



GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

PARECER REFERENCIAL CGE Nº 7/2021

ASSUNTO: Parecer Referencial Nº 007/2021 a ser utilizado nos processos de pagamentos indenizatórios.

INTERESSADO Órgãos da Administração Pública Estadual

MEDIDAS DE EFICIÊNCIA Aperfeiçoamento da gestão por meio procedimentos de regularização processual e eficiência operacional.

1. RELATÓRIO

O pagamento indenizatório, apesar de exceção a regra do processo normal de despesa pública, precisa ser analisado circunstancialmente, haja vista a necessidade de observação, no caso concreto, se o particular, de boa fé, tem direito subjetivo de ser indenizado por algum fornecimento de bem ou prestação de serviço para a Administração, ainda que sem o devido processo legal.

Dado que se trata de despesa pública, e tendo a CGE/PI a competência de fiscalizar todos os pagamentos e prestações de contas do Estado do Piauí no âmbito do poder executivo, natural foi a razão para que a Resolução nº 03/2020 da Comissão de Gestão Financeira e Gestão por Resultados - CGFR recomendasse que os órgãos facultativamente solicitassem análise da CGE/PI em processos indenizatórios.

Neste diapasão, o volume de trabalho desenvolvido pela CGE/PI conjugado com o reduzido número de Auditores Governamentais levou o órgão a adotar medidas de gestão no intuito de racionalizar os procedimentos administrativos e suas análises técnicas de processos.

Tal cenário impeliu o Governo do Estado do Piauí a solicitar que fosse instaurado processo no âmbito da Assessoria Técnica para que fosse elaborado Parecer Referencial para os processos relativos a pagamentos indenizatórios.

Contudo, deve-se frisar, que eventual reconhecimento do dever do Estado para indenizar o particular precisa passar pelo crivo do órgão de representação jurídica do Estado. Portanto, a manifestação desta Controladoria restringe-se aos aspectos formais citados nos anexos XXXV e XXXVI da Resolução CGFR nº 03/2020.

1.1. DA NECESSIDADE DO PARECER REFERENCIAL EM PROCESSOS INDENIZATÓRIOS

O Parecer Referencial vem ao encontro da jurisprudência moderna, e teve sua origem no princípio da eficiência operacional e nos tribunais superiores, quando do advento da aplicação de súmulas. Fazendo um paralelismo das formas, veio a necessidade de se utilizar instrumento semelhante na Administração Pública, a ser utilizado para dispensa de análise individualizada de processos que envolvem matéria recorrente e que se amoldam nos termos da manifestação referencial.

Por outro lado tem se tornado rotina na Controladoria-Geral do Estado do Piauí adotar procedimentos que identifiquem processos pelas seguintes características: similaridade de tema, volume (frequência numérica) e materialidade.

Como auxiliar deste Parecer Referencial, tomaremos como elemento norteador a já citada Resolução CGFR nº 03/2020, publicada no Diário Oficial do Estado em 10 de dezembro de 2020, em seus anexos XXXV e XXXVI que tratam de Documentos e fluxos relativos a pagamentos indenizatórios.

Desde já deve ficar claro que a presença do Parecer Referencial só pode ter validade se o gestor atestar nos autos que todos os itens documentais listados no referido Parecer constam no processo, bem como os procedimentos necessários apontados foram seguidos.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A competência da Controladoria-Geral do Estado (CGE) para emitir opinião nesse tipo de operação está insculpida no art. 24 da lei complementar estadual n. 28/2003 (com redação dada pelo art. 5º da lei complementar estadual n. 241/2019):

Art. 24 A Controladoria-Geral do Estado, cujo titular é o Controlador-Geral do Estado, é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, competindo-lhe, além do disposto no art. 90 da Constituição Estadual:

[...]

II - avaliar riscos e desenvolver atividades de controle nos processos de planejamento, orçamento, licitações, contratações, celebração de parcerias, parcerias público-privado, convênios, **pagamentos e prestação de contas dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual.** (destaque nosso)

O mérito deste parecer incide sobre a FORMALIDADE do processo em si, haja vista que grande parte das atribuições da CGE possuem caráter preventivo, o que não é compatível com processos de natureza indenizatória, nos quais as despesas já ocorreram e passaram pelo crivo da análise de uma comissão de sindicância investigativa e tiveram o reconhecimento de dívida por parte do gestor.

