

# Prefeitura Municipal de Santo Amaro

Outros



**ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AMARO  
GABINETE DA PREFEITA**

CONTROLADORIA GERAL MUNICIPAL – CGM

INSTRUÇÃO NORMATIVA CGM Nº 002/2022

Versão: 001

Unidade Responsável: Controladoria Geral

Unidades Envolvidas: Controladoria Geral e demais departamentos do Poder Executivo Municipal

Assunto do Ato: **ORIENTAÇÃO AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL A RESPEITO DA PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS QUANTO AOS PROCESSOS DE INDENIZAÇÃO.**

A Controladoria Geral do Município, no uso de suas atribuições, que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal, orienta os Órgãos e Entidades Municipais, quanto aos procedimentos a serem adotados, no tocante ao pagamento de despesa proveniente do Processo de Indenização, a fim de propiciar aos gestores públicos, de forma sintetizada e objetiva, orientações acerca dos processos de Indenização.

## **1. Do pagamento por indenização**

A indenização ocorre no âmbito da Administração Pública quando é verificada a ilegalidade no contrato, em razão da ausência de cobertura contratual, que o torna nulo, invalidando os efeitos passados ou futuros.

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece que todos os serviços contratados pela Administração Pública devem ser precedidos de licitação, salvo as hipóteses nela previstas.

É com base no instrumento contratual ou no termo aditivo de prorrogação que o setor competente pode proceder ao empenho da despesa, para posterior liquidação e realização do pagamento devido, na forma prevista nos art. 58 a 67 da Lei Federal nº 4.320/64.

Assim, caso tenha sido prestado serviço ou fornecido bem, fora da base contratual, ou então sem a prorrogação do ajuste, não existirá vínculo regular e, conseqüentemente, não haverá fundamento legal.

Contudo, não obstante a inexistência de um vínculo regular, tal nulidade não dispensa a Administração da obrigação de pagar pelos serviços que efetivamente tenham sido prestados ou bens efetivamente entregues, mesmo sem base contratual, podendo o pagamento ser realizado a título de indenização, sob pena de se configurar o enriquecimento sem causa, ou ilícito, por parte da Administração.

# Prefeitura Municipal de Santo Amaro



## ESTADO DA BAHIA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AMARO GABINETE DA PREFEITA

Essa é a regra do parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666/1993, que assim dispõe:

Art. 59 A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Nesse sentido, a Administração Pública não pode tirar proveito dos serviços prestados pelo fornecedor, em razão da morosidade da gestão administrativa, sob pena de enriquecimento ilícito.

É dever da Administração indenizar o contratado pela parte executada do objeto e por outros prejuízos devidamente comprovados até o momento em que for declarada a nulidade.

Destaca-se que a responsabilidade objetiva do Estado é sempre a regra, independente de ser a conduta danosa um ato comissivo ou omissivo. Nos casos de despesas realizadas sem prévio empenho, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sumulou da seguinte forma:

**SÚMULA 12:** As despesas públicas realizadas sem a observância do requisito legal do empenho prévio são irregulares e de responsabilidade pessoal do ordenador. (REVISADA NO “MG” DE/11/08 - PÁG. 72 - MANTIDA NO D.O.C DE 05/05/11 – PÁG. 08)

No mesmo sentido, a Orientação Normativa nº 4 da AGU dispõe que a despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento de obrigação de indenizar, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe deu causa, in verbis:

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 4, DE 1º DE ABRIL DE 2009**  
O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

**A DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL DEVERÁ SER OBJETO DE RECONHECIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR NOS TERMOS DO ART. 59, PARÁGRAFO**

# Prefeitura Municipal de Santo Amaro



## ESTADO DA BAHIA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AMARO GABINETE DA PREFEITA

ÚNICO, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, SEM PREJUÍZO DA APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE QUEM LHE DER CAUSA. INDEXAÇÃO: INDENIZAÇÃO. DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL. CONTRATO NULO. CONTRATO VERBAL. RECONHECIMENTO. RESPONSABILIDADE. REFERÊNCIA: arts. 59, parágrafo único, 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993; Art. 63, Lei nº 4.320, de 1964; Acórdão TCU 375/1999-Segunda Câmara.

