

# Reflexões sobre a possibilidade de compensação entre débitos e créditos oriundos das Leis n.º 8.666/93 e 14.133/21 e os impactos sobre a ordem cronológica de pagamentos

Matheus Barbosa de Oliveira e Silva<sup>1</sup>  
Viviane Mafissoni<sup>2</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Segundo a Lei n.º 10.406, de 2002 (Código Civil), a compensação é uma forma de adimplemento e extinção de obrigações. Nos termos do art. 368, temos (BRASIL, 2002): “Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem”.

Esse instituto, de natureza eminentemente privada, é aplicável aos contratos administrativos, dado que tanto a Lei n.º 8.666, de 1993 (BRASIL, 1993), quanto a Lei n.º 14.133, de 2021 (BRASIL, 2021), assim dispõem:

Lei n.º 8.666, de 1993

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, **aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.** (grifamos)

Lei n.º 14.133, de 2021

---

<sup>1</sup> Mestre em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Espírito Santo. Especialista em Direito Administrativo e Controladoria e Finanças Públicas pela Faculdade Educamais. Bacharel em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Espírito Santo. Analista Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região desde 2021. Possui experiência como pregoeiro, presidente de comissão de licitação, fiscal e gestor de contrato, membro de equipe de planejamento das contratações, gestor financeiro e ordenador de despesas. Foi servidor da Universidade Federal do Espírito Santo e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Autor de artigos sobre licitações e contratos. Colunista do perfil @jurisprudencia.tcu E-mail: matheusbos@gmail.com

<sup>2</sup> Especialista em Direito Público; Membro do Instituto Nacional da Contratação Pública; Analista de Políticas Públicas e Projetos do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul desde 2010, atuando como pregoeira, coordenadora da equipe de aplicação de penalidades a licitantes, diretora responsável pelo planejamento de compras por registro de preços e gestão de atas, cadastro de fornecedores e penalidades e subsecretária adjunta da Central de Licitações do RS; Atualmente em exercício no Governo Federal como Chefe do Serviço de Compras Centralizadas da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH, vinculada ao Ministério da Educação; Estudou sobre Mecanismos de Controle e Combate à Corrupção na Contratação Pública (Ulisboa - Portugal - 2019); Professora de pós-graduação da Escola Mineira de Direito; Autora de artigos e palestrante sobre temas que envolvem compras públicas; Colunista do Portal Sollicita e do Observatório da Nova Lei de Licitações; Premiada como melhor relato técnico sobre a centralização de compras em estatal de âmbito nacional do Grupo de Trabalho Governança em Gestão de Riscos e Integridade do IX encontro Brasileiro de Administração Pública (2022); Pesquisadora do tema infrações e sanções administrativas. E-mail: vivi.mafissoni@gmail.com

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e **a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.** (grifamos)

Logo, nos contratos firmados entre a Administração Pública e os particulares, parece-nos incontestemente a possibilidade de aplicação da compensação caso as partes sejam, simultaneamente, credora e devedora uma da outra.

Normalmente, a contratada se encontra na posição de credora quando prestou serviços no âmbito de um contrato administrativo e por eles ainda não fora devidamente remunerada. Em contrapartida, a qualificação de devedora ocorre após a aplicação de uma sanção administrativa de cunho pecuniário: uma multa, que pode ser de natureza moratória, quando do atraso no cumprimento de determinada obrigação, ou compensatória, para compensar o órgão ou entidade por danos causados pelo licitante ou pela contratada<sup>3</sup>.

A Administração Pública, por sua vez, é devedora quando usufrui de determinado bem ou prestação de serviço fornecida pela contratada e não a remunera nos termos do pactuado, sendo credora quando, por meio de seu poder extroverso, aplica uma sanção pela demora em receber determinado objeto, pelo descumprimento de condições previstas no edital ou contrato ou quando sofre danos em virtude do descumprimento contratual por parte do licitante ou da contratada.

Ocorre que os regimes das Leis n.º 8.666/93 e 14.133/21 apresentam disposições sem correspondência integral no que tange às cláusulas do contrato administrativo e ao processo administrativo sancionador. Dessa feita, é razoável supor que tais créditos e débitos transitam por processos formativos diferentes.

Nessa esteira, é cabível o questionamento: há possibilidade de se compensarem débitos e créditos oriundos desses diferentes regimes a fim de se extinguirem total ou parcialmente as obrigações recíprocas? Em caso afirmativo, quais os desdobramentos dessa compensação? Haveria impactos na ordem cronológica de pagamentos?

---

<sup>3</sup> Para melhor compreensão, recomenda-se a leitura do texto disponível em <https://zenite.blog.br/a-previsao-de-clausulas-de-sancao-pecuniaria-nos-contratos-administrativos/>

O objetivo do presente artigo é discutir a compensação de débitos e créditos entre a Administração Pública e o particular frente à coexistência dos regimes das Leis n.º 8.666/93 e 14.133/21, em razão, por expressa previsão constante do artigo 190 da Lei n.º 14.133/21, destacando que contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

## **2. A NATUREZA JURÍDICA E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS SANÇÕES PECUNIÁRIAS DAS LEIS N.º 8.666/93 E 14.133/21**

Primeiramente, convém esclarecer que, no presente artigo, o objeto de estudo cinge-se aos débitos e créditos de natureza não tributária, especificamente os oriundos de contratos administrativos. Segundo a Lei n.º 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN) (BRASIL, 1966):

Art. 139. O crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta.

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Assim, por exclusão, os créditos não tributários são aqueles oriundos de fatos geradores não relacionados à cobrança de tributos e de seus adicionais e multas.

No campo de tais créditos, interessam-nos aqueles, como dito, decorrentes de uma relação jurídica específica entre um órgão ou entidade pública e um particular.

Na Lei n.º 8.666/93, o “microssistema” de sanções pecuniárias recebe o seguinte tratamento (BRASIL, 1993):

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

Art. 80. A rescisão de que trata o inciso I do artigo anterior [unilateral] acarreta as seguintes conseqüências, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei:

[...]

