



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
Av. Senador Arêa Leão nº 1650 Térreo - Bairro Jockey Club, Teresina/PI, CEP 64049-110
Telefone: - <http://www.pge.pi.gov.br>

PGE_PARECER - PLC CHEFIA PGE-PI/GAB/PLC Nº 23/2024

PARECER REFERENCIAL

08/2024

PGE/PLC Nº

ASSUNTO: Parecer Referencial relativo a pagamento indenizatório - Lei n. 8.666/93

PARECER REFERENCIAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. LEI N. 8.666/93. PAGAMENTO INDENIZATÓRIO. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. CONDIÇÕES E ASPECTOS MAIS SENSÍVEIS. RACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE CONSULTIVA DA PLC. UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO QUE GERA, INCLUSIVE, MAIOR SEGURANÇA JURÍDICA AO GESTOR PÚBLICO. PARECER QUE, UMA VEZ APROVADO PELAS INSTÂNCIAS SUPERIORES DA PGE, PODERÁ SER APLICADO AOS CASOS IDÊNTICOS. JUNTADA DE CÓPIA DO PARECER REFERENCIAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO CONGÊNERE. DISPENSA DE ANÁLISE DO CASO PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, RESSALVADA A HIPÓTESE DE CONSULTA ACERCA DE DÚVIDA DE ORDEM JURÍDICA DEVIDAMENTE IDENTIFICADA E MOTIVADA.

PARECER REFERENCIAL PGE/PLC Nº 08/2024

Exmo. Senhor Procurador-Geral do Estado,

Ilmo. Senhor Chefe da Procuradoria de Licitações e Contratos.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de processo instaurado para análise de pagamento indenizatório, no bojo do qual o Exmo. Sr. Procurador-Geral solicita que seja elaborado *Parecer Referencial* acerca da referida matéria, recorrente no âmbito da Procuradoria de Licitações e Contratos desta PGE.

É o que importa relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DO PARECER REFERENCIAL E DO SEU CABIMENTO AOS PROCESSOS DE PAGAMENTO INDENIZATÓRIO

Em relação à utilização do *Parecer Referencial* com vistas a regular a matéria em questão, cumpre salientar que o referido instituto encontra previsão no **Regimento Interno** da Procuradoria Geral do Estado do Piauí (RIPGE), Resolução CSPGE nº 001, de 31 de outubro de 2014, especificamente nos arts. 78-A a 78-F, na forma aprovada pela Resolução CSPGE nº 001, de 5 de fevereiro de 2020 (DOE publicado em 06.02.2020, p. 26).

Segundo o §1º do art. 78-A do RIPGE, “*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*”, desde que esses processos e expedientes administrativos possuam “*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*” (cabeça do art. 78-A).

Salvo melhor juízo, é este o caso dos processos que envolvem pagamentos indenizatórios. A propósito, com vistas a racionalizar e otimizar a instrução e a análise jurídica desses tipos de processos, a Comissão de Gestão Financeira e Gestão por Resultados – CGFR – já fez publicar, no DOE de 10/12/2020, páginas 10/38, a Resolução nº 003/2020, que aprova novas listas de verificação para diversos processos e seus respectivos fluxogramas, entre elas a lista para pagamentos indenizatórios, conforme anexo XXXV da sobredita resolução.

Nesse sentido, destaco que foram feitas centenas de análises repetitivas ao longo destes últimos anos na PGE, o que redundou na sedimentação da matéria jurídica e na adoção de manifestações semelhantes aos casos respectivos.

Nada mais razoável, pois, que o trabalho de racionalização e otimização deste tipo de demanda seja, agora, ultimado através da elaboração do presente *Parecer Referencial* que, na verdade, somente ostentará essa característica – Referencial - caso seja devidamente aprovado pelo Chefe da Procuradoria de Licitações e Contratos Administrativos e também pelo Procurador Geral do Estado.

A partir de sua aprovação pelas instâncias superiores da Procuradoria e de sua publicação no Diário Oficial do Estado, os diversos órgãos e entidades da Administração estadual poderão dele se utilizar, instruindo os seus processos e expedientes congêneres com: **a)** cópia integral do *Parecer Referencial*; e **b)** declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do *Parecer Referencial* e que serão seguidas as orientações nele contidas.

Nesse passo, é importante anotar que “*A juntada de cópia do Parecer Referencial em processo ou expediente administrativo dispensa a análise individualizada pelas Procuradorias Especializadas competentes*”, no presente caso a PLC, conforme previsão expressa do art. 78-A, do RIPGE.

