

**PARECER Nº 1098534 - CLC/ASSPROCLI**

**MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL Nº 66/2025/CLC/APPL**

**PROCEDIMENTO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA Nº 19.21.0723.0028001/2025-90.**

**INTERESSADOS:** UNIDADES REQUISITANTES, COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS, BEM COMO FISCAIS E GESTORES DE CONTRATO DA INSTITUIÇÃO.

**ASSUNTO:** INSTRUÇÃO PROCESSUAL PARA O PAGAMENTO DE DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL (RECONHECIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR), COM FULCRO NO ART. 149 DA LEI Nº 14.133/2021.

I. DIREITO ADMINISTRATIVO. REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL. RECONHECIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR (RECONHECIMENTO DE DÍVIDA).

II. NATUREZA JURÍDICA DO PROCEDIMENTO PARA O RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. HIPÓTESES DE CABIMENTO. REQUISITOS NECESSÁRIOS À INSTRUÇÃO PROCESSUAL. NECESSIDADE DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DE QUEM DEU CAUSA À NULIDADE CONTRATUAL. SUGESTÃO DE MINUTA DE TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA A SER ADOTADA.

III. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 149 DA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. ART. 884 DO CÓDIGO CIVIL. ART. 37 DA LEI Nº 4.320/1964. ART. 22 DO DECRETO Nº 93.872/1986. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 4, DE 1º DE ABRIL DE 2009.

**RELATÓRIO**

**I. DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

1. A presente Manifestação Jurídica Referencial (MJR) tem por objetivo reunir em um único arrazoado os entendimentos jurídicos estabelecidos por este órgão de assessoramento técnico-jurídico em seus pareceres sobre os procedimentos de reconhecimento de obrigação de indenizar, aplicando-se a todos os processos que tenham por objeto o:

a) Reconhecimento de obrigação de pagar (reconhecimento de dívida), em consequência de realização de despesa sem a devida cobertura contratual, com arrimo no art. 149 da Lei nº 14.133/2021.

2. O objetivo maior da MJR é tornar dispensável o envio de processos para este órgão de assessoramento jurídico que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de parecer referencial, sem que isso signifique fragilização da atuação consultiva ou amesquinamento do desempenho da atribuição de assessoramento jurídico imposto por Lei, segundo o art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

3. A utilização da MJR inclusive já foi objeto de crivo por parte do Tribunal de Contas da União (TCU), a análise se deu por ocasião do Acórdão nº 2.674/2014 – Plenário<sup>[1]</sup>, em que aquela Corte de Contas ratificou a utilização do instrumento, como segue:

“27. Este Tribunal já se posicionou acerca da necessidade de os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, integrarem a motivação dos atos administrativos, com abrangência suficiente, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame (v. g.: Acórdão 748/2011-TCU-Plenário)”.

11. Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.

4. No âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí, o Ato PGJ/PI nº 1.456/2024 adotou a denominada Manifestação Jurídica Referencial, em resposta aos reclames por uma maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade da atuação deste órgão consultivo. Os requisitos para a sua elaboração estão descritos no art. 2º do normativo, como se verá a seguir:

Art. 1º. Disciplinar a elaboração e a divulgação de Manifestação Jurídica Referencial pela Assessoria para Pareceres em Processos Licitatórios, órgão de assessoramento jurídico da Coordenadoria de Licitações e Contratos do Ministério Público do Estado do Piauí.

Parágrafo único. Para os fins deste Ato, considera-se Manifestação Jurídica Referencial aquela identificada em sua ementa pelas expressões “Manifestação Jurídica Referencial” ou “Parecer Referencial” cujo conteúdo analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando-se a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos.

Art. 2º. São requisitos para a elaboração de Manifestação Jurídica Referencial:

I – existência de processos e expedientes administrativos contendo matérias idênticas e recorrentes com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme;

II - a atividade jurídica exercida dependa de mera conferência de documentos para a verificação do atendimento das exigências legais.

Parágrafo único. A Manifestação Jurídica Referencial deverá conter capítulo específico destinado à demonstração dos requisitos enunciados nos incisos I e II deste artigo.

[...].

Art. 6º. A existência de Manifestação Jurídica Referencial não prejudica a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, em processos que tratem de matéria por ela abrangida.

Art. 7º. Para utilização da Manifestação Jurídica Referencial, os processos e expedientes administrativos congêneres deverão ser instruídos com:

I - cópia integral da Manifestação Jurídica Referencial;

II - declaração do agente público competente, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que foram seguidas as orientações nele contidas.

§ 1º O exercício da atribuição descrita no inciso I deste artigo cabe às unidades requisitantes que realizarão um juízo preliminar de adequação entre a Manifestação Jurídica Referencial e o processo ou expediente administrativo sob sua responsabilidade para a instrução.

§ 2º Considera-se unidade requisitante o agente, conjunto de agentes ou unidade, responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la, preferencialmente, com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, competindo-lhe a completa execução das etapas de planejamento da contratação, compreendendo a elaboração de documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso.

§ 3º As Assessorias que atuam junto à Coordenadoria de Licitações e Contratos deverão emitir a declaração conclusiva e expressa para o cumprimento do disposto no inciso II deste artigo.

§ 4º Os processos que sejam objeto de Manifestação Jurídica Referencial estão dispensados de análise individualizada pelo órgão consultivo, devendo ser cumpridas as exigências de que tratam os incisos I e II e os §§ 1º e 3º, todos deste artigo.

5. Quanto ao primeiro requisito, é notório que os processos cujos objetos sejam o reconhecimento de obrigação de indenizar são passíveis de estabelecimento de orientação jurídica uniforme, haja vista a menor complexidade de tais procedimentos. Outrossim, o parâmetro para o enquadramento legal de tais demandas, o art. 149 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, permite que a análise dos processos congêneres se estabeleça em torno de matéria idêntica. Por outro lado, a despeito do extenso planejamento realizado pela instituição, não raro ocorrem situações em que há a necessidade do reconhecimento de prestações realizadas por particulares sem a devida cobertura contratual, fundamentadas no mesmo dispositivo legal.

