



**ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 06/2010 - CGM**

São Luis, 17 de novembro de 2010.

**ASSUNTO: Elemento de Despesa correspondente à despesa realizada sem a devida cobertura contratual.**

1. A presente Orientação Técnica tem por objetivo estabelecer procedimento uniforme para os Órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal, sobre o Elemento de Despesa a ser utilizado nos casos de realização de despesa sem a devida cobertura contratual.

2. Inicialmente, lembramos que a Lei nº 8.666/93, em seu art. 60, Parágrafo único, declara 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, feitas em regime de adiantamento"*. Dessa forma, é dever da administração pública celebrar os devidos contratos, quando for realizar despesas com aquisições de bens ou prestações de serviços, salvo para os casos especificados em lei.

A respeito da realização de despesa sem cobertura contratual, que caracteriza contrato verbal, o Tribunal de Contas da União assim tem se manifestado ao longo dos exercícios:

Decisão nº 301/1997 - 2ª Câmara

(...) c) evite a realização de pagamentos sem cobertura contratual, salvo na hipótese de pequenas compras de pronto pagamento, por caracterizar-se contrato verbal, procedimento vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93 (...)

Decisão nº 119/1998 - 2ª Câmara

(...) considerar que a prorrogação tácita do contrato tem natureza de contrato nulo e, portanto, faz incidir a determinação legal no sentido de considerar nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a administração (...).

Acórdão nº 1.705/2003 - Plenário

(...) abstenha-se de realizar despesa sem prévio empenho e de efetuar contratações verbais, consoante as disposições do parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93 e art. 60 da Lei nº 4.320/1964. (grifo nosso)



PREFEITURA DE SÃO LUÍS  
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Fis. N° 37

Rubrica

3. Por outro lado, caso a administração pública se beneficie de despesas efetivamente realizadas por terceiros, em que o contrato fora celebrado, porém considerado nulo, ou sem a devida cobertura contratual, ainda que por interesse público, deve-se efetuar o respectivo pagamento, ou seja, indenizar o credor pelos serviços que foram prestados ou bens que foram entregues, com respectiva e prévia regular liquidação e com o devido atesto, conforme determina o art. 62 da Lei nº 4.320/64. Ademais, cabe à administração apurar a responsabilidade de quem deu causa à realização da supracitada despesa.

A assertiva fundamenta-se no art. 59, *caput* e Parágrafo Único da Lei nº 8.666/93, descritos a seguir:

**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 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. (grifo nosso)

Outro fator preponderante que corrobora no entendimento quanto ao dever de indenizar, para evitar o enriquecimento ilícito por parte da administração, encontra-se nas decisões e julgados do Tribunal de Justiça do Maranhão e Superior Tribunal de Justiça, como expostos a seguir:

TJ/MA. APC nº 113392000. 3ª Câmara Cível. DJ 12.09.2000.

(...) o descumprimento do acordo por parte do município, não arcando o erário municipal sequer com os gastos da obra. Indenização do contrato pelo prejuízo material. Malgrado não ter sido realizado o procedimento licitatório, o poder municipal não se exime de arcar pelo menos com os gastos empreendidos na construção, até porque é comum nas cidades interioranas a contratação verbal pelo prefeito para a realização de obra pública. Inadmissível o locupletamento ilícito do poder contratante em detrimento do patrimônio do apelado, cabendo a este, portanto, ressarcir-se em face do prejuízo material. Apelo improvido.

STJ. Ag. Rg. No RE nº 491.358/SP (2002/0155317-1). 2ª Turma. DJ 30.06.2003.

(...) do exame dos artigos 39 e 49 do Decreto-Lei nº 2.300/86, vigente à época, conclui-se que a anulação da licitação, com a conseqüente nulidade do contrato, opera efeitos *ex tunc*. No entanto, a Administração deve indenizar a empresa contratada pela execução de etapas das obras ajustadas até a data da declaração de nulidade, ainda que a anulação do contrato tenha ocorrido por utilização de documento fraudado pela empresa, como na hipótese em exame.



PREFEITURA DE SÃO LUÍS  
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Fls. nº 38  
Rubrica

Com efeito, recebida a prestação executada pelo particular, não pode a Administração se locupletar indevidamente e, com fundamento na nulidade do contrato, requer a devolução de valores pagos por obras já realizadas, o que configura violação ao próprio princípio da moralidade administrativa. (grifo nosso)

STJ. AGRESP nº 303.730/AM. DJ 02.12.2002.

Para a exata aplicação do artigo 59, parágrafo único da Lei nº 8.666/93, necessário se faz a aferição de quem foi o culpado pela realização do contrato administrativo irregular, o que implica no exame do quadro fático-probatório constante nos autos. Incide, pois, a Súmula nº 07/STJ.

