



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO

PROCESSO EDOCS Nº 2026-4QJFX

**ASSIS JOSÉ AMORIM. CPF 450.163.487-15.
SOLICITAÇÃO DE PAGAMENTO POR INDENIZAÇÃO.
RECONHECIMENTO DE DÍVIDA PELO PODER
PÚBLICO.**

RELATÓRIO

Trata-se do protocolo de pedido de pagamento por **indenização** em favor do Senhor Assis José Amorim, no valor de **R\$4.200,00** (quatro mil e duzentos reais), conforme solicitação de pagamento por indenização, anexado a este procedimento.

Conforme se verifica no procedimento, a secretária da pasta informa que, o procedimento licitatório (chamada pública) teve início ainda durante a vigência do contrato, entretanto, sua conclusão, por motivos alheios a sua vontade, culminaram no atraso da conclusão do procedimento, o que gerou o dever de indenização ao proprietário do imóvel.

É o relatório. Segue a fundamentação.

PRELIMINARMENTE

Primeiramente, cumpre destacar que o parecer caracteriza-se como ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge, na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual, em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não. Assim, feitos esses esclarecimentos, passa-se a análise do mérito do caso em comento.



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R E F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

MÉRITO

Primeiramente é importante destacar, que o procedimento licitatório é o meio pelo qual a administração pública busca garantir o que se encontra estabelecido pelos princípios constitucionais para poder selecionar a proposta mais vantajosa, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados.

Tal procedimento tem escopo na Lei nº 14.133/2021, onde de forma obrigatória vincula o ente público a sua realização, seguindo os Princípios da Supremacia do Interesse Público e da Legalidade. Mediante assinatura de contrato administrativo e prévio empenho da despesa.

O pagamento realizado por meio de indenização ocorre no âmbito da Administração Pública quando é verificada a ilegalidade em razão da ausência de cobertura contratual.

É de se destacar que há vedação expressa à assunção de obrigação extracontratual, nos termos do artigo 98, §2º, da Lei nº 14.133/2021, senão vejamos:

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:

(...) § 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).

A Lei nº 14.133/2021 prevê que, em caso de nulidade contratual, o fornecedor ou prestador de serviço deverá ser indenizado pelo serviço prestado ou fornecimento de material já entregue, justificando assim o pagamento por indenização.

O permissivo para o reconhecimento se fundamenta também na Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 37, que afirma que a despesa pode ser reconhecida após o encerramento do exercício. A norma abre a hipótese de liquidação de despesa pelo ente estatal, mesmo que inexistir o empenho e o contrato formal. O artigo 60, da Lei supracitada, também dispõe ser vedada a realização de despesa sem prévio empenho.



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R E F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

O reconhecimento de despesas pode ser caracterizado, então, como um procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, na condição de tomadora de serviços, ou que obteve para si bem ou produto, de forma excepcional, indeniza alguém em razão de execução de serviços ou fornecimento de bens sem cobertura contratual. O objetivo é proteger o fornecedor de boa-fé que atendeu o Poder Público com serviços ou produtos, sendo-lhe devido o ressarcimento de valores, para que não reste caracterizado o enriquecimento sem causa da administração.

O reconhecimento de dívida sem cobertura contratual é uma decorrência direta do princípio geral do direito que veda o enriquecimento sem causa, de modo que, mesmo que não tenha ocorrido observância às formalidades legais para a contratação, caso a Administração tenha se beneficiado dos serviços executados ou de bens fornecidos, será obrigada a promover a devida indenização a que se refere o artigo 149 da Lei nº 14.133/2021:

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.

Desse modo, caso tenha havido a prestação de serviços ou fornecimento de bem, que não estejam previstos em base contratual – ou sem a prorrogação da base contratual – não há que se falar em vínculo regular com a administração pública, não havendo para tanto fundamento legal.

Faz-se necessário ressaltar que, os valores informados no processo são de inteira responsabilidade do setor responsável, não cabendo a este setor jurídico a análise de mérito quanto aos valores a serem pagos.

