



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 09/2024 – PLCC/PGE

PROCESSO PRODOC Nº 0019.0332.4701.0006/2024 - PLCC-CHEFIA/PGE

INTERESSADOS: Órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Amapá.

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL. RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. Casos de despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria e de despesas inscritas em restos a pagar com prescrição interrompida, cujos valores sejam superiores a R\$200.000,00 (duzentos mil reais).

HOMOLOGO O PARECER POR SEUS
PRÓPRIOS FUNDAMENTOS

EMENTA: PARECER REFERENCIAL.
ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO.
RECONHECIMENTO DE DESPESAS DE
EXERCÍCIOS ANTERIORES. 1) Art. 149 da Lei nº 14.133/2021. 2) Art. 37, da Lei Federal nº 4.320/1964. 3) Instrução Normativa Conjunta nº 01/2024-CGE-PGE. 4) Elementos que devem constar da instrução de todos os processos repetitivos e idênticos de reconhecimento de despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria e despesas inscritas em restos a pagar com prescrição interrompida. 5) Medida excepcional. 6) Necessidade de uniformizar o procedimento para o reconhecimento de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

despesas de exercícios anteriores no âmbito dos Órgãos e Entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. **7) PARECER REFERENCIAL**

1. DO PARECER REFERENCIAL

O parecer referencial é peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas.

Trata-se de instrumento de racionalização do trabalho consultivo desenvolvido, no âmbito deste Estado, pela Procuradoria-Geral do Amapá, especificamente pelo Conselho Superior da Procuradoria Geral do Estado – CONSUP, através da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE.

A normativa regulamenta a elaboração de Parecer Referencial pelas Procuradorias Jurídicas e Consultorias Jurídicas e sua utilização pela Administração Pública, sendo admissível quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

O CONSUP da PGE-AP, nos termos do artigo 1º da norma assim resolve:

Art. 1º Autorizar a elaboração de Parecer Referencial, a critério da Chefia da Consultoria Jurídica e/ou Procuradoria Jurídica Especializada, **quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos anteriormente exarados, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância**

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

§1º Considera-se Parecer Referencial a peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas, quando houver subsunção do conjunto fático ao contexto jurídico apresentado.

A medida já vem sendo adotada por várias Procuradorias estaduais, em suas respectivas esferas, e pela Advocacia-Geral da União. Inclusive, o Manual de boas práticas consultivas da AGU orienta a elaboração de pareceres orientadores da atuação do gestor, possibilitando a padronização quanto aos assuntos que envolvam manifestações repetitivas ou possam despertar dúvidas jurídicas. Vejamos:

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações “in abstrato”, a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica. (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União)

Dessa forma, em razão do elevado número de demandas consultivas e da real necessidade de organização dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado Amapá, mostra-se necessária a produção do ato.

Outrossim, a elaboração de opinativos de referência contribuem para a efetivação do princípio da eficiência, previsto no art. 37, “caput”, da Constituição Federal e

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

racionalização dos trabalhos nas Procuradorias Jurídicas, sendo possível conferir maior celeridade e economia aos procedimentos administrativos em geral, decorrente da própria essência de Administração Pública Gerencial.

De modo específico, o objetivo do parecer referencial, neste caso peculiar, é alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias quanto à instrução processual, conferindo maior presteza na necessidade de uniformizar o procedimento para o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria e despesas inscritas em restos a pagar com prescrição interrompida no âmbito dos Órgãos e Entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, tudo em consonância ao disposto no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Ademais, o presente opinativo de referência tem como objeto os processos com liquidação de valores superiores a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), uma vez que os processos que não ultrapassem essa quantia tramitarão integralmente perante o setor encarregado pela gestão administrativo-financeira do órgão ou entidade, independentemente da análise da Procuradoria-Geral do Estado ou da Controladoria-Geral do Estado, conforme determina o art. 1º, §2º da IN 01/2024 -CGE-PGE. Contudo, a dispensa de análise da PGE ou da CGE não exime o órgão ou entidade do cumprimento das demais regras do ordenamento jurídico, incluindo a juntada aos autos deste Parecer e sua respectiva Lista de Verificação.

