



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 006/2021

Projeto de Lei nº 023/2021, que “Autoriza a abertura de Crédito Especial no valor de R\$ 33.306,00 - SMSU”. Constitucionalidade.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Aquiles Pires, datada de 25/02/2021, acerca do Projeto de Lei nº 023/2021, que “Autoriza a abertura de Crédito Especial no valor de R\$ 33.306,00 - SMSU”. Recebida a solicitação de parecer em 15/03/2021. Autuado e rubricado até fls. 34.

Em linhas gerais, o PL autoriza a abertura de Crédito Especial para aquisição de perpétuo jazigo. Segundo informado, trata-se de Recurso Livre (001).

A abertura de Crédito Especial possui amparo legal Lei nº 4.320/64¹:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. [grifo nosso]

Pois bem, *in casu*, está sendo retirado numerário de “material de consumo” para a “aquisição de imóveis” – “aquisição de perpétuo jazigo”, que necessita de autorização legislativa, consoante preceitua a Lei Orgânica Municipal:

Art. 17. A aquisição de bens imóveis, por compra, permuta, ou desapropriação, dependerá de prévia autorização legislativa.

Vislumbra-se que com a abertura do crédito especial estar-se-á autorizando a aquisição do bem imóvel, todavia, denota-se que a aquisição foi realizada antes de qualquer

¹ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

formalidade procedimental e/ou autorização legislativa, entretanto, trata-se de questão ímpar, pois envolvia o sepultamento de seres humanos.

Preleciona a Lei nº 8.666/93²:

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.

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento. [grifo nosso]

Inicialmente, deve-se referir que se está diante de nulidade da contratação, entretanto, a nulidade não exonera a Administração Pública do dever de indenizar pelos serviços/fornecimentos realizados.

Nessa linha, inclusive, são os julgados exarados pelo Superior Tribunal de Justiça:

"(...) o entendimento do Tribunal de origem está em consonância com a jurisprudência desta Corte Superior de que comprovado que os serviços foram devidamente prestados pelo contratado, não

² Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

pode a administração deixar de efetuar os pagamentos, sob pena de enriquecimento ilícito.” (Resp 1.169.052, decisão monocrática, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 23/11/2015, Dje de 14.12/2015).

“Ressalte-se que a Corte a quo decidiu de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que eventual irregularidade contratual não isenta o beneficiário do serviço da obrigação de indenizar o contratado por serviços efetivamente prestados, sob pena de significar confisco ou locupletamento ilícito. (AgRg no Resp 1.295.483/MG, 2ª T. Rel. Min. Humberto Martins, j. em 13.03.2012, Dje de 19.03.2012).

“(…) ainda que o contrato realizado com a Administração Pública seja nulo, por ausência de prévia licitação, o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade” (AgRg no Ag 1056922/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJ de 11 de março de 2009).

Sobre o tema, julgado exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do

Sul:

APELAÇÃO

CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. AÇÃO DE COBRANÇA. MUNICÍPIO DE ÁUREA, SERVIÇOS DE TOPOGRAFIA. AUSÊNCIA DE PRÉVIO EMPENHO. IRRELEVÂNCIA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DEMONSTRADA. PAGAMENTO DEVIDO, SOB PENA DE INADMISSÍVEL ENRIQUECIMENTO INJUSTIFICADO. A irregularidade da contratação pela ausência de licitação ou de prévio empenho não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelos serviços prestados e por outros prejuízos regularmente comprovados, sob pena de enriquecimento ilícito. Inteligência do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. “In casu”, comprovada a efetiva prestação de serviços de topografia em prol do Município demandado, a esse incumbe efetuar a devida contraprestação pecuniária. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ATUAÇÃO DO PATRONO DA



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

PARTE VENCEDORA NA FASE RECURSAL. APLICAÇÃO DA REGRA DO ART. 85, § 11, DO CPC/2015. À vista do preceito do art. 85, § 11, do CPC/2015, cumpre majorar a verba honorária de sucumbência, sopesada a atuação do patrono da parte vencedora na fase recursal. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível, Nº 70074555749, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em: 26-04-2018)

Ainda, o Tribunal de Contas da União:

“(…) não há sentido em se proceder à anulação uma vez que os contratos já foram cumpridos a contento. Não se pode olvidar que a Administração é obrigada a realizar a contrapartida financeira em relação aos serviços devidamente prestados, sob pena de se incorrer em enriquecimento sem causa.” (Acórdão 1.029/2006, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

“Embora o Acórdão embargado tenha determinado a anulação da licitação e do contrato decorrente, permanece a obrigação da Administração em indenizar a empresa contratada pelos serviços executados até a sustação do contrato, consoante o disposto no parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/93.” (Acórdão 2.240/2006, Plenário, rel. Ministro Valmir Campelo).

O comando legal é claro no sentido de que deve a administração indenizar o particular pelos serviços/fornecimento executados, sob pena de considerar-se que houve enriquecimento ilícito por parte da administração, advém o dever de indenizar o particular pelos valores indevidamente auferidos, desde que legalmente comprovados. Por outro lado, responsabilização de quem deu causa aos prejuízos comprovadamente efetivados é item de primordial importância que, pelos princípios da moralidade e da legalidade, deve ser priorizada pela administração pública.

A respeito da matéria em exame, qual seja, realização de despesas sem cobertura contratual, a Advocacia Geral da União emitiu a Orientação Normativa nº 4, de 12 de abril de 2009, destacando a necessidade de se apurar responsabilidade de quem tenha dado causa à situação de prestação de serviço ou aquisição de bens sem cobertura contratual. Neste diapasão determina a referida orientação normativa que: *“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 responsabilidade de quem lhe der causa.”*



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Ainda que não seja obstáculo ao dever de indenizar, é de se observar que foi firmado “Termo de Convênio” entre o Município de Sant'Ana do Livramento e a empresa Vale dos Sinos Cemitério Parque Privado Ltda. ME, todavia, denota-se, ainda, ser caso de apuração de aplicação ou não do regramento previsto na Lei nº 13.019/2014³.

Observa-se que se trata de obrigação legal da Administração Pública apurar quem foi responsável pela contratação em contrariedade à lei, utilizando-se dos meios legais para tanto – sindicância e processo administrativo disciplinar, conforme o caso, cujas informações sobre eventual apuração podem ser solicitadas pelos vereadores, considerando o seu poder fiscalizatório, ressaltando-se a desnecessidade de qualquer emenda ao projeto de lei nesse sentido, já que a determinação de apuração provém de lei federal.

Por sua vez, a Lei nº 4.320/64:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

³ Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Uma vez legalmente comprovado que a Administração Pública deve indenizar o particular, que sejam tomadas as providências tanto, inclusive, se for o caso, lavrando-se o Termo de Ajuste de Contas e a publicação em Órgão Oficial. O termo de ajuste deverá conter a descrição e atestação minuciosa dos serviços prestados sem cobertura contratual válida e a quitação, sem ressalvas a ser dada pelo prestador dos serviços.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁴, é pela constitucionalidade do PL em voga.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 17 de março de 2021.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

⁴ STF. MS 24073.