



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

ORIENTAÇÃO TÉCNICA CONJUNTA DA CONTROLADORIA GERAL DO
MUNICÍPIO E SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA Nº 001/2025

PROCESSO: ORIENTAÇÃO AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL A RESPEITO DA PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS QUANTO AOS PROCESSOS DE INDENIZAÇÃO NO QUE SE REFERE A INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS DE PAGAMENTO – PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENENDY.

No uso das atribuições legais conferidas a **Controladoria Geral do Município – CGM** (Lei Municipal nº 1.076/2013) e a **Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ** (Lei Municipal nº. 1.356/2017), a Controladora Geral do Município e a Secretaria Municipal de Fazenda vem, muito respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **ORIENTAÇÃO TÉCNICA AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL A RESPEITO DA PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS RELATIVOS AOS PROCESSOS DE INDENIZAÇÃO NO QUE SE REFERE A INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS DE PAGAMENTO – PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENENDY**, a serem adotados, no tocante ao pagamento de despesa proveniente do Processo de Indenização, a fim de propiciar aos gestores públicos, de forma sintetizada e objetiva, orientações acerca dos processos de Indenização, visando resguardar os atos de gestão acerca de possíveis apontamentos pelos órgãos de controle externo, nos moldes do art. 5º, inciso III da Lei Municipal nº 1.076/2013.

Insta destacar que a Controladoria Geral do Município – CGM emitiu no ano de 2021, a Orientação Técnica 003/2021, disponível no link <https://controladoria.presidentekennedy.es.gov.br/controladoria/documento?tipo=6034>, no qual tratou de uma orientação nos procedimentos quanto aos processos de indenização sob o viés de considerar imprescindível que quando ocorrer processo de pagamento por indenização,

Edson
P



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

considerando o comando legal, deve-se proceder com a responsabilização daquele que deu causa, uma vez que se trata contratação irregular, tendo por consequência uma despesa não prevista no orçamento municipal.

1. DO INSTITUTO DO RECONHECIMENTO DE DESPESA - PAGAMENTO POR INDENIZAÇÃO

Inicialmente deve ser destacado que toda execução de serviços, ou aquisições de bens por parte da Administração Pública devem atender ao disposto artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que dispõe que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei.

Diante da regra, as aquisições de bens e serviços pela Administração Pública serão necessariamente precedidas de licitação, conforme disposição constitucional e regramento das Leis nº 14.133/2021 e nº 8.666/1993, mediante assinatura de contrato administrativo e prévio empenho da despesa.

Todavia, existem hipóteses autorizadas pela Lei de Licitações que permitem, que serviços ou produtos sejam contratados diretamente dos fornecedores, sem necessidade de previa licitação. Exceções essas contempladas na Lei nº. 14.133/2021 como dispensa de licitação (art. 75) e inexigibilidade de licitação (art. 74).

As contratações públicas, precedidas de licitações ou oriundas de contratação direta (sem licitação), em regra, são formalizadas por contratos regulares, ou seja, celebrados de acordo com as normas pertinentes.

Entretanto, existem situações as quais a contratação é nula, porém ocorre a execução dos serviços, e deste modo, o pagamento dos serviços deve ser efetuado, a título de indenização, de conformidade com a regra constante do art. 59 da Lei nº. 8.666/93 e art. 149 da Lei nº.

Edelberto *[Assinatura]*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

14.133/2021, para que não ocorra enriquecimento sem causa, por parte da Administração, *verbis*:

Lei nº. 8.666/93

Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo Único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa. (grifos nossos).

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.

Assim, caso tenha sido prestado serviço ou fornecido bem, fora da base contratual, ou então sem a prorrogação do ajuste, não existirá vínculo regular e, conseqüentemente, não haverá fundamento legal.

Não obstante a inexistência de um vínculo regular, tal nulidade não dispensa a Administração da obrigação de pagar pelos serviços que efetivamente tenham sido prestados ou bens efetivamente entregues, mesmo sem base contratual, podendo o pagamento ser realizado a título de indenização, sob pena de se configurar o enriquecimento sem causa, ou ilícito, por parte da Administração.

Nesse sentido, a Administração Pública não pode tirar proveito dos serviços prestados pelo fornecedor, em razão da morosidade da gestão administrativa, sob pena de enriquecimento ilícito.

É dever da Administração indenizar o contratado pela parte executada do objeto e por outros prejuízos devidamente comprovados até o momento em que for declarada a nulidade.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

Ainda nesse sentido, jurisprudência pacificada aponta que, mesmo diante de eventual irregularidade na contratação administrativa, é devido o pagamento pelos serviços efetivamente prestados, para evitar o enriquecimento ilícito do Ente Público.

