

**CONTROLADORIA GERAL DE GRAVATÁ**

Gravatá, 30 de agosto de 2022.

Ao Exmo. Senhor,

**Joselito Gomes da Silva**  
**PREFEITO MUNICIPAL**

Recebido em 30/08/22  
*Yasmin Raimundo*  
Gabinete do Secretário  
Secretaria Municipal de Administração

C/C

Ao Senhor

**Laércio Roberto Lemos de Souza**  
**SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO**

C/C

Ao Senhor

**Fábio Romero da Silva**  
**SECRETÁRIO DE FINANÇAS**

**CONSIDERANDO** as atribuições constitucionais da Controladoria Geral do Município instituídas pelos incisos II e IV do art. 74 da CF.

**CONSIDERANDO** as atribuições legais instituídas pela Lei Municipal nº 3.480/2009, bem como, o inciso XIV do art. 5º da Resolução TCE/PE Nº 01/2009.

**CONSIDERANDO** as atribuições da Controladoria Geral do Município de apoiar as unidades executoras, vinculadas às secretarias e aos demais órgãos municipais, na normatização, sistematização e padronização dos seus procedimentos e rotinas operacionais, em especial no que tange à identificação e avaliação dos pontos de controle.

Página 1 de 7

**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Izaltino Poggi, nº 265, 2º andar, Prado, Gravatá-PE, CEP: 55.642-160

E-mail: [controladoriageral@prefeituradegravata.pe.gov.br](mailto:controladoriageral@prefeituradegravata.pe.gov.br)

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATÁ** - Telefone Controladoria: (81) 3299-1899 – Ramal 1001

GABINETE DO PREFEITO – PAÇO MUNICIPAL

Telefone Ouvidoria: 0800 000 0349

RECEBIDO EM 30, 08, 22

HORÁRIO: 09.22

FUNCIONÁRIO(A): *Flávia Souza*

SECRETARIA DE FINANÇAS  
RECEBIDO EM 30/08/22  
EDILENE MARTINS  
MATR 3346  
*Edilene*

## CONTROLADORIA GERAL DE GRAVATÁ

Passamos a Encaminhar a Recomendação nº 002/2022.

**EMENTA: OBRIGATORIEDADE DE EMPENHO PRÉVIO À REALIZAÇÃO DA DESPESA, AUSÊNCIA DE COBERTURA CONTRATUAL, COBERTURA CONTRATUAL NULA, DIREITO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA, POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR.**

**CONSIDERANDO** que o art. 60 da Lei nº 4.320/64 veda a realização de despesa sem prévio empenho.

**CONSIDERANDO** o entendimento jurisprudencial do TCU que indica: *É ilegal a autorização para realizar despesa sem a emissão de prévio empenho, pois contraria o art. 60 da Lei 4.320/1964. Acórdão 423/2011-Plenário.*

**CONSIDERANDO** também o entendimento do TCU que indica: *A assunção de dívida com fornecedores originária de despesas não registradas na contabilidade indica que essas foram realizadas sem prévio empenho e não observaram o princípio contábil da competência, o que viola o art. 42 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e os artigos 35, 60, 88 e 90 da Lei 4.320/1964. Acórdão 11461/2011-Segunda Câmara.*

**CONSIDERANDO** que o processamento da despesa possui seus requisitos e formalidades previamente definidas na legislação administrativa. Devendo o gestor público planejar, e executar previamente os atos necessários para a contratação e a efetiva e regular realização da despesa.

Página 2 de 7

**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Izaltino Poggi, nº 265, 2º andar, Prado, Gravata-PE, CEP: 55.642-160

E-mail: [controladoriageral@prefeituradegravata.pe.gov.br](mailto:controladoriageral@prefeituradegravata.pe.gov.br)

Telefone Controladoria: (81) 3299-1899 – Ramal 1001

Telefone Ouvidoria: 0800 000 0349

## CONTROLADORIA GERAL DE GRAVATÁ

**CONSIDERANDO** que a lei 8.666/93, excepciona no parágrafo único do Art.59, que em caso de declaração de nulidade do contrato, tal nulidade, não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este 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.

**CONSIDERANDO** também sob esse aspecto o entendimento do STJ, abaixo transcrito que entende que nos casos de comprovada má fé do fornecedor, e nos casos de necessária indenização a mesma deverá ocorrer com a exclusão do lucro do fornecedor de má-fé, a fim de que o mesmo não se beneficie da própria má fé.

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO DE COBRANÇA. LICITAÇÃO. NULIDADE. CONCORRÊNCIA DO PARTICULAR. OBRA EFETIVAMENTE ENTREGUE CONFORME AS ESPECIFICAÇÕES DO EDITAL. INDENIZAÇÃO. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 49 DO DECRETO-LEI 2.300/86 (ATUAL ART. 59 DA LEI 8.666/93).*

(...)

*3. Em relação ao contratado de má-fé, não lhe é retirada a posição normal de quem sofre com a declaração de invalidade do contrato - retorno ao estado anterior, prevista no caput do artigo 49 do Decreto-Lei 2.300/86. Esse retorno faz-se com a recolocação das partes no estado anterior ao contrato, o que por vezes se mostra impossível, jurídica ou materialmente, como ocorre nos autos (obra pública), pelo que as partes deverão ter seu patrimônio restituído em nível equivalente ao momento anterior, no caso, pelo custo básico do que foi produzido, sem qualquer margem de lucro. Ementa do REsp 1153337 (STJ. Segunda Turma. Rel. Min. Castro Meira. Julgado em 15.05.2012. DJe de 24.05.2012)*

## CONTROLADORIA GERAL DE GRAVATÁ

**CONSIDERANDO** que em tese, quando da ocorrência de superveniência de declaração de nulidade contratual não há desacordo com a vedação do art. 60 da Lei 4.320/64, posto que, há prévio empenho elaborado. O oposto se observa quando da ocorrência de indenização ao contratado em caso de inexistência de relação contratual prévia. Seja por expiração do prazo contratual, seja por existência de contrato verbal, ou outros meios, ainda que urgentes, que permitiram a realização da despesa. Casos conhecidos doutrinariamente como despesas realizadas sem cobertura contratual.

