

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

Referência: processo nº 498/2025 / protocolo 2336/2025

1 – SÍNTESE FÁTICA.

Conforme Portaria PGM nº 02/2017, editado o relatório, os autos foram remetidos à Controladoria Geral para avaliação quanto à adequação da tramitação de procedimento e seu relatório, em especial, ao disposto no art. 1, § 3º, o qual prescreve que, *“se na apuração dos requisitos autorizadores da indenização por reconhecimento de dívida surgirem indícios de infração funcional, impõe-se a instauração de processo administrativo disciplinar.”*

Pois bem.

Primeiramente, informa-se que, diante da nova estrutura administrativa (LC nº 46/2025), os autos foram recebidos pela Secretária Municipal de Controle e Transparência, a qual, em seguida, realizou a remessa para manifestação técnica da presente equipe de auditoria – o que demandará futura atualização da supracitada Portaria no que se refere à menção à “Controladoria Geral”, já que atualmente possui *status* de Secretaria Municipal.

Deve-se também consignar que, recebidos os autos por esta equipe de auditoria na presente data, foi solicitada urgência na análise, o que demandou uma melhor apuração do contexto fático do caso concreto.

Nesse particular, em que pese o tópico contido no Parecer da Comissão denominado “contextualização fática”, notou-se que não houve menção a existência de tramitação prévia do processo administrativo de contratação emergencial (processo 2035/2024 – protocolo 7252/2024), o qual esta equipe de auditoria tomou conhecimento após diálogo e diligência junto ao Secretário Municipal de Gestão para melhor compreensão do caso.

Nota-se ainda do referido Parecer da Comissão que, não obstante contenha em seu bojo fundamentação expressa no item 3.2 acerca da contratação emergencial, com citação ao art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, inclusive qualificando a empresa requerente como “contratada emergencial”, em nenhum momento mencionou a existência de contrato administrativo celebrado emergencialmente.

Dessa forma, o que se infere dos autos é que há apenas um arquivo denominado contrato de confissão de dívida não assinado pelo Município de Iúna, não havendo notícias da existência de contrato administrativo celebrado emergencialmente.

Paralelamente, ao acessar os autos do processo nº processo 2035/2024 – protocolo 7252/2024, **esta equipe de auditoria se certificou de que o feito foi arquivado sob o fundamento de ausência de caracterização de situação emergencial vigente (doc. anexo)**. Ocorre que, de forma contraditória, o Parecer da Comissão enfatiza a situação emergencial como fundamento para o pagamento.

Ademais, ressalta-se que o processo 2035/2024 – protocolo 7252/2024 foi arquivado pela autoridade competente **mesmo com a existência de parecer jurídico exarado pela Procuradoria (doc. anexo) no sentido de que também fossem adotadas providências necessárias para apuração de responsabilidade dos agentes públicos que tenham dado causa à situação emergencial narrada no procedimento de contratação emergencial**.

Realizada a digressão fática supra, passa-se à fundamentação da presente manifestação técnica.

2 – FUNDAMENTAÇÃO.

Limitada a análise do controle interno no tocante à adequação da tramitação do procedimento e seu relatório, pode-se inferir que o Parecer da Comissão aparenta se basear em premissa fática equivocada, eis que não houve a formalização de contrato administrativo emergencial.

No que se refere ao procedimento, a Portaria PGM nº 02/2017 é categórica no sentido de que o procedimento nela versado é **absolutamente excepcional** e não representa alternativa lícita à substituição de contrato administrativo devidamente precedido de licitação **ou, se for o caso, de procedimento de justificação de dispensa ou inexigibilidade (art. 1º, § 2º)**.

Dessa forma, problematiza-se a possibilidade jurídica do pagamento pleiteado, já que ausente contrato administrativo celebrado emergencialmente nos autos e considerando que é vedado a Administração Pública a prática de atos contraditórios, à luz do princípio da confiança e da segurança jurídica.

No caso em tela, a Administração Pública não concluiu o processo de contratação emergencial ao realizar o seu arquivamento e, de forma incoerente, na presente oportunidade, fundamenta, por meio do Parecer da Comissão, a possibilidade de pagamento frente à situação emergencial narrada.

Neste ponto, deve-se ressaltar que não é o primeiro processo de reconhecimento de dívida da empresa requerente, sendo que há declaração expressa do gestor público de inexistência de contrato vigente desde 21 de agosto de 2024 e sem notícias da conclusão do processo licitatório; **isto é, mesmo transcorrido considerável lapso temporal (circunstância que sinalizada a falta de planejamento da Administração).**

Por outro lado, é inevitável abordar que o reconhecimento de dívida de despesas sem cobertura contratual é uma decorrência da vedação ao enriquecimento sem causa, de modo que, mesmo que não tenha ocorrido observância às formalidades legais para a contratação, caso a Administração tenha se beneficiado dos serviços executados ou de bens fornecidos, será obrigada a promover a devida indenização.

Nesta toada, para fins de amparo às fundamentações do instituto de reconhecimento de despesas, há embasamento constitucional e legal (artigo 149 da Lei nº 14.133 e artigos 884 e 885 do Código Civil).

Este, inclusive, é o entendimento do STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. CONVÊNIO. RESCISÃO. PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS PRESTADOS. ENCERRAMENTO DA RELAÇÃO CONTRATUAL. ANÁLISE. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. **A jurisprudência do STJ, ao interpretar o parágrafo único do art. 59 da Lei n. 8.666/1993, preconiza que, em caso de nulidade, o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade.**

2. É inviável, em sede de recurso especial, o reexame de matéria fático-probatória, nos termos da Súmula 7 do STJ: "a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."