Note-se que a edição de Parecer Referencial sobre a matéria encontra previsão expressa no art. 8º, §1º da IN 01/2024 -CGE-PGE, ao dispor que a Procuradoria-Geral do Estado “poderá editar parecer referencial sobre o tema, em que os órgãos e entidades interessadas seguirão as orientações contidas no parecer e atestarão o cumprimento dos requisitos legais nos autos”.

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

A pertinência do recurso se evidencia, ainda, em decorrência do art. 4º, I e II da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, uma vez que o presente parecer abrangerá todas as questões jurídicas que possam envolver as matérias idênticas e recorrentes, cabendo à área técnica ou técnico-jurídica no órgão de origem atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do pronunciamento que serviu de referência.

Dessa forma, a atividade jurídica exercida após a emissão do parecer referencial deverá se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da conferência ou simples interpretação de documentos constantes nos autos.

Assim, deve o órgão ou entidade contratante proceder à instrução processual conforme orientações do referencial e observar a lista de verificação específica para abertura de Processo Administrativo de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

Conveniente ainda ressaltar que a medida referencial tem prazo de validade de 12 (doze) meses a partir de sua publicação. No entanto, qualquer alteração legislativa ou normativa ocorrida nesse período deverá ensejar a revisão imediata do parecer, a fim de garantir sua conformidade com a nova legislação.

Resta garantida a atualidade das orientações, já que, de acordo com o art. 6º, parágrafo único, do mesmo diploma, em caso de alteração da legislação que fundamentou o Parecer Referencial, o órgão da Administração deverá suscitar ao emissor, eventual necessidade de substituição da orientação precedente, sem prejuízo do dever funcional do Procurador de Estado de se manter atualizado com a legislação e regulamentos editados e solicitar os ajustes pertinentes.

2. DA POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DE DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

De início, é oportuno salientar que o ordenamento jurídico pátrio adotou, quanto ao regime contábil da despesa, o regime de competência, nos termos do art. 35, II, da Lei n.º 4.320/64, vejamos:

Art. 35 Pertencem ao exercício financeiro: [...]

II – as despesas nele legalmente empenhadas

Neste mesmo sentido, é o disposto no art. 50, II, da LC 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF:

Art. 50 Além de Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: [...]

II – a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

Sem prejuízo do regime de competência aplicável, a regra no direito financeiro é que a despesa seja empenhada, liquidada e paga no mesmo exercício financeiro.

Tal regramento, contudo, comporta exceções. Sobre tal assunto, o doutrinador Harison Leite¹ assim dispõe:

Há despesas que, por algum motivo, não foram pagas no seu exercício, mas que poderão ser pagas em exercícios posteriores. Porém, quando tal se der, se referirão a dívidas de exercícios financeiros anteriores, visto que, como as despesas seguem o regime de competência, não importa quando elas foram pagas, e sim, a que competência (exercício) elas se referem.

Essas despesas são chamadas de despesas de exercícios anteriores– DEA. Em suma, são as despesas resultantes de compromissos assumidos em exercícios

¹LEITE, Harrison Leite. Manual de Direito Financeiro – 6. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2017.

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

anteriores àquele em que ocorrer o pagamento, para os quais não existe empenho. Como as despesas seguem o regime de competência, se uma delas tiver origem, por exemplo, em 2009, e só for reconhecida, empenhada e paga em 2011, a sua contabilização deverá ser feita à conta de dotação de DEA para evidenciar que a despesa em questão pertence a exercícios passados. Estão neste rol as dívidas resultantes de compromissos gerados em exercícios financeiros anteriores àqueles em que ocorrerão os pagamentos.

O reconhecimento de despesas de exercícios anteriores pela autoridade competente, portanto, é o ato administrativo em que o gestor público reconhece dívida decorrente da não realização da despesa dentro do seu rito processual ordinário.

Trata-se de medida excepcional, em decorrência da previsão no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964, que considera a possibilidade de que a administração pública, ao identificar a ocorrência de situações que evidenciam a inobservância do regular processo de execução da despesa pública, possa dispor de um mecanismo de proteção ao direito do credor e não incorra no enriquecimento sem causa.

