

E AÍ GESTOR, TUDO BEM COM A “QUÍMICA” DO BEM? REFLEXÕES SOBRE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: SEUS DEFEITOS E FORMAS DE MITIGÁ-LOS

AUTOR: TEN CEL INT RICARDO HENRIQUE SANTOS SOARES

1 RESUMO

O presente artigo analisa as premissas da contratação de bens e serviços sob a ótica da execução da despesa orçamentária, especificamente no âmbito da administração militar. São abordadas as causas e efeitos dos procedimentos conhecidos como “química”, considerando os conceitos basilares, princípios e fundamentos jurídicos, bem como os recentes entendimentos jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União (TCU). O texto destaca medidas preventivas que podem ser adotadas pelos gestores para evitar a ocorrência desses procedimentos, enfatizando a mitigação de riscos por meio do esclarecimento da definição de erro grosseiro, de acordo com a legislação atual. A metodologia empregada inclui pesquisa bibliográfica e análise da legislação e jurisprudência, utilizando o método dedutivo.

Os resultados indicam que a adoção de práticas de gestão adequadas e o entendimento claro sobre o que constitui erro grosseiro são fundamentais para a prevenção de irregularidades. As considerações finais ressaltam a importância da formação continuada dos gestores e a necessidade de uma cultura de conformidade na administração militar, a fim de assegurar a eficiência e a legalidade na execução das despesas orçamentárias.

Palavras-chave: contratação; execução da despesa; riscos.

2 INTRODUÇÃO

A administração militar, embora tenha suas peculiaridades, está sujeita aos mesmos princípios e normas que regem a Administração Pública em geral. Os gestores militares devem cumprir as exigências do ordenamento jurídico, garantindo a legalidade, a transparência e a eficiência na execução de suas atividades, incluindo a realização de contratações públicas.

A contratação de bens e serviços no âmbito militar deve seguir rigorosos procedimentos legais, com destaque para a Lei nº 4.320/1964 e as diretrizes da Lei de licitações e contratos, a Lei 14133/2021. Contudo, em alguns casos, surgem práticas que burlam esses procedimentos, como o conhecido procedimento de “química”. Esse termo refere-se ao pagamento de materiais ou serviços sem a devida correspondência com o que foi realmente adquirido ou prestado, ou ainda, a substituição de itens sem justificativa contratual, o que compromete a conformidade dos processos.

A prática da “química” pode parecer uma solução rápida para atender, sobretudo, a demandas emergenciais, mas na verdade viola os princípios da administração pública, especialmente a legalidade. O problema central deste estudo é: “Quais são as causas e os efeitos da prática de ‘química’ nas contratações públicas, e como os gestores podem mitigar os riscos associados a essa prática?”

Este artigo tem como objetivo analisar as causas da adoção da "química" nas contratações, seus impactos na gestão e as consequências jurídicas, à luz das decisões do Tribunal de Contas da União (TCU).

Além disso, propõe medidas preventivas para evitar que essa prática ocorra, como a melhoria no planejamento das contratações, a capacitação contínua dos gestores e o fortalecimento de controles internos.

A pesquisa busca, assim, contribuir para a reflexão sobre a importância da conformidade com os procedimentos legais, promovendo uma gestão mais eficiente e responsável dentro da administração militar.

3 DESENVOLVIMENTO

3.1 DEFINIÇÃO DE "QUÍMICA"

O que representa na prática o procedimento conhecido como "química" para aquisições e serviços na Administração? A "química" refere-se ao pagamento de um material ou serviço utilizando um meio diverso do originalmente estabelecido entre o fornecedor e a Administração.

Convém lembrar que compras e contratos públicos são realizados por meio de empenho de despesa, conforme a Lei 4.320/1964. O empenho é o ato formal, realizado pela autoridade competente, que cria uma obrigação de pagamento para o Estado, pendente ou não de condição (art. 58, Lei nº 4.320/1964). A despesa sem prévio empenho é vedada (art. 60, Lei nº 4.320/1964).

A Nota de Empenho (NE) é o documento formal que registra o empenho no sistema, detalhando o nome do credor, a representação, o valor da despesa e a dedução do saldo da dotação específica (art. 61, Lei nº 4.320/1964), reservando orçamento para atender às obrigações assumidas pela Administração. A NE pode substituir o termo de contrato em casos de dispensa de licitação por valor, para compras com entrega imediata e integral e dos quais não resultem obrigações futuras (art. 95, Lei 14133/2021 e §4º, art. 62, Lei 8666/1993).

