



PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

Parecer Referencial nº 02/2025

Assunto: Pagamento mediante indenização (artigo 149, da Lei nº 14.133/2021)

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DESPESA NÃO COBERTA POR CONTRATO. PAGAMENTO MEDIANTE INDENIZAÇÃO – ARTIGO 149, DA LEI N. 14.133/2021.

1. Aplicabilidade restrita ao pagamento de despesas realizadas pela Administração Pública Municipal não cobertas por contrato (sem contrato, contrato vencido etc.), com fundamento no artigo 149, da Lei n. 14.133/2021.
2. Dispensada a análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos dessa manifestação jurídica referencial.
3. Necessário encaminhamento à Consultoria Jurídica competente para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo referencial, e em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo Gestor.

RELATÓRIO

Trata-se de parecer referencial, elaborado com fundamento no Decreto nº 5.196, de 17 de junho de 2025, que dispõe sobre a manifestação jurídica referencial no âmbito do poder executivo do município de Conchal/SP.

O propósito deste parecer é delinear, de modo homogêneo, os requisitos a serem observados, no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Municipal, para que seja realizado, nos termos do art. 149, da Lei n. 14.133/2021, o processo indenizatório para fornecedores de produtos ou serviços quando a despesa é realizada sem cobertura contratual.

É o relatório.



ANÁLISE JURÍDICA

Requisitos para a emissão de parecer referencial:

O parecer referencial é manifestação jurídica emitida sobre matérias recorrentes, dispensando-se a análise individualizada pelos órgãos consultivos sempre que o caso concreto se amoldar aos termos da referida manifestação, mediante ateste expresso da área técnica. A utilização dos pareceres referenciais visa a dar maior celeridade aos serviços administrativos, além de promover a uniformização da atuação dos órgãos envolvidos.

No âmbito do Município de Conchal, a emissão de pareceres referenciais encontra previsão no Decreto nº 5.196, de 17 de junho de 2025.

Na hipótese, estão preenchidas as condições para a emissão de parecer jurídico referencial. Isso porque a análise de processos administrativos que tratam pagamento mediante indenização constitui matéria recorrente, na Administração Pública Municipal, o que leva à confecção de grande volume de expedientes similares.

Além disso, a matéria versada é singela, pois se restringe à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da conferência de dados e/ou documentos que instruem os autos.

A propósito, a aplicabilidade do parecer fica circunscrita às situações que se amoldam ao seu âmbito, de modo que as situações não abarcadas pelos seus termos ou aquelas que ensejem dúvida pontual por parte do gestor devem ser submetidas à consulta específica ao órgão jurídico.

A presente manifestação abordará apenas as questões jurídicas, ao passo que as de ordem técnica e financeira, ou ainda, os aspectos de conveniência e oportunidade não comporão o objeto da presente análise, que são de inteira responsabilidade das áreas técnicas e de seus gestores, de acordo com seus respectivos âmbitos de competência.

Feitas as considerações, passo ao exame da matéria propriamente dita.

Governança e planejamento das contratações públicas



A Administração deve observar o planejamento e organização da real necessidade dos bens e serviços que devem ser adquiridos, atentar-se para o dever de licitar, mas evitar, tanto quanto possível, a realização de procedimentos de dispensa de licitação decorrentes de incúria ou inércia da Administração.

A Lei n. 14.133/2021, atualmente, disciplina o planejamento das licitações e dos contratos públicos e institui um dever ao Administrador público: o planejamento das contratações. A norma também indica o planejamento como princípio em seu artigo 5º.

Além do dever de planejamento, o artigo 11, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021, determina que a alta Administração deve ser responsável pela governança das contratações:

*Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...].
Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.*

Paralelo ao dever de exercer a governança das contratações, a autoridade máxima do órgão, ou quem as normas de organização administrativa indicarem, deve promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei n. 14.133/2021.

A lei também incentiva a elaboração do plano de contratações anual, conforme previsto no seu artigo 12, § 1º:

*Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.*



O plano de contratações anual é um instrumento de macroplanejamento das contratações e sua elaboração, embora seja facultativa, garante importante ferramenta para que os objetivos do processo licitatório sejam atingidos.

