



PARECER Nº 11960107/2025 – CHEF-AJU-FMS

PROCESSO Nº: 00047.001746/2025-15

CONSULENTE: Fundação Municipal de Saúde

ASSUNTO: Parecer Referencial sobre o procedimento para pagamento indenizatório decorrente de requisições administrativas realizadas com fundamento no Decreto Municipal nº 27.565/2025.

DIREITO ADMINISTRATIVO. PARECER REFERENCIAL. PAGAMENTO INDENIZATÓRIO DECORRENTE DE REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA. DECRETO MUNICIPAL Nº 27.565/2025. CALAMIDADE PÚBLICA EM SAÚDE. ART. 5º, XXV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 15, XIII, DA LEI Nº 8.080/1990. INDENIZAÇÃO ULTERIOR. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA PORTARIA FMS Nº 97/2024. PESQUISA DE PREÇOS. DECRETO MUNICIPAL Nº 22.042/2022. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. INSTRUÇÃO PROCESSUAL. LISTA DE VERIFICAÇÃO. MODELO DE TERMO DE INDENIZAÇÃO.

I - A requisição administrativa, prevista no art. 5º, XXV, da CF/88 e art. 15, XIII, da Lei nº 8.080/1990, constitui medida excepcional para uso de bens e serviços particulares em situações de perigo público iminente, como a emergência em saúde pública declarada pelo Decreto Municipal nº 27.565/2025.

II - Obrigatoriedade de indenização ulterior pelos bens e serviços requisitados administrativamente, se houver dano.

III - Aplicação analógica da Portaria FMS nº 97/2024 ao procedimento administrativo de pagamento indenizatório decorrente de requisição administrativa realizada com fundamento no Decreto Municipal nº 27.565/2025.

IV - Necessidade de rigorosa pesquisa de preços, em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 22.042/2022, utilizando-se os preços vigentes à época do fornecimento/prestação.

V - Observância do prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/1932.

VI - Instrução processual adequada, com a comprovação da requisição, do recebimento dos bens ou serviços pela Administração, da regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor e da compatibilidade dos valores com os preços de mercado.

VI - Obrigatória a apuração de responsabilidade de quem deu causa à situação emergencial, nos termos do art. 4º do Decreto Municipal nº 27.565/2025.

VII - Aprovação do modelo de Termo de Indenização de Requisição Administrativa e da Lista de Verificação (Checklist) para orientar a análise dos processos de pagamento indenizatório.

VIII - Aplicação do parecer referencial dispensa a análise individualizada pelos órgãos jurídicos, desde que o caso se amolde aos parâmetros estabelecidos e seja acompanhado da Lista de Verificação devidamente preenchida.

IX - O presente parecer referencial tem vigência de um ano, a contar de sua publicação ou até que sobrevenha alteração legislativa significativa. Deve a Fundação Municipal de Saúde enviar, a cada 6 (seis) meses, a lista de todos os processos abertos no órgão sobre as indenizações para emissão de relatório conclusivo da

1 – RELATÓRIO

1. Trata-se de parecer referencial elaborado para uniformizar o entendimento acerca do procedimento administrativo para pagamento indenizatório decorrente de requisições administrativas realizadas no âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Teresina (FMS), com fundamento no Decreto Municipal nº 27.565, de 9 de janeiro de 2025, que "Dispõe sobre a decretação de emergência em saúde pública no Município de Teresina, em caráter excepcional, nas condições que especifica."

2. A necessidade de elaboração deste parecer referencial justifica-se pelo expressivo volume de processos administrativos instaurados para o reconhecimento de dívida e pagamento indenizatório de bens e serviços requisitados administrativamente no contexto da emergência em saúde pública declarada pelo Município de Teresina. Tal medida visa proporcionar maior segurança jurídica e celeridade na tramitação dos referidos processos, preservando a uniformidade dos procedimentos e garantindo a observância do devido processo legal.

3. O referido decreto municipal, em seu art. 3º, inciso II, autorizou a "requisição administrativa de bens e serviços para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias decorrentes de situações de perigo iminente à Saúde Pública, nos termos do art. 15, XIII, da Lei Federal nº 8.080/1990."

4. Com efeito, a indenização decorrente de requisições administrativas configura matéria recorrente no cotidiano da Fundação Municipal de Saúde, sendo certo que a efetividade do procedimento de reconhecimento de dívida constitui instrumento indispensável para garantir a justa compensação aos particulares e a observância dos princípios da legalidade e da moralidade administrativa.

5. O presente parecer, portanto, visa atender às constantes demandas de orientação jurídica da Diretoria de Administração e Finanças (DAF) e demais setores responsáveis pela gestão dos recursos da FMS, proporcionando diretriz segura e harmonizada com os dispositivos legais e regulamentares aplicáveis.

6. É o relatório. Passo à fundamentação.

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – DA ANÁLISE JURÍDICA E DELIMITAÇÃO DO OBJETO

7. Saliente-se, preliminarmente, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 135^[1], da Lei Orgânica de Teresina, e do art. 2º, *caput*, da Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017^[2], incumbe a esta Assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito do órgão consulente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

8. Nesse contexto, cumpre ressaltar que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos constantes no Decreto Municipal nº 27.565/2025, na Lei Federal nº 8.080/1990, na Portaria FMS nº 97/2024 e demais normas aplicáveis, e tem caráter estritamente jurídico.