A jurisprudência do STJ estabelece que, ainda que o contrato com a Administração Pública seja nulo por ausência de licitação, ou outros fatores supervenientes, o pagamento é devido, desde que comprovado, conforme o art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, atual art. 149 da Lei 14.133/2021. (AC 10041130320218260597)

No mesmo sentido, a Orientação Normativa nº 4 da AGU dispõe que a despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento de obrigação de indenizar, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe deu causa, in verbis:

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.

Diante do assunto, ao analisar o tema junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, nos deparamos com situação análoga no presente auto (Excerto 00062/2024-1):

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC-3.993/97, em que o Prefeito Municipal de Piúma, Sr. (...), formula consulta a este Tribunal, nos seguintes termos:

Caldefauto
A



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

“Contratada regularmente através de Carta Convite pela Administração Pública para prestar-lhe serviço pelo lapso temporal de 02 (dois) meses, foi solicitado, ainda que verbalmente à empresa X, que executasse outro serviço paralelamente ao que a vinha desempenhando. Ocorre que, para tal não houve o competente empenho da despesa, acabando a referida empresa X por receber tão somente o que havia sido empenhado anteriormente (pelo serviço executado oriundo da Carta Convite). Ante o exposto, pergunta-se: É possível a Administração efetuar hodiernamente tais pagamentos, considerando-se que os serviços foram efetivamente prestados, ou a empresa X ficará em suposto prejuízo por não ter havido o empenho à época da contratação?”

RESOLVEM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (...), por unanimidade, acolhendo o voto do Relator (...), preliminarmente, conhecer da consulta, para, no mérito, respondê-la nos termos da Instrução Técnica nº 128/97 (...), abaixo transcrita:

É de clareza meridiana que em regra as despesas públicas devem se submeter às fases descritas na Lei Federal 4320. A saber: empenho, liquidação e pagamento. (...) é indubitoso que ao particular, regido única e exclusivamente pelas normas do Direito Privado, com intuito lucrativo, não compete verificar se houve ou não emissão de empenho prévio para que execute uma obra, preste um serviço ou efetue uma venda.

(...) Ademais, admitir que um terceiro preste um serviço à administração e não remunerá-lo por isso afronta à moral e viola outro aforisma jurídico, segundo o qual a ninguém é lícito locupletar-se à custa alheia. Mormente ao Estado tal vedação é dirigida, vez que guardião da legalidade, probidade e moralidade.

Ressalte-se que a Lei 4.320, em seu art. 37, contempla a possibilidade legal do pagamento de tais despesas (...). Não se olvide que na hipótese entelada os pagamentos devem se dar dentro da função que seria cabível à época da ocorrência do evento; (prestação de serviço, execução da obra, compra de algo) ainda que para tal faça-se mister a abertura de crédito adicional.

Destarte, à luz da E. Corte de Contas, se os serviços foram executados sem cobertura contratual, caberá à Secretaria vinculada à despesa providenciar o pagamento tangente a esse respectivo período.

Colhe-se, ainda, os ensinamentos do Professor Hely Lopes Meirelles¹.

“... mesmo no caso de contrato nulo ou de inexistência de contrato, pode tornar-se devido o pagamento dos trabalhos realizados para a Administração ou dos fornecimentos a ela feitos, não com fundamento em obrigação contratual, ausente na espécie, mas sim no dever moral de indenizar o benefício auferido pelo estado, que não pode tirar proveito da atividade particular sem o correspondente pagamento”.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Ed. RT, p. 264.

Edisfauton
AP



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

Portanto, tendo sido efetivamente prestado um serviço ou fornecido um bem ao Poder Público, este fato gera consequências jurídicas, COMO O PAGAMENTO A TÍTULO DE INDENIZAÇÃO.

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.

2. DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS

Os gestores deverão apresentar o mínimo de documentação para instrução do processo de pagamento, para que se possa imputar à Administração a obrigação de efetuar o pagamento, a título de indenização, quais sejam:

- a) Solicitação da Pessoa Física ou Jurídica de pagamento por indenização, com as especificações dos serviços prestados ou bens fornecidos sem cobertura contratual, declarando expressamente que a questão não se encontra judicializada;
- b) Contrato, ajuste, acordo, autorização de fornecimento, ordem de serviço ou outro documento que deu origem à despesa;
- c) descrição do fato e das circunstâncias que culminaram na autorização para a prestação dos serviços ou o fornecimento do bem, com apresentação dos argumentos que sustentaram a realização da despesa sem contratação prévia ou regular, com justificativa de forma satisfatória o interesse público na realização da despesa;
- d) Declaração do órgão ou entidade de não ter havido pagamento do objeto que constitui o pedido de pagamento por indenização;
- e) apresentação dos motivos para a escolha do fornecedor, de maneira contextualizada, acostada da documentação pertinente;

