



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

Processo nº 2325/2026

Interessado: Secretaria de Assuntos Jurídicos e Secretaria de Governo

Assunto: Parecer Referencial. Necessidade de uniformização de entendimento. Pagamentos indenizatórios na Administração Pública. Prestação de serviços sem cobertura contratual. Lei nº 14.133/2021.

Parecer Jurídico Referencial. Direito Administrativo e Financeiro. Lei nº 14.133/2021. Despesa sem cobertura contratual. Contrato vencido, ausência de formalização válida ou execução a descoberto. Pagamento mediante indenização. Art. 149 da Lei nº 14.133/2021. Vedação ao enriquecimento sem causa. Responsabilidade civil objetiva do Estado. Natureza extracontratual da obrigação. Necessidade de processo administrativo próprio. Requisitos materiais, formais, financeiros e orçamentários. Comprovação da prestação e da utilidade do serviço. Boa-fé do particular. Compatibilidade do preço com o mercado. Reconhecimento expresso da dívida. Apuração de responsabilidade dos agentes que deram causa à irregularidade. Possibilidade de adoção de orientação normativa para casos repetitivos, sem prejuízo de análise individualizada das hipóteses não abrangidas ou juridicamente duvidosas. Considerações.

Ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Município

Dra. Roberta Castilho Andrade Lopes,

Trata-se de solicitação encaminhada pela Secretaria de Governo, por meio da Comunicação Interna nº 75/2026 – SG, juntada às fls. 04, por



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

intermédio da qual se requer a emissão de novo Parecer Referencial a respeito dos pagamentos indenizatórios na Administração Pública, em razão da superveniência da Lei nº 14.133/2021 e da consequente necessidade de atualização do entendimento anteriormente firmado sob a égide da Lei nº 8.666/1993.

Conforme justificativa lançada às fls. 11 pela Procuradoria de Licitações, a matéria tem sido objeto de consultas reiteradas no âmbito administrativo, especialmente em situações nas quais empresas contratadas continuam a prestar serviços por solicitação da Administração, mesmo após o término da vigência contratual ou sem a formalização válida do instrumento correspondente, circunstância que recomenda a uniformização da orientação jurídica aplicável às Secretarias Municipais.

A demanda, portanto, não se limita ao exame de caso singular, mas busca a definição de balizas uniformes para a instrução de processos administrativos envolvendo pretensões de pagamento por indenização, em hipóteses de despesas não cobertas por contrato regularmente vigente, com vistas à mitigação de riscos administrativos, contábeis, financeiros e jurídicos, sem afastar a necessária responsabilização dos agentes que tenham concorrido para a irregularidade.

Por tais razões esta Procuradoria de Licitações promoveu a atuação da Comunicação Interna nº 75/2026 e propõe que o presente Parecer seja aprovado com caráter de parecer jurídico referencial, apto a orientar de forma uniforme os órgãos da Administração Municipal nas hipóteses análogas, para fins de padronização da instrução processual e racionalização da atuação consultiva, sem prejuízo da análise individualizada das situações que não se enquadrem nos parâmetros ora estabelecidos ou que suscitem dúvida jurídica específica.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

Esse é o Relatório. Passa-se à análise jurídica.

Preliminarmente, destaca-se que estas Considerações decorrem de análise dos autos do Processo em epígrafe sob o prisma estritamente jurídico, não abordando, portanto, aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, tampouco examinando questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

A matéria exige abordagem simultaneamente administrativa e financeira, pois envolve, de um lado, o regime jurídico das contratações públicas e, de outro, a disciplina legal da despesa pública, da liquidação e do pagamento.

A situação de fundo é conhecida: a Administração, por deficiência de planejamento, atraso na prorrogação, falha na formalização, descontinuidade procedimental ou outro motivo inadequado, permite ou solicita a continuidade de serviços sem que exista instrumento contratual vigente capaz de conferir cobertura jurídica regular à execução.