Portanto, tendo sido efetivamente prestado um serviço ou fornecido um bem ao Poder Público, este fato gera consequências jurídicas, como o pagamento a título de indenização e a necessidade de apurar a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Com base no dever moral, o pagamento não isenta o gestor de possíveis sanções administrativas e legais, além do direito de regresso que poderá ser exercido pela Administração.

Nesse diapasão citamos o art. 37, § 6º, da Constituição da República de 1988:

“§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Posto isso, após o pagamento, caberá apuração de responsabilidades por falhas ocorridas nos procedimentos afetos à contratação, encaminhando cópia do processo à Comissão de Inquérito Administrativo Disciplinar - CIAD do Município para instauração de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar.

## 2. Da instrução dos processos

Os gestores deverão apresentar o mínimo de documentação para instrução do processo de pagamento, para que se possa imputar à Administração a obrigação de efetuar o pagamento, a título de indenização, quais sejam:

- a) descrição do fato e das circunstâncias que culminaram na autorização para a prestação dos serviços ou o fornecimento do bem, com apresentação dos argumentos que sustentaram a realização da despesa sem contratação prévia ou regular;
- b) apresentação dos motivos para a escolha do fornecedor, de maneira contextualizada, acostada da documentação pertinente;
- c) justificativa da urgência ou fato relevante que impediu a realização do adequado procedimento prévio de contratação;
- d) comprovação de que há adequação entre os preços praticados pelo mercado e aquele cobrado pelo bem adquirido ou serviço tomado, cuja despesa poderá ser indenizada;
- e) notas fiscais e documentos que comprovem efetivamente a realização da despesa, quando for o caso;

# Prefeitura Municipal de Santo Amaro



## ESTADO DA BAHIA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AMARO GABINETE DA PREFEITA

- f) informação prestada pelo servidor encarregado do setor responsável pela conferência da efetiva prestação dos serviços ou recebimento dos bens adquiridos; e
- g) manifestação da autoridade competente quanto à autorização da despesa e apuração de responsabilidades.

Estes são os documentos que devem ser colacionados em um processo, considerando as boas práticas de gestão, ainda que sem disposição em legislação específica, e em cumprimento ao art. 63 da Lei nº 4.320/64, que dispõe que “deverá ficar comprovado o direito adquirido pelo particular para que se efetive seu pagamento através da indenização”.

Ressalte-se que deve se apresentar, ainda, tantos outros documentos quantos forem necessários para fundamentar e instruir adequadamente o processo.

Cumpre-nos citar, a título de exemplo, outros pontos a serem observados ao instruir o processo de indenização:

- a) processo deve estar autuado e numerado;
- b) o valor a ser indenizado deve compreender todo o período em que foi verificada a ilegalidade;
- c) o gestor deve confirmar que de fato ocorreu a prestação do serviço e quais foram as razões da inconformidade quanto à formalização dos contratos/aditivos;
- d) o processo deverá estar instruído com cópia do contrato e dos respectivos termos aditivos; e
- e) o processo deverá estar acostado da manifestação da Procuradoria- Geral mediante a emissão do parecer jurídico.

Desta forma, a Administração poderá proceder à liquidação dos valores devidos, comprovados através de todos os documentos que compõem o procedimento.

Estes processos deverão atender o princípio da unicidade dos procedimentos, devendo todos os atos administrativos serem arquivados em um único processo, de acordo com as normas internas e as instruções normativas do Tribunal de Contas.

Considerando o enfoque preventivo dos trabalhos desta Controladoria, sugerimos a adoção do formulário em anexo, como ferramenta de check-list, sendo que após a devida instrução do processo e da autorização do pagamento a título de indenização, o ordenador de despesas providenciará empenho em dotação específica ao credor identificado e encaminhará para a contabilidade para liquidação da despesa.