9. Ressalta-se que o exame da Assessoria Jurídica se limita aos aspectos jurídico-formais sempre sob o prisma da legalidade, não cabendo a este órgão jurídico adentrar no mérito das decisões administrativas ou avaliar questões de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

10. Dessa maneira, o objeto do presente parecer referencial delimita-se à uniformização do entendimento acerca do procedimento administrativo para pagamento indenizatório decorrente de requisições administrativas realizadas no âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Teresina (FMS), com fundamento

no Decreto Municipal nº 27.565/2025, visando orientar a atuação dos setores envolvidos na instrução, análise e conclusão dos referidos processos.

11. Ressalte-se que o presente parecer referencial **não se aplica** às seguintes situações:

- a) Pagamentos indenizatórios decorrentes de contratações verbais ou sem cobertura contratual que não tenham sido formalmente requisitadas com base no Decreto Municipal nº 27.565/2025;
- b) Reconhecimento de dívida oriundo de contratos regulares que tenham perdido a vigência;
- c) Indenizações por desapropriações ou limitações administrativas ao direito de propriedade;
- d) Pagamentos de serviços prestados ou bens fornecidos fora do período de vigência do estado de emergência em saúde pública declarado pelo Decreto Municipal nº 27.565/2025;
- e) Processos de pagamento indenizatório que apresentem complexidades específicas, como alegação de superfaturamento, má-fé, fraude ou outras irregularidades que demandem análise casuística;

12. Nessas hipóteses, recomenda-se a análise individualizada por esta Assessoria Jurídica, com a devida instrução processual específica para cada caso.

2.2 DO PARECER REFERENCIAL E DO PARECER NORMATIVO

13. Inicialmente, verifica-se a relevância de elaboração de parecer referencial sobre procedimento administrativo para pagamento indenizatório decorrente de requisições administrativas realizadas no âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Teresina, com fundamento no Decreto Municipal nº 27.565/2025.

14. Contudo, a legislação municipal é vaga em relação ao aludido parecer referencial, inexistente na Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017 - que "Dispõe sobre a estrutura organizacional e a competência da Procuradoria Geral do Município de Teresina e dá outras providências" - a previsão do citado instituto. Com efeito, a mencionada norma trata apenas da figura do parecer normativo, nos seguintes termos:

Art. 7º São atribuições do Procurador-Geral do Município:

XVII - aprovar os pareceres emanados das Procuradorias especializadas, que passarão a ter caráter normativo e obrigatório para todos os órgãos da Administração Municipal, quando homologados pelo Prefeito;

Art. 11. Compete ao Conselho Superior de Procuradores:

(...)

V - aprovar parecer normativo, de observância obrigatória no âmbito de toda a Administração Pública municipal, desde que homologado pelo Chefe do Poder Executivo;

(...)

Parágrafo único. O parecer normativo mencionado no inciso V deste artigo, depois de homologado pelo Chefe do Poder Executivo, terá sua ementa publicada no Diário Oficial do Município, passando a ter efeito vinculante em relação aos órgãos e Entidades da Administração Municipal Direta e Indireta.

15. Dessa forma, visando conferir segurança jurídica aos atos administrativos e preservar a atuação dos gestores municipais, principalmente à vista do princípio da legalidade estrita, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Município de Teresina, no exercício da competência prevista no art. 7º, inciso VI, da Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017, editou a Portaria nº 06/2024, a qual regulamenta a forma e as condições de emissão e aplicação de pareceres jurídicos referenciais no âmbito da Procuradoria Geral do Município de Teresina:

Art. 1º Considera-se parecer jurídico referencial a peça jurídica assim denominada, cujo objetivo é orientar a Administração Pública em processos e expedientes administrativos

recorrentes em que sejam veiculadas matérias similares, do ponto de vista dos fatos e do direito, às do caso paradigma, dispensando-se a análise jurídica individualizada.

Art. 2º Compete à Procuradoria Geral do Município a elaboração de pareceres jurídicos referenciais, os quais deverão ser aprovados pelo Procurador-Geral do Município e publicados no Diário Oficial do Município de Teresina.

Art. 3º O parecer jurídico referencial poderá ser emitido em caso de existência de processos e expedientes administrativos de caráter repetitivo, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, observados os seguintes pressupostos:

I - o volume de processos em matérias similares e recorrentes impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos;

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de dados e/ou documentos.

Parágrafo único. Será admitida a elaboração de parecer jurídico referencial de forma preventiva ou antecipada quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder dificultar a atuação do órgão consultivo ou comprometer a celeridade dos serviços administrativos.

16. No caso dos autos, é recomendável a edição de Parecer Referencial, considerando que o pagamento indenizatório decorrente de requisições administrativas realizadas com fundamento no Decreto Municipal nº 27.565/2025 trata-se de conteúdo de notória repercussão e que reverbera diuturnamente no âmbito da Fundação Municipal de Saúde, sobretudo no citado contexto de calamidade pública em saúde.

17. Diante disso, elaborar-se-á parecer sobre os requisitos e condições necessárias para o procedimento administrativo de pagamento indenizatório decorrente de requisições administrativas realizadas no âmbito da FMS.