6. Em relação ao segundo requisito, em processos dessa natureza, a dispensa da análise individualizada justifica-se em razão destes tipos de expedientes serem, em geral, instruídos com atos e documentos de cunho meramente administrativo, revestidos de certa singeleza, e de documentos eminentemente técnicos, cuja conferência é de atribuição dos agentes responsáveis pela instrução do processo. Ademais, tais procedimentos já possuem grau avançado de maturação e consolidação de entendimentos. De fato, em casos como tais, a atividade jurídica se restringe à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. Não se está a dizer que os processos em tela jamais deverão ser encaminhados à Assessoria para Pareceres em Processos Licitatórios. Questões de natureza jurídica que eventualmente sobressaiam de um processo e que suscitem dúvidas específicas quanto à forma de proceder podem e devem ser apontadas e submetidas à análise desta unidade consultiva, sempre que os órgãos assessorados entenderem necessário, neste sentido é a permissão contida no art. 6º do Ato PGJ/PI nº 1.456/2024.

8. Pelo exposto, considerando que, a uma, todo o contorno jurídico que envolve o processo de reconhecimento de obrigação de indenizar já está contido no Parecer Referencial ora exarado; a duas, a pluralidade de processos com matéria jurídica idêntica passíveis de orientação jurídica uniforme; e, por fim, a análise dos mesmos demandar mera atividade burocrática de conferência documental, resta configurado que a situação objeto de análise se amolda às diretrizes traçadas no art. 2º do Ato PGJ/PI nº 1.456/2024, dispensando-se a submissão individualizada e obrigatória de processos versando sobre esta matéria à análise desta unidade consultiva.

9. Por fim, registre-se que, em conformidade com o que dispõe o art. 7º do Ato PGJ/PI nº 1.456/2024, compete à unidade técnica atestar preliminarmente (inciso I e § 1º do art. 7º do Ato PGJ/PI nº 1.456/2024), juntando aos autos cópia desta MJR, que o processo sob instrução se adequa ao assunto versado na MJR. Sendo, por seu turno, atribuição das assessorias que funcionam junto à Coordenadoria de Licitações e Contratos declarar, expressamente e de forma conclusiva, que o Parecer Referencial é adequado ao caso (inciso II e § 3º do art. 7º do Ato PGJ/PI), para o fim de não encaminhamento dos autos para esta assessoria.

10. Decorre daí que não se deve adotar como prática o envio dos autos para a Assessoria para Pareceres em Processos Licitatórios a fim de que esta delibere sobre a necessidade de análise individualizada, pois o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar esse trâmite.

11. Para a regular instrução processual, no mínimo, os seguintes documentos deverão instruir o feito, sem prejuízos de outros que possam discriminar e/ou justificar a despesa:

- a) Nota de empenho de despesas e o contrato administrativo que abrangia anteriormente a prestação, acaso existente;
- b) Portaria de designação do fiscal do contrato que fundamentava anteriormente prestação, se existente;
- c) Justificativa para a realização da despesa em descumprimento das formalidades exigidas em Lei para as contratações públicas;
- d) Histórico do pagamento para o mesmo objeto, acaso existente, de modo a demonstrar que não se trata de uma prática reiterada, evidenciando que a despesa em questão foi excepcional;
- e) Elenco das medidas de planejamento adotadas para evitar a repetição da conduta, por exemplo, a deflagração de processo para a realização da contratação em questão, caso a necessidade persista;

- f) Documentos que comprovem que o contratado agiu de má-fé na execução da prestação, se existentes;
- g) Declaração de que não existe outro processo, judicial ou administrativo, cujo objeto seja o mesmo pagamento em questão;
- h) Pesquisa de preços de modo a demonstrar que o preço praticado pelo contratado é compatível com os preços de mercado, bem como com os valores cobrados por ele em outras contratações públicas ou privadas;
- i) comprovação da existência de disponibilidade orçamentária idônea para custear os valores objeto do reconhecimento de dívida, bem como a autorização por parte do ordenador de despesas;
- j) Comunicação ao órgão competente acerca da necessidade de instauração de processo administrativo para apuração de responsabilidade de quem deu causa ao pagamento por indenização;
- k) Minuta do Termo de Reconhecimento de Dívida (TRD).

12. Na sequência, o processo deve ser encaminhado, após instrução com documentos e artefatos de competência da unidade requisitante e/ou fiscal do contrato, diretamente para as Assessorias competentes que atuam junto à Coordenadoria de Licitações e Contratos, nos termos do art. 6º, § 3º do Ato PGJ nº 1.456/2024, sem a necessidade de remessa a este órgão de assessoramento jurídico, desde que cumpridas as exigências desta Manifestação Jurídica Referencial, bem como preenchida e juntada a lista de verificação anexa.

## ANÁLISE JURÍDICA

### II. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

13. Esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle prévio da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, conforme estabelece a Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

[...].

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

14. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o assessoramento se dá em função do exercício da competência da análise jurídica, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da correlação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

15. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. De igual modo, pressupõe-se que o exercício da competência discricionária por parte do órgão assessorado foi realizado por decisões devidamente motivadas.

16. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes, observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

17. Finalmente, impõe-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### III. DA PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE RECONHECIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR

18. A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 exige que o processo por meio do qual se realiza a contratação pública seja formal. Deve-se seguir o rito previamente nela prescrito para que sejam assegurados valores fundamentais, entre eles os da isonomia, da impessoalidade, da eficiência (economicidade) e da moralidade.

19. Embora a regra seja a realização de licitação, mesmo nos processos de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação) exige-se a instauração de procedimento administrativo prévio e formal.