Além disso, a Lei n. 14.133/2021, determinou que o processo de licitação, de sua dispensa ou inexigibilidade, deve ser instruído com diversos documentos. O artigo 18, caput, e incisos I a XI, da Lei de Licitações indicam os vários artefatos do planejamento, além de outros documentos e informações que devem instruir o processo licitatório.

Se o plano de contratações anual se mostra como instrumento de macroplanejamento das contratações públicas, é seguro afirmar que o estudo técnico preliminar (artigo 18, I), o termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo (artigo 18, II), entre outras informações e motivações indicadas nos incisos, do caput, do artigo 18, da Lei n. 14.133/2021, são ferramentas de planejamento específicas de cada contratação a ser realizada pela Administração Pública.

A falta ou deficiência do planejamento das contratações pode engendrar, entre outras situações, licitações desertas, fracassadas ou passíveis de anulação. Defeitos na fase de planejamento podem acarretar contratos com sobrepreços, com soluções ineficientes ou inadequadas para as demandas da Administração, além de gerar desnecessárias alterações contratuais ou dispensas de licitação na busca da melhor solução. O planejamento das contratações, portanto, é a melhor prática para se coibir desperdício do erário e evitar responsabilizações de agentes públicos.

Do dever de licitar para realização de contratações pela administração pública

No Direito Administrativo Brasileiro a regra é licitar, tanto para aquisição de bens, como para prestação de serviços, tendo como fundamento o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

XXI- ressalvados os casos especificados na legislação, 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, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No mesmo sentido, na legislação infraconstitucional, o art. 2º, da Lei n. 14.133/21 preconiza:

Art. 2º– Esta Lei aplica-se a:

I- Alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II- Compra, inclusive por encomenda;

III- Locação;

IV- Concessão e permissão de uso de bens públicos;

V- Prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados

VI- Obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII- contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Portanto, para a realização de despesas públicas decorrentes de aquisição de bens ou prestação de serviços pela Administração Pública, é fundamental que seja formalizada a contratação do fornecedor ou prestador, mediante a realização de processo licitatório prévio.

A não observância do dever de licitar poderá implicar na responsabilização do gestor público pela eventual prática de ato de improbidade administrativa.

Do pagamento de despesa sem cobertura contratual.

Estabelecida a premissa de que a Administração Pública deve observar a regra da licitação para a contratação de bens, serviços, obras, compras e alienações, importante também salientar que há vedação expressa no caput e §2º do artigo 95, da Lei n. 14.133/2021, à assunção de obrigação extracontratual:

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.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL
DEPARTAMENTO JURÍDICO

§ 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).

Dito isso, por regra, é nula e de nenhum efeito a contratação verbal com a Administração Pública, de sorte que os gestores públicos devem observar as disposições da Lei n. 14.133/2021, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei n. 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro), no que diz respeito às aquisições de bens e contratações de serviços, a fim de assegurar o planejamento e a responsabilidade no trato das receitas e despesas públicas.

Não obstante a obrigatoriedade do dever de licitar e a necessidade de uma governança eficiente nas contratações públicas, é importante destacar que eventuais irregularidades cometidas pela Administração, em razão da ausência de processo licitatório formal, não a eximem do dever de indenizar o contratado pelos serviços executados. Nesse sentido, dispõem os artigos 148 e 149, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 148. A declaração de nulidade do contrato administrativo requererá análise prévia do interesse público envolvido, na forma do art. 147 desta Lei, e operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos.

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.

Em outras palavras, a Lei de Licitações permite o pagamento pelos serviços prestados em decorrência de um contrato nulo, a título de indenização.

A obrigação de indenizar também tem previsão no artigo 884, do Código Civil, que veda o enriquecimento sem causa:

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.

Nesse sentido:



PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ÔNUS DA PROVA. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. DEVER DE INDENIZAÇÃO. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.

[...]