18. Tal opinativo, caso aprovado pela Procuradora-Geral do Município e pelo Conselho Superior de Procuradores e homologado pelo Chefe do Poder Executivo, na forma preconizada no art. 7º, XVII, c/c o art. 11, V e parágrafo único, ambos da Lei Complementar no 4.995/2017, acima reproduzidos, ostentará caráter normativo, tornando-se vinculante e de observância obrigatória.

2.3 – DA NATUREZA JURÍDICA DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

19. A requisição administrativa constitui uma das formas de intervenção do Estado na propriedade privada, caracterizando-se como verdadeira manifestação do poder de império estatal em situações de necessidade pública. Trata-se de instituto previsto na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXV, nos seguintes termos:

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

20. A requisição administrativa é, portanto, ato administrativo unilateral, discricionário e autoexecutório, por meio do qual o Poder Público, em caso de perigo público iminente, utiliza bens ou serviços particulares, com posterior indenização, se houver dano. A sua nota característica é a urgência e necessidade, sendo justificada pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

21. No âmbito específico da saúde pública, a Lei Federal nº 8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS) prevê expressamente a possibilidade de requisição administrativa em seu art. 15, inciso XIII:

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

(...)

XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de

situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;

22. O Decreto Municipal nº 27.565, de 9 de janeiro de 2025, com fundamento no dispositivo legal acima transcrito, autorizou a requisição administrativa de bens e serviços para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias decorrentes da situação de emergência em saúde pública no Município de Teresina.

23. A requisição administrativa distingue-se de outras formas de intervenção estatal na propriedade, como a desapropriação, por seu caráter temporário e pela urgência que a caracteriza. Enquanto a desapropriação transfere definitivamente a propriedade para o Poder Público, mediante prévia e justa indenização, a requisição administrativa autoriza apenas o uso temporário do bem ou serviço, com indenização posterior e somente se houver dano.

24. Outra distinção relevante diz respeito à requisição administrativa e à contratação direta por dispensa de licitação em situação emergencial. Embora ambas possam ocorrer em contextos similares de urgência, a requisição administrativa prescinde de qualquer manifestação de vontade do particular, sendo ato de império que independe de contrato ou acordo. Já a contratação emergencial, ainda que dispensada a licitação, pressupõe a formalização de um ajuste bilateral.

25. Em conclusão, a requisição administrativa prevista no Decreto Municipal nº 27.565/2025 constitui medida excepcional, adotada em contexto de emergência em saúde pública, que autoriza o Município de Teresina, por meio da Fundação Municipal de Saúde, a utilizar temporariamente bens e serviços particulares, com posterior indenização, caso verificada a ocorrência de dano. Por sua própria natureza, trata-se de instituto que deve ser utilizado com parcimônia e apenas nas situações em que a contratação regular, ainda que por dispensa de licitação emergencial, não seja viável em face da urgência que o caso requer.

2.4 – DA INDENIZAÇÃO DECORRENTE DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

26. Conforme exposto no tópico anterior, a requisição administrativa, por expressa disposição constitucional (art. 5º, XXV, da CF/88), enseja o direito à indenização ulterior, se houver dano. No mesmo sentido, o art. 15, XIII, da Lei nº 8.080/1990 assegura aos particulares "justa indenização" pelos bens e serviços requisitados.

27. A indenização subsequente à requisição administrativa decorre do princípio constitucional que veda o enriquecimento sem causa do Estado em detrimento dos particulares. Assim, embora a requisição administrativa constitua ato lícito da Administração Pública, os danos causados pela sua efetivação não podem ser suportados exclusivamente pelo particular, sob pena de violação ao princípio da isonomia e da justa distribuição dos encargos públicos.

28. Importante ressaltar que, diferentemente da desapropriação, em que a indenização deve ser prévia, na requisição administrativa a indenização é ulterior e condicionada à efetiva ocorrência de dano. Isso significa que a indenização não é consequência automática da requisição, mas depende da comprovação do prejuízo sofrido pelo particular.

29. No caso da requisição administrativa de bens consumíveis ou fungíveis, como medicamentos, insumos médico-hospitalares e outros materiais de saúde, é possível visualizar, em tese, a ocorrência de dano patrimonial ao particular, uma vez que tais bens, após serem utilizados ou incorporados ao patrimônio da Administração, não podem ser devolvidos em sua forma original.

30. Neste contexto, a verificação do dano e o cálculo da indenização devem ser fundamentados em elementos objetivos, como notas fiscais, tabelas de preços oficiais, contratos vigentes para objetos similares e pesquisas de mercado. A apuração deve refletir, com a maior precisão possível, o valor de mercado dos bens no momento da requisição, considerando suas especificações técnicas, qualidade, quantidade e demais

características relevantes para sua correta avaliação econômica.

31. Quanto à requisição de serviços ou de bens não consumíveis, a verificação do dano segue lógica distinta. Nesses casos, o dano patrimonial pode consistir na privação temporária do uso ou na depreciação do bem. Aqui também, a identificação e quantificação do dano dependem de avaliação técnica específica, que considere a natureza do bem ou serviço, o período de utilização pela Administração, e os impactos econômicos sobre o patrimônio do particular.