3. ANÁLISE

Tomando o item 2 acima, destaca-se que a análise será de mera natureza formal, no entanto, dado que trata-se de exceção ao ciclo normal de despesa maior rigor quanto a composição do processo é necessário.

3.1. DA FORMALIZAÇÃO PROCESSUAL

No quesito formalização processual, os processos de via indenizatória devem ser compostos com todos os documentos relativos aos já supra citados anexos XXXV e XXXVI da Resolução nº 03/2020 com a ressalva de, caso se utilize desse Parecer Referencial ter como fundamental a presença da 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, conforme modelo em **Anexo I**.

Segue a relação documental necessária na **Tabela I** abaixo.

Tabela I - Relação de Documentos - Pagamento Indenizatório

ITEM	DESCRIÇÃO
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: 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

	<p>realizada a fiscalização dessa entrega e demais elementos essenciais à apuração das circunstâncias e locais de entrega dos bens;</p> <p>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;</p>
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;
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;
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/PI (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 CGE (análise documental); PARECER REFERENCIAL CGE nº 07/2021;
XVIII	Documentos necessários para execução orçamentária e financeira (nota de empenho, nota de liquidação e ordem bancária);
XIX	Comunicação ao TCE;

Abaixo detalha-se os itens que merecem especial atenção. Nesse sentido, é importante frisar mais uma vez que a juntada da documentação acima no processo administrativo dispensa a análise individualizada por esta Controladoria;

3.1.1. Relatório de Sindicância Investigativa - Item XII da Tabela I

Deve-se verificar que, quando da inclusão do Relatório da Sindicância Investigativa da Comissão ou Servidor, o mesmo deve conter necessariamente:

- a) a apuração dos fatos que deram origem a despesa indenizatória;
- b) identificação do fornecedor do bem ou serviço a qual se refere a despesa;
- c) Nulidade contratual verificada (Ex. Contrato sem vigência ou contratação verbal);

3.1.2. Documentação que comprove o efetivo fornecimento do bem ou da execução do serviço

Este item merece atenção especial, o relatório circunstanciado a que se refere o item adquire mais robustez se acompanhado de documentação proba da efetiva realização do serviço ou entrega de bens. Dessa forma, em se tratando de fornecimento de bens é natural que os mesmos tenham sido entregues com a presença de notas fiscais de mercadorias da época em que se realizou a despesa

O mesmo raciocínio serve para a realização de um serviço, que se traduz também em uma nota fiscal.

As notas fiscais devem, se possível estarem atestadas à época. Caso as mesmas tenham sido perdidas ou extraviadas deve-se solicitar que o fornecedor imprima uma segunda via das mesmas.

Somente em casos raros, onde a situação revelou-se verdadeiramente urgente e não se apresentou qualquer documento comprobatório fiscal deve o órgão utilizar-se somente do Relatório Circunstanciado apontado no item e, mesmo assim deve o Relatório expor as razões pelas quais a documentação fiscal não consta no processo.

3.1.3. Justificativa fundamentada quanto ao preço proposto, precedida de pesquisa de preços no mercado

A doutrina do Direito é pacífica quanto ao princípio denominado Vedação ao enriquecimento sem justa causa, o qual é tratado inclusive no Código Civil Brasileiro quando nos diz:

"Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários."

Neste sentido, vem a necessidade de se pagar o preço justo do fornecimento do bem ou serviço em caráter indenizatório.

Quando da pesquisa de preços, deve o órgão atentar para forma como ela deve ser realizada, descrita na Instrução Normativa CGE nº 01/2021.

Caso o preço a ser pago seja maior que o da pesquisa de preços, o órgão deve justificar as condições pelas quais tal fato ocorreu.

3.1.4. Notificação, manifestação e alegações finais do Contratado

Apesar do termo utilizado na Resolução CGFR nº 03/2020 ter sido o de "contratado" não necessariamente pode ter havido um contrato formal, e sim um contrato verbal, o que é nulo no direito administrativo, porém para fins de simplificação será utilizado o termo para a análise desse item.

