



ZÊNITE FÁCIL IA

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)

 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

O SIGNIFICADO EFETIVO DA VEDAÇÃO À DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO PREVISTO NO ART. 60 DA LEI Nº 4.320/64

Data	Maio de 2026
Autores	Fábio de Sousa Santos

O SIGNIFICADO EFETIVO DA VEDAÇÃO À DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO PREVISTO NO ART. 60 DA LEI Nº 4.320/64

FÁBIO DE SOUSA SANTOS

Doutor e Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Católica de Rondônia; Procurador do Estado de Rondônia.

O art. 60 da Lei nº 4.320/64 traz a previsão de “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”. A vedação legal é peremptória, e não incomumente, é interpretada de uma forma que torna irrealista sua aplicação prática.

É fundamental considerar, ao analisar as questões aqui postas, que a Lei nº 4.320/64 é de 17 de março de 1964: são mais de sessenta anos de vigência, com relativamente poucas mudanças, e um acumulado de anacronismos com uma realidade da Administração Pública que é, hoje, muito mais ágil, digital e transparente.

Para oferecer uma interpretação que seja mais adequada aos tempos atuais do referido dispositivo, precisamos responder a três perguntas: O que é despesa? O que é empenho? E por que é importante que ele seja prévio à despesa? Para tanto, a lei usa a expressão **despesa** com quatro significados diversos:

- Na dimensão de gestão **administrativa**, embora apareça de maneira mais escassa na lei, a expressão despesa deve ser lida como sinônimo de **encargo**, isto é de obrigação a ser adimplida pela Administração.
- Na dimensão de gestão **orçamentária**, despesa é sinônimo de rubrica orçamentária destinada a despesa;

c) Na dimensão de **gestão financeira**, a expressão despesa é utilizada como sinônimo de dispêndio, isto é, de **saída de recursos do caixa** da entidade pública;

d) Na dimensão de **contábil**, a expressão é utilizada para guiar o registro contábil de fluxo de caixa ou de operações patrimoniais públicas, devendo ser lida como registro a conta de despesa de modo a dar transparência e regularidade contábil ao emprego de recursos públicos.

O empenho, no contexto normativo brasileiro, é “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.^[1] Aqui temos mais um dispositivo com redação claramente imprecisa, na medida em que manifesta ideia de que existem efeitos jurídicos do ato de empenhar que sejam relacionados com o universo obrigacional no qual a Administração se insere.

Entretanto, a redação legal que conceitua o empenho apenas faz sentido se observada como um mecanismo de comunicação entre as limitações inerentes à execução orçamentária e suas consequências na execução financeira do orçamento. O que o dispositivo quer dizer, em verdade, é que “o empenho é o procedimento administrativo, orçamentário e contábil, mediante o qual se registra a utilização de parte do crédito orçamentário para realização de determinada despesa”.^[2]

O momento de realização do empenho precisa guardar conexão com o desenrolar lógico da gestão administrativa, já tendo o TCU reconhecido que “caracteriza indício de irregularidade na gestão orçamentária e financeira a emissão de nota de empenho antes da finalização do processo de contratação”.^[3] Ou seja, há um momento ideal para a realização do empenho, que é entre a caracterização de todos os elementos necessários ao recorte do orçamento correspondente, mas antes de efetuar-se qualquer demanda obrigacional para o credor da Administração: **após a assinatura do contrato e antes da emissão da ordem de fornecimento ou de serviço.**

A prática, entretanto, nem sempre permite que o mundo perfeito se materialize: Os contratos nem sempre coincidem com o ano orçamentário (deixando períodos contratuais para os quais sequer há lei orçamentária vigente na data de sua assinatura); a Administração comumente precisa conviver com restrições temporais relativas à disponibilidade de saldos orçamentários (são amplamente comuns as liberações trimestrais ou quadrimestrais de saldos orçamentários); isso sem falar nos contingenciamentos ou outras formas de limitação a posteriori das disponibilidades orçamentárias.

Quando a situação ideal não for possível, o que o artigo 60 da Lei nº 4.320/64 determina é **a manutenção de um paralelismo fundamental entre a dimensão orçamentária e a dimensão financeira da Administração**, de maneira que não se promova **dispêndio** de recursos (isto é, transferência de valores a terceiros) sem que tenha havido, previamente, o destaque orçamentário por meio da efetivação do

empenho. É esse o objeto nuclear protegido pela vedação da despesa sem prévio empenho.

A interpretação do artigo 60 da Lei nº 4.320/64, portanto, deve ser feita com vistas a preservar a idéia fundamental de que “empenho é a dedução do valor da despesa a ser realizada da dotação consignada no orçamento para atender a essa despesa”,^[4] sem imputar irregularidades de forma indiscriminada às ações que fazem parte do cotidiano da dinâmica da Administração Pública brasileira.

[1] BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 24 maio 2024. Art. 58.

[2] OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal**: Direito, Orçamento E Finanças Públicas. V. 1.. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1137/E1148/6589>. Acesso em: 18 set. 2025. p. 90.

[3] BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2172/2005**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 14 de dezembro de 2005. Acesso em: 24 maio 2024.

[4] MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320/64 comentada**. 8. ed. Rio de Janeiro: Ibmam, 1976. p. 121.

Como citar este texto:

SANTOS, Fábio de Sousa. O significado efetivo da vedação à despesa sem prévio empenho previsto no art. 60 da Lei nº 4.320/64. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 06 mai. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.