II.2 – DA APLICABILIDADE DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL. INDENIZAÇÃO COM BASE NA LEI N. 8.666/93.

Tendo em vista a entrada em vigor pleno da Lei Federal nº 14.133/2021 e o disposto no Decreto Estadual n. 22.652, de 27 de dezembro de 2023, que disciplina o marco temporal e o procedimento de transição entre a referida Lei e a Lei 8.666/93, o presente Parecer Referencial aplica-se somente aos seguintes casos:

a) fatos ocorridos até 30/12/2023;

b) pagamentos indenizatórios decorrentes de anulação de licitação ou contrato baseados na Lei 8.666/1993.

Destaca-se, ainda, que o presente parecer referencial é aplicável às hipóteses em que há ocorrência de nulidades contratuais. Portanto, **não se aplica** à situação de pagamento de eventuais

reajustes ou repactuações que não foram concedidos durante a vigência do contrato, embora houvesse requerimento do particular no prazo legal.

II.3 – DO PAGAMENTO INDENIZATÓRIO.

Busca-se manifestação desta PGE sobre a as condições de realização de “pagamento indenizatório”, com o que se convencionou chamar a prestação de serviço, obra ou fornecimento não antecedida de contrato administrativo ou cujo contrato, **por vários motivos, é nulo.**

Se não há contrato escrito, o contrato é nulo e de nenhum efeito, **salvo o de pequenas compras de pronto pagamento (art. 60, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93).** Da mesma forma ocorre em relação ao contrato nulo por vício intrínseco seu, ou por vício no procedimento que lhe antecedeu: o efeito é a nulidade, que, declarada, tanto impede a produção “[d]os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos” (art. 59, Lei 8.666/93). Contudo, o § único sopesa outros interesses que não apenas os de preservação da legalidade administrativa, dispondo que:

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. **(destacou-se)**

Extrai-se do dispositivo importantes assertivas. Em primeiro lugar, há o(a)dever da Administração de indenizar o contratado. Não se está aí diante de faculdade de agir, mas de dever jurídico que, portanto, poderá ser exercido judicialmente. Mas o quê se deverá indenizar? Aquilo que o particular “houver executado até a data em que ela [a nulidade] for declarada” e “outros prejuízos”, todos “regularmente comprovados”. Assim, em segundo lugar, não basta que a nulidade exista: (b) ela precisa ser declarada. De outro lado, e em terceiro lugar, não basta a afirmação, do contratado tanto quanto da Administração, de que houve serviços executados e outros prejuízos: (c) é preciso prová-los. Por fim, e em quarto lugar, é preciso deixar livre de dúvidas que (d) o particular nada teve com a nulidade que ora se declara.

Além disso, destaca-se o art. 49 da Lei 8.666/93, segundo o qual compete à “autoridade competente para a aprovação do procedimento [anular a licitação] por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.” E tal regra aplica-se ao contrato, haja vista o teor do § 2º do aludido dispositivo.

A autoridade competente, contudo, tem tanto o dever de investigar e esclarecer a situação (art. 164 da Lei Complementar Estadual n. 13/1994 – Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Piauí) quanto o de indenizar o particular efetivamente prejudicado por haver cumprido contrato nulo. A Administração o fará por meio de um procedimento administrativo instaurado, de ofício ou por provocação de terceiros, com o específico propósito de examinar (a) a legalidade do contrato, (b) a sua execução pelo particular e (c) a participação do particular na nulidade.

A autoridade competente iniciará o feito de ofício quando ciente do fato a apurar – a possível nulidade de ajuste firmado com particular – ou diante da provocação de terceiro. O primeiro ato seu, portanto, é a instauração da sindicância investigativa, definindo-lhe o objeto, nos moldes do parágrafo anterior, identificando (i) o contratado e (ii) o contrato, (iii) a nulidade que possivelmente o acomete, informando-lhe do (iv) prazo para defender a validade do ajuste, (v) comprovar os serviços prestados e outros prejuízos dele advindos bem como (vi) a não concorrência de sua vontade para a consumação da referida nulidade. No mesmo ato, indicará (vii) a comissão ou servidor que apurará os fatos e elaborará o relatório que fundamentará sua decisão.