III - execução da garantia contratual, para ressarcimento da Administração, e dos valores das multas e indenizações a ela devidos;

IV - retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração.

## **Seção II Das Sanções Administrativas**

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

[...]

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

[...]

Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

[...]

f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa;

Dos dispositivos colacionados, as principais conclusões que extraímos são as seguintes:

- a) tanto a multa de mora quanto a compensatória precisam estar previstas no instrumento de contrato (arts. 55, inc. VII, art. 86, *caput*, e art. 87, inc. II);
- b) o regular processo administrativo sancionador, com a observância do contraditório e da ampla defesa, é condição *sine qua non* para a aplicação da multa, seja ela moratória ou compensatória (art. 86, § 2º);
- c) a letra da lei impõe uma ordem de preferência para a satisfação da multa, qual seja: o desconto da garantia contratual, se houver (art. 86, § 2º), os pagamentos eventualmente devidos pela Administração e a cobrança judicial (art. 86, § 3º);
- d) a multa pode ser aplicada em cumulação com outras sanções (art. 87, § 2º); e
- e) os prazos de defesa prévia e de recurso são de 5 (cinco) dias úteis (art. 87, § 2º e art. 109, inc. I, alínea 'f').

Quanto à ordem de preferência arrolada na alínea 'c' acima, convém mencionar que a doutrina, em interpretação sistemática do art. 80 da Lei n.º 8.666/93, vem entendendo que não há obrigatoriedade de segui-la. No entendimento da Consultoria Zênite (2016):

Essa compreensão baseada nos termos literais da norma, no sentido de estabelecer uma gradação obrigatória a ser seguida para a quitação das multas, não parece ser a melhor.

Em vez de concluir que o procedimento para a cobrança da multa moratória regularmente aplicada deva ser sempre este, ou seja, primeiro executar a garantia contratual, para somente depois descontar

eventual diferença de pagamentos devidos à contratada, entende-se que a Lei nº 8.666/93 estabeleceu formas possíveis de serem empregadas pela Administração, mas sem fixar uma ordem para sua aplicação. Sob esse enfoque, fica a Administração autorizada a escolher o procedimento de cobrança que, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, se mostrem mais eficientes para a cobrança da multa moratória, entre aqueles previstos nos parágrafos do art. 86.

Essa compreensão encontra amparo na interpretação sistemática da lei. E, nesse exame, é fundamental tomar como base a regra contida no art. 80, incs. III e IV, da Lei nº 8.666/93, os quais colocam em pé de igualdade, como efeitos da rescisão, a possibilidade de a Administração reter créditos e executar as garantias prestadas pelo contratado, visando à recomposição dos prejuízos provocados pelo inadimplemento.

Marçal Justen Filho, ao tratar da cobrança da multa moratória, defende ideia similar, ao sustentar:

*o valor da multa será compensado com os créditos que o particular tiver a receber. Se insuficientes esses créditos, a Administração poderá recorrer à garantia e promover a cobrança judicial, nos termos aludidos no comentário ao art. 80, III. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 880.)*

É dizer: uma vez aplicada a multa, a Administração poderá decidir entre executar a garantia, descontar créditos ou cobrá-la administrativa/judicialmente, sem que uma alternativa obrigatoriamente prefira a outra.

Dessa forma, há opinião doutrinária no sentido de conceber que a Administração, conforme critérios de oportunidade e a conveniência, efetue primeiramente a compensação entre débitos e créditos e, posteriormente, caso necessário, acione a garantia e a cobrança judicial.

Por conseguinte, já em relação às disposições atinentes ao tema na Lei n.º 14.133, de 2021 (BRASIL, 2021), temos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

[...]

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

Art. 97. O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:

Art. 139. A extinção determinada por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei, as seguintes consequências:

[...]

III - execução da garantia contratual para:

a) ressarcimento da Administração Pública por prejuízos decorrentes da não execução;

b) pagamento de verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, quando cabível;

c) pagamento das multas devidas à Administração Pública;

d) exigência da assunção da execução e da conclusão do objeto do contrato pela seguradora, quando cabível;

IV - retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração Pública e das multas aplicadas.

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - impedimento de licitar e contratar;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;

V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

[...]

§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.

[...]

§ 7º As sanções previstas nos incisos I, III e IV do caput deste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente com a prevista no inciso II do caput deste artigo.

§ 8º Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

§ 9º A aplicação das sanções previstas no caput deste artigo não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública.

Art. 157. Na aplicação da sanção prevista no inciso II do caput do art. 156 desta Lei, será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação.

Art. 162. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato.

Parágrafo único. A aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta Lei.

Art. 163. É admitida a reabilitação do licitante ou contratado perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, exigidos, cumulativamente:

I - reparação integral do dano causado à Administração Pública;

II - pagamento da multa;

III - transcurso do prazo mínimo de 1 (um) ano da aplicação da penalidade, no caso de impedimento de licitar e contratar, ou de 3 (três) anos da aplicação da penalidade, no caso de declaração de inidoneidade;

IV - cumprimento das condições de reabilitação definidas no ato punitivo;

V - análise jurídica prévia, com posicionamento conclusivo quanto ao cumprimento dos requisitos definidos neste artigo.

Art. 166. Da aplicação das sanções previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 156 desta Lei caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação.

Na Lei n.º 14.133/21, é possível extrair as seguintes diferenças em relação à Lei n.º 8.666/93:

- a) os incisos do art. 139 não impõem uma ordem de preferência. Assim, a providência do inc. III (execução da garantia) não precisa anteceder a do inc. IV (retenção dos créditos decorrentes do contrato). A bem da verdade, em interpretação sistemática com o art. 156, § 8º, entendemos que o legislador intencionou promover a compensação entre débitos e créditos como a primeira medida; em caso de insuficiência, aí sim será cabível o desconto da garantia e a cobrança judicial;
- b) ao contrário da Lei n.º 8.666, a Lei n.º 14.133 prevê intervalo percentual de multa - entre 0,5% e 30% do valor contratado licitado ou decorrente de contratação direta (art. 156, § 3º);
- c) há previsão expressa de conversão da multa moratória em compensatória (art. 162, parágrafo único); e
- d) os prazos de defesa e de recurso foram ampliados para 15 (quinze) dias úteis (art. 157 e 166, *caput*).