Insta salientar que a responsabilidade objetiva do Estado é a regra, independentemente de ser a conduta danosa gerada por um ato comissivo ou omissivo. Nos casos de despesas realizadas sem prévio empenho, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sumulou da seguinte forma:



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

SÚMULA 12: *As despesas públicas realizadas sem a observância do requisito legal do empenho prévio são irregulares e de responsabilidade pessoal do ordenador. (REVISADA NO "MG" DE/11/08 - PÁG. 72 - MANTIDA NO D.O.C DE 05/05/11 - PÁG. 08)*

O não pagamento de uma despesa oriunda de uma prestação de serviço tida como de boa-fé, segundo o Superior Tribunal de Justiça, configura enriquecimento sem causa, permanecendo a obrigação da administração em indenizar empresa contratada.

Veja-se:

(...) 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. (REsp 753039/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2007, DJ 03/09/2007, p. 122)

O Tribunal de Contas da União, também coaduna com o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça e nesse sentido se manifesta a fim de proteger o fornecedor de boa-fé que atendeu o Poder Público com serviços, no presente caso, trata-se de imóvel utilizado pela secretaria, mesmo sem contrato, sendo-lhe devido o ressarcimento de valores, para que não reste caracterizado o enriquecimento sem causa da administração:

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

Nesse sentido temos o entendimento de Justen Filho:

"Configuraria absoluta infração às concepções fundamentais do Estado Democrático de Direito que a invalidade do ato administrativo fosse pretexto para a Administração Pública enriquecer-se indevidamente. Nem teria cabimento que a Administração promovesse a invalidação e remetesse o particular a buscar os direitos de indenização perante o judiciário. A invalidação do ato apenas se aperfeiçoa validamente quando a Administração assegura ao particular a indenização



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R E F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

correspondente.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª edição. São Paulo: Dialética, 2005.)

Há de se asseverar que o procedimento de indenização de despesas deve ser utilizado **somente em caráter excepcional**, e tanto é assim que o reconhecimento de despesas conduz à necessidade de apuração da responsabilidade administrativa daquele que causou a nulidade, consoante artigo 149, da Lei nº 14.133/2021.

Conforme se verifica acima, com base no dever moral, o pagamento não isenta o gestor de possíveis sanções administrativas e legais, além do direito de regresso que poderá ser exercido pela Administração Pública, após apuração de quem deu causa a irregularidade mediante processo administrativo próprio em que se observe o contraditório e a ampla defesa.

O art. 37, § 6º, da Constituição da República de 1988, dispõe sobre o tema, vejamos:

“§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Posto isso, após o eventual pagamento, caberá apuração de responsabilidades por falhas ocorridas nos procedimentos afetos à contratação, encaminhando, cópia do processo à Comissão de Inquérito Administrativo Disciplinar - CIAD do Município para instauração de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar, nos termos legais. No presente caso, conforme se verifica, o procedimento licitatório foi iniciado anteriormente a finalização do contrato, e sua conclusão não ocorreu tendo em vista a alta demanda de trabalho interno, conforme demonstrado pela secretaria solicitante.

Para que haja a possibilidade de pagamento por indenização deve-se observar certos requisitos, sendo estes:

a) Identificação do credor/favorecido:

Parcialmente Atendido. O Senhor ***Assis José Amorim*** encontra-se devidamente identificado nos documentos anexos, com juntada de documento pessoal, endereço completo, **ausente, entretanto, a escritura do imóvel ou outro documento de**



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

comprovação de titularidade, documento necessário para prosseguimento do processo.

b) Descrição do objeto:

Atendido. Conforme se verifica nos autos consta o requerimento do proprietário do imóvel, e o contrato com essa administração, indicando claramente o objeto (continuidade da locação).

c) Data de vencimento do compromisso:

Atendido. O requerimento apresentado traz consigo cópia do contrato e o período a partir do qual se iniciou e se encerrou o vínculo sem respaldo contratual.

d) Importância exata a ser paga:

Atendido. Outrossim, reforça-se que em modalidades como a presente (pagamento indenizatório), o valor a ser pago deve ser compatível com a respectiva prestação do serviço ou item entregue.

