



NOTA TÉCNICA Nº 002/2026 – CDESC

ORIENTAÇÃO ÀS UNIDADES GESTORAS ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DE EMPENHO PRÉVIO ESTIMATIVO PARA DESPESAS CONTINUADAS COM CONCESSIONÁRIAS E AUTARQUIAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

1. ASSUNTO

Orientação técnica, jurídica e orçamentária às Unidades Gestoras do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia acerca da obrigatoriedade de realização de empenho prévio estimativo para cobertura das despesas continuadas decorrentes do consumo de serviços públicos essenciais prestados por concessionárias, permissionárias e autarquias públicas, a exemplo da:

- Neoenergia Coelba;
 - EMBASA;
 - EMASA;
 - SAAE;
 - SUGIPE;
 - fornecimento de água;
 - esgotamento sanitário;
 - energia elétrica;
 - e demais serviços públicos essenciais de natureza continuada.
-

2. FINALIDADE INSTITUCIONAL

A presente Nota Técnica é expedida no exercício das atribuições regimentais da Coordenação de Unidades Descentralizadas – CDESC, especialmente no que concerne à orientação normativa, padronização procedimental, acompanhamento da execução descentralizada e fortalecimento dos mecanismos de controle interno das Unidades Gestoras vinculadas ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

O objetivo do presente ato orientativo consiste em uniformizar os procedimentos relacionados à execução orçamentária e financeira das despesas de caráter continuado decorrentes do consumo de serviços públicos essenciais, promovendo:

- conformidade com a legislação financeira e orçamentária vigente;
- observância aos princípios da responsabilidade fiscal;
- prevenção de despesas sem prévio empenho;
- mitigação de riscos de reconhecimento de dívida;
- regularidade contábil da despesa pública;
- e fortalecimento da governança administrativa das Unidades Gestoras do interior.



3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E ORÇAMENTÁRIA

A execução da despesa pública encontra-se submetida ao regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 4.320/1964, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei Federal nº 14.133/2021, bem como pelas normas estaduais de execução orçamentária e financeira.

Nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/1964:

“O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

O referido dispositivo estabelece que nenhuma despesa pública poderá ser executada sem a correspondente reserva orçamentária, materializada mediante prévio empenho.

No mesmo sentido, dispõe o art. 60 da referida norma:

“É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.”

Tal comando possui natureza cogente e constitui um dos pilares do controle da execução orçamentária da Administração Pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, impõe à Administração Pública o dever de observância da programação financeira, do equilíbrio fiscal e da adequada gestão das despesas públicas, especialmente aquelas de caráter continuado.

Ademais, a Lei Federal nº 14.133/2021 reconhece, em seu art. 95, a possibilidade de substituição do instrumento contratual clássico por outros instrumentos hábeis, inclusive nota de empenho, nas hipóteses compatíveis com obrigações decorrentes de serviços públicos regulados por regime jurídico próprio.

No âmbito dos serviços públicos essenciais prestados por concessionárias, permissionárias e autarquias públicas, os pareceres jurídicos da Procuradoria Geral do Estado da Bahia – PGE/BA vêm consolidando entendimento no sentido de que:

- o pagamento pode ocorrer independentemente de contrato administrativo formal tradicional;
- desde que exista processo administrativo regular;
- cobertura orçamentária;
- empenho prévio;
- liquidação da despesa;
- comprovação do consumo;
- e observância às normas financeiras e fiscais vigentes.

Tal entendimento decorre da própria natureza jurídica dos serviços públicos essenciais, caracterizados pela continuidade, essencialidade, regime tarifário regulado e, em grande parte dos casos, exclusividade territorial da prestação.



4. DA NATUREZA DA DESPESA E DO EMPENHO ESTIMATIVO

As despesas relacionadas ao consumo de:

- energia elétrica;
- água;
- esgotamento sanitário;
- telefonia;
- internet;
- e demais utilidades públicas essenciais;

possuem natureza continuada, variável e de execução periódica, circunstância que justifica juridicamente a adoção da modalidade de EMPENHO ESTIMATIVO.

O empenho estimativo destina-se precisamente às hipóteses em que não é possível determinar previamente o valor exato da obrigação, embora seja plenamente previsível a ocorrência continuada da despesa.

A adoção do empenho estimativo possui relevante função de controle orçamentário e financeiro, permitindo:

- previsibilidade da despesa;
- regularidade da execução orçamentária;
- prevenção de passivos sem cobertura;
- controle da disponibilidade financeira;
- acompanhamento da evolução do consumo;
- e mitigação de riscos de glosas pelos órgãos de controle interno e externo.