Dessarte, a Lei n.º 14.133/21, aparenta ter trazido à baila mais dispositivos explícitos acerca das multas, contribuindo para ampliação da segurança jurídica para o licitante ou contratado e para a própria Administração Pública.

Acerca do disposto na alínea 'a', vejamos os ensinamentos de Diego Ornellas Gusmão (SARAI, 2022, p. 1317):

Uma das formas mais rápidas e eficientes de se obter o ressarcimento pelos prejuízos causados pela contratada é o encontro de contas entre o prejuízo causado e eventuais créditos que o particular ainda tenha em face da Administração, utilizando o instituto da compensação.

**Note-se que o inc. IV do art. 139 da LLC é uma medida acautelatória que visa a compensação entre os créditos da Administração em decorrência dos prejuízos causados pelo contratado com os créditos que este tem a receber, na pendência da apuração do inadimplemento.** A própria necessidade de obediência ao princípio do contraditório acarreta uma maior delonga. Se o particular dispusesse de créditos ainda por receber, os prazos para pagamento deles se esgotariam muito antes de exaurido o procedimento administrativo de apuração das perdas e danos. A Administração teria o dever de liquidar os créditos pendentes do particular, sem efetuar a compensação, o que é um contrassenso, considerando as incertezas de não se encontrar bens da contratada para ressarcir o erário. (**grifamos**)

Logo, ainda que existam diferenças processuais entre as multas decorrentes das Leis n.º 8.666/93 e 14.133/21, como a ampliação dos prazos de defesa e de recurso, a essência do processo formativo é similar: trata-se de sanções de natureza pecuniária, que precisam estar previstas em instrumento convocatório e de contrato e somente são exigíveis quando percorrem o devido processo legal e fazem coisa julgada formal perante a Administração Pública<sup>4</sup>.

### 3. O INSTITUTO DA COMPENSAÇÃO E SUA APLICAÇÃO EM CONTRATOS DISTINTOS

Discutida a natureza e o processo formativo das multas, esmiucemos o instituto da compensação.

Recuperando o requisito do art. 368 do Código Civil, temos a seguinte condição: duas pessoas devem ser, simultaneamente, credora e devedora uma da outra. Somado a isso, o art. 369 do Código Civil assim dispõe (BRASIL, 2002): “A compensação efetua-se entre dívidas líquidas, vencidas e de coisas fungíveis”.

É dizer: a compensação é um “encontro de contas”.<sup>5</sup> Tais contas precisam ser líquidas, ou seja, deve haver certeza quanto à existência e quanto ao valor

---

<sup>4</sup> Neste artigo, estamos adotando a expressão “coisa julgada formal” conforme as lições da Prof<sup>a</sup>. Maria Sílvia Zanella Di Pietro: o não cabimento de novos recursos na via administrativa, tornando imutável a sentença naquele específico processo, que, ainda assim, permite a possibilidade de revisão *ex officio* dos atos viciados por ilegalidade. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/Noticias/ConJur%20-%20Princ%C3%ADpios%20do%20processo%20judicial%20no%20processo%20administrativo.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/Noticias/ConJur%20-%20Princ%C3%ADpios%20do%20processo%20judicial%20no%20processo%20administrativo.pdf). Acesso em 5 fev. 2023.

<sup>5</sup> Constatado superfaturamento, é legítima a compensação de débitos e créditos existentes entre a Administração Pública e a empresa contratada, diante de indiscutível existência de dívidas recíprocas e das dificuldades inerentes ao processo de reparação de dano ao erário, bem como com fundamento no art. 54 da Lei 8.666/1993, que prevê a aplicação supletiva de normas do direito privado aos contratos administrativos, como é o caso do instituto da compensação, constante do art. 368 da Lei 10.406/2002 (Código Civil). O TCU apreciou tomada de conta especial acerca de superfaturamento verificado em contratos de locação celebrados entre o Município de Dourados/MS e empresa do ramo hospitalar, para implantação do Hospital da Mulher. Constatou-se haver duas ocorrências que deveriam ser consideradas para a correta apuração do prejuízo ao erário. A primeira, o superfaturamento levantado pelo Denasus nos valores de aluguel praticados tanto em relação ao imóvel quanto aos bens móveis utilizados no hospital. A segunda, a inadimplência, a partir de agosto de 2009, pela prefeitura, das mensalidades das locações, pois, por um período de 22 meses, houve a continuidade do uso dos bens pelo município, com o funcionamento regular do Hospital da Mulher. Diante desses

apurado. Além disso, precisam estar vencidas: a título de exemplo, uma nota fiscal ainda não paga, porém dentro do prazo de liquidação e pagamento, nos termos do contrato, não se configura como vencida<sup>6</sup>. E, por fim, a fungibilidade, no caso dos contratos administrativos, é patente: os créditos e débitos em questão são puramente monetários (multas pecuniárias e valores a receber).

Os débitos e créditos podem situar-se no bojo do mesmo contrato administrativo: de um lado, existem faturas vencidas; de outro, houve a aplicação de uma multa por inexecução contratual ou pelo descumprimento de determinada cláusula. Nesse caso, parece-nos incontroversa a possibilidade de compensação: cuida-se de duas pessoas jurídicas com dívidas recíprocas no âmbito da mesma relação contratual.

Situação que pode suscitar dúvidas é no caso de tais contas se situarem em contratos diferentes. Tomemos como exemplo um órgão que possui dois contratos com a mesma pessoa jurídica, contemplando dois objetos e avenças distintos.