2. O acórdão recorrido está em sintonia com **entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que a vedação do enriquecimento sem causa impede a Administração Pública de deixar de indenizar o contratado pelos serviços efetivamente prestados (excluído o lucro do negócio), sob o argumento de ausência de licitação e inobservância de requisitos formais do contrato. O ente público somente pode se eximir do pagamento em caso de má-fé do contratado ou quando o último concorre para a nulidade, circunstâncias não descritas pelo acórdão impugnado.**

3. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido (STJ. Segunda Turma. REsp n.: 1749626/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Data do julgamento: 12/2/2019). (Grifei)

O Tribunal de Contas da União, igualmente, assim interpreta a Lei de Licitações, em relação ao tema objeto deste Parecer Referencial:

*Caso a anulação da licitação ocorra posteriormente à assinatura do contrato, este deverá ser anulado, visto que a nulidade da licitação induz à nulidade do contrato, nos termos do art. 49, § 2º, da Lei 8.666/1993, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa dos interessados, de acordo com o § 3º do citado artigo, **observada, também, a necessidade de se indenizar o contratado pelo que houver executado e por outros prejuízos, desde que não lhe sejam imputáveis**, como preceitua o art. 59 da referida lei (TCU. Plenário. Acórdão n.: 1904/2008. Relator: ministro Raimundo Carreiro. Data da Sessão: 3/9/2008). (Grifei)*

O reconhecimento da dívida pelo poder público, ademais, decorre, também, do princípio da boa-fé, na medida em que, se foi a própria Administração Pública que ensejou o fornecimento de bens ou a prestação de serviços específicos sem lastro contratual, incutindo no "contratado" o direito de ser ressarcido, não pode, em comportamento contraditório, deixar de adimplir com a obrigação assumida.

Tal conduta iria de encontro ao artigo 113, do Código Civil, segundo o qual "*os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração*".

No âmbito federal, a Advocacia-Geral da União editou o Parecer Referencial n. 2/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, além da anterior Orientação Normativa n. 4/2009,



com o seguinte teor: "A despesa sem cobertura contratual dever 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".

Assim, se a Administração usufruiu de forma consentida de um bem ou serviço, ficará obrigada a indenizar o prestador. Paralelamente ao que impõem os princípios da boa-fé, da moralidade e da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração, a Lei n. 14.133/2021 ainda tratou da questão em seu artigo 149.

Importante destacar **que ficarão ressalvadas deste dever de pagamento por serviços executados sem amparo contratual, apenas aquelas relações decorrentes de atos em que o prestador atuou dolosamente, com inquestionável má-fé**, ou, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo (op. cit.), "de maneira a iludir a Administração induzindo-a à suposição de que estava a compor ato juridicamente liso", ou ainda diante de circunstâncias em que se "concertou com agentes administrativos para, em atuação conjunta, fraudarem o Direito".

A presente manifestação, portanto, está de acordo com o entendimento jurídico já consolidado na legislação, na jurisprudência, na doutrina e demais entes federativos.

Despesas de exercícios anteriores– DEA

A despeito de a legislação não ser clara quanto à obrigação de inserir as despesas públicas dentro do planejamento orçamentário, não há dúvida de que, em razão de contratempos inerentes à logística de execução dos ajustes administrativos, há cenários em que não é possível cumprir com o dever de efetivar o empenho das despesas públicas.

Contudo, em razão das disposições aqui já expostas, que evidenciam a obrigação em indenizar àqueles que, de boa-fé, prestaram serviços ou disponibilizaram bens, tampouco é possível que o Poder Público se furte de liquidar os débitos desta natureza.