Sob a ótica do regime instituído pela Lei nº 14.133/2021, tal cenário não pode ser tratado como simples impropriedade secundária. O novo diploma reforçou o dever de planejamento, a governança das contratações, a necessidade de prévia definição da solução administrativa, a adequação orçamentária, a formalização da contratação e a gestão de riscos.

Por isso mesmo, despesa realizada sem contrato, com contrato vencido ou em situação equivalente de execução a descoberto, configura hipótese juridicamente excepcional e indesejável, a ser enfrentada com máxima cautela e jamais naturalizada como modo ordinário de gestão.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

A Constituição da República, em seu art. 37, XXI, estabelece que as contratações administrativas devem, em regra, ser precedidas de licitação pública, ressalvadas apenas as hipóteses legais de contratação direta.

A Lei nº 14.133/2021 reproduz essa lógica estrutural ao disciplinar, em seus artigos 1º e 2º, o campo de incidência das normas gerais de licitação e contratação administrativa.

Em consequência, a aquisição de bens e a contratação de serviços pela Administração dependem de vínculo jurídico formalmente constituído, seja ele oriundo de procedimento licitatório, seja de dispensa ou inexigibilidade regularmente processadas.

Também por isso a nova lei reafirma a vedação à assunção informal de obrigações. O art. 95 da mencionada Lei indica as hipóteses restritas em que o contrato pode ser substituído por instrumento hábil mais simples, e o § 2º do mesmo artigo dispõe ser nulo e sem efeito o contrato verbal com a Administração, excetuadas apenas as pequenas compras ou serviços de pronto pagamento, dentro do limite legal (valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)) e em contexto verdadeiramente excepcional.

Essa ressalva não autoriza a Administração a gerir ordinariamente suas despesas por meio de informalidades sucessivas. Ao contrário, evidencia que a forma escrita, ou ao menos a formalização idônea do vínculo, representa exigência de proteção ao interesse público, de controle da despesa e de preservação da legalidade administrativa.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

Não obstante, a constatação da irregularidade não exaure a análise jurídica. O ordenamento também não permite que o Poder Público, tendo efetivamente recebido o serviço ou o bem, se exonere do dever de contraprestação apenas porque ele próprio deixou de observar a forma legalmente exigida.

A vedação ao enriquecimento sem causa, prevista no art. 884 do Código Civil, projeta-se sobre a atuação estatal. A responsabilidade civil objetiva do Estado, prevista no art. 37, § 6º, da Constituição da República, impede que a Administração transfira integralmente ao particular, que **agiu de boa-fé e executou prestação útil**, o peso patrimonial decorrente de sua própria falha procedimental.

É nesse ponto que se insere o art. 149 da Lei nº 14.133/2021.

Embora situado no capítulo relativo à nulidade contratual, o dispositivo exprime uma diretriz mais ampla do sistema: a nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar pelo que houver sido executado, ou por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que a causa da irregularidade não seja imputável ao contratado, devendo ser promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

A norma, portanto, não confere legitimidade à contratação irregular, mas impede que a invalidação formal se converta em fonte de locupletamento ilícito estatal. Esse mesmo raciocínio, aliás, já se encontrava no parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666/1993, o que revela continuidade material entre o regime anterior e o atual, ainda que dentro de uma estrutura normativa mais rigorosa em matéria de governança e planejamento.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

Daí decorre a primeira premissa essencial deste Parecer Referencial: **em hipóteses de despesa sem cobertura contratual, inclusive quando o contrato se extinguiu e a prestação prosseguiu por solicitação ou anuência administrativa, o pagamento, se cabível, não possui natureza contratual, mas indenizatória.**

Não se paga porque o contrato ainda subsiste; paga-se porque a Administração recebeu prestação efetiva e útil, e o ordenamento veda que o faça sem contraprestação quando o particular não concorreu culposamente ou dolosamente para a irregularidade. A obrigação, portanto, é extracontratual e deve ser tratada como tal.

Essa distinção não é meramente conceitual, ela produz consequências relevantes.