Se a contratada for credora no contrato A e receber uma multa no contrato B, é possível realizar a compensação? Ou ainda, se a contratada for credora no contrato A e receber uma multa relativa a uma infração ocorrida na licitação com o mesmo órgão, é possível realizar a compensação?

Na inteligência de Luiz Carlos Correa Pereira Júnior (2022), há tal possibilidade:

Conclui-se e opina que há possibilidade da (sic) administração pública compensar os créditos e débitos de contratos distintos diante das sanções administrativas de multa contratual, respeitado o contraditório

---

fatos, e após requerimento da locadora, foram realizados distratos em janeiro de 2011. Considerando que havia débitos e créditos entre as partes contratantes, essas decidiram realizar a compensação dos valores. Sobre esse procedimento, o relator ressaltou: “*embora não haja previsão legal expressa para que seja realizado pela Administração Pública, é indiscutível a existência de dívidas recíprocas e, tendo em vista ser penoso, demorado e nem sempre frutífero o caminho processual para a reparação de dano ao erário, pode-se entender como legítima a aludida operação. Ademais, a Secex/MS bem mostrou que o art. 54 da Lei 8.666/1993 prevê a aplicação supletiva de normas do direito privado aos contratos administrativos, como é o caso do instituto da compensação, constante do art. 368 do Código Civil, e que esse entendimento foi adotado no Acórdão 3.408/2007-1ª Câmara*”. Não obstante, conforme apontado pela unidade técnica, houvera erro significativo nos cálculos da compensação, a favor da locadora, em razão de deixarem de ser considerados vários aspectos que acarretariam redução do valor devido pelo município. Ao final, o Colegiado, endossando a proposição do relator, deliberou, entre outras medidas, por determinar as novas citações e a reavaliação da situação dos agentes que concorreram para o dano em sua origem. Acórdão 1127/2017 Plenário, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro José Múcio Monteiro.

<sup>6</sup> Nesse sentido, o art. 63 da Lei n.º 4.320, de 1964, que conceitua a liquidação da despesa.

e a ampla defesa, e seja: a) ofertada a compensação após os descontos da garantia contratual; b) anuída a proposta de compensação pela Contratada; c) respeitado os limites de créditos e débitos disponíveis na extinção do negócio jurídico.

Neste artigo, como já trabalhado, discordamos da ideia de que a garantia necessita ser primeiramente exaurida para que se faça a compensação. Afora essa questão, concordamos com a necessidade de anuência da contratada para que ocorra a compensação em contratos distintos. Explica-se.

Tanto o art. 86, § 3º, da Lei n.º 8.666/93, quanto o art. 156, § 8º, da Lei n.º 14.133/21, levam à conclusão de que a compensação é providência auto executória da Administração, que dispensa a concordância do particular. E esse entendimento procede.

Ocorre que os artigos citados seguramente se referem ao bojo de um único contrato. E assim entendemos porque cada avença é um ajuste bilateral, autônomo, com obrigações recíprocas e com sua própria garantia contratual. Ademais, o instituto da compensação, aqui aplicável de maneira supletiva, é de natureza privada, campo em que impera a consensualidade.

Logo, para que se opere a compensação em contratos distintos, é imprescindível a aceitação do particular, sob pena de a Administração praticar conduta abusiva, ao arrepio da(s) lei(s).

Corroboramos com o nosso entendimento a manifestação jurídica da Advocacia-Geral da União (AGU), conforme ementa do PARECER n.º 31/2019/DECOR/CGU/AGU, que trata da possibilidade de cessão de crédito oriundo de contrato administrativo (BRASIL, 2019):

**PARECER n.º 31/2019/DECOR/CGU/AGU**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CESSÃO DE CRÉDITO ORIUNDO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. RESTRIÇÕES, FORMALIDADES E CAUTELAS. CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO DO

OBJETO CONTRATUAL PELA EMPRESA CONTRATADA.

I - A cessão de crédito decorrente de contrato administrativo é juridicamente viável, desde que não seja vedada pelo edital ou contrato.

II - A aplicação supletiva do Direito Civil autorizada pelo art. 54 da Lei n.º 8.666/93 possibilita a cessão de crédito na seara pública.

III - Determinadas cautelas e formalidades devem ser observadas na cessão de crédito no âmbito administrativo, sobretudo a celebração de termo aditivo entre a Administração e a contratada, a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista também por parte da cessionária, bem como a certificação de que a cessionária não se encontra impedida de licitar e contratar por ter sido punida com fundamento no art. 87, III ou IV, da Lei n.º 8.666/93, no art. 7.º da Lei n.º 10.520/2002 ou no art. 12 da Lei n.º 8.429/92.

IV - O crédito a ser pago à cessionária é exatamente aquele que seria destinado à cedente (contratada) pela execução do objeto contratual, com o desconto de eventuais multas, glosas e prejuízos causados à Administração, sem prejuízo da utilização dos institutos da conta vinculada e do pagamento direto previstos na Instrução Normativa SEGES/MP n.º 5/2017.

V - A cessão de crédito não afeta a execução do objeto contratado, que continuará sob a responsabilidade da empresa contratada.

Ora, se até a cessão consensual de crédito a terceiros é admitida na seara dos contratos administrativos, como decorrência da aplicação supletiva do Direito Civil, porque a compensação em contratos distintos com a *mesma pessoa jurídica* seria vedada? Esse entendimento seria descabido.

Considerando a natureza jurídica e o processo de formação dos créditos e débitos decorrentes de contratos administrativos, não vislumbramos óbice à possibilidade de compensação em contratos distintos e oriundos de regimes diferentes, um da Lei n.º 8.666/93 e outro da Lei n.º 14.133/21.