Assim regulamenta o dispositivo:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Dessa forma, as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA, de acordo com o § 2º do art. 22 do Decreto Federal nº 93.872/1986, abrangem três situações:

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

a) As despesas de exercícios encerrados², para os quais o orçamento respectivo consignou crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria³;

b) Os restos a pagar com prescrição interrompida⁴;

c) Os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício financeiro, decorrentes de lei, contrato ou outro instrumento hábil nos termos do art. 95 da lei nº 14.133/21⁵.

Segundo o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964, as despesas de exercícios encerrados que não se tenham processado em época própria, bem como os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento.

As despesas que se tenham processado em época própria são aquelas que o empenho foi considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas o credor tenha cumprido sua obrigação dentro do prazo estabelecido.

Os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício são obrigações cujo pagamento foi decorrente de lei, mas o direito do credor foi reconhecido após o encerramento do exercício correspondente.

²O termo despesa de exercícios encerrados é o mesmo que despesa orçamentária do exercício anterior.

³Despesa que não tenha se processado na época própria corresponde à despesa orçamentária não executada; ou seja, aquela em que ocorreu o empenho, porém deforma insubsistente (insustentável, sem valor, sem fundamento), ou fora anulado no exercício anterior, mas que, dentro do prazo estabelecido o credor tenha cumprido sua obrigação.

⁴Restos a pagar com prescrição interrompida correspondem a Restos a Pagar cancelados antes da prescrição da dívida.

⁵ A obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

As Despesas de Exercícios Anteriores - DEA, então, são despesas fixadas no orçamento vigente decorrente de obrigações assumidas em exercícios anteriores ao pagamento. A respectiva execução passa, assim, pelos três estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento) em exercício posterior ao compromisso assumido.

Portanto, não se confundem as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, com os Restos a Pagar. Nestes, a despesa já passou ao menos pelo estágio do empenho no exercício correspondente, naquela, a despesa não passou por nenhum estágio da despesa no exercício correspondente, percorrendo os três estágios da despesa no exercício do reconhecimento.

Apesar de o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 delimitar três situações que ensejam o reconhecimento de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, este parecer referencial se restringirá à hipótese das despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignou crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria e das despesas inscritas em restos a pagar com prescrição interrompida.

Conforme anteriormente mencionado, ademais, somente será necessária a remessa à PGE para fins de emissão de Despacho de Conformidade quando a despesa a que se refere o processo de liquidação ultrapassar o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), por força do que dispõe o art. 1º, §2º da IN nº 01/2024.

As dívidas de exercícios anteriores estão sujeitas à prescrição quinquenal, conforme o art. 1º do Decreto Federal nº 20.910/32. O prazo de cinco anos inicia-se a partir da data do ato ou fato gerador do pagamento. É imperativo que o gestor verifique, antes de proceder ao reconhecimento de dívida, se o prazo prescricional já foi atingido. Caso a dívida esteja prescrita, o processo deve ser arquivado, salvo nas hipóteses de suspensão ou interrupção da prescrição previstas em lei.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

3. DO PROCEDIMENTO PARA O RECONHECIMENTO DE DÍVIDAS PELO ESTADO DO AMAPÁ

3.1. DA DELIMITAÇÃO DA HIPÓTESE

A Procuradoria-Geral do Estado e a Controladoria-Geral do Estado, verificando a necessidade de submeter o processo de reconhecimento de despesas de exercícios anteriores às suas análises e com o objetivo de uniformizar o procedimento no âmbito dos Órgãos e Entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual em consonância ao disposto no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 editaram, em conjunto, a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2024-CGE-PGE.

O art. 3º, I e II, da IN traz, de forma específica, as hipóteses que ensejam a aplicação das orientações referenciais aqui exaradas:

Art. 3º. Ficam sujeitas a pagamento, em caráter excepcional, mediante processo formal de reconhecimento de dívida, as despesas que incorram exclusivamente nas seguintes hipóteses:

I. Despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;

II. Despesas inscritas em restos a pagar com prescrição interrompida; e

Dessa forma, **este parecer referencial será utilizado apenas nas hipóteses mencionadas nos incisos supracitados. Qualquer outra hipótese de reconhecimento de dívida não será objeto deste parecer referencial e deve ser submetido à PGE-AP, para a análise concreta caso a caso.**