Nesse cenário, dispõe o artigo 37, da Lei n. 4.320/1964, que versa sobre o processo de liquidação das despesas cujo prévio empenho não foi efetivado, as chamadas Despesas de Exercícios Anteriores (DEA):



Art. 37. *As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente **poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.***

Sobre o tema, O Tribunal de Contas da União se pronuncia:

4.2.1– Execução de Despesas de Exercícios Anteriores

54. *Cabe aqui pontuar que o reconhecimento de DEA, de per si, não constitui procedimento irregular. Pelo contrário, há explícita previsão legal para o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores (art. 37 da Lei 4.320/1964). Todavia, o reconhecimento e o efetivo pagamento desses dispêndios constituem procedimento excepcional no processo orçamentário, devendo ser utilizado apenas quando verificadas as situações previstas no art. 37 da Lei 4.320/1964, c/c art. 22 do Decreto 93.872/1986.*

55. **Assinale-se que a DEA se difere dos Restos a Pagar. A principal distinção entre esses dois instrumentos reside no momento do empenho da despesa. Os Restos a Pagar são despesas empenhadas e não pagas no exercício em que se assumiu a obrigação.** Assim, o empenho da despesa se dá no ano 'A' e o pagamento, em 'A+n'. **Já no caso da DEA, não há o correspondente empenho** da despesa do ano 'A'. Dessa maneira, o empenho e o pagamento da DEA ocorrem em 'A+n' (TCU. Plenário. Acórdão n.: 2457/2019. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Data da Sessão: 19/3/2019).

Além disso, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) assim dispõe sobre o reconhecimento da obrigação de pagamento de despesas de exercícios anteriores:

4.8. DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

[...]

O reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores, pela autoridade competente, deverá ocorrer em procedimento administrativo específico, sendo necessário, no mínimo, os seguintes elementos:

- a. Identificação do credor/favorecido;
- b. Descrição do bem, material ou serviço adquirido/contratado;
- c. Data de vencimento do compromisso;
- d. Importância exata a pagar;
- e. Documentos fiscais comprobatórios;
- f. Certificação do cumprimento da obrigação pelo credor/favorecido;



g. Motivação pelo qual a despesa não foi empenhada ou paga na época própria.

Assim, nas hipóteses em que desponte demanda jurídica cujo objeto cinge-se à despesa pública sem prévio empenho efetivado no exercício financeiro corrente, o âmbito jurídico prevê o reconhecimento destas como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, o que o torna o método cabível à execução dos necessários pagamentos.

Excepcionalidade do pagamento mediante indenização. Necessidade de apuração de responsabilidade.

Embora seja dever da Administração Pública realizar o pagamento de bens ou serviços adquiridos de particulares de boa-fé, ainda que decorrentes de não observância do dever de licitar, sob pena de enriquecimento ilícito do ente público, registro que o procedimento de indenização de despesas deve ser utilizado apenas em caráter excepcional e não afasta a necessidade de apuração de responsabilidade daquele que deu causa à nulidade, como estabelece os já mencionados artigos 148 e 149, da Lei n. 14.133/2021.

E, mesmo que seja juridicamente possível reconhecer dívida sem a necessária cobertura contratual e efetivar o pagamento mediante indenização, a Administração Pública não está autorizada a utilizar o expediente de forma usual e corriqueira, sob pena de burla ao dever de licitar.

Assim, o pagamento por meio de indenização deve, necessariamente, culminar na deflagração do competente processo administrativo voltado à apuração de eventual responsabilidade pela não observância do regular procedimento estabelecido na Lei de Licitações.

Requisitos para a adequada instrução do processo e regularidade do pagamento

Considerando todo o exposto, os processos administrativos devem ser devidamente instruídos de forma objetiva com, no mínimo, os requisitos e documentos abaixo descritos.

A propósito, a área técnica competente é responsável pela verificação de conformidade do processo, em especial sua adequada instrução, notadamente no que diz respeito ao



cumprimento das disposições legais em vigor e verificação de todos os documentos e demais exigências para assunção da despesa.

Dentre os documentos indispensáveis para análise cito:

- a) nota fiscal certificada;
- b) ofício/CI com justificativas do departamento que recebeu o serviço;
- c) despacho da Secretaria competente indicando ciência em relação ao pagamento pretendido;
- d) parecer/informação da área técnica competente, que ateste o preenchimento dos requisitos para o pagamento.

