 77. **A verificação da legalidade** dos atos de execução orçamentária **será prévia, concomitante e subsequente**.

30. Nesta linha, percebe-se que a verificação da legalidade deve acontecer durante todo o ciclo da execução orçamentária e deve contemplar todos os atos necessários à sua concretização, como é o caso do empenho da despesa definido pelo art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964.

31. Assim, para que o art. 77 da Lei nº 4.320, de 1964, possa ser cumprido em sua plenitude, principalmente no que tange à verificação concomitante, faz-se necessário que a regularidade dos atos da execução orçamentária seja verificada e constatada não só por um agente público, mas por no mínimo dois, onde um verificaria e corroboraria a legalidade do ato praticado pelo outro e, caso fosse constatada alguma incongruência, um dos agentes poderia se abster de executar o ato até que a irregularidade verificada fosse devidamente sanada, o que garantiria a execução orçamentária de acordo com o que prega a legislação.

32. Por outro lado, caso a incongruência não fosse sanada e a execução da despesa continuasse normalmente, ao segundo signatário restaria noticiar o fato à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração, conforme prevê o art. 116, inciso VI, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cujo teor transcreve-se a seguir:

Art. 116. **São deveres do servidor**:

...

VI - **levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração**; (sem destaques no original)

33. Assim, ante a possibilidade de retificação do ato explanada há pouco, bem como a de comunicar eventual irregularidade à autoridade superior, entende-se que a Administração Pública Federal contará com mecanismos efetivos para controlar tanto a legalidade quanto a fidelidade funcional dos atos e agentes públicos envolvidos no empenho da despesa, auxiliando o cumprimento do disposto no art. 75, incisos I e II, da Lei nº 4.320, de 1964.

Conclusão

34. Pela definição dada pelo art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964, constata-se que **o empenho da despesa, materializado normalmente pela emissão da nota de empenho**, conforme dispõe o art. 61 da dita Lei, **é um ato administrativo surgido de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição**.

35. Então, partindo da premissa de que as decisões da Administração Pública normalmente são baseadas em atos e fatos consignados em processos administrativos, como é o caso, por exemplo de licitações públicas, conforme preveem o caput do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, e o art. 12, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, **têm-se que os atos de empenho da despesa devem ser assinados pelo ordenador de despesa**, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, combinado com o art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964, e com o art. 80, § 1º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

36. Por fim, com o objetivo de promover o controle da execução orçamentária, o qual compreende a verificação da legalidade dos atos de forma concomitante, conforme prevê o art. 75, inciso I, combinado com o art. 77 da Lei nº 4.320, de 1964, **entende-se que a assinatura do ato de empenho da despesa pelo ordenador de despesa deve ser acompanhada da assinatura de outro agente público, no mínimo**.

37. Ante o exposto, encaminha-se este expediente à Coordenação-Geral de Contabilidade da União.

À consideração superior.

RENATO DA COSTA USIER

Chefe do Núcleo de Normatização Contábil

De acordo. Encaminha-se à Gerência de Sistematização Contábil, para implementação da assinatura da Nota de Empenho de forma obrigatória por, no mínimo, dois agentes públicos, sendo um deles o Ordenador de Despesas, e ao Núcleo de Acompanhamento e Avaliação Contábil, para ampla divulgação.

LUCIANO MOURA CASTRO DO NASCIMENTO

Coordenador-Geral de Contabilidade da União



Documento assinado eletronicamente por **Renato da Costa Usier, Chefe do Núcleo de Normatização Contábil**, em 18/06/2021, às 15:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Moura Castro do Nascimento, Coordenador(a)-Geral de Contabilidade da União**, em 20/06/2021, às 22:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?



[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](#), informando o código verificador **16575696** e o código CRC **CD0657C6**.

Referência: Processo nº 17944.102004/2021-15.

SEI nº 16575696