32. Tanto para bens consumíveis quanto para bens não consumíveis ou serviços, a apuração do valor indenizatório constitui atividade administrativa que requer fundamentação adequada, transparência e observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de modo a assegurar justa compensação ao particular sem onerar indevidamente o erário público.

33. No âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Teresina, o Decreto Municipal nº 27.565/2025 não regulamentou especificamente o procedimento para pagamento da indenização decorrente das requisições administrativas por ele autorizadas.

34. Contudo, a Portaria FMS nº 97/2024, de 29 de fevereiro de 2024, estabeleceu regras para o processo administrativo de reconhecimento de dívida no âmbito da FMS, as quais podem ser aplicadas, por analogia, aos processos indenizatórios decorrentes de requisições administrativas.

35. Dessa maneira, o pagamento indenizatório deve observar condições e limites, de modo a impedir que a requisição administrativa seja utilizada como meio de burlar o regular processo licitatório ou para favorecer determinados fornecedores. Nesse sentido, a indenização deve:

- a) Limitar-se ao valor de mercado dos bens ou serviços requisitados, apurado por meio de pesquisa de preços;
- b) Ser precedida de adequada instrução processual, com a comprovação da efetiva requisição, recebimento e utilização dos bens ou serviços pela Administração;
- c) Ser condicionada à verificação da regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor, como condição para o pagamento;
- d) Ser autorizada pela autoridade competente, após manifestação dos órgãos técnicos e de controle interno;
- e) Ser acompanhada da apuração de responsabilidade de quem deu causa à situação emergencial, se for o caso.

36. Além disso, importante destacar que o direito à indenização por requisição administrativa pressupõe a boa-fé objetiva do particular. Assim, não se compatibiliza com o ordenamento jurídico o reconhecimento desse direito em situações em que:

- a) O particular tenha concorrido dolosamente para a situação irregular;
- b) Haja comprovação de superfaturamento nos preços apresentados;
- c) O fornecedor esteja penalizado com sanção que o impeça de contratar com o Poder Público;
- d) Exista comprovação de entrega de bens em desconformidade com as especificações requisitadas ou de serviços executados em padrão inferior ao exigido.

37. Em tais hipóteses, é possível a redução proporcional ou, em casos extremos, a exclusão da indenização, sempre mediante decisão fundamentada que aponte objetivamente as razões fáticas e jurídicas que justifiquem tal medida excepcional.

38. Portanto, a indenização decorrente da requisição administrativa constitui direito do particular e dever da Administração, desde que comprovado o dano. O procedimento para tal indenização, na ausência de regramento específico, pode seguir, por analogia, as disposições da Portaria FMS nº 97/2024, que trata do reconhecimento de dívida no âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Teresina.

2.6 – DA PRESCRIÇÃO DO DIREITO À INDENIZAÇÃO

39. Questão relevante no contexto das indenizações decorrentes de requisições administrativas refere-se ao prazo prescricional para o exercício do direito à reparação pelo particular. Embora a Constituição Federal e a Lei nº 8.080/1990 assegurem o direito à indenização, tais normas não estabelecem prazo específico para o seu exercício.

40. Em se tratando de relação de direito público, envolvendo pretensão indenizatória contra o Poder Público, aplica-se o prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, que assim dispõe:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

41. O termo inicial da prescrição, no caso de requisição administrativa, é a data da efetiva requisição ou, mais precisamente, a data em que se caracterizou o dano ao patrimônio do particular. No caso de bens consumíveis, essa data coincide com a entrega do bem à Administração. Para bens não consumíveis ou serviços, o prazo inicia-se com a devolução do bem ou término da prestação do serviço.

42. Em conclusão, o direito à indenização decorrente de requisição administrativa submete-se ao prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/1932, contado da data da efetiva requisição ou da caracterização do dano. A Administração deve estar atenta a esse prazo para evitar o pagamento de indenizações.

2.8 – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

43. A adequada instrução do processo administrativo de pagamento indenizatório decorrente de requisição administrativa é fundamental para garantir a legalidade, transparência e regularidade do procedimento. Nesse sentido, considerando a aplicação analógica da Portaria FMS nº 97/2024, é possível estabelecer os documentos e informações essenciais que devem compor o processo.

2.8.1 – DO PROCEDIMENTO PREVISTO NA PORTARIA FMS N.º 97/2024

44. A Portaria FMS nº 97/2024, que "Dispõe sobre o processo administrativo de reconhecimento de dívida e a correspondente responsabilização de quem lhe deu causa, no âmbito da Fundação Municipal de Saúde", estabelece em seus artigos 3º e 4º o procedimento a ser seguido para o reconhecimento e pagamento de dívidas sem cobertura contratual.

45. Conforme o art. 3º da referida Portaria, os processos de pagamentos indenizatórios sem a devida cobertura contratual devem ser autuados na Fundação Municipal de Saúde ou nas Unidades de Saúde que administrarem recursos do Fundo Rotativo, mediante requerimento do interessado dirigido ao ordenador de despesas para o qual forneceu o bem ou serviço.

46. O § 1º do art. 3º estabelece que o processo administrativo de Reconhecimento de Dívida se iniciará a pedido do fornecedor de bens ou prestador de serviços para Fundação Municipal de Saúde que tiver créditos a receber, mediante requerimento com justificativa do fornecimento ou prestação sem cobertura contratual.