20. Disso resulta que a realização de contratação direta não significa autorização para celebrar contrato administrativo sem um devido processo anterior, conforme se depreende das lições de Marçal Justen Filho:

Por isso tudo, não seria absurdo afirmar que a contratação direta deve ser aplicada como uma modalidade anômala de licitação. Explica-se a afirmativa. Não se confunde a contratação direta com os casos de concorrência, tomada de preços etc. Mas a contratação direta pressupõe um procedimento formal prévio, destinado a produzir a melhor escolha possível para a Administração. Esse procedimento envolve autonomia variável para Administração, mas que versa apenas sobre as providências concretas a serem adotadas. Não há margem de discricionariedade acerca da observância de formalidades prévias, as quais devem ser suficientes para comprovar a presença dos requisitos de contratação direta e para legitimar as escolhas da Administração quanto ao particular contratado e o preço adotado.<sup>[2]</sup>

21. Assim, para que seja realizada a despesa pública, deve ser instaurado previamente um processo de contratação formal, obedecidas as formalidades prescritas em lei, a fim de que haja justificativa para sua concretização, seja um processo de licitação pública, seja um processo de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação).

22. Todavia, quando a despesa pública é realizada sem a observância das prescrições legais, ou à falta de uma cobertura contratual, tem-se uma ilegalidade insanável, configurada pela ausência de um processo administrativo prévio ou pela inexistência de um contrato administrativo escrito (ou outro instrumento que o substitua), como preceitua o art. 95, § 2º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, transcrito a seguir:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

23. A nulidade do contrato administrativo ou de seus aditamentos não exime a administração de pagar o que é devido ao contratado em face daquilo que foi efetivamente executado por ele. Se o contratado executa objeto de contrato, ainda que nulo, e produz para a Administração alguma utilidade, ele deve ser remunerado por isso, sob pena de vulneração do princípio que veda o enriquecimento sem causa. Nessa toada, é o art. 149, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

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.

24. Assim, se um determinado contrato administrativo não foi devidamente celebrado e formalizado e, ainda, a Administração não tenha manifestado oposição a sua execução; se, por sua vez, o contratado tenha prestado o objeto do contrato para a Administração, bem como a Administração Pública tenha auferido algum tipo de benefício da prestação executada pelo contratado, o poder público deve, pois, remunerá-lo.

25. Ao contratado não pode ser imputada a responsabilidade pertinente à celebração tempestiva do contrato administrativo. Caso o instrumento contratual não tenha sido formalizado pela Administração, a quem compete o ato de redigir e firmar o ajuste dentro dos padrões legais, uma vez fornecida a utilidade pelo contratado para a contratante, a ele será devido a respectiva contraprestação, não podendo restar prejudicado (desde que tenha agido de boa-fé) pela omissão da Administração. Neste sentido, é a lição de *Marçal Justen Filho*, na obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*:

Veja-se que o particular tem a faculdade de promover a fiscalização dos atos praticados pela Administração – **mas não tem o dever formal de fazê-lo. Não cabe ao particular verificar se os trâmites internos da Administração foram devidamente cumpridos. Basta a aparência de regularidade para que o ato administrativo seja autoexecutável – o que beneficia a Administração, mas se traduz também em proteção ao particular.**<sup>[3]</sup>

26. Para remediar tais situações e evitar o enriquecimento sem causa por parte do Estado, garantindo o pagamento de indenização devido àquele que realizou uma prestação em favor do contratante, deve-se lançar mão do procedimento de reconhecimento de dívida. Pontes de Miranda explicou o instituto nos seguintes termos:

O 'reconhecimento de dívida', 'de obrigação', ou 'de ação', ou 'de execução', é negócio jurídico unilateral, pelo qual fica a pessoa a favor de quem se reconheceu a dívida dispensada de provar a relação jurídica básica. Trata-se de negócio jurídico abstrato. Não se pode reduzir a eficácia do reconhecimento de dívida à simples '*relevatio ab onere probandi*'. Aliás, no passado, a hostilidade ao reconhecimento como negócio jurídico era a regra, nos países que não entendiam a abstração dos negócios jurídicos.

Sanação. Os negócios jurídicos de reconhecimento têm eficácia sanatória como teria a declaração de vontade ratificativa (...) 'Reconhecimento' é a manifestação de conhecimento, pela qual se estabelece a existência (ou a não-existência) ou o conteúdo de determinada relação jurídica. O que se reconheceu tem-se como foi declarado pelo reconhecente. Isso, no tocante a ele. Não mais se pode discutir quanto ao que era duvidoso antes, nem cabe apurar-se se era assim, ou não, o mundo do direito, no que se referia à relação jurídica declarada. O manifestante da vontade quis que assim fosse, não constitutiva, mas declarativamente. Considera-se o negócio jurídico de reconhecimento como fonte de obrigações. Todavia, o que se põe em linha de causação é a declaração mesma, a vinculação ao que se declarou.<sup>[4]</sup>

27. O procedimento especial de reconhecimento de obrigação de indenizar é excepcional e deve ser utilizado nas seguintes situações abaixo descritas:

a) Ressarcimento de despesas realizadas sem cobertura contratual;

- b) Pagamento de despesas sem prévio empenho
- c) Pagamento de despesas de exercícios anteriores;
- d) Pagamento de dívidas de exercícios encerrados.

28. O procedimento de reconhecimento de dívida encontra igualmente respaldo nos julgados do Tribunal de Contas da União, como se depreende da Decisão nº 1521/2002 – Plenário:

19.2 Conforme já abordado nos parágrafos 18.3 e 18.8 da presente instrução, para honrar o pagamento dos serviços efetivamente prestados o INSS adotou procedimento de reconhecimento de dívida, previsto no parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666/93, tendo sido também instaurado o devido processo administrativo para apuração de responsabilidade de quem lhe deu causa.<sup>[5]</sup>

29. De outra sorte, junto à Advocacia-Geral da União, o procedimento de reconhecimento de obrigação de pagar de há muito já está assentado, segundo determinação da Orientação Normativa nº 04/2009:

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU nº 04/2009**

A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único da Lei nº 8666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.

30. A despeito de os precedentes acima mencionarem o art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, o regime jurídico para o processamento de tais espécies de despesas permaneceu praticamente inalterado à luz do art. 149 da Lei nº 14.133/2021, como se observará abaixo:

ART. 59, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI Nº 8.666/1993	ART. 149 DA LEI Nº 14.133/2021
Art. 59. [...]. 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. 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.