Após exercido o direito de defesa pelo particular, cumprirá ao servidor ou comissão elucidar os fatos referidos, promovendo a instrução processual, para tanto seguindo o que dispõe o Estatuto a respeito do inquérito administrativo e suas normas subsidiárias, especialmente a Lei Estadual

n. 6.782/2016. Somente se deverá produzir provas pertinentes à espécie e que se centrem nos três temas do processo administrativo: (a) a legalidade do contrato, (b) a sua execução pelo particular e (c) a participação do particular na nulidade. O particular tem direito à produção das provas pertinentes: as impertinentes devem ser indeferidas.

Concluída a instrução, dar-se-á prazo fixado pelo servidor ou comissão ao particular para manifestar-se, após o quê se elaborará o relatório que deverá ser conclusivo quanto àquelas questões: é o contrato nulo? Executou o particular o serviço ou obra? Contribuiu de alguma forma para a nulidade?

Feito o relatório, os autos seguem para a autoridade competente para decisão. A autoridade então decidirá, a partir do que consta do relatório mas sem a ele vincular-se, se a) anula o contrato, e, em o anulando, se b) é devido ao particular alguma indenização, conclusão esta que demanda tenha havido serviços prestados devidamente comprovados e que o particular não tenha concorrido para a nulidade.

Nesse sentido, comprovada a prestação dos serviços e a ausência de participação do particular para a nulidade, eventual ausência de pagamento configuraria enriquecimento sem causa por parte da Administração, conforme os seguintes entendimentos do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONTRATO NULO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DEVER DE INDENIZAÇÃO.

1. O ordenamento jurídico pátrio veda o enriquecimento sem causa em face de contrato administrativo declarado nulo porque inconcebível que a Administração incorpore ao seu patrimônio prestação recebida do particular sem observar a contrapartida, qual seja, o pagamento correspondente ao benefício. Precedente: AgRg no REsp 332956/SP DJ 16.12.2002.[...] (STJ REsp 753039 / PR RECURSO ESPECIAL 2005/0084877-5 DJ 03/09/2007 p.122)

[...] 4. Esta Corte, ao interpretar o dispositivo, decidiu, inúmeras vezes, que a existência de nulidade contratual não mitiga a necessidade de pagamento pelas obras efetivamente realizadas. Precedentes. Ensinamentos de MARÇAL JUSTEN FILHO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO e do saudoso HELY LOPES MEIRELLES [...]

6. É fato incontroverso nos autos que a empresa autora vinha cumprindo todas as suas obrigações contratuais. Nesses termos, não lhe pode ser imputado o prejuízo por qualquer vício do contrato, cabendo-lhe a remuneração pelos serviços já prestados até a data da anulação. Não se pode admitir que a Administração Pública se enriqueça às custas do administrado, que não deu causa à anulação da avença, recebendo serviços gratuitamente, sem o correlato pagamento previsto no contrato, até a data da anulação. Caso contrário, haverá ofensa inequívoca ao postulado que veda o enriquecimento sem causa e, em última análise, ao princípio da moralidade administrativa.[...] (STJ REsp 1306350 / SP RECURSO ESPECIAL 2011/0192981-9 DJE 04/10/2013)

Decidida a matéria em favor da indenização, elaborar-se-á “termo de reconhecimento de dívida” por meio do qual a Administração reconhecerá a dívida referida para com o particular e, em liquidando a obrigação, cumprirá o comando do art. 59 da Lei 8.666/93. O particular, em contrapartida, exonerará a Administração de qualquer outro dever decorrente daquele vínculo, dando-lhe total e irrestrita quitação. O referido termo deverá observar o modelo constante no anexo I desta manifestação.

Acerca do valor a ser pago ao particular, acrescento a seguinte ressalva, contida no Parecer PGE/PLC nº 1.313/2015 (aprovado pelo Procurador-Geral do Estado em 25/08/2015):

“[...] se, após [o] devido processo legal, for decidido pelo pagamento, este **não deve ser feito em valor superior ao das últimas contratações do Estado para o mesmo serviço**” (destaquei).

Destaco ainda que esta PGE tem apresentado reiteradamente as seguintes conclusões adicionais sobre o tema: **1)** No caso de indenização, após adoção das providências indicadas supra indicadas, deverá haver a comunicação da irregularidade constatada ao **Tribunal de Contas do Estado**, consoante o determina a Lei estadual nº 5.888/09, art. 93 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí); **2)** a prática de prestação de serviços sem cobertura contratual deve ser imediatamente cessada; **3)** a atuação contínua em tais condições, entre outros elementos do caso concreto, pode vir a descaracterizar a boa-fé do particular; **4)** a autoridade deve promover a responsabilização de quem deu causa à nulidade.