No Poder Executivo Federal, em 2020, foi editada a Instrução Normativa n.º 43, do Ministério da Economia (IN 43/2020<sup>7</sup>), que tratou, dentre outros tópicos, da compensação de multas administrativas das Leis n.º 8.666/93 e 10.520/02. Nos termos do Capítulo IV dessa instrução (BRASIL, 2020):

#### CAPÍTULO IV COMPENSAÇÃO DO DÉBITO

##### **Requerimento da compensação**

Art. 8º Poderá haver compensação total ou parcial dos débitos de que trata esta Instrução Normativa, com os créditos devidos pela Administração **decorrentes do mesmo contrato ou de outros**

---

<sup>7</sup> Deixamos claro que a norma já restou revogada. Entretanto, vale a contextualização.

**contratos administrativos que o interessado possua com o mesmo órgão ou entidade sancionadora.**

**§ 1º O pedido de compensação poderá ser formalizado pelo interessado, sem prejuízo da possibilidade de a Administração fazê-lo de ofício,** acompanhado da relação dos contratos vigentes que serão objeto de compensação do valor do débito pretendido, e submetido à análise da Administração, que, deferindo o pedido, terá caráter definitivo. **(grifamos)**

§ 2º A compensação será realizada em observância aos prazos de validade de cada contrato administrativo indicado no requerimento, não podendo ultrapassar o prazo de vigência originário do contrato.

§ 3º A decisão que deferir ou indeferir o requerimento de que trata o **caput** será proferida no prazo de até 30 (trinta) dias do pedido.

§ 4º Na hipótese de compensação parcelada mensalmente, a parcela indicada deverá ser fixa, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 4º.

**§ 5º As retenções para adimplemento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária dos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra têm prioridade em relação a pedidos de compensação de que trata o § 1º. (grifamos)**

Da análise do art. 8º, fica clara a permissão para que a compensação se proceda entre débitos e créditos de contratos diversos. No parágrafo § 1º, entendemos que o trecho “*sem prejuízo de a Administração fazê-lo de ofício*” se refere à possibilidade de a Administração fazer **o pedido** de ofício, ou seja, de propor ao contratado a compensação. Nosso entendimento se conforma com a ideia já posta de que a compensação de ofício por parte da Administração somente pode ocorrer no âmbito do mesmo contrato; tratando-se de contratos distintos, prevalece a necessidade de consenso, pois não poderia um ato normativo infralegal, como a IN 43/2020, sobrepujar as normas e princípios do Código Civil e do Direito Privado, de onde se origina o instituto da compensação.

Coadunando-se parcialmente com nossa visão, a inteligência de Luciano Reis (2020):

Numa leitura rápida, pareceria que somente o interessado poderia solicitar formalmente a compensação. Entrementes, o parágrafo primeiro do artigo 8º da Instrução Normativa previu que a Administração poderá fazer de ofício tal compensação. Ao meu ver, é equivocada a compensação como critério obrigatório e *ex officio*, mesmo quando se tratar do mesmo contrato como fato gerador da penalidade e do crédito. Explica-se.

**Não poderá a Administração resolver retirar parte de um crédito devido a uma pessoa pela execução de uma obrigação sem qualquer tipo de autorização. Por uma questão de lealdade, boa-fé e confiança legítima entre Administração Contratante e Terceiro Contratado (e Colaborador do Estado) deverá haver alguma cláusula que preveja essa possibilidade no ato convocatório e/ou**

**no contrato e desde que se relacione entre crédito e débito com o próprio órgão ou entidade contratante.**

No § 5º, conveniente esclarecer que as obrigações de natureza trabalhista e previdenciária a que ele se refere são rubricas distintas daquelas provisionadas na conta vinculada, a exemplo da contribuição previdenciária patronal, haja vista as restrições atinentes às rubricas que compõem a conta, como detalhado no tópico subsecutivo.

A prioridade mencionada no parágrafo se justifica por conta da responsabilidade subsidiária da Administração pelos encargos trabalhistas e solidária pelos encargos previdenciários, nos termos da Súmula n.º 331, do Tribunal Superior do Trabalho (BRASIL, [2011]), e do art. 71, § 2º, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Ressalta-se que, acertadamente, a IN 43/2020 deixa claro que a compensação não se aplica a multas inscritas em dívida ativa. Isso porque, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a inscrição em dívida ativa, sob a ótica do órgão ou entidade, representa uma baixa de crédito em virtude da transferência para o órgão ou entidade com titularidade para executá-la. Assim, não resta um crédito a ser objeto de compensação (STN, 2021, p. 437):

**Verificado o não recebimento do crédito no prazo de vencimento, cabe ao órgão ou entidade de origem do crédito encaminhá-lo ao órgão ou entidade competente para sua inscrição em dívida ativa, com observância dos prazos e procedimentos estabelecidos. A inscrição do crédito em dívida ativa configura fato contábil permutativo, pois não altera o valor do patrimônio líquido do ente público. No órgão ou entidade de origem é baixado o crédito a receber contra uma variação patrimonial diminutiva (VPD) e no órgão ou entidade competente para inscrição é reconhecido um crédito de dívida ativa contra uma variação patrimonial aumentativa (VPA). Dessa forma, considerando-se o ente como um todo, há apenas a troca do crédito a receber não inscrito pelo crédito inscrito em dívida ativa, sem alteração do valor do patrimônio líquido. (grifamos)**

Posteriormente, a IN 43/2020 fora revogada pela Instrução Normativa n.º 26, de 13 de abril de 2022 (IN 26/2022), regulamentando a Lei n.º 14.133/21 (BRASIL, 2022a). Apesar de a instrução revogadora ter

mantido igualmente as disposições acerca da compensação, interessa-nos o art. 16 da norma:

#### Vigência

Art. 16. Esta Instrução Normativa entra em vigor em 2 de maio de 2022.

Parágrafo único. **Os procedimentos administrativos autuados ou registrados em conformidade com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, observarão o disposto nesta Instrução Normativa, no que couber. (grifamos)**

O permissivo do parágrafo único do art. 16, que autoriza a aplicação da IN 26/2022 aos processos autuados sob a égide das Leis n.º 8.666/93 e 10.520/02, reforçam, em nosso sentir, que não há óbice para a compensação de débitos e créditos oriundos dos regimes das Leis n.º 8.666/93 e 14.133/21.