Ademais, a Administração não pode locupletar-se indevidamente em virtude de nulidade de contrato administrativo, devendo indenizar o particular pelos serviços prestados ou pelas obras realizadas. (grifo nosso)

4. Quanto à classificação da despesa e definição de seu elemento, inicialmente cabe lembrar que, para a adequada execução orçamentária devem ser observadas a Lei nº 4.320/64, Leis Orçamentárias e normas emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, órgão central de contabilidade da União, responsável por editar preceitos gerais de consolidação das contas públicas.

5. No caso em comento, a definição do Elemento de Despesa para efeito de empenho, correspondente à despesa realizada sem cobertura contratual ou com contrato considerado nulo, dependerá de duas situações, ou seja, quando a despesa for realizada e reconhecida no mesmo exercício e, quando realizada em um exercício, mas reconhecida em exercício posterior.

6. A definição do Elemento de Despesa a ser utilizado, quando a despesa for realizada e reconhecida no mesmo exercício, será o Elemento específico que identifique e caracterize o objeto de gasto, como por exemplo: aquisição de material de consumo, será o "30 - Material de Consumo"; prestação de serviços de pessoa jurídica, será o "39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica"; e construção ou ampliação de bens imóveis, será o "51 - Obras e Instalações". Ressalta-se que cada despesa deve ser enquadrada no respectivo elemento, consoante ao disposto nas Portarias STN nºs 163/2001 e 448/02.

Destaca-se ainda, que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, conforme preceitua o art. 60 da Lei nº 4.320/64. Tendo-se, portanto, que o empenho é sempre *ex ante*.

7. No que tange à definição do Elemento de Despesa a ser utilizado, quando a despesa for realizada em um exercício financeiro, mas reconhecida em exercício posterior, será o "92 - Despesas de Exercícios Anteriores", segundo estabelece o art. 37 da Lei nº 4.320, de 1964, descrito a seguir:

**Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-**



PREFEITURA DE SÃO LUIS  
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Fls. Nº 39

R. D. 10/11

las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Alerta-se que é necessário obedecer, sempre que possível, a ordem cronológica, e efetuar expressamente o reconhecimento da despesa por parte de seu Ordenador que em sua gestão venha a emitir a ordem de pagamento.

8. A respeito da possibilidade de classificar a despesa realizada sem cobertura contratual ou com contrato considerado nulo, no Elemento de Despesa "93", ou seja, em Indenizações e Restituições, cabe trazeremos à baila os tipos de despesa que nele são enquadrados, conforme prescrito no Anexo II da Portaria STN nº 163/2001 e exposto a seguir:

**Despesas com indenizações, exclusive as trabalhistas, e restituições, devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive devolução de receitas quando não for possível efetuar essa devolução mediante a compensação com a receita correspondente, bem como outras despesas de natureza indenizatória não classificadas em elementos de despesas específicos.**

Neste Elemento, como supracitado, estão enquadradas as despesas de natureza indenizatória, exclusive as trabalhistas, e as que não puderem ser classificadas em elementos de despesas específicos, tais como: ajuda de custo a pessoal civil, indenização de transporte, indenização de moradia, remoção de pessoal civil (ato pelo qual o servidor passa a ter exercício em outra unidade do mesmo órgão ou em outro órgão da Administração Municipal, no âmbito do mesmo quadro de pessoal, conf. art. 58 da Lei Municipal nº 4.615/2006), e indenização por danos causados a patrimônio. Ademais, também estão guarnecidas as despesas correspondentes à devolução de receitas, como: devolução de saldo de convênio à concedente, ressarcimento de assistência médica/odontológica, e ressarcimento de mensalidades.

Assim também tem entendido a Secretaria do Tesouro Nacional, em nota de resposta à consulta formulada por este Órgão de Controle Interno, nas descrições das despesas pelo Governo Federal quando se utiliza desse elemento e, principalmente na formação do Plano de Contas da Administração Pública Federal.

9. Ante ao contexto, importa ainda esclarecer que esta classificação da despesa quanto à sua natureza e elemento, não descaracteriza a instrução processual em seu aspecto indenizatório, mas visa demonstrar a realidade do objeto de despesa efetivamente ocorrido, ou seja, evidenciar o objeto genuinamente gasto, bem como propiciar elementos para melhor compreensão e avaliação da execução



PREFEITURA DE SÃO LUIS  
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Fis. Nº 40

Rubrica [assinatura]

orçamentária e, apresentar a consolidação das contas públicas de forma mais legítima.

É a orientação. À consideração superior.

JACKSON DOS SANTOS CASTRO  
Coordenador de Auditoria de Normas Técnicas

De acordo. Encaminhe-se à Controladora Geral em exercício.

MÁRCIA REGINA BRANDÃO DE PAIVA  
Superintendente de Prestação de Contas e Normas Técnicas

De acordo. Encaminhe-se aos Órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal.

MARIA MARPHISA B. M. FROTA  
Controladora Geral do Município - em exercício