47. Por sua vez, o art. 4º determina que, para que as despesas sem cobertura contratual sejam reconhecidas e pagas, a unidade em que o pedido foi autuado deverá providenciar documentos como a manifestação do servidor responsável pela unidade que obteve o serviço ou produto, a pesquisa de preços no mercado, a informação de disponibilidade orçamentária e financeira, e a manifestação do Controle Interno da FMS, nos casos pertinentes.

48. Destaca-se que a pesquisa de preços, conforme o § 1º do art. 4º, deverá ser realizada em conformidade com o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 e com o Decreto Municipal nº 22.042/2022, utilizando-se os preços vigentes à época do fornecimento/prestação.

49. O § 2º do mesmo artigo determina que cabe ao setor financeiro, após a devida pesquisa de preços, verificar e decidir sobre a compatibilidade dos valores requeridos com os preços praticados no mercado, devendo haver recálculo caso os valores solicitados estejam acima dos praticados.

50. Em caso de readequação dos preços solicitados aos valores de mercado, deverá ser cientificado o requerente e garantida sua manifestação, no prazo de cinco dias úteis (§ 3º). Se o preço a ser pago for maior que o apurado na pesquisa de preços, o setor financeiro deve justificar as condições pelas quais tal fato ocorreu (§ 4º).

2.8.2 – DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PROCESSO DE PAGAMENTO INDENIZATÓRIO

51. Aplicando-se analogicamente as disposições da Portaria FMS nº 97/2024 ao processo de pagamento indenizatório decorrente de requisição administrativa realizada com fundamento no Decreto Municipal nº 27.565/2025, é possível estabelecer a seguinte relação de documentos essenciais:

1. Requerimento do fornecedor ou prestador de serviços, contendo:

- a. Identificação completa do requerente (nome, CNPJ/CPF, endereço, telefone, e-mail);
- b. Descrição detalhada dos bens ou serviços requisitados;
- c. Valor solicitado a título de indenização;
- d. Justificativa do fornecimento ou prestação sem cobertura contratual, no caso de procedimento iniciado pelo particular;
- e. Data e assinatura do requerente ou de seu representante legal.

2. Documentos de habilitação jurídica do requerente:

- a. Ato constitutivo, estatuto ou contrato social e suas respectivas alterações;
- b. Documento de identificação do representante legal;
- c. Procuração, se for o caso.

3. Documentos comprobatórios da requisição administrativa:

- a. Cópia do ato formal de requisição emitido pela autoridade competente;
- b. Documentos que comprovem a entrega dos bens ou a prestação dos serviços (termos de entrega, recibos, notas fiscais, laudos de recebimento, etc.);
- c. Atestado de recebimento emitido por servidor responsável da FMS;
- d. Outros documentos que evidenciem a efetiva utilização dos bens ou serviços pela Administração.

4. Documentos fiscais e de regularidade:

- a. Certidões de regularidade fiscal perante as Fazendas Nacional, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do fornecedor;
- b. Certidão de regularidade relativa ao FGTS;
- c. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
- d. Declaração de que não emprega menores de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz;
- e. Certidão de idoneidade e de não impedimento de contratar com a Administração Pública.

5. Documentos Manifestação técnica e avaliação:

- a. Manifestação do servidor responsável pela unidade que recebeu os bens ou serviços, contendo as circunstâncias da requisição e a justificativa para a não realização de licitação ou contratação direta;
- b. Pesquisa de preços no mercado, realizada conforme as diretrizes do Decreto Municipal nº 22.042/2022;

- c. Análise e decisão do setor financeiro sobre a compatibilidade dos valores requeridos com os preços praticados no mercado;
- d. Manifestação do Controle Interno da FMS, quando o valor ultrapassar um milhão de reais ou quando a complexidade do caso recomendar.

6. Informações orçamentárias e financeiras:

- a. Informação de disponibilidade orçamentária e financeira para o pagamento;
- b. Indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa.:

7. Decisão administrativa:

- a. Termo de Reconhecimento de Dívida, elaborado conforme modelo constante do Anexo II deste Parecer;
- b. Ato de autorização do pagamento pelo ordenador de despesas;
- c. Nota de empenho ou documento equivalente.

52. Portanto, a adequada instrução processual, com a juntada de todos os documentos e informações acima elencados, é essencial para garantir a legalidade, transparência e regularidade do procedimento de pagamento indenizatório decorrente de requisição administrativa. A observância desses requisitos formais contribui para a segurança jurídica e para o controle dos atos administrativos, tanto pelos órgãos internos quanto pelos externos, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

2.9 – DA PESQUISA DE PREÇOS NO PROCESSO DE INDENIZAÇÃO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

53. No âmbito do procedimento administrativo de reconhecimento de dívida, regulamentado pela Portaria FMS nº 97/2024, de 29 de fevereiro de 2024, a realização de pesquisa de preços constitui etapa imprescindível, conforme expressamente previsto em seu art. 4º, inciso II, que determina a necessidade de "realização de pesquisa de preços no mercado, com os preços praticados para a comercialização de produtos ou serviços idênticos ao objeto do reconhecimento, na hipótese excepcional de sua não realização na época oportuna".