Os requisitos mínimos que devem estar totalmente comprovados no processo administrativo são:

- a) justificativa para a contratação do serviço sem a observância dos procedimentos formais instituídos pela lei;
- b) cópia do contrato expirado, se havia contrato;
- c) 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;
- d) certificação de inexistência de pagamento pelo serviço executado ou produto fornecido sem cobertura contratual;
- e) comprovação e certificação do fornecimento do material ou da prestação do serviço e respectivos quantitativos;
- f) manifestação fundamentada, quanto à boa-fé do contratado ou de não ter ele concorrido para a nulidade do contrato, pois, conforme prevê o artigo 149, da Lei nº 14.133/2021, caso o contratado tenha dado causa à nulidade do contrato, a Administração fica eximida da obrigação de pagar;
- g) critério utilizado em relação aos valores praticados, com comprovação de que estão de acordo com os praticados pelo mercado ou outras aquisições realizadas pela



Administração (a saber, com os demais valores pagos pela Administração Pública ou empresas privadas em contratações similares, com o mesmo ou com outros fornecedores);

- h) dotação orçamentária e programação financeira suficientes para empenho e pagamento do valor no orçamento respectivo ou motivação pelo qual a despesa não foi empenhada ou paga na época própria
- i) ausência de transcurso de mais de 5 (cinco) anos, desde a data da entrega da mercadoria/conclusão do serviço (não ocorrência de prescrição);
- j) processos licitatórios instaurados para regularizar a situação;
- k) indicação à autoridade competente, expressa e claramente, da possibilidade jurídico-administrativa do pagamento;
- l) reconhecimento expresso da dívida pela autoridade competente;
- m) formalização do empenho e da liquidação da despesa, nos termos dos artigos 58 e seguintes, da Lei n. 4.320/1964.

Sobre os itens acima, cabem algumas considerações.

Justificativas: razões da prestação sem cobertura contratual escolha do fornecedor-quantitativo

No procedimento de reconhecimento de dívida deverá o órgão assessorado declinar a razão pela qual a execução do serviço ocorreu sem a adoção dos procedimentos formais prévios à contratação. Aos autos, privilegiando o princípio da transparência, deverão ser trazidos todos os elementos fáticos que ensejaram a contratação extraordinária.

Também deverá ser apresentada a justificativa quanto à escolha do fornecedor, com a clara indicação dos motivos para tanto. A ação do gestor público está vinculada aos princípios jurídicos, dentre eles o da moralidade e impessoalidade. Mesmo frente a situação excepcional, tais preceitos não podem ser menosprezados.

Por fim, necessário que o assessorado motive o quantitativo do serviço prestado pelo particular, que deverá corresponder fielmente a real demanda da Administração. Tal



comprovação dar-se-á por meio de atesto da área técnica, fundamentado em elementos e informações concretas.

A justificativa contemplando os três aspectos acima deverá ser a mais clara e compreensível possível, de modo a permitir o controle pelos órgãos competentes e também pelo cidadão.

Comprovação efetiva da prestação do serviço

A comprovação de que os serviços foram prestados ou os bens adquiridos foram entregues deve ser realizada por meio de documentação hábil. A área técnica também deverá atestar que foram observados os padrões técnicos e de qualidade necessários ao atendimento da necessidade pública.

O atestado da efetiva execução e da qualidade dos serviços deverá ser feito por meio de despacho fundamentado da autoridade competente, baseada em declaração e documentação fornecida pela área técnica do órgão, como por exemplo, nota fiscais ou recibos pertinentes.

Reconhecimento e certificação de não quitação

Para evitar o pagamento em duplicidade e o enriquecimento sem causa do prestador, antes do reconhecimento e pagamento da dívida, a autoridade competente deve realizar diligências para verificar a existência de outro processo (administrativo ou judicial) que tenha como objeto o recebimento da mesma importância requerida no processo.

Comprovação de que o preço praticado é o de mercado

Ainda que a aquisição de bens ou a contratação dos serviços seja realizada em caráter emergencial, sem prévia licitação ou contrato, a Administração deverá comprovar que o preço do fornecedor era compatível com os praticados pelo mercado à época da prestação, pois não é aceitável o pagamento de preços desarrazoados ou acima dos normalmente praticados pelo mercado local.