No entanto, a "química" ocorre quando essas condições não são atendidas, deixando a despesa sem critérios objetivos de aferição. Exemplos incluem: (1) compras com itens de empenho e notas fiscais que não correspondem ao que foi efetivamente adquirido ou pago; (2) emissão de nota fiscal para cobrir despesas sem relação com o objeto mencionado, incluindo serviços de engenharia; e (3) substituição de itens por outros sem relação direta, para atender a necessidades diversas.

Essas práticas podem decorrer principalmente da falta de planejamento nas contratações, mas também refletem uma compreensão limitada de seu significado por parte de gestores e agentes menos informados. Assim, podem ser equivocadamente justificadas pela necessidade de atender às demandas logísticas da organização, e por isso serem vistas como uma espécie de "química do bem", sob o pretexto de que, embora possam não ser totalmente legais, não seriam imorais por não envolverem enriquecimento ilícito.

Essa percepção, no entanto, está completamente ultrapassada e equivocada. Segundo o Cel Tanaka, Chefe do 11º CGCFEx no biênio 2023-2024, em palestra ministrada no dia 15 de outubro de 2024 aos Cmt/Ch/Dir

nomeados para o biênio 2024-2025, ele afirmou com a objetividade que lhe é peculiar: “Não existe ‘química’ do bem”.

Atualmente, essa prática não é tolerada pelos órgãos de controle externo, que possuem entendimento pacífico sobre sua inaceitabilidade, podendo trazer consequências severas para os responsáveis. A seguir, são apresentadas decisões do TCU que caracterizam essa questão com detalhes técnicos precisos.

3.2 A VISÃO DO TCU SOBRE A “QUÍMICA”

Em julgamento recente, no Acórdão 1829/2024 - Plenário, o TCU reafirmou que a prática do pagamento de despesas por meio de “química” configura dano ao erário e resulta na responsabilização dos envolvidos, condenando-os ao ressarcimento do débito e ao pagamento de multas elevadas.

No Acórdão 2140/2021 - Plenário, em que o objeto de auditoria se referia a obras, o Ministro Marcos Bemquerer destacou a gravidade dessa conduta:

De acordo com o Ministério Público Federal, a prática é tão grave, que pode envolver, conforme o caso, com variações, até quatro crimes: fraude em licitação, falsidade ideológica (uma vez que a prática de ‘química’ pressupõe a inserção de declarações falsas, divorciadas da realidade, em notas de empenho, notas fiscais e documentos de atestação de despesas), dispensa indevida de licitação e apropriação do dinheiro por agentes públicos ou o seu desvio em proveito próprio ou alheio. Veja-se que a realização da ‘química’ fulmina a transparência na execução da obra e faz com que eventuais alterações contratuais também sejam fictícias, pois a não correspondência entre os serviços da planilha orçamentária e os efetivamente executados inviabiliza o cotejamento destes com as medições e pagamentos realizados.

O julgado ainda indica que a prática de “química” pode representar crimes e outras irregularidades, que demandam o ressarcimento do dano pelos responsáveis e a aplicação de multa:

*1) A prática do ‘pagamento por química’ implica, em síntese, a utilização de serviços previstos em contrato, porém não executados, para dar cobertura à suposta execução de outros serviços ou, ainda, a supostas aquisições sem amparo contratual, sendo **considerada irregularidade grave**, porquanto consubstancia: i) afastamento indevido da licitação (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal) ; ii) crime de falsidade ideológica (art. 299 do Decreto-Lei 2.848/1940) ; iii) crime de fraude (art. 96 da Lei 8.666/1993); e iv) pagamento de serviços não executados e não liquidados, em afronta à Lei 4.320/1964. Grifamos.*

Como se observa, o TCU considera a prática de “química” uma irregularidade grave, cuja consequência é a responsabilização dos agentes e beneficiários.

A boa notícia é que o gestor não precisa temer essa responsabilização caso adote uma conduta diligente. Há proteção legal em seu favor, de modo que a responsabilização só ocorre em casos de erro grosseiro ou dolo, como nos casos em que há a prática de “química”.

3.3 ERRO GROSSEIRO X RESPONSABILIDADE

Com as alterações introduzidas pela Lei 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), firmou-se um novo paradigma para avaliar a responsabilidade dos gestores e agentes administrativos na execução de atos administrativos com vícios, considerando o grau do erro cometido.