#### **4. A COMPENSAÇÃO NO CASO DE MULTAS DECORRENTES DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO OU DE CONTRATAÇÃO DIRETA COM DISPUTA**

Como dito alhures, tanto o art. 54 da Lei n.º 8.666, quanto o art. 89 da Lei n.º 14.133, autorizam a aplicação supletiva, aos contratos administrativos, dos princípios da teoria geral dos contratos e das disposições de direito privado.

Os citados artigos cuidam apenas dos contratos, sendo silentes quanto à aplicação supletiva no que se refere às licitações.

Diante disso, indagação pertinente que surge é se um débito proveniente de uma multa aplicada no bojo de um processo licitatório poderia ser compensada com um crédito decorrente de um contrato administrativo.

A multa em questão faz parte do direito administrativo sancionador, razão pela qual suas particularidades devem ser objeto de interpretação restritiva.

Assim, na ausência de autorização para a aplicação supletiva do Direito Privado ao procedimento licitatório e, conseqüentemente, às sanções dele oriundas, o instituto privado da compensação, *in casu*, somente poderia ser efetivado com a expressa anuência da licitante, independentemente do regime

licitatório. Nesse caso, o fundamento para o uso da compensação não seria o art. 54 da Lei n.º 8.666 ou o art. 89 da Lei n.º 14.133, mas sim o art. 27 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB) (BRASIL, 1942):

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas **administrativa**, controladora ou judicial, **poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.**

§ 1º A decisão sobre a compensação **será motivada, ouvidas previamente as partes** sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, **poderá ser celebrado compromisso processual** entre os envolvidos. (grifamos)

Por analogia, o mesmo raciocínio se aplica às multas aplicadas em dispensas de licitação com disputa, notadamente aquelas com fulcro no art. 75, § 3º, da Lei n.º 14.133 (BRASIL, 2021).

Em tempo, a IN 26/2022, não faz distinção entre sua aplicação ser apenas no âmbito de multa aplicadas na relação contratual. Ela permite a compensação de débitos resultantes de multas administrativas previstas na Lei nº 14.133/21<sup>8</sup>.

## **5. A IMPOSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO COM A CONTA VINCULADA**

Embora tenhamos tratado a possibilidade geral de compensação entre débitos e créditos entre contratante e contratada, seja no mesmo contrato, seja em pactos distintos, não importando o regime licitatório a que se submeta o ajuste, é preciso traçar um recorte e abordar separadamente a questão da conta vinculada.

---

<sup>8</sup> IN 26/2022: Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa e/ou indenizações, previstas na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa.

Presente nos contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra, o conceito de conta vinculada consta do Anexo I da Instrução Normativa n.º 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (IN 05/2017) (BRASIL, 2017):

III - CONTA-DEPÓSITO VINCULADA - BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO: conta aberta pela Administração em nome da empresa contratada, destinada exclusivamente ao pagamento de férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada, não se constituindo em um fundo de reserva, utilizada na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

Grosso modo, a conta vinculada, embora seja de titularidade da contratada, é aberta pela Administração e somente esta pode autorizar que ela seja movimentada. Como diz a própria definição, nela são depositadas as rubricas de natureza trabalhista a que fazem jus os empregados terceirizados alocados no contrato. À medida que ocorrem os fatos geradores e a contratada comprova o pagamento de tais verbas a seus funcionários, a Administração autoriza a liberação dos recursos. Assim, é possível dizer que tais recursos possuem regime especial de gestão. Tanto é assim que o art. 121, § 4º, da Lei n.º 14.133/21, dispõe serem absolutamente impenhoráveis os valores depositados na conta vinculada (BRASIL, 2021).

Nessa toada, conforme o art. 373, inc. III, do Código Civil (BRASIL, 2002), não cabe a compensação se uma das coisas não é suscetível de penhora, como é o caso da sobredita conta.

Assim, defendemos a impossibilidade de que a compensação seja efetuada caso um ou mais créditos perante a Administração sejam decorrentes de recursos da conta vinculada.

Forçoso, além disso, é reconhecer que o provisionamento de recursos em contas vinculadas leva em consideração a natureza personalíssima das verbas trabalhistas. Prova disso é o que dispõe o art. 121, § 3º, inc. III, da Lei n.º 14.133, de 2021:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

[...]

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

[...]

**III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;**

**IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado; (grifo nosso)**

Se a lei prevê que o pagamento direto das verbas trabalhistas é método alternativo ao depósito em conta vinculada, parece-nos claro que não há como compensar tais valores com outros devidos ao contratado: em *ultima ratio*, o recurso provisionado é um depósito em favor dos terceirizados, e não do contratado.

Inclusive, do inc. IV, percebemos que há, na verdade, apenas uma possibilidade de compensação, de natureza *triangular, sui generis*, diversa da que tratamos no presente artigo: a Administração, em caso de inadimplemento trabalhista da parte do contratado, realiza uma espécie de *bypass*<sup>9</sup>, providenciando o pagamento direto aos funcionários e, posteriormente, descontando de eventuais valores devidos ao contratado.

Assim, em nossa opinião, a impenhorabilidade absoluta e a natureza dos recursos da conta vinculada afastam a possibilidade de compensação entre contratante e contratado, não importando se no mesmo contrato ou em contratos distintos, oriundos da Lei n.º 8.666 ou da Lei n.º 14.133.

## **6. A COMPENSAÇÃO E OS POSSÍVEIS IMPACTOS NA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**

---

<sup>9</sup> “Desvio”.

Antes de adentrarmos as questões atinentes à ordem cronológica de pagamentos, é preciso ressaltar que a compensação pode ser total ou parcial.

Compensação total é quando o encontro de contas entre débitos e créditos faz com que ambas as obrigações pecuniárias se extingam.

Em contrapartida, a compensação parcial ocorre quando o encontro de contas extingue a obrigação de apenas uma das partes, fazendo remanescer um saldo devedor/credor da outra.