31. Outrossim, o ordenamento jurídico veda o enriquecimento sem causa. Não é cabível que a nulidade de um contrato acarrete o enriquecimento do Poder Público em detrimento do empobrecimento dos particulares. A nenhum sujeito, sequer à Administração Pública, é dado o direito de se locupletar sem uma justa causa anterior. A este respeito vejamos o que preconizam os artigos 884 e 885, ambos do Codificação Civil:

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.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

Art. 885. A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, **mas também se esta deixou de existir.**<sup>[6]</sup> (grifo lançado).

32. Deve-se aplicar a teoria da vedação ao enriquecimento sem causa, amplamente consagrada no direito francês, segundo a qual é permitido assegurar indenizações, que a equidade recomenda, nos casos especialmente **em que as prestações foram fornecidas** com base em um contrato que, finalmente, não foi concluído, que foi entranhado de nulidade, que atingiu seu termo ou em que nenhum instrumento foi preparado, ou ainda **à margem de um contrato**. Em mesma linha de raciocínio, pondera Marçal Justen Filho que:

A eventual invalidade do ato jurídico que conduziu o particular a realizar a prestação em benefício do Estado não legitima o enriquecimento sem causa. Caberá a restituição do equivalente ao que o particular executou em prol do Estado. Se tal se verificar como impossível, a solução será a indenização pelo correspondente.<sup>[7]</sup>

33. Nesta toada, ao se vedar o confisco de bens por parte do estado, torna-se juridicamente descabida a possibilidade de apropriação de bens e direitos privados sem a contrapartida devida. É assim que em se constatando que determinada prestação tenha sido efetivada em favor da Administração, e que dela tenha colhido benefício, pugnando contra o enriquecimento sem causa, deve ser realizado o pagamento ao contratado. Em idêntico sentido, manifesta-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. LICITAÇÃO. CONTRATO NULO. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DEVER DE INDENIZAÇÃO. ART. 59 DA LEI 8.666/1993. RETORNO AO ESTADO ANTERIOR. REPARAÇÃO DOS CUSTOS. LUCRO. EXCLUSÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I. Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II. 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.

III. Verifico que o acórdão recorrido contrariou entendimento consolidado nesta Corte segundo o qual a declaração de invalidade do contrato determina o retorno ao estado anterior, ou seja, as partes deverão ter seu patrimônio restituído em nível equivalente ao momento anterior, no caso, pelo custo básico do que foi produzido, sem qualquer margem de lucro.

IV. A Agravante não apresenta no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

V. Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VI. Agravo Interno improvido.<sup>[8]</sup>

34. Em última análise, permitir que a Administração Pública se locuplete indevidamente seria malferir o princípio da moralidade administrativa, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, segundo o qual:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

35. Nessa senda, reunindo os pressupostos necessários à verificação do procedimento de reconhecimento de obrigação de indenizar, colhidos na lei e jurisprudência a respeito do tema, verifica-se a necessidade do cumprimento dos seguintes requisitos expostos a seguir:

- a) justificativa para a contratação do serviço sem a observância dos procedimentos formais instituídos pela lei, bem como para a escolha do fornecedor e quantitativo.
- b) comprovação de que o fato que gerou a assunção da obrigação é excepcional e extraordinário, ou seja, que o órgão não faz uso da prática de forma reiterada e que o não fornecimento ou prestação de serviço em caráter de urgência causaria prejuízo para a boa gestão pública;
- c) comprovação da boa-fé do fornecedor/prestador do serviço e do gestor público;
- d) comprovação de que o serviço tenha sido efetivamente realizado;
- e) certificação de inexistência de pagamento anterior pelo serviço executado ou produto fornecido sem cobertura contratual;
- f) Justificativa do preço;
- g) comprovação da existência de recursos orçamentários e financeiros para custear a despesa;
- h) desnecessidade da comprovação dos requisitos de habilitação.
- i) formalização do termo de reconhecimento da dívida;
- j) necessidade de apuração de responsabilidade de quem deu causa à prestação de serviços sem a devida cobertura contratual.

36. Deve-se, por isso, perfazer uma análise de conformidade jurídica entre a instrução documental dos autos e as exigências contidas nos requisitos supramencionados, devendo ser observadas as disposições abaixo.

#### ***a. Justificativa para a contratação sem a observância dos procedimentos legais, bem como para a escolha do fornecedor e quantitativo***

37. A unidade requisitante da contratação deve expor de maneira clara e transparente os motivos que ensejaram a realização de despesa pública em apartado das formalidades exigidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Devem ser arrolados todos os eventos que culminaram com a concretização da prestação em favor da Administração sem a cobertura contratual devida.

38. Ainda, deverá ser apresentada justificativa pertinente para a escolha do fornecedor, com a indicação dos critérios levados em conta quando de sua seleção.

39. Ademais, é imprescindível constar nos autos a demonstração de que o quantitativo dos serviços prestados correspondeu estritamente às reais necessidades da Administração, mediante atestação formal do setor técnico responsável.

40. Nestes autos, foi juntada a justificativa do responsável pela fiscalização (SEI nº 1082472), informando que não tinha conhecimento a respeito da extinção da concessão que albergava o Contrato nº 44/2021.

41. Foi colacionado ainda o novo contrato de concessão firmado entre a MICRORREGIÃO DE ÁGUA E ESGOTO DO PIAUÍ, Autarquia Microrregional, inscrita no CNPJ nº 44.855.475/0001-35 e a concessionária ÁGUAS DO PIAUI SPE S.A, CNPJ nº 58.425.324/0001-51 (SEI nº 1075268), bem como a declaração de que a atual concessionária detém fornecimento exclusivo dos serviços prestados sem cobertura contratual (SEI nº 1075269).

42. Noutro giro, as faturas referentes ao fornecimento de abastecimento de água e/ou coleta de esgotamento sanitário, juntadas para pagamento (SEI nº 1075271, 1075272), detalham exatamente o quantitativo da demanda de consumo realizada pelas edificações pertencentes à Procuradoria-Geral de Justiça e por ela locadas.