Antes dessa legislação, o agente poderia ser responsabilizado por qualquer erro, independentemente das circunstâncias ou da gravidade da falha. A partir da nova regra, porém, o art. 28 da LINDB estabelece que: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

Mas o que caracteriza o erro grosseiro?

Para responder a essa questão, recorremos às lições do especialista em responsabilização do TCU, Chaves, Renato Santos (2024):

Segundo consta no voto condutor do Acórdão 2391/2018 – TCU – Plenário (relator Min. Benjamin Zymler), o erro grosseiro é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. Antes da introdução do conceito de erro grosseiro na LINDB, a responsabilização do gestor se configurava sempre que houvesse ilicitude associada a algum tipo de erro, independentemente de sua gravidade. Assim, bastava a presença de culpa simples ou ordinária, caracterizada por uma conduta imprudente, negligente ou imperita, conforme os parâmetros de um gestor médio. Com a reforma da LINDB, a análise da culpabilidade do gestor passou a exigir uma distinção mais clara quanto ao grau do erro envolvido. A partir de então, erros comuns ou leves não são suficientes para fundamentar uma responsabilização com vistas à aplicação de sanções. Ademais, não é mais adequado utilizar os antigos critérios baseados na figura do “homem/gestor médio” para avaliar a culpabilidade. Agora, para que haja responsabilização, o erro precisa ser qualificado como grosseiro, caracterizando uma falha evidente e inescusável. Grifamos.

Nesse contexto, o legislador, atento à necessidade de inovação e aos desafios contemporâneos da Administração pública, estabeleceu parâmetros

mais restritos para a responsabilização dos agentes. Esse ajuste visa, em certa medida, proteger e incentivar o gestor moderno e diligente, promovendo soluções eficazes para os problemas que dificultam o cumprimento dos objetivos institucionais.

Em resumo, a responsabilidade do agente só será atribuída quando houver erro grosseiro em sua conduta ou dolo, como no caso da "química". Assim, é recomendável que o gestor invista em sua capacitação e na dos demais agentes, implementando medidas eficazes para tornar as contratações mais seguras e eficientes, reduzindo, dessa forma, o risco de envolvimento em práticas irregulares e de responsabilização.

3.4 FORMAS DE EVITAR A "QUÍMICA"

O esforço inicial da gestão deve se concentrar no planejamento da contratação com antecedência (A-1), utilizando o Plano de Contratação Anual (PCA) como recurso de apoio, que pode ser ajustado durante a execução, desde que devidamente justificado.

Vale destacar que a prática da "química" prejudica o próprio planejamento, pois impede o registro adequado das despesas e dificulta a apuração de séries históricas para futuras contratações, além de comprometer a integridade dos registros contábeis.

Assim, é essencial que as diretrizes dos comandantes, chefes e diretores (Cmt/Ch/Dir) estabeleçam que a execução das despesas siga rigorosamente o conteúdo dos instrumentos de contratação. Para mitigar o risco de ocorrência dessa prática, podem ser adotadas as seguintes medidas preventivas, adaptadas à realidade de cada gestão:

Antes da contratação:

- É essencial elaborar e revisar os documentos da fase de planejamento da contratação, ou seja, os artefatos digitais, com o objetivo de manter os processos sempre atualizados, claros e alinhados às necessidades reais da organização, baseando-se na análise de séries históricas da OM. O uso de ferramentas de Inteligência Artificial (IA) aprimora a precisão na avaliação dos itens, reduzindo a probabilidade de substituições onerosas e garantindo que os documentos reflitam fielmente os requisitos institucionais, evitando retrabalho e desperdício de recursos.

Durante a execução da despesa:

- Instituir um processo de rastreamento de todas as etapas do contrato, desde o empenho até o recebimento, por meio da verificação de toda a documentação comprobatória (como planilhas de medição e notas fiscais) com as assinaturas dos responsáveis, conferindo qualitativa e quantitativamente o que foi efetivamente fornecido (material, serviço ou obra).
- Implementar um sistema eficaz de verificação dos registros de entrega de bens e serviços, fiscalizando a correspondência entre o material ou serviço empenhado, recebido e faturado. Exemplos incluem: 1) observar as regras de recebimento de gêneros alimentícios pela comissão nomeada, conforme estabelecido nas Instruções Reguladoras sobre procedimentos para o Setor de Aprovisionamento no âmbito do Exército (IRPSAEx), evitando a mera

assinatura na documentação sem conferência; 2) realizar inspeções inopinadas nos depósitos e almoxarifados durante o recebimento de itens críticos e nos procedimentos de atestes de serviços, especialmente os intangíveis, como locação de veículos e equipamentos.