A primeira é que o procedimento aplicável não é o de simples pagamento de obrigação contratual rotineira, mas o de **reconhecimento formal de dívida, em processo próprio, com motivação específica.**

A segunda é que não se pode presumir, de forma automática, a integral transposição do regime econômico do contrato anterior para a indenização. O que se deve comprovar é o **que foi efetivamente prestado, recebido e aproveitado pela Administração, em valor compatível com o mercado e devidamente liquidado.**

A terceira é que a indenização não afasta, antes impõe, a instauração de mecanismo de **apuração de responsabilidade administrativa.**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

A orientação institucional da Advocacia-Geral da União, conforme Orientação Normativa 4/2009¹, vai no sentido de que a despesa sem cobertura contratual deve ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe deu causa.

Nesse sentido, o *Parecer nº 00301/2024/CONJUR-MTE/CGU/AGU*², já sob a Lei nº 14.133/2021, ratifica o caráter excepcional da medida e a necessidade de instrução robusta do processo administrativo, com demonstração da prestação, da boa-fé, da compatibilidade do preço, da inexistência de duplicidade de cobrança e da adoção das providências correlatas de controle e responsabilização.

A jurisprudência caminha no mesmo sentido. A orientação do Superior Tribunal de Justiça³ é estável no sentido de que a nulidade do contrato

1 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Orientação Normativa 4/2009*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/onsagu>. Acesso em: 15 abr. 2026.

2 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Parecer nº 00301/2024/CONJUR-MTE/CGU/AGU*. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/termos-de-reconhecimento-de-dividas/termos/parecer_n-_00301_19964202902202402.pdf. Acesso em: 15 abr. 2026.

3 PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTRATO VERBAL. SUBCONTRATAÇÃO SEM AUTORIZAÇÃO. RECURSO ESPECIAL DE TODESCATO TERRAPLANAGEM LTDA. OBRIGAÇÃO DE O ENTE PÚBLICO EFETUAR O PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE FUNDAMENTO AUTÔNOMO E DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULAS 283/SF E 284/STF. 1. Trata-se, na origem, de ação de cobrança ajuizada contra o Município de Bento Gonçalves visando condenar o réu a indenizá-la pela prestação de serviços, contratados verbalmente, no período de 24.3.2012 até 8.9.2012, de retroescavadeira, pá carregadeira, caminhão toco e prancha para transporte de equipamentos. Aduziu que o valor total dos serviços é de R\$ 102.570,20, mas que pende de pagamento a quantia de R\$ 85.068,70 válidos para fevereiro de 2017. 2. Em primeiro grau o pedido foi julgado parcialmente procedente para condenar o réu a indenizar os serviços prestados no período apontado que não foram objeto de subcontratação, devendo o valor ser auferido em liquidação. 3. A Apelação da parte autora não foi provida, e a do réu foi provida na parte relativa aos índices de correção monetária e juros de mora. 4. O aresto recorrido entendeu devida a indenização pelos serviços executados, a despeito da irregularidade da contratação, por não se admitir o enriquecimento ilícito da Administração. Todavia, entendeu descaber pagamento dos serviços prestados ao município que foram objeto de subcontratação, sob o fundamento de que em desacordo com o art. 72 da Lei 8.666/93. 5. A jurisprudência do STJ é de que, mesmo que seja nulo o contrato realizado com a Administração Pública, por ausência de prévia licitação, é devido o pagamento pelos serviços prestados, desde que comprovados, nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração. 6. O STJ reconhece



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

administrativo ou a ausência de formalização válida não afasta, por si só, o dever de pagamento pelos serviços efetivamente prestados, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração. A boa-fé objetiva assume papel central nessa equação, impedindo que o Poder Público se valha da própria irregularidade para se furtar ao adimplemento de obrigação materialmente constituída.