#### ***b. Excepcionalidade e da urgência para a realização dos serviços***

43. Deve haver demonstração cabal nos autos de que os motivos ensejadores do reconhecimento da obrigação de pagar são excepcionais e extraordinários, bem como a indicação de que, em contratação de mesma natureza, não há registros de que se trata de uma prática reiterada.

Tal requisito pode ser demonstrado mediante a juntada de planilha contendo o histórico de pagamentos para o objeto contratado em questão, se houver.

44. Cumpre, de igual maneira, demonstrar que a interrupção no fornecimento ou na prestação do serviço seria causa de irremediável prejuízo ao interesse público, de modo que as práticas de boa gestão recomendariam a contratação no caso.

45. Recomendável mencionar quais medidas de planejamento estão sendo tomadas para evitar a repetição da conduta, de maneira que, se a demanda for renovada, haverá a correta formalização da contratação.

46. Consta nos autos a indicação de que os serviços prestados são de natureza essencial, bem como que já existe processo administrativo visando à contratação da nova concessionária (SEI nº 1085997).

**47. Recomenda-se a juntada de planilha contendo o histórico dos pagamentos relacionados ao Contrato nº 44/2021/PGJ (SEI nº 0112065), a fim de se verificar se tal situação ocorre de maneira frequente, ou se o caso em epígrafe foi excepcional.**

### ***c. Comprovação da boa-fé***

48. O contratado, agindo de boa-fé, não dando causa à situação de ilegalidade, não pode de forma alguma ser penalizado, devendo, portanto, receber aquilo que lhe é devido, na medida em que a Administração colheu algum benefício da prestação ofertada por ele. A este respeito, veja-se o seguinte julgado do STJ:

[...] No entanto, a Administração deve indenizar a empresa contratada pela execução das etapas das obras ajustadas até a data da declaração da nulidade ainda que a anulação do contrato tenha ocorrido por utilização de documento fraudado pela empresa, como na hipótese em exame. **Com efeito, recebida a prestação executada pelo particular, não pode a Administração se locupletar indevidamente, e, com fundamento na nulidade do contrato, requerer a devolução de valores pagos por obras já realizadas, o que configuraria violação do princípio da moralidade administrativa.**<sup>[9]</sup> (grifo nosso).

49. Noutra parte, instada à execução dos serviços, se a contratada os tiver prestado regularmente, deve estar ausente toda e qualquer suspeita de má-fé que possa pairar sobre ela, já que, em regra, a má-fé não se presume. Cite-se, a este respeito, a preciosa lição de *Carlos Maximiliano*:

O dolo não se presume: na dúvida prefer-se a exegese que o exclui. Todas as presunções militam a favor de uma conduta honesta e justa; só em face de indícios decisivos, bem fundadas conjecturas, se admite haver alguém agido com propósitos cavilosos, intuídos contrários ao direito, ou à Moral.<sup>[10]</sup>

50. Ora, a boa-fé do terceiro caracteriza-se quando não concorreu, por sua conduta, para a concretização do vício ou quando não teve conhecimento de sua existência (nem tinha condições de conhecê-lo). Verificou-se que não há nos presentes autos nenhuma comunicação formal da administração para que o contratado procedesse à interrupção dos serviços.

51. Não é dever do particular, ao receber proposta de contratação com a Administração Pública, proceder à revisão da atividade Administrativa, **age ele de boa-fé ao aquiescer com a contratação que tenha aparência de regularidade.** Nesta toada, elucida, novamente, Justen Filho:

Se todo particular tem o dever de atender e respeitar os atos administrativos dotados de um mínimo de aparência de regularidade, isso significa a impossibilidade de imputar-se ao dito particular algum defeito de conduta quando atua de modo a respeitar a atividade administrativa do Estado.<sup>[11]</sup>

52. Se restar comprovada a boa-fé de terceiro ao celebrar contrato nulo, porém com aparência de legalidade, com a Administração, deverá ele, pois, ser indenizado pelos serviços que efetivamente tenha prestado. Caminha no mesmo sentido o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO CONSTATADA PELO TRIBUNAL AQUO. INDENIZAÇÃO CABÍVEL. SÚMULA 7/STJ. HONORÁRIOS REDUÇÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. Segundo jurisprudência pacífica desta Corte, 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.**

2. Não há como alterar as conclusões obtidas pelo Tribunal de origem que, com base nas provas dos autos, entendeu ter havido a efetiva prestação do serviço por parte da autora. Incidência da Súmula 7/STJ.

3. Não sendo o caso de valor exorbitante, ante o arbitramento dos honorários em 10% (dez por cento) do valor da causa, não cabe a esta Corte modificar o decisório sem incursionar no substratofático-probatório dos autos. Súmula 7/STJ.4. Agravo regimental não-provido." (AgRg no Ag. 1056922 / RS – Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES – DJe 11/03/2009).

53. Nestes autos, não se verificaram indícios que possam indicar qualquer má-fé da prestadora dos serviços contratados. Em havendo qualquer suspeita nesse sentido, deve-se juntar aos autos todos os documentos, declarações e/ou certidões capazes de comprovar que o particular não agiu de boa-fé.

### ***d. Comprovação da prestação dos serviços***

54. Deverá ser juntada aos autos a comprovação de que os serviços ou fornecimentos foram efetivamente prestados, bem como que a prestação atendeu ao interesse público, segundo os padrões técnicos de qualidade que seriam exigidos se a contratação fosse celebrada seguindo o rito formal prescrito em lei.

55. A comprovação poderá ser levada a efeito por meio de juntada de toda a documentação técnica relacionada aos serviços concretizados, como por exemplo, notas fiscais, recibos, medições, devidamente conferidos pelo setor técnico responsável.

56. Foram colacionados aos autos os Termos de Recebimento (SEI nº 1075273, 1075274), bem como as faturas (SEI nº 1075271, 1075272) com a descrição dos serviços cujo pagamento se pretende.