Edifantoni

[Assinatura]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

- f) comprovação de que há adequação entre os preços praticados pelo mercado e aquele cobrado pelo bem adquirido ou serviço tomado, cuja despesa poderá ser indenizada;
- g) notas fiscais e documentos que comprovem efetivamente a realização da despesa, quando for o caso;
- h) Documentos do credor (documentos de regularidade fiscal, trabalhista e FGTS);
- i) informação prestada pelo servidor encarregado do setor responsável pela conferência da efetiva prestação dos serviços ou recebimento dos bens adquiridos, certificando que os bens/serviços foram fornecidos de acordo com as expectativas da Administração;
- j) atestar a boa-fé daquele que forneceu o bem ou prestou o serviço;
- k) verificar a inoccorrência de prescrição do crédito;
- l) Decisão expressa do gestor da pasta acerca do pagamento, apontando as razões fáticas e jurídicas que embasam a indenização (autorizo do Secretário);

Por fim, a Secretaria deverá formalizar o pagamento indenizatório por intermédio do **TERMO DE AJUSTE DE CONTAS**, conforme modelo anexo, a teor do art. 63, §2º, inciso I, da Lei 4.320/1964,

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

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

II - a importância exata a pagar;

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

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

I - o contrato, **ajuste** ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

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

Com isso, o processo deverá conter a descrição e atestação minuciosa dos serviços prestados sem cobertura contratual, bem como a quitação sem ressalvas a ser dada pelo prestador dos serviços/fornecedor dos bens, além da publicação do extrato do termo no Diário Oficial do Município.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

Ressalte-se que deve se apresentar, ainda, tantos outros documentos quantos forem necessários para fundamentar e instruir adequadamente o processo.

Cumpre-nos citar, a título de exemplo, outros pontos a serem observados ao instruir o processo de indenização:

- a) Processo deve estar autuado e numerado;
- b) O valor a ser indenizado deve compreender todo o período em que foi verificada a ilegalidade;
- c) O gestor deve confirmar que de fato ocorreu a prestação do serviço e quais foram às razões da inconformidade quanto à formalização dos contratos/aditivos;
- d) O processo deverá estar instruído com cópia do contrato e dos respectivos termos aditivos;
- e) O processo deverá estar acostado da manifestação da Procuradoria Geral do Município mediante a emissão do parecer jurídico.

Considerando o enfoque preventivo dos trabalhos desta Controladoria Geral do Município, sugerimos a adoção do formulário em anexo, como ferramenta de *check-list*, sendo que após a devida instrução do processo e da autorização do pagamento a título de indenização, o ordenador de despesas providenciará empenho em dotação específica ao credor identificado e encaminhará para a contabilidade para liquidação da despesa.

Por fim, o Secretário da pasta deverá **promover a instauração de sindicância para apurar a responsabilidade de quem deu causa ao recebimento de bens/serviços sem cobertura contratual, devendo esta ser devidamente apurada e, posteriormente, encaminhar cópia dos respectivos autos ao órgão competente para adoção das medidas de natureza disciplinar, conforme o caso.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

Por derradeiro, a Pasta deverá atestar que a despesa guarda compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, como exigem os artigos 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. DAS RECOMENDAÇÕES AO GESTOR MUNICIPAL

Por todo exposto, visando resguardar e assegurar os atos de gestão de qualquer apontamento dos órgãos de controle externo e fiscalização, e ainda, no intuito de **municar a gestão de informações e normas legais que permitam subsidiar a tomada de decisões acerca da implantação de suas políticas públicas**, esta Controladoria Geral do Município – CGM, através de sua Controladora Geral que esta subscreve, vem à presença de Vossa Excelência para **RECOMENDAR** os seguintes:

- a) Que sejam adotadas medidas administrativas prévias à extinção contratual, em tempo hábil para sua plena finalização, inclusive chamamentos públicos, visando a locação de imóvel com respaldo contratual;
- b) Caso a opção seja pela prorrogação contratual, que sejam adotados os procedimentos necessários em tempo hábil, prezando por uma gestão com maior cautela, preparação, antecipação e celeridade;
- c) Caso seja necessário o pagamento por indenização de despesas realizadas sem cobertura contratual, seja rigorosamente instaurado processamento célere para apuração de responsabilidade dos agentes que derem causa a irregularidade, através do devido processo administrativo.