54. A referida Portaria estabelece, em seu art. 4º, §1º, que a pesquisa de preços "deverá ser realizada em conformidade com o artigo 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como ao Decreto Municipal nº 22.042, de 24 de janeiro de 2022, utilizando-se os preços vigentes à época do fornecimento/prestação".

55. Considerando a expressa remissão ao Decreto Municipal nº 22.042/2022, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços de referência no âmbito da Administração Pública Municipal de Teresina, elencam-se abaixo os requisitos necessários à legalidade da pesquisa de preços em processos de reconhecimento de dívida:

2.9.1 – REQUISITOS QUANTO À METODOLOGIA

56. De acordo com o art. 10 do Decreto Municipal nº 22.042/2022, será utilizado como método para obtenção do preço estimado o cálculo da média saneada dos valores obtidos na pesquisa de preços, aplicando-se o seguinte tratamento estatístico (§1º):

- a) Tabulação dos preços coletados por item;
- b) Cálculo do valor da média (X) e do desvio-padrão (S) da série de dados;
- c) Cálculo do coeficiente de variação (CV), obtido pela divisão entre o desvio-padrão (S) e a média (X);
- d) Definição do limite inferior, dado pela diferença entre a média (X) e o desvio-padrão (S);
- e) Definição do limite superior, dado pela soma entre a média (X) e o desvio-padrão (S);
- f) Eliminação dos valores situados abaixo do limite inferior e acima do limite superior, por representarem preços manifestamente inexecutáveis, desarrazoados ou excessivamente elevados;

g) Cálculo da média dos valores remanescentes.

57. Importante ressaltar que, caso o coeficiente de variação seja inferior a 25%, a série de dados será considerada homogênea, dispensando-se os procedimentos descritos nas alíneas "d", "e" e "f", realizando-se diretamente a média aritmética de todos os valores (§3º do art. 10).

2.9.2 – REQUISITOS QUANTO ÀS FONTES DE PESQUISA:

58. Conforme o art. 6º do Decreto Municipal nº 22.042/2022, a pesquisa de preços deverá ser realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não, e observada a ordem de prioridade:

- a) Composição de custos unitários menores ou iguais à média do item correspondente nos sistemas oficiais de governo (Painel de Preços, Banco de Preços em Saúde);
- b) Contratações similares feitas pela Administração Pública, obedecendo a seguinte ordem de prioridade:
 - a. Contratações vigentes de órgãos da Administração de Teresina;
 - b. Contratações vigentes de órgãos de quaisquer entes federados sediados em Teresina;
 - c. Contratações vigentes de órgãos de quaisquer entes federados sediados no Piauí;
 - d. Contratações vigentes de órgãos de quaisquer entes federados sediados na Região Nordeste;
 - e. Contratações vigentes de órgãos de quaisquer entes federados sediados nos demais estados ou DF;
- c) Dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada ou de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 meses de antecedência da data de divulgação do edital;
- d) Pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos orçamentos com mais de 6 meses de antecedência;
- e) Pesquisa em base oficial de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 ano anterior.

59. Em relação à ordem de utilização das fontes, o §2º do art. 6º determina que os preços deverão ser pesquisados observando-se a ordem de prioridade supramencionada.

60. Caso haja impossibilidade de aplicação desta ordem, o §3º do mesmo artigo exige que sejam apresentadas as devidas justificativas nos autos, mantendo-se, contudo, a sequência dos parâmetros estabelecida no caput.

61. Quanto à formalização, o §5º estabelece a necessidade de utilização de pelo menos 2 (dois) dos parâmetros indicados, exceto quando se tratar dos parâmetros estabelecidos nos incisos I e II (itens "a" e "b").

62. Por fim, em caso de impossibilidade de aplicação do requisito de pelo menos 2 parâmetros, o §6º exige a apresentação de justificativas fundamentadas nos autos.

2.9.3 – REQUISITOS QUANTO À QUANTIDADE MÍNIMA DE PREÇOS E FORMALIZAÇÃO:

63. De acordo com o art. 6º, §1º, do Decreto Municipal nº 22.042/2022, o valor estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, tomando por base a média saneada do conjunto de dados pesquisados com, no mínimo, 3 (três) preços aceitáveis.

64. O §5º do mesmo artigo determina que a pesquisa de preços deve ser formalizada com a utilização de, pelo menos, 2 (dois) dos parâmetros indicados, à exceção de preços coletados conforme os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

65. Na hipótese de impossibilidade de cumprimento desses requisitos, deverão ser apresentadas as devidas justificativas nos autos (§6º).

2.9.4 – REQUISITOS QUANTO À TEMPORALIDADE:

66. Conforme o art. 6º, §4º, do Decreto Municipal nº 22.042/2022, somente devem ser considerados preços cuja data de referência esteja compreendida no intervalo de até 12 (doze) meses de antecedência da data da pesquisa de preços, salvo em caso de exigência de prazo inferior.

67. Especificamente para o reconhecimento de dívida, o art. 4º, §1º, da Portaria FMS nº 97/2024 determina que devem ser utilizados os preços vigentes à época do fornecimento/prestação.