Ademais, em que pese a autorização para a realização de despesa que não fora submetida, de início, ao processo orçamentário ordinário, a Administração deverá observar

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

se o caso não se submete a alguma das vedações elencadas no parágrafo único do art. 3º da IN. Ou seja, o montante a ser quitado não pode se referir a:

a) Dívidas contraídas com diárias;

b) Suprimento de fundos: regime aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e que consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que, pela excepcionalidade, a critério do Ordenador de Despesa e sob sua inteira responsabilidade, não possam se subordinar ao processo normal de aplicação;

c) Fundo Rotativo destinado ao atendimento de despesas de custeio no âmbito dos estabelecimentos de saúde da rede assistencial pertencente ao Governo do Estado do Amapá, localizadas no interior: modalidade especial de despesa em regime de adiantamento, instituída pela Lei nº 1.033, de 21 de julho de 2006 e regulamentada pelo Decreto nº 2363, de 31 de julho de 2006;

d) Dívidas contraídas há mais de 5 (cinco) anos, salvo se já são objetos de processo autuado até 8 de agosto de 2024⁶: o prazo quinquenal deve ser contado desde a data de celebração contratual ou da data em que restaram atestadas o recebimento dos insumos ou a prestação do serviço;

e) Contratos verbais, nulos de pleno direito sem caráter de excepcionalidade: os contratos verbais realizados pela Administração Pública são nulos de pleno direito e só poderão fundamentar o reconhecimento de dívida se demonstrada a natureza excepcional com a qual foi firmado; e

f) Despesa autorizada por autoridade incompetente.

⁶Data de publicação da Instrução Normativa nº 01/2024-CGE-PGE.

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

3.2. DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

A Instrução Normativa Conjunta nº 01/2024-CGE-PGE dispõe especificamente sobre os procedimentos a serem adotados no processo de Reconhecimento de Despesas de Exercícios Anteriores no âmbito da administração direta autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado do Amapá. O processo deve seguir as etapas indicadas no *checklist* específico, sendo imprescindível o preenchimento e assinatura por todos os responsáveis.

A norma, de forma geral, estabelece o rito, bem como define elementos que devem constar da instrução de todos os processos repetitivos e idênticos que tenham como objeto a matéria em comento. Da análise de seus termos, verifica-se que o procedimento pode ser dividido em quatro etapas bem delimitadas:

I – Requerimento do interessado e manifestação do órgão ou entidade, com a posterior remessa à CGE (arts. 4º e 5º);

II - Análise e parecer técnico da Controladoria-Geral do Estado (arts. 6º e 7º);

III - Parecer jurídico da Procuradoria-Geral do Estado; (art. 8º); e

IV - Assinatura do Termo de Reconhecimento de Dívida e Pagamento da Despesa, pelo Ordenador de Despesa do Órgão ou Entidade (arts. 9º e 10).

Assim, fundamental se faz, portanto, analisar detidamente os atos necessários referentes a cada etapa definida pela Instrução Normativa, a fim de balizar a atuação dos órgãos na instrumentalização dos processos para reconhecimento de dívida pelo Estado do Amapá.

3.2.1. PRIMEIRA ETAPA: REQUERIMENTO DO INTERESSADO E MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO OU ENTIDADE

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

A) DO REQUERIMENTO DO INTERESSADO

Nos termos do §1º do art. 4º da IN, os processos de Reconhecimento de Dívida devem ser devidamente deflagrados com o requerimento do interessado dirigido ao ordenador de despesas do órgão ou entidade para o qual forneceu os bens ou prestou os serviços, instruído com os seguintes documentos e informações:

A.1) Comprovantes do período da prestação dos serviços ou entrega do material, bem como do valor correspondente;

A.2) Declaração do particular interessado de que o crédito reclamado, objeto do requerimento, não se encontra judicializado;

A.3) Domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações;

A.4) Documentos relativos à habilitação jurídica do interessado, relacionados no art. 66 da Lei Federal nº 14.133/21;

A.5) Documentos relativos à regularidade fiscal e trabalhista, relacionados no art. 66 da Lei Federal nº 14.133/21;

O §2º do art. 4º da IN, por sua vez, estabelece que o órgão ou entidade responsável pelo pagamento deve fazer a verificação da Declaração mencionada no item A.2), juntando aos autos certidão ou ateste de que não há ação judicial de cobrança movida pelo interessado relativa ao crédito reclamado.