A comprovação deve se dar, preferencialmente, por pesquisa de preços, conforme dispõe o artigo 23, da Lei nº 14.133/2021.

Prova da dotação orçamentária

Os pagamentos somente podem ser efetuados à conta de dotação orçamentária específica, consignada para tal finalidade. Vale lembrar que os artigos 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), impõem ao ordenador de despesas a certificação de não comprometimento das metas previstas na Lei Orçamentária Anual, além da declaração da efetiva existência de recursos financeiros para custear a despesa.

A seguir, o gestor do setor responsável pela conferência da documentação deverá declarar que o processo foi instruído com os documentos e requisitos acima listados (conforme check-list preenchido) e que a situação se amolda à prevista neste Parecer Referencial.

Observadas rigorosamente as etapas discriminadas, é juridicamente possível o prosseguimento do processo para fins de pagamento de despesas sem amparo contratual. A autoridade competente deverá firmar "Termo de Ajuste de Contas" com o fornecedor dos produtos e/ou serviços, para fins de reconhecimento formal da obrigação de indenizar, conforme modelo constante no Anexo III, do presente parecer.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução de processos administrativos para o fim de reconhecimento e pagamento de dívidas decorrentes de fornecimento de materiais ou prestação de serviços sem amparo contratual, a serem formalizados no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública do Poder Executivo do Município de Conchal.

A utilização deste parecer está condicionada à juntada dos seguintes documentos no processo:

a) cópia integral deste Parecer Referencial, com despacho de referendo Secretário Jurídico Municipal;



b) checklist previsto no Anexo, I deste Parecer, preenchido e assinado pelo servidor responsável pela conferência;

c) declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o processo foi adequadamente instruído e a situação concreta se amolda aos parâmetros e pressupostos deste Parecer Referencial (Anexo II);

d) termo de ajuste de contas, conforme modelo (Anexo III), preenchido.

Em tempo, é necessário que seja realizada a apuração de responsabilidade pela contratação sem a cogente observância do dever de licitar.

Fica dispensada a análise individualizada pelo órgão jurídico consultivo, desde que a autoridade administrativa competente ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do referido parecer, a teor do que dispõe o artigo 5º, Decreto nº 5.196/2025.

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

É o parecer, que submeto à consideração superior.

Conchal, 15 de agosto de 2025.

Vitoria Ribeiro de Jesus

Procuradora Municipal

OAB/SP 476.619

Mat. 3643-9



ANEXO I

Lista de verificação

Descrição do documento, informação ou justificativa		Item cumprido (S/N/NA) ¹	Página	Observação ²
1	Nota fiscal			
2	Ofício/Memorando com justificativas da Unidade que recebeu o serviço			
3	Despacho do Secretário Competente indicando ciência em relação ao pagamento pretendido			
4	Motivo da aquisição/prestação sem amparo contratual			
5	Cópia do contrato expirado, se havia contrato			
6	Demonstração de excepcionalidade e urgência			
7	Verificação de que o crédito não está sendo reclamado judicialmente			
8	Manifestação expressa e fundamentada quanto à boa-fé do contratado, ou de não ter ele concorrido para a nulidade do contrato			

¹ Sim (S), não (N), não se aplica (NA)

² Utilizar para observações que sejam necessárias ou pertinentes acerca do respectivo item da lista de verificação.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL
DEPARTAMENTO JURÍDICO

9	Comprovação e certificação do fornecimento do material ou da prestação do serviço e respectivos quantitativos			
10	Critério utilizado para a escolha do fornecedor ou prestador do serviço			
11	Critério utilizado em relação aos valores praticados, com comprovação de que estão de acordo com o praticado pelo mercado ou outras aquisições realizadas pela Administração Pública (a saber, com os demais valores pagos pela Administração Pública ou empresas privadas em contratações similares, com o mesmo ou com outros fornecedores)			
12	Dotação orçamentária e programação financeira suficientes para empenho e pagamento do valor no orçamento respectivo			
13	Ausência de transcurso de mais de 5 (cinco) anos, desde a data da entrega da mercadoria/conclusão do serviço (não ocorrência de prescrição).			