**CONSIDERANDO** que nos casos citados no ponto anterior, a jurisprudência entende pelo reconhecimento de dívida e consequente pagamento a fim de evitar o enriquecimento ilícito da administração.

Conforme se observa da *"Orientação Normativa n. 4, de 12 de abril de 2009 - AGU "A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de **reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa".***

Conforme se observa no entendimento do TCU que se posicionou no sentido de que **é devido o pagamento de serviço extraordinário efetivamente prestado, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, observando-se o disposto na Lei nº 8.112/1990 e demais legislações pertinentes, quanto à possibilidade de punição do responsável e/ou do servidor pela execução indevida. (Item 9.2.2, Acórdão nº 43/2007-TCU Plenário).**

**CONSIDERANDO** que do reconhecimento da obrigação de indenizar decorre por consequência de um reconhecimento da administração de que o processamento adequado da contratação e da despesa foi em algum momento descumprido. Tal reconhecimento é atrelado com a

## CONTROLADORIA GERAL DE GRAVATÁ

possível responsabilização do gestor que lhe deu causa, conforme itens acima.

**CONSIDERANDO** também que o TCU, ainda apresenta outras jurisprudências quanto ao assunto, vejamos: *“Nos casos de reconhecimento de dívida por serviços realizados sem cobertura contratual válida deve ser verificado se o valor a ser pago está em conformidade com os praticados pelo mercado, se foi apresentado documento fiscal da contratada interessada, assim como providenciado o atesto à despesa por servidor que tenha condições de reconhecer que os serviços foram efetivamente prestados. Acórdão 2414/2011-Primeira Câmara.*

**QUANTO AO ASSUNTO** o TCE-PE vem aplicando multa aos gestores quando a utilização de termo de ajuste para reconhecimento de dívida é utilizada de forma contumaz e/ou em conjunto com outras irregularidades, como podemos observar nos acórdãos a seguir:

*ACÓRDÃO Nº 748 / 2021 IRREGULARIDADES NAS CONTRATAÇÕES E PAGAMENTOS, FALTA DE REGISTRO NO SAGRES, CLASSIFICAÇÃO ERRÔNEA DAS DESPESAS, DESCONFORMIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS, PUBLICAÇÕES INTEMPESTIVAS.. 1. Irregularidade na execução de contratos; 2. **Uso indevido de Termos de Ajuste de contas para justificar pagamentos;** 3. Irregularidades em formalização de processos de dispensa de licitação; 4. Ausência de registro no SAGRES; 5. Irregularidades na classificação de despesas; 6. Desconformidades na documentação de Prestação de contas; 7. Publicação intempestiva de contratos e termos aditivos.*

*ACÓRDÃO Nº 230 / 2017 CONSIDERANDO as irregularidades encontradas no Contrato nº 86/2013, firmado em decorrência da adesão à Ata de Registro de Preços nº 01/2012-SADGP/Pregão Eletrônico nº 008/2011-CPLS, celebrado após o encerramento da vigência da ata e*

## CONTROLADORIA GERAL DE GRAVATÁ

*com termos aditivos de prorrogações de prazo formalizados com datas retroativas, configurando, no período entre o final da vigência contratual e a formalização do termo aditivo, na execução de serviço sem cobertura contratual, em afronta ao estabelecido no art. 12, § 4º, do Decreto Municipal nº 27.070/2013 e no art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993;*

*ACÓRDÃO Nº 743 / 2021 TERMO DE AJUSTE DE CONTAS. MULTA. 1. Termo de Ajuste de Contas firmado de forma irregular constitui motivo de aplicação de multa. Considerando a assinatura do Termo de Ajuste de Contas nº 008/2018, sem que o direito da empresa contratada ao recebimento do valor de R\$ 1.959.307,74 estivesse configurado, inclusive com análise contrária da área técnica do DER e com potencial de causar vultoso dano ao erário, achado que motiva a irregularidade da auditoria especial e a aplicação de multa com fundamento no art. 73, III, da Lei Orgânica no valor de R\$ 8.819,00, que corresponde a 10% do limite vigente no mês de maio de 2021;*

**CONSIDERANDO** também as determinações do Tribunal de Contas do Estado para órgãos quando que se utilizaram do respectivo instrumento jurídico ao indicar:

*Promova o devido e necessário planejamento das contratações e respectivas prorrogações, a fim de se evitar a prestação de serviços sem lastro contratual e o uso inadequado do Termo de Ajuste de Contas; ACÓRDÃO Nº 215 /18;*

*Promover o devido e necessário planejamento das contratações, a fim de se evitar o uso inadequado do Termo de Ajuste de Contas (A3.1); ACÓRDÃO Nº 516 / 2022.*

## CONTROLADORIA GERAL DE GRAVATÁ

Vimos a recomendar:

- A) Que se promova o devido, tempestivo e adequado planejamento das contratações a fim de evitar a realização de despesas sem cobertura contratual e o consequente inadequado uso do termo de ajuste de contas ou instrumento similar.
- B) Que se abstenha de realizar despesa sem prévio empenho.

Atenciosamente,



**BRUNO CÉSAR FERREIRA DA SILVA**  
CONTROLADOR GERAL DO MUNICÍPIO