

NOTA DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 03/2020/SUGACI/CGE SGD 2020/09049/008231

AUTOR DA CONSULTA: Secretário de Estado da Segurança Pública - SSP, nos termos do OFÍCIO/GAB/SSP Nº1346 /2020 (SGD Nº 2020 31009 068122), anexo.

TEOR DA CONSULTA: Orientação sobre a obrigatoriedade legal para publicidade de Termo de Reconhecimento de Dívida no Diário Oficial do Estado.

A matéria é regida pelas disposições contidas na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, que regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; no Decreto Federal nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências; e também nos princípios constitucionais aplicados às finanças públicas.

2. A autoridade consulente, por meio do expediente supracitado solicita orientação acerca da obrigatoriedade da publicação do Termo de Reconhecimento de Dívida no Diário Oficial do Estado - DOE.

3. Antes de tudo, nunca é demasiado frisar que a publicação dos atos administrativos é requisito de eficácia e moralidade, e, de tão relevante que é, passou a ser um dos princípios constitucionais específicos para a despesa pública (**princípio da publicidade**)¹. Em conformidade está o TCU, como se extrai do **Acórdão 1553/2008 – Plenário**:

“Proceda, na hipótese de interrupção dos trabalhos de pregão eletrônico, à reabertura do pregão somente depois de assegurar-se de que as informações necessárias de interesse dos licitantes foram devidamente publicadas pelos mesmos meios utilizados pelo órgão para a publicação do edital, sem prejuízo de sua veiculação por outros meios que julgar pertinentes, atendendo-se assim ao princípio da publicidade, expressamente informado pela Constituição Federal e pela Lei nº 8.666/1993.” (grifo nosso)

¹ O princípio orçamentário da publicidade determina que, como lei emanada do Poder Legislativo, o orçamento deverá ser divulgado através dos meios oficiais de comunicação, inclusive devendo ser publicado em Diário Oficial (art. 166, § 7.º, CF/88). O art. 48 da Lei Complementar n.º 101/2000 fala, também, em divulgação por meios eletrônicos. A finalidade deste princípio, portanto, é permitir que todo cidadão tenha acesso ao seu conteúdo.



4. Entende-se que a Administração Pública – *res pública* (coisa do povo), deve agir acautelada da maior transparência possível. Desse modo, os administradores dão conta aos administrados sobre seus atos – especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da Administração.²

5. Nesse sentido, a Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe sobre licitações e contratos públicos, prescreve a forma e quais são os atos que devem obrigatoriamente ser publicados, bem como, deixa implícito os casos em que a publicação é facultada, conforme os artigos a seguir transcritos:

“Art. 16 - Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.”

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.”

“Art. 61 - Parágrafo único: “A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei”. (grifos nossos)

6. Observe-se, que a Lei Federal nº 8.666/93 determina que seja dada a publicidade no momento da compra, sendo requisito de validade a publicação do resumo/extrato dos contratos, na contratação dos bens ou serviços – lembrando de ser essa primeira fase da despesa pública - a fase do empenho; momento em que a Administração, ao publicar o ato, demonstra para os administrados em que, e para qual finalidade estão sendo aplicados os recursos do orçamento público.

7. O Reconhecimento de Dívida, por sua vez, caracteriza-se por ser um procedimento contábil utilizado para discriminar as despesas dentro do orçamento, tendo por referência o tempo da ocorrência do seu fato gerador. Assim, o **Termo de Reconhecimento de Dívida** é o documento formal por meio do qual a autoridade competente formaliza o ato de

² José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 25ª Ed. Malheiros, p. 669



reconhecer a despesa decorrente da execução de um contrato, pendente empenho, liquidação e/ou pagamento.

8. Nota-se, portanto, que o Reconhecimento de Dívida é um fato contábil e financeiro, mormente porque a despesa assumida não foi inscrita em restos a pagar, pois, caso fosse, não haveria que se falar nesse instituto.

9. Desta maneira, quando se reconhece uma dívida de exercício anterior é necessário se percorrer as três fases da despesa pública³ para consecução do objetivo proposto – quitação da dívida, em elemento próprio (92), sendo que não há nas normas de finanças públicas previsão legal de obrigatoriedade de dar publicidade desse fato administrativo. Isso porque quando o Termo de Reconhecimento de Dívida passa a existir nos autos, já foi exaurida a fase de publicidade exigida por lei para a modalidade de despesa pública que lhe deu origem, como é o caso da publicação do aviso do edital de licitação ou o ato de dispensa ou exigibilidade, bem como, do extrato do termo de contrato e/ou aditivo; uma vez que a publicidade desses atos é requisito de validade processual, que imprescindivelmente deve preceder a realização da despesa.

10. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 8ª edição, válido a partir do exercício de 2019, fl. 131, com base no Decreto Federal nº 93.872/86, que regulamentou o art. 37 da Lei nº 4.320/64, ao dispor sobre Procedimentos Contábeis Orçamentários, apresenta a seguinte explanação sobre as hipóteses de despesas orçamentárias que demandam o termo de reconhecimento de dívida, bem como sobre os devidos procedimentos formais necessários:

“4.8. DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES São despesas cujos fatos geradores ocorreram em exercícios anteriores àquele em que deva ocorrer o pagamento.

O art. 37 da Lei nº 4.320/1964 dispõe que 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 pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Para fins de identificação como despesas de exercícios anteriores, considera-se:

a. Despesas que não se tenham processado na época própria, como aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;

³ Empenho, Liquidação e Pagamento (art. 58, 63, 64 e 65 da Lei Federal nº 4.320/64)



b. Restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;

c. Compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

O reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores, pela autoridade competente, deverá ocorrer em procedimento administrativo específico, sendo necessário, no mínimo, os seguintes elementos:

a. Identificação do credor/favorecido;

b. Descrição do bem, material ou serviço adquirido/contratado;

c. Data de vencimento do compromisso;

d. Importância exata a pagar;

e. Documentos fiscais comprobatórios;

f. Certificação do cumprimento da obrigação pelo credor/favorecido;

g. Motivação pelo qual a despesa não foi empenhada ou paga na época própria.

O reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores cabe à autoridade competente para empenhar a despesa. (grifos nossos)

11. Nota-se, portanto, que a publicação do Termo de Reconhecimento de dívida não compõe o rol de formalidades exigidas pelas normas de finanças públicas na realização desse ato, de modo a concluir-se pela sua desnecessidade. Publicá-lo no DOE fica a cargo da discricionariedade do Gestor Público, que não está impedido de fazê-lo, mas que por outro lado deve estar atento à economicidade processual, em virtude do princípio constitucional da eficiência⁴, aplicado à Administração; podendo, com segurança, limitar-se a publicá-lo “em quadro de avisos de amplo acesso público” (lei 8.666/93, art. 16).

12. Por oportuno, frisamos que as orientações contidas nesta Nota não se aplicam às despesas realizadas sem a ritualística regular das contratações públicas, em especial quanto a inexistência de prévio empenho - situação de nulidade contratual – cujo pagamento da dívida deve ser exteriorizado/publicado no D.O.E para fins de controle a ser exercido pelos órgãos competentes (CGE/TCE/MPE/CGU/TCU/MPF), bem como dos

⁴ Princípio da Eficiência – Eficiência é produzir bem, com qualidade e com menos gastos. Uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo, um bom desempenho funcional. Buscam-se sempre melhores resultados práticos e menos desperdício, nas atividades estatais, uma vez que toda a coletividade se beneficia disso. Este princípio se tornou expresso com o advento da EC 19/98. (Manual de Direito Administrativo/Matheus de Carvalho, p.78 – 4. Ed. – Salvador: JusPODIVM,2017).



cidadãos através do controle social; lembrando que esse tema já foi tratado na Nota de Orientação Técnica nº 02/2019, cuja leitura é recomendada para auxiliar na percepção do que distingue esses dois procedimentos administrativos.

13. Por derradeiro, e a par de todas essas considerações, vislumbra-se que não há obrigatoriedade de publicação de Termo de Reconhecimento de Dívida no Diário Oficial do Estado, visto não haver previsão legal que o exija e pelo fato de que esse requisito formal de legalidade é suprido no primeiro estágio da despesa pública, onde, de certo, conforme alhures mencionado já foi dado publicidade dessa despesa. Lado outro, também não se vislumbra qualquer óbice para que seja publicado o referido ato no D.O.E, tendo por espeque que não há incidência de custos para a referida publicação para os órgãos do Poder Executivo Estadual e pelo fato de sua remessa à Casa Civil ocorrer de maneira totalmente digital – por e-mail, afastando-se, assim, ocorrência de dispêndios financeiros com a respectiva publicação.

SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO E DE AÇÕES DE CONTROLE INTERNO, em Palmas, aos 30 dias do mês de setembro de 2020.

ASSINADO ELETRONICAMENTE

ELIANA RODRIGUES DA SILVA

Assessora de Controle Interno

ASSINADO ELETRONICAMENTE

ELAINE CRISTINA ZANETTI AVELINO

Gerente de Orientação e Normas

ASSINADO ELETRONICAMENTE

KILVANIA RODRIGUES DE MELO MIRANDA

Diretora de Controle da Gestão Governamental e Prevenção à Corrupção

ASSINADO ELETRONICAMENTE

BENEDITO MARTINIANO DA COSTA NETO

Superintendente de Gestão e de Ações de Controle Interno

I – De acordo com a orientação. Encaminhe-se à entidade consulente.

Em 30/09/2020

ASSINADO ELETRONICAMENTE

SENIVAN ALMEIDA DE ARRUDA

Secretário-Chefe

