



Orientação nº 49/2024

Brusque, 22 de agosto de 2024.

ORIENTAÇÃO RECONHECIMENTO DE DÍVIDA

Inicialmente, importa ressaltar que não compete a este órgão de controle emitir análise jurídica sobre a legislação que disciplina atos praticados e pertinentes à matéria questionada. Todavia, este órgão não foge da responsabilidade de se pronunciar acerca sobre assuntos que atacam a prática de impropriedades e incorreções, pautados nos procedimentos e atribuições dos órgãos que compõem a Administração Pública Municipal.

IMPORTANTE: O processo de **RECONHECIMENTO DE DÍVIDA** possui caráter **EXCEPCIONAL**, não devendo ser utilizado ou constituído como regra, posto que a REGRA é o regular procedimento de LICITAÇÃO. Também não substitui a dispensa e a inexigibilidade de licitação e nem mesmo o regime de adiantamento ou o pronto pagamento, pois estes têm procedimentos próprios.

A presente ORIENTAÇÃO cuida de estabelecer o rito necessário para o eventual atendimento de requerimento de RECONHECIMENTO DE DÍVIDA oriundo de fornecedor por fornecimento de bens e/ou serviços que excepcionalmente tenham ocorrido.

Repisa-se que, qualquer aquisição realizada em favor da Administração Pública Municipal DEVE ser precedida do devido processo licitatório, salvo as exceções quando a Administração Pública se encontra diante de uma situação de emergência ou calamidade pública decorrente de eventos naturais que causam danos e/ou prejuízos. Por **Emergências** se entende as que decorrem de um comprometimento parcial do Poder Público em relação ao evento anormal que causa danos aos munícipes e **calamidades** se referem ao comprometimento total do Poder Público ao evento anormal que causa danos e prejuízos aos munícipes e à Administração Pública. Mesmo nessas condições a Administração Pública está sujeita a condições que lhe dão legalidade.

Tem se verificado que, não raras vezes, no desenvolvimento de um contrato de fornecimento de bens e/ou serviços ou, ainda, de uma obra ocorrem necessidades de ajustes de objeto, planejamento ou projeto que impendem do fornecedor contratado um fornecimento quantitativo e/ou qualitativo distinto do que efetivamente fora contratado.

Notadamente, a ferramenta para estes casos é o aditivo contratual, sempre que respeitados os limites de aditivação previstos em lei, que dá legalidade àquele fornecimento extraordinário. (Lei nº 14.133, art. 125)

O planejamento é primordial ao resultado mais vantajoso esperado pela Administração Pública e, em decorrência desse planejamento não se pode admitir/caracterizar a urgência a tal ponto que o gestor do contrato e o fornecedor abandonem o cumprimento de normas básicas. Daí informar que o reconhecimento de dívida é uma **excepcionalidade**, uma impropriedade administrativa.





Porém, sob a **irregular alegação** de urgência/emergência em dar continuidade à prestação do objeto contratual ou, ainda, sob a alegação de que a tramitação burocrática para que tal procedimento aconteça inviabiliza o cumprimento de um prazo ou mesmo a qualidade do bem e/ou serviço, o que viria de encontro ao interesse público na conclusão do objeto do contrato, os procedimentos legais não são obedecidos, “oportunizando” um pedido futuro de indenização por parte do fornecedor. Lembrando ao gestor do contrato executado que há um impedimento para o reconhecimento de uma indenização de ofício, firmando entendimento do defeso na administração pública.

Para que os fatos possam ser admitidos há que ocorrer uma **imprevisibilidade**, de tal ordem que justifique a **prévia autorização do gestor do contrato ao fornecimento de um bem, serviço ou projeto**, referente ao contrato executado e extinto, o que daria motivação a uma indenização por parte da Administração Pública.

Tomando por base que o fornecimento de bens e/ou serviços ou, ainda, obras públicas nessas condições são relativamente nulos ou anuláveis, tem-se que considerar que, em não havendo prejuízo ao erário, são passíveis de **indenização por parte da Administração Pública** se constatada e plenamente demonstrada a existência de tal fornecimento.

Embora haja um amparo legal para que o reconhecimento do dever de indenizar por parte da Administração Pública ocorra, a qual se encontra no art. 149 da Lei nº 14.133 – Lei de Licitações, onde se lê:

“A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável...””.

IMPORTANTE: o texto legal **não afasta a responsabilidade quanto a eventual prejuízo que a Administração Pública venha a sofrer**, destacando ao final do artigo acima citado que: “...**será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa**”, ou seja, havendo prejuízo do erário por **erro de procedimento**, independentemente de culpa ou dolo, a Administração Pública tem o dever de recorrer ao processo administrativo para buscar os valores que eventualmente tenha despendido quem lhe deu causa, os valores que teve que despende.

Destaca-se a **importância do planejamento da administração na execução das tarefas e serviços públicos** que são disponibilizados a sociedade. Os fatos irregulares, quando ocorrem, sempre se dão com o conhecimento do fornecedor, que coloca à disposição do ente público bem e/ou serviço em quantidade e/ou qualidade superior ao que estava estabelecido no contrato executado e, depois, sob a alegação de um prejuízo, intenta o pedido de indenização e o conseqüente reconhecimento da dívida, sendo esta a razão de se entender necessária a autorização prévia do gestor do contrato por qualquer meio que se possa comprovar a possibilidade de atender ao pedido de indenização.