Nesse tópico, vamos tratar da ordem cronológica de pagamentos conforme a Lei n.º 14.133/21. Contudo, nossas reflexões seguintes se amoldam perfeitamente aos ditames da Lei n.º 8.666/ 93.

Dispõe o art. 141 da lei (BRASIL, 2021):

Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

I - fornecimento de bens;

II - locações;

III - prestação de serviços;

IV - realização de obras.

§ 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;

II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;

V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o

funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no caput deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

Assim, para cada fonte de recursos, há uma categoria de contratos que deve enfileirar cronologicamente os pagamentos por parte da Administração, sendo excepcional a quebra dessa ordem.

A primeira reflexão que surge é a seguinte: o instituto da compensação deve respeitar a ordem cronológica de pagamentos?

Em nossa opinião, não. Explicamos. O intuito da ordem cronológica de pagamentos é evitar o favorecimento indevido e a preterição de determinados contratados da Administração. Ocorre que, ainda que a Lei n.º 14.133/21 não elenque a compensação como hipótese de alteração da ordem cronológica de pagamentos, essa medida busca obter, de forma mais célere e simples possível, os valores decorrentes de multas aplicadas no bojo de algum contrato. E isso não se trata de favorecimento ao contratado: pelo contrário, revela-se máxime como um procedimento de busca do resultado útil do poder exorbitante sancionador conferido à Administração.

Ademais, raciocínio em sentido diverso tornaria inócuo o instituto da compensação: se, para compensar, fosse necessário aguardar que o crédito do contratado alcançasse a primeira posição da ordem cronológica, estaríamos interpretando a norma em favor de uma postura burocrática e nada eficiente, contrariando diversos princípios do art. 5º da Lei n.º 14.133/21. Sem contar com o fato de que essa “espera” consumiria parte do prazo prescricional da multa, o que seria danoso para a Administração.

Por fim, nesse ponto, lembremos que a compensação, nos termos do art. 369 do Código Civil, se opera com dívidas vencidas (BRASIL, 2002), o que

nem sempre é o caso das despesas presentes na ordem de pagamento: algumas delas ainda estão dentro do prazo contratual. Daí o nosso posicionamento.

Em segundo lugar, suscita-se a seguinte questão: havendo compensação parcial, com remanescente de saldo em favor do contratado, esse crédito restante deve ir para o fim de sua respectiva fila? E mais, se esse valor restante a pagar ao contratado situar-se em patamar inferior ao limite do art. 75, inc. II, da Lei n.º 14.133/21, ele deveria ser transportado para a fila de pequenos credores?

Quanto à primeira parte, a resposta é não, pois a compensação não tem o condão de alterar qualitativamente a natureza da exigibilidade do crédito, o que inclui o prazo de pagamento. Se assim o fosse, a compensação parcial seria uma forma de dilatar o prazo da obrigação, o que se configuraria como conduta abusiva por parte da Administração, bem como não traria incentivos para a aceitação por parte do contratado.

Acerca da segunda parte, referimo-nos à Instrução Normativa n.º 77, de 4 de novembro de 2022, do Ministério da Economia, que regulamentou o art. 141 da Lei n.º 14.133/21. Vejamos parte do art. 7º da instrução (BRASIL, 2022b):

Art. 7º Os prazos de que trata o art. 6º serão limitados a:

I – 10 (dez dias) úteis para a liquidação da despesa, a contar do recebimento da nota fiscal ou instrumento de cobrança equivalente pela Administração;

II – 10 (dez dias) úteis para pagamento, a contar da liquidação da despesa.

§ 1º Para os fins de liquidação, deverá ser observado o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, certificando-se do adimplemento da obrigação do contratado nos prazos e forma previstos no contrato.

§ 2º Para as contratações decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, os prazos de que dos incisos I e II do **caput** serão reduzidos pela metade.

A sistemática do artigo colacionado, embora não expressamente, leva à conclusão de que, para os *pequenos credores*, isto é, para os pagamentos não

superiores ao limite do art. 75, inc. II, da Lei n.º 14.133, de 2021<sup>10</sup>, há uma fila especial, privilegiada pelos prazos reduzidos à metade.

O artigo de um dos autores sintetiza a ideia (SILVA, 2022):

Na prática, ao estabelecer que os prazos de liquidação e pagamento serão reduzidos pela metade para despesas com valores inferiores ou iguais ao limite do art. 75, inc. II, da Lei nº 14.133 [...], a IN 77/2022 criou uma lista de pequenos credores [...]

Logo, o cerne da questão é discutir se a compensação parcial que deixa saldo remanescente inferior ao limite em epígrafe torna necessário o deslocamento do valor para a fila de pequenos credores.

Assim como na questão anterior, entendemos que não, pela explicação a seguir.

Sabe-se que o intuito da fila privilegiada é dar maior celeridade a pagamentos de pequeno valor, que gozam de prazos reduzidos. Tal qual esclarecido no outro tópico, o simples abatimento de parte do crédito não pode alterar características como o prazo de pagamento, ainda que, *in casu*, essa mudança favorecesse o contratado. Contrário fosse, haveria o risco de a compensação, além de dar quitação ao contratado penalizado, situá-lo em posição mais favorável do que os demais contratados da fila, situação notadamente antieconômica e desproporcional. Isso, de forma geral, desidrataria o propósito da ordem cronológica de pagamentos.

Uma boa analogia que reforça o nosso entendimento é a questão da ordem cronológica dos precatórios, nos termos do art. 100, da Constituição da República de 1988 (CR/1988). Vejamos (BRASIL, 1988):

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

[...]

---

<sup>10</sup> Atualmente, R\$ 57.208,33, nos termos do Decreto n.º 11.317/2022.

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

[...]

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo.

Ainda que a regra geral do *caput* do art. 100 seja uma ordem cronológica de apresentação dos precatórios, o § 3º traz a exceção: as chamadas Requisições de Pequeno Valor (RPV), que não se subsumem à tal ordem.

