



Ministério da Infraestrutura
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Diretoria de Administração e Finanças

RECOMENDAÇÃO DAF Nº 08/2019 – Necessidade de prévio empenho para liquidação de despesas

1. A aquisição de bens e serviços pela Administração Pública é necessariamente precedida de licitação, conforme disposto na Lei 8.666/1993, mediante assinatura de contrato administrativo e prévio empenho de despesa.
2. O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispõe que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, *nos termos da lei*.
3. Após o procedimento licitatório, o ajuste é reduzido à termo, em procedimento formal (contrato), nos termos da Lei 8.666/1993:
*“Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.
Parágrafo único. **É 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.*
4. Nesse sentido, a licitação é a regra para a contratação de terceiros pelo Poder Público, sendo indispensável **o prévio empenho da despesa, a fim de garantir a liquidação do compromisso assumido** pois, de acordo com o artigo 60 da Lei nº 4.320/1964, **“É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.**
5. “Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar”. (§ 2º do art. 60 da Lei nº 4.320/64).
6. “É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento”. (§ 3º do art. 60 da Lei nº 4.320/64).
7. “Para cada empenho será extraído um documento denominado ‘Nota de Empenho’ que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria”. (art. 61 da Lei 4.320/64)



Ministério da Infraestrutura
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Diretoria de Administração e Finanças

8. O empenho será formalizado no documento 'Nota de Empenho', do qual constará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária e o acompanhamento da programação financeira.
9. O valor do empenho não poderá exceder o saldo da dotação, visando assegurar que o crédito próprio comporte a despesa.
10. Nos casos de prestação de serviços e aquisição de bens, sem cobertura contratual, a Orientação Normativa da Advocacia Geral da União nº 04/2009 (AGU) determinou que **"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."**
11. De acordo com o artigo 59 da Lei 8.666/1996:
*"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."*
12. Dessa maneira, o procedimento de Reconhecimento de Dívida é destinado à liquidação de despesas de ajustes realizados sem empenho e/ou sem contrato, que apesar de nulas, não exoneram a Administração do dever de indenizar.
13. Ressalta-se neste momento que o **Reconhecimento de Dívida é procedimento excepcional**, sendo indispensável a apuração da responsabilidade de quem deu causa à prática de obter a prestação de serviço ou compra de bens, sem a devida cobertura contratual.
14. Sobre o assunto, importa frisar que **haverá apuração de responsabilidade ainda que exista contrato, mas este não tenha cobertura válida**, como o prazo de vigência expirado, ou por término das hipóteses de prorrogações ou aditivos.
15. Nesse sentido, destaca-se que **fraude à lei de licitações, é ação criminosa, conforme dispõe o artigo 89, da Lei nº 8.666/93:**



Ministério da Infraestrutura
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Diretoria de Administração e Finanças

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

16. Assim, a prática excessiva de ajuste sem o devido empenho da despesa, e/ou sem contrato, não é aceitável, pois estar-se-ia substituindo a licitação por outra espécie de remuneração ou obrigação pelo Poder Público, sem as formalidades legais.

17. Diante do exposto, esta Diretoria de Administração de Finanças recomenda às Diretorias, Coordenações-Gerais e Superintendências Regionais do DNIT, a estrita observância das considerações supracitadas, objetivando o regular cumprimento da lei, bem como a inclusão da **data da vigência do contrato** no Quadro de Solicitação de Empenho.

Atenciosamente,

Brasília, 25 de junho de 2019.



MARCIO LIMA MEDEIROS
Diretor de Administração e Finanças