B) DA MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO OU ENTIDADE

O requerimento do interessado será analisado pelo setor encarregado da gestão administrativo-financeira do órgão ou entidade. Por conseguinte, uma vez verificado que se trata de dívida apta a ser reconhecida, e desde que ultrapasse o valor de liquidação de R\$

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

200.000,00 (duzentos mil reais), o órgão ou entidade respectivo encaminhará os autos à CGE para parecer técnico, com os seguintes documentos, conforme o art. 5 da IN:

B.1) Autorização do ordenador de despesas para abertura do processo de RD, que deve vir acompanhada de manifestação quanto à essencialidade do fornecimento ou serviço e quanto à boa-fé do fornecedor ou prestador interessado, contendo as circunstâncias da realização de despesa e as justificativas para a não realização de processo licitatório e de contrato formal;

B.2) Declaração do setor financeiro do Órgão ou Entidade de que o valor reclamado não foi pago;

B.3) Declaração de existência de dotação orçamentária para o pagamento da despesa no exercício corrente;

B.4) Contrato, ajuste ou acordo relacionado à entrega do bem ou à prestação dos serviços⁷;

B.5) Autorização de fornecimento ou ordem de serviço que deu origem à dívida;

B.6) Nota de empenho, se houver: no caso de nota de empenho anulada, deve ser juntada a nota de empenho e a respectiva nota de anulação, devendo o valor ser maior ou igual ao valor que se pretende reconhecer;

B.7) Comprovantes de entrega de material ou da prestação efetiva dos serviços, devidamente atestados pela autoridade competente da Administração: caso não exista tal comprovação, deverá haver juntada do(s) comprovante(s) de atesto de recebimento do

⁷O contrato, ajuste ou acordo relacionado à entrega do bem ou à prestação dos serviços deve ser sempre acompanhado de justificativas detalhadas quando houver dispensa de licitação ou contratação direta. Em caso de dispensa, deve-se apresentar a pesquisa de preços ou laudo de avaliação, demonstrando que o valor do objeto do pedido de reconhecimento de despesa é compatível com os preços praticados no mercado.

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

material ou serviço emitido por uma comissão composta por três servidores do Órgão ou Entidade.

B.8) A ordem de entrega ou de prestação de serviço formulada pela Administração ao fornecedor ou prestador de serviço e, quando ausente, justificativa dos motivos de sua não emissão;

B. 9) Cálculo demonstrativo dos valores devidos, caso necessário; e

B.10) Manifestação do ordenador de despesas quanto à essencialidade do fornecimento ou serviço e quanto à boa-fé do fornecedor ou prestador interessado contendo as circunstâncias da realização de despesa e as justificativas para a não realização de processo licitatório e de contrato formal;

B. 11) CASOS PECULIARES: há duas situações peculiares nas quais os Órgãos ou Entidades devem ter cautela e acrescentar documentos específicos. Note-se:

B.11.1) Caso o processo de licitação ou de contratação direta não tenha seguido o rito ordinário: deverá ser juntada a pesquisa de preços ou laudo de avaliação elaborado por servidor do órgão ou entidade, demonstrando que o valor do objeto do pedido de reconhecimento de despesa é compatível com o preço de mercado;

B.11.2) Caso de obras ou serviços de engenharia: deve ser providenciado o boletim de medição atestado pelo servidor competente.

C) DA DECLARAÇÃO DE SUBSUNÇÃO ÀS ORIENTAÇÕES REFERENCIAIS

A fim de identificar o enquadramento da situação ao opinativo referencial em tela, é essencial que o gestor da Secretaria interessada declare, de modo objetivo, que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial. Note-se o que dispõe a Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE:

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

Art. 1º (...) §2º Ao fazer a recomendação ou a elaboração do parecer que sirva como referência, o Procurador deverá evidenciar a necessidade de que o gestor ou o destinatário do parecer declare de modo objetivo que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial.

