



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 972/2019/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.105164/2019-51

INTERESSADO: CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTO: Criação de normativo acerca da assunção de despesa sem cobertura contratual

Prezada Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos,

1. Esta CGUNE foi demandada a elaborar proposta de normativo que trate de procedimento que oriente a realização de juízo de admissibilidade nos casos de assunção de despesa sem cobertura contratual (ou reconhecimento de dívida decorrente de contrato verbal) no âmbito do Poder Executivo Federal.
2. Após pesquisas acerca do assunto verificou-se a existência da ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 4, DE 1º DE ABRIL DE 2009, que orienta a apuração da responsabilidade de quem tenha dado causa a assunção de despesa sem cobertura contratual.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 4, DE 1º DE ABRIL DE 2009

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

A DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL DEVERÁ SER OBJETO DE RECONHECIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR NOS TERMOS DO ART. 59, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, SEM PREJUÍZO DA APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE QUEM LHE DER CAUSA.

INDEXAÇÃO: INDENIZAÇÃO. DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL. CONTRATO NULO. CONTRATO VERBAL. RECONHECIMENTO. RESPONSABILIDADE.

REFERÊNCIA: arts. 59, parágrafo único, 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993; Art. 63, Lei nº 4.320, de 1964; Acórdão TCU 375/1999-Segunda Câmara.

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

** Este texto não substitui a publicação oficial.*

3. A fundamentação da AGU para a elaboração da referida ON encontra-se transcrita abaixo:

FUNDAMENTAÇÃO:

O parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666, de 1993, fornece o regramento aplicável aos efeitos decorrentes dos contratos administrativos nulos, estabelecendo: Art. 59 – *A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.*

Parágrafo único – A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

A assunção de obrigação sem cobertura contratual é prática vedada expressamente pela legislação, nos termos do art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, que dispõe ser “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, feitos em regime de adiantamento”.

A prática de pagamento de despesas sem cobertura contratual foi objeto de apreciação por parte do Tribunal de Contas da União no Acórdão 375/1999-Segunda Câmara:

Constatação em processo de fiscalização, em anexo, de irregularidades consubstanciadas na realização reiterada de despesa sem cobertura contratual. Justificativas apresentadas não elidiram as irregularidades. Multa a gestor não constante do rol de responsáveis por estas contas. Determinações.

Destaca-se do voto do eminente Ministro Relator a seguinte passagem:

(...) No que tange ao contrato verbal, no âmbito administrativo, a lei é claríssima ao vedá-lo e declará-lo nulo de pleno direito (art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93). Por outro lado, é também a lei que determina a promoção da responsabilidade de quem deu causa ao contrato nulo (art.59, parágrafo único da Lei nº 8.666/93).

Em razão do caráter excepcional da medida, deverá ser apurada a responsabilidade administrativa de quem deu causa à nulidade, nos termos do art. 82 da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

Art. 82. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

4. Em sua página na internet a AGU disponibiliza um modelo de Termo de Reconhecimento de Dívida e o rol de documentos necessários para sua celebração, conforme [Check List](#):

- **comprovantes de entrega do produto ou da prestação dos serviços;**
- **relatório contendo as características do produto fornecido ou a completa descrição do serviço prestado;**
- **o requerimento de pagamento do fornecedor do produto ou prestador de serviços;**
- **manifestação do servidor responsável pela unidade administrativa que obteve o serviço ou produto, contendo as circunstâncias da realização de despesa e as justificativas para a não realização de**

licitação e de contrato formal;

- **comprovante de pesquisa de preços no mercado de ao menos outros 3 (três) possíveis fornecedores/prestadores, com os preços praticados para a comercialização de produtos ou serviços idênticos ao objeto do reconhecimento, podendo ser utilizados valores apurados em licitações do próprio ente ou de outras unidades administrativas, desde que as características do bem adquirido ou do serviço prestado sejam comparáveis;**
- **despachos atestando a aplicação das regras de liquidação e a disponibilidade orçamentária e financeira para o pagamento;**
- **manifestação da assessoria jurídica quanto à regularidade formal do processo, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.**

5. Desse modo, resta claro que a apuração de responsabilidade nos casos de indevida celebração de contrato verbal é a daquele que deu causa ao contrato nulo, de forma que, descaracterizada de antemão a autoria do servidor em juízo de admissibilidade realizado pela área correcional competente do órgão/entidade, não cabe a apuração de responsabilidade do servidor mediante PAD ou Sindicância prevista no art. 143 do Estatuto Funcional. Explorando a realidade das repartições públicas no país, onde há diversos obstáculos para concluir um procedimento licitatório, com tantas etapas, exigências e recursos possíveis, ordens judiciais diversas e, nesse imbróglio, há o administrador bem intencionado, diante dos usuários e do interesse da coletividade de resolver pequenos serviços ou adquirir produtos de primeira necessidade do serviço, emergentes e excepcionais. Tal administrador, que agiu visando manter o serviço que é do público funcionando regularmente, dando cumprimento a diversos princípios, tais como o da continuidade dos serviços públicos não pode, com a devida vênia, ficar a mercê de responder a PAD quando não causou e bem atuou na remediação do infortúnio.