5. DA OBRIGATORIEDADE DE EMPENHO PRÉVIO

Diante do arcabouço jurídico vigente, ORIENTA-SE que todas as Unidades Gestoras vinculadas ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia realizem, obrigatoriamente, o empenho prévio estimativo das despesas relativas ao consumo de serviços públicos essenciais.

A ausência de empenho prévio poderá ensejar:

- irregularidade contábil;
- desconformidade fiscal;
- apontamentos pelos órgãos de controle;
- reconhecimento de dívida;
- comprometimento da execução orçamentária;
- e responsabilização administrativa dos agentes envolvidos.

Nesse contexto, a realização do empenho estimativo constitui medida indispensável à regularidade da despesa pública.



6. METODOLOGIA PADRONIZADA PARA APURAÇÃO DA ESTIMATIVA DE CONSUMO

Com vistas à uniformização procedimental das Unidades Gestoras, estabelece-se a seguinte metodologia técnica para apuração do valor estimado do empenho:

6.1 Levantamento do histórico de consumo

A Unidade Gestora deverá identificar os valores efetivamente faturados e/ou pagos nos últimos 04 (quatro) meses da respectiva concessionária ou autarquia pública.

6.2 Apuração da média aritmética mensal

A média mensal deverá ser obtida mediante soma dos valores dos últimos quatro meses, dividida pelo mesmo período.

Exemplo ilustrativo:

Competência	Valor
Janeiro	R\$ 4.500,00
Fevereiro	R\$ 4.800,00
Março	R\$ 5.200,00
Abril	R\$ 5.000,00

Cálculo da média:

$$R\$ 4.500 + 4.800 + 5.200 + 5.000 = 19.500 / 4 = 4.875,00$$

Média mensal estimada:

R\$ 4.875,00

6.3 Projeção para o restante do exercício financeiro

A média mensal encontrada deverá ser multiplicada pela quantidade de meses restantes até o encerramento do exercício financeiro vigente.

Exemplo:

Restando 08 meses para encerramento do exercício:

$$4875 \times 8 = 39.000,00$$

Valor estimado do empenho:

R\$ 39.000,00



7. DA NECESSIDADE DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO

Considerando a natureza variável do consumo, as Unidades Gestoras deverão promover acompanhamento contínuo da execução da despesa, realizando, quando necessário:

I – reforço/complementação de empenho;

II – anulação parcial do saldo não utilizado;

III – readequação da programação financeira;

IV – atualização da estimativa de consumo.

Tais medidas decorrem do dever permanente de controle da despesa pública e da observância ao princípio da eficiência administrativa.

8. DAS RESPONSABILIDADES DAS UNIDADES GESTORAS

Compete às Unidades Gestoras:

- instruir adequadamente os processos administrativos;
- manter arquivadas as faturas e comprovantes de consumo;
- formalizar a memória de cálculo da estimativa;
- acompanhar mensalmente a execução financeira;
- assegurar cobertura orçamentária suficiente;
- e observar integralmente a legislação financeira e orçamentária vigente.

9. CONCLUSÃO E ORIENTAÇÃO FINAL

Diante do exposto, a Coordenação de Unidades Descentralizadas – CDESC ORIENTA que todas as Unidades Gestoras do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia:

- a) realizem obrigatoriamente empenho prévio estimativo para despesas continuadas relacionadas a concessionárias e autarquias prestadoras de serviços públicos essenciais;**
- b) adotem como metodologia padrão a média dos últimos 04 (quatro) meses de consumo, multiplicada pela quantidade de meses restantes do exercício financeiro;**
- c) promovam acompanhamento contínuo da execução orçamentária e financeira da despesa;**
- d) realizem complementação ou anulação parcial do empenho sempre que necessário;**
- e) observem rigorosamente:**
 - a Lei Federal nº 4.320/1964;
 - a Lei de Responsabilidade Fiscal;



PODER JUDICIÁRIO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA
SECRETARIA DE
ADMINISTRAÇÃO DIRETORIA DE



- a Lei Federal nº 14.133/2021;
- os pareceres da Procuradoria Geral do Estado da Bahia – PGE/BA;
- e os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal.

Salvador, 08 de Junho de 2026.

RUÃ DA SILVA MARQUES
Coordenador das Unidades Descentralizadas