Por fim, o Secretário da pasta deverá promover a instauração de sindicância para apurar a responsabilidade e, posteriormente, encaminhar cópia dos respectivos autos à Controladoria Geral para adoção das medidas de natureza disciplinar, conforme o caso.

### **3. Da apuração de responsabilidade**

# Prefeitura Municipal de Santo Amaro



## ESTADO DA BAHIA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AMARO GABINETE DA PREFEITA

Reitera-se que o pagamento com base no dever moral não isenta o gestor de possíveis sanções administrativas e legais, além do direito de regresso que poderá ser exercido pela Administração, após apuração de quem deu causa a irregularidade mediante processo administrativo próprio em que se observe o contraditório e a ampla defesa.

A Lei Municipal nº 1465/2003 – Estatuto do Servidor Público, determinou a responsabilização civil, penal e administrativa do servidor público em razão do exercício irregular de suas atribuições no desempenho do cargo ou função.

Neste contexto, a responsabilidade civil, penal e administrativa do servidor, resulta de violação de norma interna da Administração ou de determinações constantes nas leis federais, estaduais, decretos e resoluções.

Assim dispõe os artigos 123 e seguintes da Lei Municipal nº 1465/2003 – Estatuto do Servidor Público, in verbis:

**“Art. 123** O servidor responde civil, penal e administrativamente, pelo exercício irregular de suas atribuições.

**Art. 124** A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

**§ 1º** A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no Capítulo de Vencimento e da Remuneração, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.

**§ 2º** Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a fazenda pública, em ação regressiva.

**§ 3º** A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.

**Art. 125** A responsabilidade abrange os crimes e contravenções imputados ao servidor, nesta qualidade.

**Art. 126** A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

**Art. 127** As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

# Prefeitura Municipal de Santo Amaro



**ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AMARO  
GABINETE DA PREFEITA**

**Art. 128** A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.”


Destaque-se, que o art. 82, da Lei nº 8.666/93 determina a responsabilização do servidor público, quando incorrer em descumprimento dos procedimentos de realização de despesas.

“Art. 82 - Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar. “

Nesse sentido, caberá apuração de responsabilidades por falhas ocorridas nos procedimentos afetos à contratação através de Sindicância Administrativa, com encaminhamento de cópia do processo à Comissão de Inquérito Administrativo Disciplinar - CIAD do Município para instauração de Processo Administrativo Disciplinar, nos termos Lei nº 3.781/2011 e 2.360/2001, quando for o caso.

É a orientação.

Santo Amaro-BA, 16 de Fevereiro de 2022.

  
**LUARA JOANA BOA MORTE COUTINHO**  
Controladora Geral do Município



# Prefeitura Municipal de Santo Amaro



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AMARO  
GABINETE DA PREFEITA

## ANEXO I

### CHECK LIST

Itens da Avaliação	Sim	Não	Observação
Descrição do fato e das circunstâncias que culminaram na prestação dos serviços ou o fornecimento do bem, com apresentação dos argumentos que sustentaram a realização da despesa sem contratação prévia ou regular;			
Apresentação dos motivos para a escolha do fornecedor, de maneira contextualizada, acostada da documentação pertinente;			
Justificativa da urgência ou fato relevante que impediu a realização do adequado procedimento prévio de contratação;			
Comprovação de que há adequação entre os preços praticados pelo mercado e aquele cobrado pelo bem adquirido ou serviço tomado, cuja despesa poderá ser indenizada;			
Notas fiscais devidamente atestadas e documentos que comprovem efetivamente a realização da despesa;			
Informação prestada pelo servidor encarregado do setor responsável pela conferência da efetiva prestação dos serviços ou recebimento dos bens adquiridos;			
Manifestação da autoridade competente quanto à autorização da despesa e apuração de responsabilidades;			
Cópia do contrato e dos respectivos termos aditivos, quando for o caso;			
Manifestação da Procuradoria Geral mediante a emissão do parecer jurídico;			
Autuação e numeração do processo;			
Valor indenizado compreende todo o período em que foi verificada a ilegalidade;			
Emissão do empenho em dotação específica;			