3. Hipótese em que o Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas da causa, reformou a sentença para reconhecer que o ente público deve ser responsável pelo pagamento de serviços de assistência à saúde realizados apenas até a data na qual a parte autora foi devidamente comunicada da rescisão do convênio.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 2.505.076/SC, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 26/8/2024.)

Entretanto, esta equipe de auditoria ressalta que o procedimento de indenização de despesas deve ser utilizado somente em caráter excepcional. E tanto é assim

que o reconhecimento de despesas conduz à necessidade de apuração da responsabilidade administrativa daquele que causou a nulidade, levando-se em consideração também a existência, no caso em análise, de atos contraditórios da Administração Pública.

Assim, esta equipe de auditoria, alinhando-se aos fundamentos jurídicos contidos no Parecer Jurídico da Procuradoria Municipal, emitido no processo 2035/2024 – protocolo 7252/2024, também corrobora a necessidade de que sejam imediatamente adotadas as providências necessárias para apuração de responsabilidade dos agentes públicos que tenham dado causa à nulidade.

Isso porque eventual pagamento não isenta o gestor de possíveis sanções administrativas e legais, além do direito de regresso que poderá ser exercido pela Administração Pública, após apuração de quem deu causa a irregularidade mediante processo administrativo próprio em que se observe o contraditório e a ampla defesa.

Portanto, mesmo que seja juridicamente possível reconhecer dívida sem a necessária cobertura contratual e realizar seu pagamento, **a Administração não está autorizada a utilizar este expediente de forma usual, inclusive desde já esta equipe de auditoria recomenda máxima celeridade no processo licitatório para que não seja novamente reiterado o procedimento de reconhecimento de dívida.**

Ainda, a responsabilidade dos servidores que eventualmente deram causa a nulidade deverá ser apurada mediante processo administrativo próprio.

Frisa-se que autorização para pagamento de despesas sem amparo contratual deverá ser devidamente conferida, devendo o presente feito estar instruído com os seguintes dados e documentos:

- identificação do credor/favorecido;
- descrição do objeto;
- data de vencimento do compromisso;
- importância exata a ser paga;
- documentos fiscais comprobatórios;
- ateste de cumprimento do objeto;
- comprovação de pagamento de todos os encargos trabalhistas e previdenciários devidos aos prestadores de serviços.
- compatibilidade do preço do credor/favorecido com os praticados pelo mercado;
- Motivação pelo qual a despesa não foi empenhada ou paga na época própria.

Ademais, deverá constar a existência de dotação orçamentária e financeira suficiente para efetuar o pagamento.

3 - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se que, **de forma estritamente excepcional**, pode haver o reconhecimento de despesa pela Administração Pública, quando, sem cobertura contratual, comprovadamente o serviço tenha sido executado ou o bem fornecido, **assim como sejam preenchidos os requisitos elencados no tópico 2 deste Parecer, na instrução do procedimento administrativo para apuração.**

No procedimento administrativo em questão, ficou comprovado, através dos documentos juntados ao processo, que o serviço foi efetivamente prestado pela empresa requerente.

Ressalta-se que o não pagamento dos serviços ou produtos que foram devidamente executados, atestados e recebidos, importaria em enriquecimento ilícito e/ou enriquecimento sem causa, por parte da Administração Pública, conforme definido no artigo 884 e seguintes do Código Civil Brasileiro.

Por fim, entende-se ainda, de suma importância, que seja realizada a apuração de responsabilidade disciplinar de quem deu causa a contratação fora dos parâmetros da Lei de Licitações e Contratos Públicos, bem como seja dada ampla publicidade ao pagamento, caso haja decisão favorável pelo chefe do executivo municipal.

Esta é a manifestação técnica da equipe de auditoria. À douta consideração superior do Prefeito Municipal para proferir decisão motivada, na forma do art. 7 da Portaria PGM nº 02/2017 e para que sejam imediatamente adotadas as providências necessárias para apuração de responsabilidade dos agentes públicos que tenham dado causa à nulidade exposta no presente feito.

Iúna, ES, 21 de maio de 2025.

ANDRICK FARIA PEREIRA

Auditor de Controle Interno

LUIZ CARLOS SIQUEIRA

Auditor de Controle Interno

KLIFFTON VIANA DA SILVA

Auditor de Controle Interno

Certificado de Assinaturas Eletrônicas

Documento Ref: aa3fca05795e2b0d71e7ffd3da178894

Documento assinado por:

Kliffton Viana da Silva

CPF: 13212151773

Email Verificado:
kliffton.auditoria@gmail.com

IP: 2804:a84:4387:8200:907b:1c33:4b78:8fce Data: 21/05/2025 16:17:40



Andrick Faria Pereira

CPF: 15378735718

Email Verificado:
andrickog@hotmail.com

IP: 2804:a84:4387:8200:b939:a270:237e:a88c Data: 21/05/2025 16:18:53



Luiz Carlos Siqueira

CPF: 01700479709

Email Verificado:
auditor.luiz.carlos@gmail.com

IP: 2804:a84:4387:8200:381b:9ad6:d3f1:68c7 Data: 21/05/2025 16:21:24



Assinaturas Eletrônicas conferidas e confirmadas em: 21/05/2025 16:22:05