*e. Certificação de inexistência de pagamento anterior pelo serviço executado ou produto fornecido sem cobertura contratual*

57. Com o mote de evitar pagamentos em duplicidade, bem como o enriquecimento sem causa do particular prestador do serviço ou do fornecimento, deverá haver a certificação de que não há nenhum outro processo, quer na esfera administrativa, quer na esfera judicial, que objetive o recebimento dos valores que tenham o mesmo fato gerador discutido nestes autos.

**58. Para tal fim, poderá ser expedida uma declaração de que a unidade requisitante ou o setor de pagamentos não identificou, após acurada pesquisa, nenhum processo com o mesmo objeto. Recomenda-se que seja diligenciada tal declaração.**

*f. Justificativa do preço*

59. Recomendável que haja a justificativa de que os preços cobrados pelo particular se coadunam com aqueles praticados no mercado. Convém lembrar que um dos objetivos do processo licitatório é evitar contratações com superfaturamento, como se observa do inciso III do art. 11 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - **evitar** contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e **superfaturamento na execução dos contratos**;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

60. A compatibilidade entre o preço cobrado pelo particular e os preços de mercado é, em regra, demonstrada mediante pesquisa de preços, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Pode-se, inclusive, verificar se o valor é similar ao cobrado pelo particular em outras contratações, sejam públicas ou privadas.

61. No caso concreto, por se tratar de serviço prestado em regime de concessão de serviço público os preços são praticados conforme tabelas tarifárias específicas, apresentando valores previamente definidos por critérios do Poder Público concedente.

**62. Não foi coligido aos autos nenhum documento contendo a estrutura tarifária cobrada de modo a demonstrar que os preços cobrados são compatíveis com os aplicados aos demais usuários do serviço.**

*g. Existência de recursos orçamentários e financeiros para custear a despesa*

63. É necessária a juntada aos autos da comprovação da disponibilidade orçamentária idônea para custear os valores objeto do reconhecimento de dívida, bem como a autorização por parte do ordenador de despesas.

64. Os pagamentos devem ser efetuados à conta de dotação orçamentária específica para tal finalidade.

65. Cabe alertar que, previamente à assinatura do termo de reconhecimento de obrigação de indenizar, deve ser anexada a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas dele originadas, em conformidade com as normas constantes nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

66. Segundo o mencionado art. 16 da LRF, inciso II, é obrigatória a declaração do ordenador de despesas de que o aumento das despesas tenha adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

67. Por lógico, faz-se necessária a juntada dos Pareceres orçamentários e financeiros que comprovem a existência de recursos hábeis a custear a presente contratação.

68. Foi devidamente acostados aos autos o Parecer Orçamentário nº 361/2025 (SEI nº 1084972) e Parecer Financeiro nº 355/2025 (SEI nº 1085518), que demonstram que as despesas pretendidas estão adequadas à lei orçamentária anual e são compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, havendo, portanto, disponibilidade financeira para atendê-las.

*h. Desnecessidade da comprovação dos requisitos de habilitação*

69. A exigência dos requisitos de habilitação se trata de imposição legal, seja para selecionar o particular a ser contratado, ainda na fase de licitação, conforme os artigos 62 a 70 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, seja durante a execução do contrato firmado, consoante o inciso XVI do art. 92 do mesmo diploma.

70. Ocorre que, no caso concreto, o que se discute é a realização de um pagamento por uma prestação já realizada à margem de qualquer relação contratual. Nesse sentido, a exigência do cumprimento dos requisitos de habilitação, a exemplo da juntada das certidões de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, seria destituída de qualquer utilidade.

71. A uma, pelo fato de que o processo não se encontra em fase de seleção do particular (processo de licitação ou de contratação direta) mais capacitado para a realização de uma contratação futura, uma vez que a despesa já se efetivou. A duas, pela razão de que não há qualquer relação contratual firmada (está-se diante de um processo de reconhecimento de obrigação de indenizar), carecendo de sentido a verificação da manutenção das condições de habilitação, segundo o art. 92, XVI da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, uma vez que sua ausência não

concederia suporte jurídico para que a Administração aplicasse penalidades ao particular. A três, porque a jurisprudência se firmou no sentido de impedir qualquer retenção de pagamento, mesmo no bojo de um contrato administrativo, por conta de irregularidade fiscal, o que se configuraria como exigência fiscal indireta, consoante julgado transcrito a seguir:

CONTRATO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO MONITÓRIA. DECISÃO AGRAVADA QUE NEGOU PROVIMENTO AO APELO, DADA A EXISTÊNCIA DE ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL CONSOLIDADO PELA IMPOSSIBILIDADE DE RETENÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS, APENAS POR CAUSA DA NÃO COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL. HIPÓTESE QUE O RECURSO INTERNO VEICULA A INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 83/STJ, FUNDADO EM JULGADOS ANTIGOS E JÁ SUPERADOS. AGRAVO REGIMENTAL DE COMPANHIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO OBRAS E SERVIÇOS DE CONTAGEM-CONTERRA (EM LIQUIDAÇÃO) A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Este STJ possui entendimento consolidado de que não pode a Administração reter pagamento de contrato administrativo por serviços efetivamente prestados forte na ausência de regularidade fiscal. Precedentes: AgInt no AREsp. 503.038/RJ, Rel. Min. GURGEL DEFARIA, DJe. 31.5.2017 e AgRg. no REsp. 1.313.659/RR, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe. 6.11.2012, dentre muitos outros.

2. Devem prevalecer os postulados da vedação ao enriquecimento sem causa e da impossibilidade de cobrança fiscal indireta.

3. Agravo Regimental de COMPANHIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO OBRAS E SERVIÇOS DE CONTAGEM-CONTERRA (EM LIQUIDAÇÃO) a que se nega provimento. (STJ; AgRg. no Recurso Especial nº 1169052 - MG; Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho; Primeira Turma).

72. Ora, se não se verifica possível a retenção de pagamentos em razão de irregularidade fiscal do contratado dentro de um pacto regularmente firmado, irrazoável seria impedir o recebimento de indenização por parte de um particular no bojo de um processo de reconhecimento de dívida realizada sem cobertura contratual.