Em conclusão, este é o procedimento a ser adotado para a análise e decisão do pleito de particular de ser indenizado na forma do art. 59 da Lei 8.666/93.

Por fim, algumas considerações precisam ser feitas: a “comprovação” do serviço prestado é feita na forma da Lei, ou seja, via de regra, por meio do termo de recebimento do objeto, provisório ou definitivo. No caso de se tratar de serviços terceirizados, há de se colher as informações arroladas no art. 37 do Dec. 14.483/11. O servidor ou comissão que atestar haverá de estar informado de que o erro ou má fé na prática deste ato constitui crime e ato de improbidade administrativa.

Não sendo possível expedir-se o termo de recebimento por alguma razão, p.ex., o passar do tempo deteriorou a obra a ponto de não mais poder-se recebê-la com base nos parâmetros contratuais, o trabalho da instrução será o de reconstituir aquilo que efetivamente executou o particular, inclusive por meio de prova testemunhal.

II.4 – DA LISTA DE VERIFICAÇÃO PARA PAGAMENTO INDENIZATÓRIO

Como já dito alhures, visando a racionalizar e a otimizar a atuação das análises dos pagamentos indenizatórios, além de conferir maior segurança jurídica ao gestor, foi elaborada *Lista de Verificação* para os casos em questão, a qual consta no ANEXO XXXV da Resolução CGFR 003/2020, juntamente com fluxograma para o respectivo procedimento.

Assim, para padronizar o procedimento, os autos devem ser instruídos, naquilo que for cabível a cada processo específico, no mínimo, conforme a mencionada lista de verificação, podendo constar, ainda, eventuais documentos que se façam necessários ou que o gestor e sua equipe técnica considerar imperioso ao feito.

Vejam os o inteiro teor da Lista de Verificação:

ANEXO XXXV - LISTA DE VERIFICAÇÃO PARA PAGAMENTO INDENIZATÓRIO

DOCUMENTOS A SEREM VERIFICADOS
I – Instauração de sindicância investigativa, definindo-se o objeto e identificando (i) o contratado, (ii) o contrato e (iii) a nulidade a ser verificada;
II – Indicação da comissão ou servidor para apuração dos fatos e elaboração de relatório final;
III - Notificação para manifestação do contratado, devendo conter o prazo para defesa;
IV – Manifestação do contratado, devendo comprovar a efetiva entrega dos bens ou prestação dos serviços e outros prejuízos dela advindos, bem como a não concorrência de sua vontade para a consumação da nulidade;
V – Documentação que comprove o efetivo fornecimento do bem ou da execução do serviço, por meio de relatório circunstanciado, no qual deve constar:

V.1. em se tratando de fornecimento de bens: documento relacionando os bens que efetivamente foram fornecidos para a Administração, elaborado e assinado por técnico do setor competente do órgão/entidade, discriminando os valores unitários e globais, como foi realizada a fiscalização dessa entrega e demais elementos essenciais à apuração das circunstâncias e locais de entrega dos bens;

V.2. em se tratando de prestação dos serviços: documento relacionando os serviços que efetivamente foram prestados, elaborado e assinado por técnico do setor competente do órgão, discriminando em que consistiu o serviço, em qual local foi prestado, como foi executado, quais os componentes dos custos, como foi realizada a fiscalização dessa execução e demais elementos essenciais à apuração do tipo de serviço que foi prestado;

VI – Justificativa fundamentada quanto ao preço proposto, precedida de pesquisa de preços no mercado, inclusive com verificação de atas de registro de preços ou contratos vigentes, ou equivalentes, se possível (art. 2º, III, IN SEAD/CGE 01/2015);

VII – Planilhas de custos e formação de preços vigentes, na hipótese de terceirização de mão de obra;

VIII - Cópia do Contrato e respectivos Termos Aditivos, se houver, com as respectivas publicações no Diário Oficial do Estado;

IX - Prova de Regularidade Fiscal perante as Fazendas Nacional, Estadual e Municipal do domicílio ou sede da contratada, FGTS e de Débitos Trabalhistas (art. 2º, IV, IN SEAD/CGE 01/2015);

X – Habilitação jurídica do contratado (ato constitutivo, estatuto ou contrato social) e suas respectivas alterações;

XI – Alegações finais pelo contratado;

XII – Relatório conclusivo pelo servidor ou comissão, devendo abordar (i) a nulidade ou não do contrato, (ii) a efetiva prestação do serviço ou fornecimento do bem, (iii) a contribuição do contratado para a nulidade.

