

ORIENTAÇÃO NORMATIVA CGM Nº 001/2025

ORIENTA OS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL A RESPEITO DA PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS QUANTO AOS PROCESSOS DE INDENIZAÇÃO.

A Controladoria Geral do Município, com fulcro no que estabelece Lei Municipal nº 1.844/2024, 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 14.133, de 01 de abril de 2021, 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

Art. 148. A declaração de nulidade do contrato administrativo requererá análise prévia do interesse público envolvido, na forma do [art. 147 desta Lei](#), e operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos.

§1º Caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.

§2º Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez.

Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado 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.

A Advocacia Geral da União publicou 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 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 por meio de Sindicância Administrativa que será regulamentada pelo Município.

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:

1. 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;
2. b) apresentação dos motivos para a escolha do fornecedor, de maneira contextualizada, acostada da documentação pertinente;
3. c) justificativa da urgência ou fato relevante que impediu a realização do adequado procedimento prévio de contratação;
4. 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;
5. e) notas fiscais e documentos que comprovem efetivamente a realização da despesa, quando for o caso;
6. f) informação prestada pelo servidor encarregado do setor responsável pela conferência da efetiva prestação dos serviços ou recebimento dos bens adquiridos;
7. g) manifestação da autoridade competente quanto à autorização da despesa e apuração de responsabilidades;
8. h) dotação orçamentária que demonstre que existe recursos orçamentários a fim de cumprir com a obrigação;
9. i) publicação em diário oficial municipal quanto ao Termo de Reconhecimento de Dívida, conforme modelo do Anexo Único desta orientação.

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 n° 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:

1. a) Processo deve estar autuado e numerado;
2. b) O valor a ser indenizado deve compreender todo o período em que foi verificada a ilegalidade;
3. c) O gestor deve confirmar que de fato ocorreu a prestação do serviço e quais foram às razões da inconformidade quanto à formalização dos contratos/aditivos;
4. d) O processo deverá estar instruído com cópia do contrato e dos respectivos termos aditivos, quando houver;
5. 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 Corregedoria Geral para adoção das medidas de natureza disciplinar, conforme o caso.

A Lei Municipal nº 228/1955 – Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Penedo/AL 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 201 e seguintes da Lei Municipal nº 228/1955 – Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Penedo/AL, in verbis:

Art. 201 Pelo exercício de suas atribuições, o funcionário responde civil, penal e administrativamente.

Art. 202 A responsabilidade civil decorre de procedimento doloso ou culposo, que importe prejuízo à Fazenda Municipal ou de terceiros.

§1º A indenização de prejuízo causado à Fazenda Pública no que exceder às forças da fiança, poderá ser liquidada mediante desconto em prestações mensais não excedente da décima parte do vencimento ou remuneração, à míngua de outros bens que possam responder pela indenização..

§2º Tratando-se de dano causado a terceiro, responderá o funcionário perante a Fazenda Pública, em ação regressiva, proposta depois de transitar em julgado decisão de última instância que houver condenado a Fazenda indenizar a terceiro prejudicado.

§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. 203 A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputados ao funcionário, nesta qualidade.

Art. 204 A responsabilidade administrativa resulta de atos ou omissões praticados no desempenho de cargo ou função.

Art. 205 As comissões civis, penais e disciplinares poderão cumular-se sendo uma e outra independentes entre si, bem assim as instâncias civil, penal e administrativa.

Destaque-se, que o art. 10, da Lei nº 8.429/92 determina a responsabilização do servidor público, quando incorrer em descumprimento dos procedimentos de realização de despesas.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; (Redação da LEI Nº 13.019/31.7.2014)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Redação da LEI Nº 13.019/31.7.2014)

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 da Lei nº 228/1955, quando for o caso.

É a orientação.

ANEXO ÚNICO

ORIENTAÇÃO NORMATIVA CGM Nº 001/2025

TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA

Em atendimento ao que preconiza a Lei nº 14.133/2021, bem como Lei nº 8.429/1992 e na Orientação Normativa CGM nº 001/2025 que normatiza os procedimentos de reconhecimento de dívida consequente de despesas indenizatórias, com base nas informações contidas no processo administrativo nº XXXXXXXXX RECONHEÇO A DÍVIDA, em favor da empresa XXXXXXXXXX, inscrita no CNPJ sob o n.º XXXXXXXXXX, relativa ao ano de 20XX.

Documento assinado eletronicamente por **Paloma Silva Tojal Rêgo, CPF: 104.460.754-85**, em 08/05/2025.
Para mais detalhes, consulte a folha de assinaturas na última página desse documento



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://app.signgo.com.br/#/documentos/autenticidade> e informar o número do documento
2025.08053387796.CGM.PROCADM.