73. Assim, a exigência de certidões de regularidade fiscal e trabalhista é prescindível no caso.

#### *i. Formalização do termo de reconhecimento da dívida*

74. Segundo preconiza o art. 62 e seguintes da Lei nº 4.320, de 1964, o procedimento administrativo adequado para o pagamento de uma despesa havida sem cobertura contratual, em obediência ao princípio da moralidade administrativa, **é a celebração do Termo de Reconhecimento de Dívida (TRD), seguido do empenho e do posterior pagamento.**

75. **Recomenda-se, dessa feita, que seja celebrado TRD, contemplando as seguintes cláusulas essenciais:**

a) **identificação completa do favorecido;**

b) **identificação completa do órgão devedor;**

c) **indicação, origem e valor do débito, discriminando todas as eventuais parcelas do serviço em atraso e o período a que se referem;**

d) **data do vencimento do compromisso;**

e) **justificativa sobre os motivos do reconhecimento;**

f) **fundamento legal;**

g) **cláusula que defina que o pagamento gera quitação plena, geral e irrevogável do débito reconhecido;**

h) **indicação dos recursos financeiros e rubricas orçamentárias para fazer face à despesa;**

i) **autorização/assinatura da autoridade competente.**

76. Recomenda-se, de igual forma, que seja dada a devida publicidade ao TRD firmado, mediante sua publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas, embora não se ignore que o art. 94 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, somente exija a divulgação de contratos e de seus aditamentos, como condição indispensável para a sua eficácia.

#### *j. Necessidade de apuração de responsabilidade de quem deu causa à prestação de serviços sem a devida cobertura contratual*

77. Como já afirmado, toda contratação precede de um rito formal de licitação ou de exceção ao dever de licitar, cumprindo-se o procedimento da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento). O devido processo licitatório tem por objetivo, entre outros mencionados no art. 11 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração.

78. A desobediência ao rito formal de realização da despesa pública, que origina um contrato nulo, gera prejuízo para a Administração (em última análise, para toda a coletividade), já que não se aferiu, por meio do procedimento escolhido pela lei, qual seria a melhor proposta selecionada. Obriga-a a indenizar o particular prestador da utilidade em favor do Estado, decorrendo daí o dever de apurar quem deu causa a esta obrigação.

79. A apuração de responsabilidade de quem deu causa a uma obrigação de indenizar decorre de disposição expressa do já mencionado art. 149 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

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.**

80. As decisões do Tribunal de Contas da União reforçam a necessidade da citada apuração, por exemplo, o Acórdão nº 822/2014 – TCU – 2ª Câmara, no qual é reconhecida a importância da instauração de processo para apuração de responsabilidade por eventual pagamento sem a devida cobertura contratual, *in verbis*:

36. Compulsando-se os autos, verifica-se que o recorrente afirmou, expressamente, **que adotou medidas tendentes à instauração de processo administrativo disciplinar para apurar responsabilidades pelos pagamentos indevidos** [...], mas não apresentou, à época, qualquer documento comprobatório do alegado:

Por último, já que não foram tomadas providências para a abertura de processo disciplinar administrativo por parte do DGHMS, foi encaminhado memorando ao DGP - Divisão de Gestão de Pessoas solicitando a abertura de processo disciplinar administrativo na forma do art. 59, parágrafo único da Lei nº 8.666/93, e a Orientação Normativa da AGU nº 04/2009, **visando à apuração da responsabilidade por pagamentos realizados por via indenizatória durante todo o período de execução** [...].

37. Nesta oportunidade, todavia, o recorrente juntou às suas razões recursais cópia do MEMORANDO/COADM 87, de 25/2/2011, solicitando à DGP abertura de processo administrativo disciplinar para apurar os fatos acima delineados (peça 27, p. 2).

38. **Considerando, entretanto, que o Gestor havia tomado conhecimento das irregularidades em causa, no mínimo, no exercício de 2009**, [...] resulta absolutamente intempestiva a providência supra, **razão pela qual opina-se pelo acatamento apenas parcial do argumento aduzido** [...].<sup>[12]</sup> (grifo lançado).

81. De outra sorte, cita, o referido acórdão, inclusive, a Orientação Normativa da AGU nº 04/2009, referendada largamente pela jurisprudência daquela Corte de Contas, acerca dos pagamentos sem cobertura contratual, como segue:

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.<sup>[13]</sup> (grifo lançado).

82. Nesse caso, impõe-se a imediata suspensão dessa condição, o pagamento do particular a título de indenização pelos serviços prestados após a extinção do ajuste e a apuração das responsabilidades pela irregularidade cometida. Recomenda-se, desta feita, a efetivação da providência por parte dos órgãos competentes.

#### IV. DA LISTA DE VERIFICAÇÃO

83. A lista de verificação anexa à presente peça jurídica é parte integrante dela, devendo ser devidamente preenchida e juntada aos autos junto com esta MJR, pelas unidades requisitantes responsáveis pela instrução.

#### CONCLUSÃO

84. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, é juridicamente possível dar prosseguimento ao feito, **reconhecendo-se e liquidando-se a despesa realizada sem cobertura contratual**, sem necessidade de submissão individualizada dos autos a esta Assessoria jurídica, **desde que a Assessoria competente junto à Coordenadoria de Licitações e Contratos declare, expressamente e de forma conclusiva, que o Parecer Referencial é adequado ao caso (inciso II e § 3º do art. 7º do Ato PG/J/PI nº 1.456/2024).**

85. Submeto o presente Parecer Referencial à apreciação da Procuradora-Geral de Justiça, a fim de que, concordando com os termos, dê amplo conhecimento aos órgãos assessorados, comunicando-lhes a desnecessidade de envio de processos por ele abrangidos para análise individualizada.

86. É o parecer.