2.9.5 – REQUISITOS QUANTO À VERIFICAÇÃO DE COMPATIBILIDADE E READEQUAÇÃO:

68. Conforme estabelecido no art. 4º, §2º, da Portaria FMS nº 97/2024, cabe ao setor financeiro, após a devida pesquisa de preços, verificar e decidir sobre a compatibilidade dos valores requeridos com os preços praticados no mercado, devendo haver recálculo caso os valores solicitados estejam acima dos praticados.

69. Havendo readequação dos preços solicitados aos valores de mercado, deverá ser cientificado o requerente e garantida sua manifestação, no prazo de cinco dias úteis (§3º).

70. Caso o preço a ser pago seja maior que o da pesquisa de preços, o setor financeiro deve justificar as condições pelas quais tal fato ocorreu (§4º).

2.9.6 – REQUISITOS QUANTO À DOCUMENTAÇÃO E FORMALIZAÇÃO:

71. Conforme o art. 3º do Decreto Municipal nº 22.042/2022, a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

- a) Descrição do objeto a ser contratado;
- b) Identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa;
- c) Caracterização das fontes consultadas;
- d) Série de preços coletados e número de preços consultados;
- e) Intervalo temporal e abrangência espacial de cada cesta de preços;
- f) Método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
- g) Justificativa para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
- h) Memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;
- i) Justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta.

2.9.7 – REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA PESQUISAS EM SÍTIOS E COM FORNECEDORES:

72. O Decreto Municipal nº 22.042/2022 estabelece, em seus artigos 7º e 8º, regras específicas para a realização de pesquisa de preços em sítios de domínio amplo e com fornecedores.

73. Quando a pesquisa for realizada em sítios de domínio amplo, conforme o art. 7º, deverá ser observado:

- a) a proibição de utilização de sítios de troca, de intermediação de vendas ou de leilão como fonte

- de pesquisa;
- b) a vedação à coleta de preços promocionais, por não representarem o comportamento normal do mercado; e
- c) a necessidade de inclusão do frete no preço final do produto, para que a precificação do item inclua o seu custo de distribuição.

74. Já para a pesquisa realizada com fornecedores, o art. 8º estabelece os seguintes requisitos:

- a) prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto;
 - b) obtenção de propostas formais contendo, no mínimo, descrição do objeto, valor unitário e total, CPF/CNPJ do proponente, endereços físico e eletrônico e telefone de contato, data de emissão e identificação do responsável;
 - c) informação aos fornecedores das características da contratação para melhor caracterização das condições comerciais;
 - d) registro nos autos dos fornecedores consultados que não enviaram propostas;
 - e) verificação de que as empresas pesquisadas atuam no ramo pertinente, mediante consulta à CNAE vinculada ao CNPJ; e
 - f) inexistência de vínculo entre os sócios e administradores das empresas pesquisadas.
- Adicionalmente, o parágrafo único do artigo recomenda que, sempre que houver ampla competição no mercado, sejam utilizados fornecedores que ainda não tenham participado de pesquisa de preços recente.

75. Destaque-se ainda que, conforme o art. 11, III, da Portaria FMS nº 97/2024, a autoridade competente poderá deixar de instaurar processos administrativos sancionadores quando, dentre outros requisitos, restar comprovado "que o valor do produto ou do serviço contratado é compatível aos existentes no mercado, comprovado mediante pesquisa de preços realizada de acordo com os critérios previstos em regulamento".

76. O rigoroso cumprimento destes requisitos assegura a regularidade da pesquisa de preços no âmbito dos processos de reconhecimento de dívida, garantindo a observância dos princípios da economicidade, eficiência e moralidade administrativa, bem como impedindo tanto o enriquecimento sem causa do particular quanto o pagamento de valores não condizentes com os praticados no mercado à época do fornecimento do bem ou da prestação do serviço.

3 – DO MONITORAMENTO

77. O monitoramento da eficácia da utilização deste parecer referencial será realizado mediante o exame posterior de processos relacionados ao pagamento indenizatório decorrente de requisições administrativas realizadas com fundamento no Decreto Municipal nº 27.565/2025

78. Deve a Fundação Municipal de Saúde enviar, a cada 6 (seis) meses, a lista de todos os processos abertos no órgão sobre tais indenizações.

79. A escolha dos processos ocorrerá aleatoriamente por esta Assessoria Jurídica que emitirá relatório conclusivo da eficácia do presente parecer e a recomendação de sua revogação ou não, a critério do Procurador-Geral.

80. Ao mais, a revisão desta manifestação jurídica referencial será avaliada pela Chefia desta Assessoria Jurídica a cada inovação legislativa ou jurisprudencial relevante.

81. O presente parecer referencial tem vigência de um ano, a contar de sua publicação ou até que sobrevenha alteração legislativa significativa.