Assim, cabe sempre ao gestor atestar e verificar se os valores apresentados são compatíveis com os do contrato encerrado.

e) Documentos fiscais comprobatórios:

Parcialmente Atendido, cabendo a juntada de todas as certidões de praxe, bem como verificação junto ao SICAF, a fim de constatação de inexistência de impedimentos.



f) Ateste de cumprimento do objeto:

Atendido. Consta nos autos Ateste da secretária da pasta, atestando a efetiva utilização do imóvel para os fins públicos por ela informados.

g) Comprovação de pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários:

Atendido. Fica ressalvado que as certidões precisam todas estar válidas antes da efetivação do pagamento.

h) Demonstração de boa-fé do prestador e celebração de Termo de Ajuste de Contas:

Atendido. Presume-se a boa-fé do proprietário do imóvel, uma vez que o Conselho Tutelar continua em pleno funcionamento, mesmo sem vigência contratual e sem recebimento de aluguéis, sendo nítida a manutenção das condições originais do contrato já encerrado, especialmente no tocante os valores originais, sem qualquer tipo de reajuste.

i) Documento hábil a comprovar o vínculo com a empresa.

Atendido. Consta nos autos cópia do contrato anteriormente celebrado.

Insta salientar, que este setor jurídico faz a análise jurídica acerca tão somente do pedido, não cabendo a análise com relação aos documentos geradores e valores objeto do requerimento, cujo ateste cabe à secretaria requisitante e ao setor responsável da administração pública.

RESSALVAS



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R E F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

Ressalta-se que “É vedado a realização de despesa sem prévio empenho”. (art. 60 da Lei nº 4.320/64).

Contudo, se atentando as alterações promovidas na Lei de Improbidade, se observa que a prática em questão não aparenta se travestir com o elemento anímico necessário a caracterização de responsabilidade (dolo), especialmente se observado que se trata de serviço essencial ao atendimento das demandas pública, conforme justificado pelo secretário da pasta, e tendo em vista ainda as alterações trazidas pela lei 14.133/2021.

O que se tem subentendido pelos documentos até então apresentados é a verificação da não promoção da contratação em tempo e modo próprio, o que enseja, como única e última via, o pedido de pagamento segundo a presente modalidade.

Neste sentido, embora **tenha de se apurar e solucionar a situação em comento**, não se vislumbra manifestação aparentemente dolosa, ou com o interesse de causar dano, dadas as fortes razões explicitadas, somada a pouca expressividade do valor em questão, ao que não se vislumbra incidência da supracitada legislação, conforme se verifica:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, se opina nos seguintes termos:

a) Com fulcro na competência que é assegurada no art. 89-A da Lei Orgânica do Município, opinamos **FAVORAVELMENTE** à liquidação da despesa, pelo reconhecimento de



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

dívida da administração, visto que os elementos e atestados emitidos indicam sua aparente constituição com terceiro aparentemente de boa-fé;

b) Se assim for do entender do gestor, a determinação de apuração mediante instauração de processo administrativo;

c) Abertura de procedimento destinado a obtenção dos amparos legais municipais e em consonância com a Carta Magna Brasileira, caso inexistente dotação própria para tanto;

d) Que os pagamentos por indenização sejam viabilizados pelo procedimento estabelecido na Lei nº. 4.320/64, especialmente, com a lavratura do Termo de Ajuste de Contas, se assim se fizer necessário, no qual constará descrição dos serviços com plena quitação, pelo prestador, e publicação em meios oficiais;

e) Envio do procedimento ao Poder Legislativo, em atendimento ao art. 52 da Lei Municipal nº. 2.818/2025 (LDO/2026), caso necessário;

f) Remessa dos autos à Unidade Central de Controle Interno.

É o parecer.

Conceição do Castelo/ES, 14 de julho de 2026.

DANIELI VARGAS CRISÓSTOMO COGO

Advogada

OAB/ES 36.275

Matrícula 40.935/2025

MANIFESTAÇÃO

Ratifico os termos do Parecer Jurídico acima delineado.

GUTIELLY ZUCOLOTO

OAB/ES 22.732

Advogado Geral

Portaria nº 011/2025

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

DANIELI VARGAS CRISOSTOMO COGO

ADVOGADO(A)

ATJ - ATJ - PMCC

assinado em 14/07/2026 13:40:47 -03:00

GUTIELLY ZUCOLOTO

ADVOGADO(A) GERAL

ATJ - ATJ - PMCC

assinado em 14/07/2026 13:40:02 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 14/07/2026 13:40:47 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por DANIELI VARGAS CRISOSTOMO COGO (ADVOGADO(A) - ATJ - ATJ - PMCC)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-QCFX8K>