- Exigir comprovações adicionais, como fotos dos materiais recebidos ou declarações dos responsáveis pela fiscalização de serviços de maior risco.
- Realizar inspeções regulares nos depósitos da Organização Militar (OM), conforme previsto pelo Regulamento de Administração do Exército (RAE), incluindo a inspeção mensal do comandante nas atividades do Setor de Aprovisionamento, conforme as IRPSAEx.
- Promover a transparência na execução dos contratos, incluindo a publicação periódica dos resultados das fiscalizações internas nos depósitos da OM, verificando a correspondência entre a existência física dos itens e o registro regular nos sistemas eletrônicos.

Medidas para demandas excepcionais:

- Verificar se a situação permite a contratação direta por emergência. Lembre-se de que esse tipo de contratação exige, em regra, a observância de procedimento formal prévio, conforme o artigo 72 da Lei 14.133/2021, que deve ser submetido à apreciação da AGU. Esse processo inclui a apuração e comprovação das condições legais para a dispensa de licitação, sendo aplicável apenas à aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial. Recomenda-se priorizar as medidas previstas no *checklist* da AGU.
- Avaliar se é possível utilizar o suprimento de fundos em situações excepcionais permitidas nas normas, conforme descrito no Caderno de Orientação 10.1 - Suprimento de Fundos - 2023.pdf.
- Analisar se o reconhecimento de dívida é aplicável, mediante processo administrativo regular e considerando as circunstâncias. Nesses casos, deve-se avaliar se é necessário apurar eventual responsabilidade, especialmente quando se trata de despesas de exercícios anteriores (DEA), conforme a Portaria - C Ex nº 1.746, de 20 de maio de 2022, e o Capítulo V do Caderno de Orientação DGO1 - Apuração Administrativa e Fundo do Exército - 2024.pdf para casos em que são necessários recursos para custear a DEA, relativa à manutenção vegetativa da OM.

Essas medidas excepcionais, quando devidamente fundamentadas, mitigam os riscos da contratação, ao contrário da prática de "química", que constitui uma conduta dolosa e cuja responsabilização é inevitável conforme entendimento do TCU.

Adicionalmente, o gestor do Cmdo do Ex pode contar com o assessoramento de seu Centro de Gestão Contabilidade e Finanças do Exército (CGCFEx) apoiador, que pode oferecer suporte preventivo, reduzindo o risco de ocorrências de irregularidades.

4 CONCLUSÃO

Este estudo elucidou algumas das peculiaridades da chamada "química" nas contratações públicas, destacando que essa prática constitui uma grave irregularidade passível de responsabilização pelo TCU, causada principalmente pela falta de planejamento e pelo desconhecimento do seu verdadeiro significado.

Conclui-se que, conforme a legislação vigente, a atuação do agente só pode ser sancionada se comprovado o erro grosseiro ou dolo, como nos casos de "química", ainda que sem intenção de desvio. Observa-se que a intenção da lei é proporcionar segurança jurídica para que os gestores atuem com liberdade na busca de soluções inovadoras e eficazes para os desafios enfrentados pela administração.

Além disso, verifica-se que a implementação das medidas preventivas sugeridas neste artigo pode resultar em contratações mais eficientes, fundamentadas em um planejamento robusto e transparente. Destaca-se que não existe "química do bem", ainda que possa ter sido praticada num passado distante em países como a Noruega (contém ironia) para atender a demandas específicas da gestão.

Os resultados alcançados neste estudo indicam que a prevenção de irregularidades como a "química" exige a adoção de práticas de gestão adequadas e uma compreensão clara do que caracteriza o erro grosseiro.

Por fim, a capacitação contínua dos agentes e o incentivo a uma cultura de conformidade são fundamentais para assegurar o aprimoramento das contratações na administração militar.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre a análise de conveniência e oportunidade e sobre a responsabilidade dos agentes públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1829/2024, de 2024. Plenário. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2632216>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2140/2021, de 2021. Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2393515> Acesso em: 31 out. 2024.

CHAVES, Renato dos Santos. LINDB e erro grosseiro: implicações para o poder sancionatório do TCU. Contas.cnt, 2024. Disponível em: <https://www.contas.cnt.br/lindb-e-erro-grosseiro-implicacoes-para-as-sancoes-do-tcu/>. Acesso em: 1 nov. 2024.

ENTERRIA, E. G. Curso de derecho administrativo. Reimp. Madrid: Edit Civitas, 2001.