Por todo exposto, em razão dos critérios de materialidade, relevância e criticidade dos riscos relacionados a estrutura de controle interno dos sistemas administrativos deste órgão, a Controladoria Geral do Município – CGM e a Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ de Presidente Kennedy, vem por meio desta para **EXPEDIR** o ato normativo **ORIENTAÇÃO TÉCNICA CONJUNTA - CGM / SEFAZ Nº 001/2025**, de eficácia plena, visando





PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

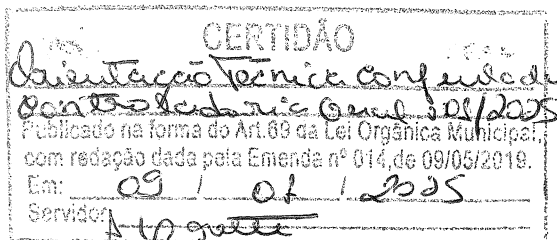
regulamentar os procedimentos de controle social que compõe o sistema de controle interno do Poder Executivo, nos moldes do art. 5º, inciso I, III da Lei Municipal nº 1.076/2013.

Salvo melhor juízo, é a nossa **Orientação Técnica**.

Presidente Kennedy/ES, 08 de janeiro de 2025.


EDILENE PAZ DOS SANTOS
Controladora Geral do Município
Município de Presidente Kennedy/ES


CARLOS ANTONIO SANTIAGO
Secretario Municipal de Fazenda
Município de Presidente Kennedy/ES



CERTIDÃO
Certifico que *Orientação Técnica Conferida*
da Controladoria Geral nº 001/2025
Foi publicado na forma do Art.69 da Lei Orgânica
Municipal com redação dada pela emenda nº014
De 09/05/2019
Data: 09 / 01 / 25
Servidor(a): [Assinatura]
Câmara Municipal de Presidente Kennedy-ES



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

ANEXO I

TERMO DE AJUSTE DE CONTAS

Tendo em vista o que consta dos autos, RECONHEÇO a dívida contraída a Empresa _____, inscrito no CNPJ sob o nº _____, no valor de R\$ _____, referente ao pagamento da prestação de serviços de _____, **JUSTIFICADO PELO VENCIMENTO do contrato nº _____, oriundo do Processo Administrativo nº _____, ID CidadES nº _____**, e que a empresa prestou satisfatoriamente os serviços constantes da Nota Fiscal nº _____, às fls. _____, referente ao período de _____.

Autorizo, em consequência, a emissão da correspondente NOTA DE EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO, a conta de dotação própria do orçamento vigente e a observância do disposto nos Art. 37, § 6º do texto Constituição Federal.

Após realizar o devido pagamento, SOLICITO encaminhamento a Secretaria de Administração para análise e abertura de Processo Administrativo pertinente, na forma da lei, a fim de verificar-se responsabilidade que deu causa ao fato em tela.

Registro, ainda, que tal instrumento deve ser publicado na forma da lei vigente neste Município.

Presidente Kennedy, ____ de _____ de ____.

Ordenador de Despesas
Secretaria Municipal de _____
Decreto nº. _____

Edelberto

[Signature]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

ANEXO II

CHECK LIST

Itens da Avaliação	Sim	Não	Observação
Solicitação da Pessoa Física, Jurídica, ou Autoridade Competente, para o pagamento por indenização, com as especificações dos serviços prestados ou bens fornecidos sem cobertura contratual, declarando expressamente que a questão não se encontra judicializada;			
Contrato, ajuste, acordo, autorização de fornecimento, ordem de serviço ou outro documento que deu origem à despesa;			
Descrição do fato e das circunstâncias que culminaram na autorização para a prestação dos serviços ou o fornecimento do bem, com apresentação dos argumentos que sustentaram a realização da despesa sem contratação prévia ou regular, com justificativa de forma satisfatória o interesse público na realização da despesa;			
Declaração do órgão ou entidade de não ter havido pagamento do objeto que constitui o pedido de pagamento por indenização			
apresentação dos motivos para a escolha do fornecedor, de maneira contextualizada, acostada da documentação pertinente (quando não tiver contrato ou instrumento que substitua o contrato);			
Comprovação de que há adequação entre os preços praticados pelo mercado e aquele cobrado pelo bem adquirido ou serviço tomado, cuja despesa poderá ser indenizada pertinente (quando não tiver contrato ou instrumento que substitua o contrato);			
notas fiscais e documentos que comprovem efetivamente a realização da despesa, quando for o caso;			
Documentos do credor (documentos de regularidade fiscal, trabalhista e FGTS);			
Ateste pelo servidor (fiscal) da efetiva prestação dos serviços ou recebimento dos bens adquiridos, certificando que os bens/serviços foram fornecidos de acordo com as expectativas da Administração;			
Atestar pelo servidor (fiscal) da boa-fé daquele que forneceu o bem ou prestou o serviço;			

Edyfrando

[Handwritten signature]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

verificar a inoccorrência de prescrição do crédito;			
Processo deve estar autuado e numerado;			
O valor a ser indenizado deve compreender todo o período;			
Decisão expressa do gestor da pasta acerca do pagamento, apontando as razões fáticas e jurídicas que embasam a indenização (autorizo do Secretário);			

Edofanto