Ainda, nesse sentido, a Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, em seu Anexo I, traz o modelo de declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o quadro se enquadra nos parâmetros e pressupostos das orientações de referência e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas. Ademais, ainda fixa a obrigatoriedade de juntada da cópia integral deste Parecer Referencial com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada. A determinação emana do art. 8º da resolução citada:

Art. 8º Para utilização do Parecer Referencial, a Administração deverá instruir os processos e expedientes administrativos congêneres com:

I - Cópia integral do Parecer Referencial com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada;

II - Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o quadro se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas, conforme anexo I desta Resolução;

3.2.2. SEGUNDA ETAPA: ANÁLISE E PARECER TÉCNICO DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

O processo de reconhecimento de despesa de exercício anterior, devidamente instruído com a documentação e parecer conclusivo do órgão ou entidade, conforme disposto no tópico anterior, será encaminhado para a Controladoria-Geral do Estado para emissão de Parecer Técnico.

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

A) DA CORRETA INSTRUÇÃO: alerte-se que, nos moldes do art. 6º, parágrafo único, da Instrução Normativa, a Controladoria-Geral do Estado não receberá processo de reconhecimento de despesa de exercício anterior que não contenham os elementos listados nos artigos 4º e 5º da IN, os quais serão apurados conforme Lista de Verificação que integra o Anexo I do opinativo.

Outrossim, sempre que a documentação contida no processo for insuficiente para a emissão de Parecer Técnico conclusivo ou necessitar de informação quanto à sua autenticidade, a Controladoria-Geral do Estado realizará diligência ou inspeção para confirmar a entrega ou prestação do serviço.

B) DA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE: o art. 7º, VIII, da IN prevê que a CGE determine ao órgão ou entidade a necessária apuração de responsabilidade disciplinar de quem deu causa a contratação fora dos parâmetros da Lei de Licitações e Contratos Públicos.

Nessas situações, quando assim determinado, o órgão deverá promover uma sindicância investigativa levantando os principais elementos (indício de autoria, materialidade e justa causa) para a possível abertura de Processo Administrativo Disciplinar pela CGE.

O processo deverá permanecer em apenso aos autos do processo de reconhecimento de despesa de exercício anterior, a ser monitorado pela Corregedoria da CGE. Concluída a apuração de responsabilidade disciplinar, o órgão ou entidade enviará cópia à Controladoria-Geral do Estado, nos termos do art. 11 da IN.

2.2.3. TERCEIRA ETAPA: PARECER JURÍDICO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

A emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade legal do reconhecimento de dívida deve ser cumprida após a emissão do parecer técnico da CGE, conforme determina o art. 8º da Instrução Normativa, *in verbis*:

Art. 8º. O processo de reconhecimento dívida de despesa de exercício anterior, com o Parecer da CGE, será encaminhado para a Procuradoria-Geral do Estado, para fins de emissão de Parecer jurídico.

§1º. A Procuradoria-Geral do Estado poderá editar parecer referencial sobre o tema, em que os órgãos e entidades interessadas seguirão as orientações contidas no parecer e atestarão o cumprimento dos requisitos legais nos autos, mediante despacho da autoridade máxima do órgão ou entidade.

Verifica-se que, nos termos do art. 2º da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, a juntada de cópia deste parecer referencial aos autos para os casos do inciso I e II do art. 3º da INº 01/2024 cumpre o requisito estampado no art. 8º da IN n.º 01/2024 – CGE/PGE, o que se corrobora pela previsão expressa da possibilidade de edição de Parecer Referencial estampada no §1º do mesmo dispositivo.

2.2.4. QUARTA ETAPA: ASSINATURA DO TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA E PAGAMENTO DA DESPESA

O reconhecimento de dívida pelo Estado do Amapá deve ser instrumentalizado através da celebração do Termo de Reconhecimento de Dívida (TRD), assinado pelo ordenador da despesa do Órgão ou Entidade.

A) DA NECESSIDADE DE DUPLA APROVAÇÃO: a formalização do Termo de Reconhecimento de Dívida, utilizando-se do presente referencial, somente será viável em casos de pareceres favoráveis de ambas as instituições, tanto da CGE quanto da PGE, conforme se extrai da leitura do art. 9º:

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Art. 9º Caso o parecer opinativo pela possibilidade de pagamento da Controladoria-Geral do Estado e da Procuradoria-Geral do Estado, o processo será encaminhado ao órgão ou entidade de origem para formalização do Termo de Reconhecimento de Dívida com o credor, conforme modelo de Anexo II, para fins de indenização do valor apurado no processo.