No requerimento de eventual RECONHECIMENTO DE INDENIZAÇÃO por excesso no cumprimento do objeto contratual, tem-se que **o fornecedor deve instruir** seu pedido com os documentos necessários à demonstração do direito à indenização pretendido como, por exemplo, com notas fiscais de materiais





empregados e que não se encontravam na planilha quantitativa/qualitativa original do contrato, relatórios de fiscalização do contrato constando a informação de recebimento/emprego de bem e/ou serviço.

Há outros documentos que podem ser incorporados ao pedido, como diário de obra (quando for o caso), comprovante entrada do material ou realização do serviço extraordinário e o mais importante – a **autorização do gestor do contrato** quanto a introdução extraordinária de bem e/ou serviço na execução do contrato, dentre outros documentos que comprovem as razões do pedido.

IMPORTANTE repisar que **o relatório de fiscalização do contrato** ou o diário de obra (quando for o caso), são fundamentais ferramentas, pois são os documentos que agrupam todas as informações relativas aos contratos firmados com a administração pública quanto ao cumprimento das cláusulas contratuais.

Feitas as considerações que levam à criação de regulamentação do **procedimento de reconhecimento do direito à indenização**, passa-se a orientar como deve ser formado o caderno do PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RECONHECIMENTO DE INDENIZAÇÃO.

O caderno do processo de Reconhecimento de Dívida deve conter **REQUERIMENTO** em que constem informações dos fatos e dos motivos que formam o direito pretendido, acompanhado de:

1. Número do contrato a que se refere a Indenização;
2. Qualificação do fornecedor dos bens/serviços;
3. Qualificação da secretaria municipal gestora do contrato executado;
4. Descrição do objeto do pedido de indenização;
5. Quantidade e qualidade do objeto constante do contrato executado (bem e/ou serviço);
6. Afinidade do objeto que será indenizado com o objeto do contrato executado;
7. Valor unitário e total dado ao objeto do pedido;
8. Certidões de regularidade fiscal, social e Trabalhista;
9. Documentos fiscais relativos ao objeto do requerimento;
10. Autorização do gestor do contrato se precedente à aplicação;
11. Relatório de Fiscalização do contrato executado (fornecido pelo gestor do contrato);
12. Orçamentos que demonstrem a valoração dada ao bem e/ou serviço prestado.

No requerimento o fornecedor deve apresentar o pedido constando, além do número do contrato a que se refere a indenização, de forma detalhada a justificativa fundamentada pela qual é realizado o pedido, explanando os fatos ocorridos que levaram ao fornecimento irregular, bem como a afinidade e adequação do bem e/ou serviço com o objeto do contrato executado, o valor unitário do bem e/ou serviço e, preferencialmente, comprovar o preço praticado no mercado através de 3 (três) orçamentos e o rol de documentos que acompanham o pedido, acrescidos da informação sua regularidade fiscal, social e trabalhista, tal qual o fez na sua habilitação, **obrigatoriamente**.

Ao protocolizar o requerimento junto ao gestor do contrato, deve este providenciar as informações quanto ao valor daquele bem e/ou serviço (ATA DE LICITAÇÃO), bem como exarar nota explicativa sobre o efetivo fornecimento do objeto que se encontra sob análise, juntando o RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO e o TERMO DE RECEBIMENTO, formando o Processo Administrativo.





RECOMENDAÇÕES:

Sinteticamente, recomenda-se aos gestores de todas unidades administrativas do Município de Brusque, para que se atentem ao receber pedido de indenização em razão de fornecimento irregular bem e/ou serviço, vez que é necessária a abertura de PROCESSO ADMINISTRATIVO nos moldes acima estabelecidos e após instruído com as informações pertinentes, seja o mesmo encaminhado à Secretaria Municipal de Transparência e Accountability - Setor de Controle interno, que fará o recebimento do caderno processual, constatará o preenchimento daqueles requisitos necessários à análise do caso e nomeará a COMISSÃO PROCESSANTE.

Destaca-se que a formação de uma comissão processante se dá em razão de que o Controle Interno ser o órgão encarregado da defesa do Município como preceitua o art. 169, inciso II, da Lei nº 14.133 - Lei das Licitações. Neste sentido, o controle interno diligência sobre a contínua e permanente observância de gestão de risco e controle preventivo, razão pela qual é integrante da segunda linha de defesa.

Realizado o relatório recomendatório por parte da comissão processante, pelo deferimento ou indeferimento do reconhecimento do direito à indenização, será o processo remetido ao gestor do contrato executado para deliberar de forma fundamentada pelo acolhimento (ou não) do relatório exarado pela comissão processante.

A decisão do gestor ordenara o encaminhamento do processo administrativo para um dos trâmites a seguir definidos:

	Relatório Comissão	Decisão Gestor Contrato	Liquidação Despesa	Pagamento
I	DEFERIMENTO	DEFERE	SIM	SIM
II	DEFERIMENTO	INDEFERE	NÃO	NÃO
III	INDEFERIMENTO	INDEFERE	NÃO	NÃO
IV	INDEFERIMENTO*	DEFERE	SIM	SIM

* No caso do item IV o Processo Administrativo deve retornar ao Setor de Controle Interno para apurar a eventual ocorrência de fato que gere responsabilidade, conforme INTC 13/2012 do Tribunal de Contas do Estado.

Acaso pendendo, de dúvida sobre a contratação e/ou interpretação jurídica ou adequação jurídica de norma, far-se-á a remessa do processo à Procuradoria-Geral do Município para emitir parecer jurídico.

DANIEL FELÍCIO
Secretário Municipal de Transparência e Accountability

ROBERTO BALBELA
Redator