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL
DEPARTAMENTO JURÍDICO

14	Medidas adotadas pela Secretaria para evitar a ocorrência da despesa			
15	Processos licitatórios instaurados para regularização da situação			
16	Indicação ao Secretário, expressa e clara da possibilidade jurídico-administrativa do pagamento			
17	Reconhecimento expresso da dívida pelo Secretário			
18	Formalização do empenho e da liquidação da despesa, nos termos dos artigos 58 e seguintes, da Lei nº 4.320/1964			
19	Termo de Ajuste de Contas (modelo do Anexo III), preenchido			
	REQUISITOS ESPECÍFICOS - DESPESA REALIZADA EM EXERCÍCIO ANTERIOR			
20	Dotação orçamentária específica para o pagamento de despesas de exercícios anteriores, e programação financeira suficientes para o empenhamento e pagamento do valor no orçamento respectivo			



PREFEITURA DO MUNÍCIPIO DE CONCHAL
DEPARTAMENTO JURÍDICO

21	Justificativa pela ausência de registro da despesa na época oportuna			
22	Autorização expressa da autoridade competente, para que se efetue o empenho e o pagamento da dívida à conta de Despesas de Exercícios Anteriores			



ANEXO II
TERMO DE CONFORMIDADE

DECLARO que o processo nº xxxx xxxxx/xxxx (indicar número do processo respectivo) encontra-se abrangido pelo objeto de aplicação do Parecer Referencial nº xx/2025, conforme item 1 da fundamentação do parecer.

DECLARO ainda, com base na lista de verificação de p. xxxx (indicar páginas respectivas), para todos os fins de direito, que este processo se encontra regularmente instruído com os documentos obrigatórios, achando-se a situação concreta e a instrução do processo em conformidade com o Parecer Jurídico Referencial nº xx/2025.

Local, data da assinatura eletrônica.

Nome (*)

Cargo (*)

Matrícula nº (*)

(*) Dados do agente público competente



ANEXO III

Termo de Ajuste de Contas

TERMO DE AJUSTE DE CONTAS que firmam o Município de Conchal, por meio da <<SECRETARIA>>, e <<nome do fornecedor>>.

Pelo presente instrumento, de um lado o **MUNICÍPIO DE CONCHAL**, por intermédio do <<XXX >>, inscrito(a) no CNPJ sob o n. XXXXXXXXX, neste ato representado pelo seu <<indicar a autoridade competente>>, portador do CPF n. XXXXXXXXX, e, de outro, XXXXXXXXX, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o n. XXXXXXXXX, neste ato representada pelo Sr. (a) XXXXXXXXX, inscrito(a) no CPF sob o n. XXXXXXXXX, com sede na rua <<indicar o endereço>>, conforme instrumento de representação que se faz anexar, tendo em vista o que consta no Processo Administrativo n. XXXXXXXXX, firmam o presente Termo de Ajuste de Contas, com fundamento no artigo 149, da Lei nº 14.133/2021, e mediante as seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA: O **MUNICÍPIO DE CONCHAL** reconhece que a empresa XXXXXXXXX prestou os serviços/forneceu os bens a seguir descritos, <<consignar com clareza a origem do crédito, seja prestação de serviços ou fornecimento de bens>>, mencionados na Nota Fiscal n. XXXXXXXXX, no valor total de R\$ XXXXXXXXX (por extenso), fornecidos após o encerramento da vigência do Contrato nº XXXXXXXXX. (ou: fornecidos sem a formalização de licitação ou processo de dispensa/inexigibilidade e contrato escrito.)

CLÁUSULA SEGUNDA: A empresa signatária declara, sob as penas da lei, que os valores expressos na Nota Fiscal que instrui e justifica este instrumento contemplam todos os custos de qualquer natureza incidentes sobre a prestação dos serviços/fornecimento dos bens indicados, e que inexistem outros débitos a eles concernentes.