Pedro Henrique Gomes do Nascimento

Técnico Ministerial

Assessor para Pareceres em Processos Licitatórios

#### LISTA DE VERIFICAÇÃO

<b>LISTA DE VERIFICAÇÃO PARA</b>	Atende plenamente a exigência?	Não se aplica a este processo?	Indicação do local do processo em que foi atendida a exigência (Artefato/ SEI /fls.) Ex: Termo de Referência/Sei nº 000001 /Fls. 35-47)
1. Foi juntada aos autos a nota de empenho de despesas e o contrato que abrangia anteriormente a prestação, se houver?	Resposta		
2. Foi juntada aos autos a portaria de designação do fiscal do contrato que fundamentava a prestação, se existente?	Resposta		
3. Foi juntada aos autos a justificativa para a realização da despesa em descumprimento das formalidades exigidas em Lei para as contratações públicas? A justificativa deve contemplar em seu texto os seguintes pontos: a) Fatos e eventos que causaram a realização da despesa; b) Justificativa para a escolha do fornecedor e critérios considerados para sua seleção; c) Declaração/demonstração/Atestação do setor técnico de que o quantitativo dos serviços prestados correspondeu à real necessidade da Administração. <sup>[2]</sup>	Resposta		
4. Foi evidenciada a excepcionalidade da situação em questão, mediante a juntada do histórico do pagamento para o mesmo objeto, de modo a demonstrar que não se trata de uma prática reiterada? <sup>[3]</sup>	Resposta		
5. Constam dos autos as medidas de planejamento adotadas para evitar a repetição da conduta, por exemplo, a deflagração de processo para a realização da contratação em questão, se ainda houver necessidade? <sup>[4]</sup>	Resposta		
6. Há algum documento, declaração ou comunicação do contratado que demonstre que ele agiu de má-fé na execução da prestação? Se houver, o documento foi juntado aos autos? <sup>[5]</sup>	Resposta		
7. Consta atestação do setor técnico competente ou do fiscal do contrato encerrado, informando que os serviços foram prestados? <sup>[6]</sup>	Resposta		
8. Foi realizada pesquisa e firmada declaração de que não há outro processo, judicial ou administrativo,	Resposta		

requerendo o pagamento em questão? <sup>[7]</sup>			
9. Foi realizada pesquisa de preços? <sup>[8]</sup>	Resposta		
10. Foi demonstrado que a previsão de recursos orçamentários é compatível com a despesa estimada? <sup>[9]</sup>	Resposta		
11. Foi elaborada a minuta do Termo de Reconhecimento de Dívida (TRD)? <sup>[10]</sup>	Resposta		
12. Foi comunicado ao órgão competente a necessidade de instauração de processo administrativo para apuração de responsabilidade de quem deu causa ao pagamento por indenização? <sup>[11]</sup>	Resposta		

[1] BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 3674/2014, de 8 out. 2014. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2674%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%25](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2674%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%25)> em: 4 out. 2024.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 391.

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 977 p.

[4] PONTES DE MIRANDA, Tratado de Direito Privado, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, p. 69 ss.

[5] BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Processo TC nº. 001.834/2002-3, Decisão nº 1521/2002. Rel. Min Adylson Motta. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*KEY:ACORDAO-COMPLETO-12045/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-12045/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso em 30.07.2025.

[6] BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 10.04.2017.

[7] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 974p.

[8] STJ - AgInt nos EDcl no REsp: 1895508 SP 2020/0127332-8, Relator.: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Julgamento: 22/03/2021, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/03/2021.

[9] BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp. nº 408.785-RN, 2ª Turma. Rel. Min. Franciulli Neto. Julg. 05.06.2003. DJ. 30.06.2003.

[10] MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. ed. São Paulo: Forense, 2011. 282 p.

[11] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 977 p.

[12] BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Processo TC nº. 004.311/2009-2, Acórdão nº. 822/2014. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Julg. 11.03.2014.

[13] BRASIL. **Advocacia Geral da União**. Orientação Normativa nº. 04 de 1º de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/189165>>. Acesso em: 10.04.2017.

[1] A presente lista de verificação foi elaborada com base na disciplina conferida pelo art. 149 da Lei nº 14.133/21 para o procedimento de pagamento por indenização.

A presente lista pressupõe a utilização dos modelos de editais, contratos e termos de referência elaborados pela Advocacia-Geral de União, ou modelos específicos elaborados pela CI uma vez que cumprem os requisitos legais essenciais, dispensando sua verificação específica.

A lista deve ser preenchida pelos órgãos assessorados como instrumento de transparência e eficiência durante a fase de instrução do processo para permitir a conferência das exigências mínimas nela contidas, **devendo ser juntada à manifestação jurídica referencial**.

A lista deve ser preenchida pelas unidades requisitantes com as seguintes respostas padronizadas:

Sim: atende plenamente a exigência

Não: não atende plenamente a exigência

Não se aplica: a exigência não é feita para o caso analisado

Na utilização das listas deverão ser analisadas as consequências para cada negativa, se pode ser suprida mediante justificativa ou enquadramentos específicos, ou se deve haver complementação da instrução.

Eventuais sugestões de alteração de texto desta lista poderão ser encaminhadas ao e-mail: [assessoriajuridica-clc@mppi.mp.br](mailto:assessoriajuridica-clc@mppi.mp.br).

[2] Em geral, os atos administrativos devem ser motivados, em conformidade com o art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Depreende-se, dos artigos 2º, 60 e 62 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que a despesa pública deve ser justificada. Igualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige transparência na execução de despesas públicas.

[3] Acórdão nº 32/2007- TCU – 2ª Câmara.

[4] Art. 18 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

[5] STJ, AgRg. no Ag. 1056922/RS – Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES – DJe. 11/03/2009.

[6] Artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

[7] Acórdão TCU nº 86/2013-Plenário, TC-001.958/2009-8., Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 30/01/2013 c/c art. 62 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

[8] Art. 23 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

[9] Artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

[10] Art. 149 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

[11] Art. 149 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO HENRIQUE GOMES DO NASCIMENTO, Técnico(a) Ministerial**, em 01/08/2025, às 12:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.mppi.mp.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.mppi.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **1098534** e o código CRC **948F6551**.