Tais documento (notificação e manifestação) são essenciais para que no processo o contratado exerça o princípio do contraditório, pois o mesmo pode ter seus interesses prejudicados na análise da comissão de sindicância investigativa. De fato, é o momento ideal para que a comissão cobre do contratado a

documentação fiscal da efetiva entrega dos bens ou serviços prestados à época, ou, na sua ausência dos mesmos a plena justificativa.

É possível pelo princípio da economia processual que a manifestação e as alegações finais do contratado estejam no mesmo documento, apesar de normalmente virem em fases diferentes.

3.1.5. Termo de Compromisso (Reconhecimento de Dívida) e sua publicação no Diário Oficial do Estado

Essencial para o processo pois representa materialmente o direito do contratado. O processo inclusive está eivado de vício caso seja realizado o pagamento indenizatório sem o devido reconhecimento da dívida e sua publicação no diário oficial do estado.

3.1.6. Comunicação ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí - TCE

A justificativa para este documento é o fato de que o pagamento indenizatório é uma exceção ao processo normal da despesa pública, sendo, portanto, passível de julgamento como despesa irregular, apesar de previsto na doutrina como direito do "contratado".

Assim, surge a obrigação dada pela Lei Orgânica do TCE/PI, que vincula o gestor a comunicar quaisquer irregularidade verificada em seus atos administrativos. Tal medida faz-se necessária para preservar o gestor de multa e demais penalidades.

4. CONCLUSÃO

Diante das considerações acima, reiteramos a necessidade para que conste no processo todos a documentação contida na Tabela I, bem como a declaração no formato do Anexo I deste Parecer.

À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

KILMER TÁVORA TEIXEIRA

Auditor Governamental

De acordo. Submeto o presente Parecer ao Controlador-Geral do Estado para a apreciação e deliberação.

(assinado eletronicamente)

PAULO HENRIQUE MELO PORTELA

Controlador-Geral Adjunto

Aprovo.

(assinado eletronicamente)

MÁRCIO RODRIGO DE ARAÚJO SOUZA

Controlador-Geral do Estado do Piauí

¹ A mensuração do risco desta operação foi feita com fulcro na [Portaria CGE nº 02/2020, de 08/01/2020](#), que disciplinou os procedimentos técnicos para classificação de riscos nas manifestações da CGE, disponível no sítio eletrônico da CGE (cge.pi.gov.br), através do menu Publicações | Portarias | 2020.



Documento assinado eletronicamente por **MÁRCIO RODRIGO DE ARAÚJO SOUZA - Matr.0214042-0**, **Controlador-Geral do Estado**, em 20/08/2021, às 12:37, 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 **PAULO HENRIQUE MELO PORTELA - Matr.0214043-8**, **Controlador-Geral Adjunto**, em 20/08/2021, às 13:52, 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 **KILMER TÁVORA TEIXEIRA - Matr.0197290-1, Auditor Governamental**, em 23/08/2021, às 07:52, 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 **2109935** e o código CRC **1DE897E3**.

ANEXO I

DECLARAÇÃO DE VINCULAÇÃO AO PARECER REFERENCIAL CGE Nº 007/2021

TIMBRE DA SECRETARIA

DECLARAÇÃO

Assunto: Vinculação ao Parecer Referencial CGE Nº 007/2021

Declaro sob as penas da lei e para os fins que se fizerem necessários, que o processo Nº _____ mantém vinculação ao Parecer Referencial CGE Nº 007/2021.

Por ser a expressão da verdade, firmo a presente.

Teresina, xx de _____ de 2021

AUTORIDADE COMPETENTE / ORDENADOR DE DESPESAS

CPF: XXX.XXX.XXX-XX

Referência: Processo nº 00313.001306/2021-92

SEI nº 2109935

Av. Pedro Freitas, 1900, Centro Administrativo, Bloco C, 2º Andar - Bairro São Pedro, Teresina/PI, CEP 64.018-900

Telefone: (86) 3211-0542/ 3211-0770/ 3218-3905 Celular: (86) 98802-4071 E-mail: cge@cge.pi.gov.br - <http://www.cge.pi.gov.br/>