Assim, o § 8º veda quaisquer ações - expedição complementar ou suplementar, fracionamento, repartição, quebra etc - no sentido de forçar o enquadramento do valor no limite da RPV, já que estes estão sujeitos a regime privilegiado.

Em análise comparada, a ordem cronológica de pagamentos estaria para a ordem cronológica de apresentação dos precatórios; as RPVs estariam para a fila de pequenos credores e, por fim, a vedação do § 3º estaria para o nosso entendimento de que a compensação parcial não reenquadra o saldo remanescente na fila de pequenos credores.

## 7. CONCLUSÕES

O instituto da compensação, de natureza privada, aplica-se aos contratos administrativos em virtude do que dispõem as Leis n.º 8.666/93 e 14.133/21.

No âmbito de um único contrato, as próprias leis autorizaram que a providência ocorra de ofício por parte da Administração. Em contrapartida, tratando-se de contratos distintos ou de compensação com multas decorrentes de licitações, entendem estes autores que a consensualidade deve prevalecer, seja por conta da ausência de previsão legal, com predominância das normas de Direito Privado, seja por conta do estampado na LINDB.

Em um período de convivência de contratos firmados à luz de ambas as leis de licitação, concluímos que a compensação pode dar-se entre débitos e créditos de tais avenças, visto que a natureza jurídica e o processo de formação das sanções, em todo caso, possuem a mesma essência, não havendo discrepâncias que maculem tal possibilidade.

No caso do Poder Executivo Federal, isso fica ainda mais claro, dado que houve regulamentação que permite concluir nesse sentido: a IN 26/2022, que equiparou o tratamento da compensação nos regimes das Leis n.º 8.666/93 e 14.133/21. Para os demais poderes e esferas, necessário, em nosso julgamento, que haja regulamentação no mesmo sentido, a fim de que esse procedimento de compensação esteja cercado de segurança jurídica e de tipicidade normativa.

Quanto aos recursos da conta vinculada, como discutido, a impenhorabilidade absoluta de tais valores impede a compensação, haja vista a proibição arrolada no art. 373, inc. III, do Código Civil e as características dessas verbas, sujeitas a regime especial de gestão.

Por fim, sobre a ordem cronológica de pagamentos, concluímos que a compensação, *de per se*, não se sujeita a tal ordem, dado que seu objetivo é acelerar e simplificar a arrecadação da multa aplicada, não havendo que se falar em desrespeito à cronologia. Ademais, raciocínio diverso engessaria o procedimento de compensação, tornando-o praticamente inviável.

No caso de compensação total, por óbvio, o valor compensado sai da fila de pagamentos, pois o abatimento recíproco faz a quitação.

No entanto, eventuais compensações de natureza parcial não têm o condão de alterar a ordem cronológica de pagamentos, ainda que o saldo remanescente se situe em patamar inferior ao limite da fila de pequenos credores, já que, se assim o fosse, a própria sistemática seria distorcida. Logo, tal qual ocorre com os precatórios e as RPVs, chegamos à conclusão de que a compensação parcial não altera a ordem da fila de pagamentos.

Por fim, alertamos para a necessidade de regulamentação da matéria e para a possibilidade de os órgãos de controle externo, notadamente o Tribunal de Contas da União (TCU), formarem posicionamento diverso à medida que apreciarem casos concretos de compensação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 7 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 4 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm). Acesso em: 4 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 4 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 4 fev. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n.º 31/2019/DECOR/CGU/AGU**. Brasília, 15 ago. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-JL-01-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-JL-01-2020.htm). Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 26, de 13 de abril de 2022a**. Dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão

de cobrança de débito resultante de multa administrativa e/ou indenizações, previstas na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-26-de-13-de-abril-de-2022>. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 43, de 8 de junho de 2020**. Dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa, prevista nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-43-de-8-de-junho-de-2020>. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 77, de 04 de novembro de 2022b**. Dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-77-de-4-de-novembro-de-2022>. Acesso em: 7 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. Brasília, DF: Tribunal Superior do Trabalho, [2011]. Disponível em: [https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html#SUM-331](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331). Acesso em: 6 fev. 2023.

PEREIRA JÚNIOR, L.C.C. **Possibilidade de compensação de créditos e débitos de contratos administrativos distintos pela Administração Pública**. Jusbrasil, 2022. Disponível em: <https://luizcarloscorreapereirajunior.jusbrasil.com.br/artigos/1287962069/possibi>

lidadede-compensacao-de-creditos-e-debitos-de-contratos-administrativos-distintos-pela-administracao-publica. Acesso em 5 fev. 2023.

REIS, Luciano. **O sócio Luciano Reis fez um rápido ensaio sobre o processo administrativo sancionador de multa em licitações e contratos.** Reis & Lippman Advogados Associados, 2020. Disponível em: <https://rcl.adv.br/site/o-socio-luciano-reis-fez-um-rapido-ensaio-sobre-o-processo-administrativo-sancionador-de-multa-em-licitacoes-e-contratos/>. Acesso em 6 fev. 2023.

SARAI, Leandro (Org.). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21 Comentada por Advogados Públicos.** São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 1317.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 9ª edição.** 2021. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943). Acesso em 6 fev. 2023.

SILVA, Matheus Barbosa de Oliveira e. **Reflexões sobre a ordem cronológica de pagamentos frente à coexistência dos regimes das Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021.** Disponível em: [https://sollicita.com.br/Noticia/?p\\_idNoticia=19936&n=reflexões-sobre-a-ordem-cronológica-de-pagamentos-](https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=19936&n=reflexões-sobre-a-ordem-cronológica-de-pagamentos-). Acesso em 7 fev. 2023.

ZÊNITE, Consultoria. **Procedimento para a cobrança de multa moratória: possibilidade de realizar a retenção de pagamento.** Blog Zênite, 2016. Disponível em: <https://zenite.blog.br/procedimento-para-a-cobranca-de-multa-moratoria-possibilidade-de-realizar-a-retencao-de-pagamento/>. Acesso em 5 fev. 2023.