4 – CONCLUSÃO

82. Diante do exposto, Diante de todo o exposto, conclui-se que o procedimento administrativo para pagamento indenizatório decorrente de requisições administrativas realizadas com fundamento no Decreto Municipal nº 27.565/2025 deve observar as seguintes diretrizes:

- a) A requisição administrativa, prevista no art. 5º, XXV, da Constituição Federal e no art. 15, XIII, da Lei nº 8.080/1990, constitui medida excepcional que autoriza a utilização de bens e serviços particulares pela Administração Pública em situações de perigo público iminente, como a emergência em saúde pública declarada pelo Decreto Municipal nº 27.565/2025;
- b) A indenização ao particular, expressamente assegurada tanto pela Constituição Federal quanto pela Lei nº 8.080/1990, está condicionada à verificação da ocorrência de dano, cuja análise constitui atividade técnico-administrativa a ser realizada pelos setores competentes da FMS;
- c) O procedimento administrativo para o pagamento indenizatório deve seguir, por analogia, as disposições da Portaria FMS nº 97/2024, que trata do reconhecimento de dívida no âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Teresina;
- d) O prazo prescricional para o exercício do direito à indenização é de cinco anos, contados da data da efetiva requisição ou da caracterização do dano, conforme o Decreto nº 20.910/1932;
- e) A instrução processual deve ser rigorosa, com a juntada de todos os documentos necessários à comprovação da requisição, do recebimento dos bens ou serviços pela Administração, da regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor, e da compatibilidade dos valores solicitados com os preços de mercado;
- f) A pesquisa de preços deve ser realizada em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e com o Decreto Municipal nº 22.042/2022, utilizando-se os preços vigentes à época do fornecimento/prestação, observados os requisitos quanto à metodologia, fontes de pesquisa, quantidade mínima de preços, temporalidade, verificação de compatibilidade e readequação, documentação e formalização;
- g) A autorização para o pagamento deve ser precedida de manifestação do setor financeiro sobre a compatibilidade dos valores com os preços de mercado e, quando aplicável, do Controle Interno da FMS;
- h) O pagamento deve ser formalizado por meio de Termo de Reconhecimento de Dívida, conforme modelo constante do Anexo II deste Parecer, devidamente assinado pela autoridade competente;
- i) Deve ser apurada a responsabilidade de quem deu causa à situação emergencial, nos termos do art. 4º do Decreto Municipal nº 27.565/2025, sem prejuízo do dever de indenizar o particular pelos bens ou serviços efetivamente requisitados.

83. O presente parecer referencial, uma vez aprovado pela Procuradora-Geral do Município e pelo Conselho Superior de Procuradores e homologado pelo Chefe do Poder Executivo, deverá ser aplicado a todos os processos administrativos que versem sobre pagamento indenizatório decorrente de requisições administrativas realizadas com fundamento no Decreto Municipal nº 27.565/2025, desde que se enquadrem nos parâmetros aqui estabelecidos.

84. A aplicação deste Parecer Jurídico Referencial é mantida enquanto a legislação municipal e federal por ele utilizada não for alterada. A utilização deste parecer está condicionada à juntada dos seguintes documentos no processo:

- a) Lista de Verificação (Checklist) devidamente preenchida assinada pelo servidor responsável pela conferência (Anexo I);
- b) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido de que a situação analisada se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial, e que os autos foram instruídos com os documentos nele listados, tendo sido observadas as orientações jurídicas nele contidas (Anexo II);
- c) Cópia integral desse Parecer Jurídico Referencial.

85. Fica dispensada a análise individualizada pelos órgãos jurídicos consultivos, desde que a

autoridade administrativa competente ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do referido parecer.

86. Havendo dúvida jurídica específica relacionada às hipóteses tratadas nesse Parecer Referencial, manifestada pela autoridade competente, ou de matérias que não se enquadrem nos padrões de referência, o processo administrativo deverá ser submetido previamente à Assessoria Jurídica para análise do caso concreto.

87. Ressalta-se que a orientação referencial possui vigência de um ano, a contar de sua publicação ou até que sobrevenha alteração legislativa significativa. Deve a Fundação Municipal de Saúde enviar, a cada 6 (seis) meses, a lista de todos os processos abertos no órgão sobre as indenizações para emissão de relatório conclusivo da eficácia do presente parecer pelo órgão de assessoramento jurídico.

88. Eis o parecer, ressalvado entendimento mais aprimorado sobre a matéria.

89. Ato contínuo, encaminha-se os presentes autos à Exma. Sra. Procuradora-Geral do Município de Teresina/PI para apreciação superior do presente parecer.

Teresina-PI, datado eletronicamente.

Mateus Scipião Moura
Procurador Chefe da Assessoria Jurídica da FMS/PMT
Mat. 106.539

[1] Art. 135. A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa, como advocacia geral, o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar, o que dispuser sobre sua organização, seu funcionamento, e suas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

[2] Art. 2º. A Procuradoria Geral do Município é uma instituição permanente, essencial ao exercício das funções administrativa e jurisdicional no âmbito do Município de Teresina, com nível hierárquico de Secretaria e subordinada diretamente ao Prefeito Municipal, destinada a promover, em toda sua plenitude, as atividades de consultoria e representação judicial e extrajudicial do Município e de suas entidades autárquicas e fundacionais.



Documento assinado eletronicamente por **Mateus Scipião Moura, Chefe da Assessoria Jurídica da FMS e Procurador do Município**, em 10/04/2025, às 15:11, com fundamento no Decreto nº 24.514/2023 - PMT.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.pmt.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **11960107** e o código CRC **A3E55314**.

Referência: Processo nº 00047.001746/2025-15

SEI nº 11960107

Avenida Nossa Senhora de Fátima, 2341 - Bairro Fátima - - CEP 64048-185 - Teresina - PI
- <http://pgm.teresina.pi.gov.br/>