CLÁUSULA TERCEIRA: Em face do disposto no artigo 149, da Lei nº 14.133/2021, a despesa discriminada na CLÁUSULA PRIMEIRA, apurada e atestada por seu ordenador, é, neste ato, reconhecida pelo Município de Conchal, para os efeitos preconizados em tal disposição legal.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL
DEPARTAMENTO JURÍDICO

CLÁUSULA QUARTA: O Município de Conchal obriga-se a efetuar o pagamento da importância de R\$ XXXXXXXXX (por extenso), que abrange o principal e eventuais acessórios, no prazo de XX (por extenso) dias, a contar da data de assinatura do presente instrumento.

PARÁGRAFO ÚNICO: O pagamento será realizado mediante depósito na conta bancária de n. XXXXXXXXX, agência n. XXXXXXXXX, Banco XXXXXXXXX, em favor de XXXXXXXXX.

CLÁUSULA QUINTA: As despesas decorrentes do presente Termo correrão por conta da seguinte dotação orçamentária: XXXXXXXXX

CLÁUSULA SEXTA: Efetuado o depósito bancário, a empresa XXXXXXXXX confere ao Município de Conchal, por este instrumento, assim como pela prestação dos serviços/fornecimento dos bens descritos na CLÁUSULA PRIMEIRA e objeto da Nota Fiscal nº XXXXXXXXX a mais ampla, rasa, geral, irrevogável e irretroatável quitação, para mais nada reclamar a qualquer título ou pretexto.

CLÁUSULA SÉTIMA: O presente ajuste tem força de título executivo extrajudicial, obriga os acordantes, seus herdeiros e sucessores, a qualquer título.

CLÁUSULA OITAVA: A empresa (credor ou fornecedor) declara, por meio deste instrumento, que o crédito referente à prestação dos serviços/fornecimento dos bens descritos na CLÁUSULA PRIMEIRA e disposto na Nota Fiscal nº XXXXXXXXX não é objeto de discussão judicial.

PARÁGRAFO ÚNICO: O crédito a que se refere a Cláusula Oitava deste Termo abrange o valor nominal, correção monetária, juros e quaisquer acessórios que tenham relação com o objeto desta demanda.

CLÁUSULA NONA: Fica eleito o Foro da Comarca de Conchal/SP, com expressa renúncia a qualquer outro, por mais privilegiado que seja, para dirimir quaisquer dúvidas ou controvérsias resultantes do presente acordo.

Assim, por estarem de acordo, as partes assinam o instrumento em formato digital, juntamente com as testemunhas abaixo identificadas.



PREFEITURA DO MUNÍCIPIO DE CONCHAL
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Conchal/SP, data da última assinatura digital.

Representante do fornecedor

Autoridade competente ou instituição

TESTEMUNHAS:

CPF n.:



DESPACHO

Assunto: Parecer Jurídico Referencial – Pagamento por Indenização

Origem: Procuradoria Municipal.

1. Manifesto concordância com o Parecer de autoria da Procuradora Municipal Dra. Vitoria Ribeiro de Jesus, assim ementado, referendando-o como **Parecer Referencial nº 02/2025:**

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DESPESA NÃO COBERTA POR CONTRATO. PAGAMENTO MEDIANTE INDENIZAÇÃO – ARTIGO 149, DA LEI N. 14.133/2021.

1. Aplicabilidade restrita ao pagamento de despesas realizadas pela Administração Pública Municipal não cobertas por contrato (sem contrato, contrato vencido etc.), com fundamento no artigo 149, da Lei n. 14.133/2021.
2. Dispensada a análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos dessa manifestação jurídica referencial.
3. Necessário encaminhamento à Consultoria Jurídica competente para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo referencial, e em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo Gestor.

2. Encaminhe-se cópia do presente parecer à Divisão de Tecnologia da Informação, para fins de publicação na página eletrônica deste órgão. Após, arquivem-se.

Conchal, data da assinatura digital.

BENEDITO FRANCISCO PEREIRA FILHO

Secretário Jurídico