O princípio da continuidade, também chamado de Princípio da Permanência, consiste na proibição da interrupção total do desempenho de atividades do serviço público prestadas a população e seus usuários. Entende-se que, o serviço público consiste na forma pelo qual o Poder Público executa suas atribuições essenciais ou necessárias aos administrados. (Kauanne Rytchyski Scheifer, in Princípio da Continuidade no serviço público, disponível em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI34490,71043-Principio+da+continuidade+no+servico+publico>)

6. Por oportuno, destaca-se que o juízo de admissibilidade correcional *constitui uma análise prévia dos elementos de prova coletados, com a ponderação da necessidade e utilidade de determinar a instauração da sede disciplinar, sendo uma das ferramentas mais importantes para o aperfeiçoamento da atividade correcional. Dele dependem – em boa parte – a eficácia, a eficiência, e a celeridade dos procedimentos disciplinares.*

7. Defende a CRG que o juízo de admissibilidade adequadamente realizado *poderá prevenir a instauração de procedimentos disciplinares desnecessários, economizar recursos públicos (custo do processo), reduzir a demora das apurações e, ainda, evitar a exposição e desgastes desnecessários com os servidores investigados.*

8. Dessa forma, justifica-se a criação pela Corregedoria-Geral da União de orientação a ser seguida pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal nos casos de reconhecimento de obrigações por indevida celebração de contrato verbal. Referido normativo deverá orientar o juízo de admissibilidade pela autoridade correcional competente, contemplando pedido de justificativas ao servidor responsável pela contratação, as quais, encaixando-se aos critérios determinados e consideradas plausíveis servirão de fundamento para a não deflagração de PAD ou Sindicância, ou PAR por ausência de suas condicionantes legais (autoria, materialidade e nexo de causalidade).

9. Ante o exposto, encaminho abaixo sugestão inicial de Orientação Normativa da Corregedoria-Geral da União que visa atender aos propósitos de um regular juízo de admissibilidade no casos de reconhecimento de obrigações sem respaldo contratual e, ao mesmo tempo, não estimular a prática vedada pelo art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, tampouco contrariar a Orientação Normativa AGU nº 4, de 1º de abril 2009, cuja aplicação é constantemente reafirmada pelo Tribunal de Contas da União em suas decisões. Considerando o caráter embrionário da proposta, talvez seja conveniente o seu aperfeiçoamento a partir da coleta de opinião das demais áreas desta CRG relacionadas, e, ou da Consultoria Jurídica desta CGU. À consideração superior.

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA CRG/CGU Nº DE DE
2019.**

Orienta a adoção de juízo de admissibilidade e estabelece critérios para a não instauração de PAD ou Sindicância e, ou PAR nos casos de assunção de obrigações emergentes, excepcionais e sem cobertura contratual no âmbito do Poder Executivo Federal.

O CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO, no exercício da competência prevista nos artigos 4º, I e 10 do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, bem como nos artigos 13, I, e 29 do Anexo I do Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019, RESOLVE:

Art. 1º Poderá a autoridade correcional competente deixar de promover a responsabilização administrativa prevista no art. 143 da Lei nº 8.112/1990 e no art. 2º da Lei nº 12.846/2013 nos casos de assunção de obrigações sem cobertura contratual, prática vedada pelo art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, quando, notificado o servidor responsável pela unidade a apresentar justificativas e documentos comprobatórios acerca do fato, restar esclarecido, cumulativamente:

I) que servidor não deu causa à contratação verbal emergente e excepcional;

II) que o produto ou serviço contratado foi antecedido de pesquisa de preços que assegurou a melhor proposta, com valor compatível aos existentes no mercado, não sendo superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea 'a' da Lei nº 8.666/1993; e

III) que não há indícios da prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013.

Art. 2º Esta orientação normativa entra em vigor na data de sua publicação.



Documento assinado eletronicamente por **DARCY DE SOUZA BRANCO NETO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 28/05/2019, às 12:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1123923 e o código CRC 81C2EBF7

Referência: Processo nº 00190.105164/2019-51

SEI nº 1123923



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica n.º 972/2019/CGUNE/CRG, que propõe a criação de normativo acerca de procedimento a ser adotado nos casos de apuração de responsabilidade em reconhecimento de dívida pela Administração.
2. Assim, submeto a referida Nota e a Minuta de Orientação Normativa à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 21/06/2019, às 11:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1134267 e o código CRC 0A86A793



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 298/2019/CRG

Processo nº 00190.105164/2019-51

Aprovo a minuta CGUNE (1156938), alusiva à proposta de Orientação Normativa para a adoção de juízo de admissibilidade nos casos de suposta irregularidade em assunção de obrigações emergentes, excepcionais e sem cobertura contratual no âmbito do Poder Executivo Federal, nos termos consignados na Nota Técnica 972 (1123923).

Encaminhe-se à CONJUR, para análise, manifestação e posteriores trâmites processuais.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 24/06/2019, às 19:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1157118 e o código CRC E3D84746

Referência: Processo nº 00190.105164/2019-51

SEI nº 1157118