XIII - Parecer da PGE (facultativo);

XIV – Decisão da autoridade competente;

XV – Nota de Reserva;

XVI - Termo de Compromisso (Reconhecimento de Dívida) e sua publicação no Diário Oficial do Estado;

XVII – Parecer da CGE (análise documental e, quando couber, vistoria *in loco*);

XVIII – Documentos necessários para execução orçamentária e financeira (nota de empenho, nota de liquidação e ordem bancária);

XIX – Comunicação do TCE (art. 23 da Lei nº 5.888/09 – Lei Orgânica do TCE).

Quanto ao item XVII acima - Parecer da CGE, a remessa dos autos para o órgão de controle é facultativa, devendo ser observados as normas e eventuais pareceres referenciais da CGE. **Havendo indícios de falta funcional de servidor público, deverá haver comunicação do fato à Controladoria-Geral do Estado**, diante de sua competência como órgão correicional (Decreto Estadual n. 22.033, de 28 de abril de 2023).

No que se refere ao item XVI - Termo de Compromisso (Reconhecimento de Dívida), deverá ser utilizada a minuta padronizada anexa a esta manifestação.

Ressalte-se que, além dos documentos acima elencados, deverá constar nos autos cópia da presente manifestação referencial e declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do *Parecer Referencial* e que serão seguidas as orientações nele contidas.

Assim, o item XIII da lista de verificação (Parecer da PGE) deverá ser substituído por cópia da presente manifestação referencial. Somente será necessária a participação da PGE em caso de dúvida de ordem jurídica específica devidamente identificada e motivada.

IV – CONCLUSÃO

Diante dessas considerações, **submete-se o presente parecer ao crivo do Procurador Chefe da Procuradoria de Licitações e Contratos da PGE, bem como do Procurador Geral do Estado, a fim de que, aprovando-o, possa ser utilizado como *Parecer Referencial* para os casos de pagamentos indenizatórios pela Lei n. 8.666/93.** Na hipótese de ser aprovado o presente Parecer:

a) **sugere-se**, consoante disposição contida no art. 78-B do RIPGE, que seja fixado o prazo de validade para este *Parecer Referencial* a partir da data de sua publicação no Diário Oficial do Estado até 1º de Fevereiro de 2025.

b) solicita-se seja determinada sua publicação no Diário Oficial do Estado e divulgação no *site* da Procuradoria Geral do Estado, *ex vi* do disposto no art. 78-F do RIPGE.

É o Parecer. À consideração superior.

Teresina, 11 de abril de 2024.

(assinado eletronicamente)

SÉRGIO SOUSA SILVEIRA

Procurador-Chefe Adjunto da Procuradoria de Licitações e Contratos

Aprovo o PARECER REFERENCIAL PGE Nº 08/2024 e encaminho o Processo ao Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado.

Teresina-PI, 11 de abril de 2024.

(assinado eletronicamente)

FERNANDO DO NASCIMENTO ROCHA

Procurador-Chefe da Procuradoria de Licitações e Contratos

APROVO o Parecer Referencial N. 08/2024.

Fixo o prazo de validade do Parecer a partir da data de sua publicação no Diário Oficial do Estado até 1º de fevereiro de 2025.

Encaminhem-se para publicação no D.O.E. Após, divulgue-se no sítio eletrônico da PGE.

Teresina, 11 de abril de 2024.

(assinado eletronicamente)

FRANCISCO GOMES PIEROT JÚNIOR

Procurador-Geral do Estado do Piauí



Documento assinado eletronicamente por **SÉRGIO SOUSA SILVEIRA - Matr.0319099-4, Procurador(a) Chefe**, em 11/04/2024, às 18:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO DO NASCIMENTO ROCHA - Matr.0137135-5, Procurador(a) do Estado**, em 12/04/2024, às 09:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO GOMES PIEROT JÚNIOR - Matr.246044-X, Procurador Geral do Estado**, em 12/04/2024, às 15:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **011987286** e o código CRC **425D4B6A**.

Referência: Caso responda este Documento, indicar expressamente o Processo nº 00003.002338/2024-51

SEI nº 011987286