B) DA FORMALIZAÇÃO DO TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA (TRD): o órgão ou entidade de origem deverá formalizar o Termo de Reconhecimento de Dívida com o credor, conforme o modelo de Anexo II da IN, para fins de indenização do valor apurado no processo, constando, necessariamente, as assinaturas do Gestor da Pasta responsável pela dívida e do representante legal do credor.

C) DA PUBLICAÇÃO: o órgão ou entidade responsável deverá promover a publicação resumida do Termo de Reconhecimento de Dívida no Portal Nacional de Compras Públicas, no prazo máximo de 20 dias úteis, conforme determina o parágrafo único do art. 9º, parágrafo único, da IN c/c art. 94, I, da Lei nº 14.133/2021.

D) DO RITO DE PAGAMENTO: após a publicação do Termo de Reconhecimento de Dívida, o processo segue seu rito normal de pagamento, observando-se as etapas previstas nos arts. 60 a 64 da Lei nº 4.320/1964, quais sejam:

d.1) Emissão da nota de empenho;

d.2) Liquidação;

d.3) Pagamento.

Nos ditames do art. 10, §1º, da IN, no ato da liquidação, será verificada a regularidade tributária, previdenciária e trabalhista do credor, assim como retidos os tributos e contribuições devidos e a apuração do valor líquido a ser pago.

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

Além disso, os pagamentos referentes aos processos de Reconhecimento de Despesas de Exercícios Anteriores devem obedecer à ordem cronológica de suas exigibilidades.

3.3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o presente parecer referencial deverá ser utilizado na instrução dos processos administrativos, para fins de orientar o reconhecimento de despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria e de despesas inscritas em restos a pagar com prescrição interrompida, a serem formalizados pelo Estado do Amapá.

Ressalte-se que a realização dos referidos atos sem a observância do que dispõe a IN 01/2024, bem como do que estabelece este opinativo, será informada à Controladoria-Geral do Estado para adoção das medidas cabíveis quanto à apuração das condutas praticadas, sendo de responsabilidade exclusiva do titular do órgão ou entidade da Administração Estadual a demonstração da veracidade dos atos e fatos ensejadores do processo administrativo de reconhecimento de dívida e a moralidade dos procedimentos que lhe deram origem, bem como a exatidão e a identificação dos credores.

Em cumprimento ao art. 7º, III, da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, a utilização deste opinativo será condicionada a juntada de:

a) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o quadro se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas, conforme anexo I da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

b) Cópia integral deste Parecer Referencial, com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada;

Caso a autoridade competente ainda se depare com dúvida jurídica referente aos processos de reconhecimento de dívida enquadrados no art. 3º, incisos I e II da IN nº 01/2020 – CGE/PGE, poderá submeter à análise do caso à PGE-AP, ainda que haja o presente parecer referencial.

Os demais casos que não se enquadrem nos padrões de referência devem ser encaminhados à PGE-AP, para que sejam submetidos ao crivo jurídico pormenorizado.

O presente instrumento passa a vigor pelo prazo de 01 (um) ano, a partir de sua publicação no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado, no link: <https://pge.portal.ap.gov.br/>, em consonância com o art. 11, §1º da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE.

Por último, este parecer jurídico segue assinado digitalmente, nos termos da Lei nº 12.682/2012 e artigos 6º, 10 e 11 do Decreto nº 0829/2018.

À superior consideração.

Encaminhem-se o presente parecer aos órgãos e entidades estaduais.

Procuradoria-Geral do Estado do Amapá,

Macapá, em 24 de setembro de 2024.

MARIA ALICE LOPES LEDA

Procuradora Chefe da Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios – PLCC/PGE/AP



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

JEANE ALESSANDRA TELES MARTINS PAIVA

Procuradora do Estado Corregedora

RODRIGO MARQUES PIMENTEL

Procurador do Estado Assistente do PGE

EDILENE CHAGAS FARIA

Procuradora do Estado do Amapá

JUSCELINO DA SILVA NASCIMENTO JÚNIOR

Procurador do Estado do Amapá