A mesma racionalidade aparece na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo⁴, que tem afirmado ser indevido o não pagamento

que, ainda que ausente a boa fé do contratado e que tenha ele concorrido para nulidade, é devida a indenização pelo custo básico do serviço, sem qualquer margem de lucro. 7. A inexistência de autorização da Administração para subcontratação é insuficiente para afastar o dever de indenização, no caso dos autos, porque a própria contratação foi irregular, haja vista que não houve licitação e o contrato foi verbal. Assim, desde que provada a existência de subcontratação e a efetiva prestação de serviços, ainda que por terceiros, e que tais serviços se reverteram em benefício da Administração, será devida a indenização dos respectivos valores. Na mesma linha: REsp n. 468.189/SP, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 18/3/2003, DJ de 12/5/2003, p. 221. 8. Não há como conhecer do Recurso Especial do Município de Bento Gonçalves. O recorrente não infirma o argumento de que, ainda que haja irregularidade na contratação dos serviços, é devida a indenização dos efetivamente prestados sob pena de indevido enriquecimento sem causa do Município. O ente federativo nada discorreu acerca da tese de inviabilidade de locupletamento ilícito. Aplicam-se, por analogia, as Súmulas 283/STF e 284/STF, ante a ausência de impugnação de fundamento autônomo. 9. Agravo conhecido para não conhecer do Recurso Especial do Município de Bento Gonçalves. Recurso Especial de Todescato Terraplanagem Ltda. parcialmente provido para assegurar o direito de ser indenizada pelos serviços subcontratados pelo custo básico deles, desde que provada a existência de subcontratação, bem como a efetiva prestação de serviços, mesmo que por terceiros, e ainda que tais serviços se revertam em benefício da Administração. (REsp n. 2.045.450/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/6/2023, DJe de 28/6/2023.) (sublinhados nossos).

4 DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATO VERBAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NULIDADE DO CONTRATO. DIREITO À INDENIZAÇÃO PELOS SERVIÇOS PRESTADOS. RECURSO DESPROVIDO. 1. CASO EM EXAME: Apelação interposta pelo Município de Gabriel Monteiro contra sentença que condenou o ente municipal ao pagamento de salários e FGTS, compensando os valores já pagos, relativos a serviços prestados, entre dezembro de 2018 e 28 de fevereiro de 2023, por pessoa contratada verbalmente pela Administração e sem prévio processo seletivo ou licitatório. 2. QUESTÕES EM DISCUSSÃO: (i) definir se o contrato verbal de prestação de serviços com a Administração Pública é válido; (ii) estabelecer se, mesmo sendo nulo o contrato, é devida indenização pelos serviços prestados. 3. RAZÕES DE DECIDIR: 3.1. A contratação de servidores pela Administração Pública exige o cumprimento das formalidades previstas no art. 37 da Constituição Federal, incluindo a necessidade de concurso público (inciso II), salvo hipótese excepcional de contratação por prazo determinado eventualmente prevista em lei do ente público contratante e em harmonia com o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. 3.2. A contratação verbal com a Administração Pública é nula, conforme o art. 60 da Lei nº 8.666/93 e art. 95 da Lei nº 14.133/21, salvo hipóteses excepcionais não aplicáveis ao caso. 3.3. O Supremo Tribunal Federal (STF), no Tema 916, fixou que, em contratações irregulares de servidores públicos, os efeitos jurídicos são limitados ao direito de percepção dos salários pelos serviços prestados e ao levantamento dos



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
 Procuradoria de Licitações

quando demonstrada a prestação, ainda que haja vícios de forma, ausência de prorrogação regular, falta de empenho tempestivo ou deficiência documental supervenientemente sanável por instrução administrativa adequada.

Também o Tribunal de Contas da União⁵, em sua jurisprudência consolidada, reconhece que despesas realizadas sem observância de todas as formalidades legais, quando correspondam a prestações efetivamente realizadas e úteis à

depósitos de FGTS, nos termos do art. 19-A da Lei nº 8.036/90. 3.4. Embora nulo o contrato verbal, é devida indenização pelos serviços prestados, conforme o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa e o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ). 4. DISPOSITIVO: recurso desprovido. 5. TESES DE JULGAMENTO: 5.1. Contratações verbais com a Administração Pública são nulas, salvo hipóteses excepcionais previstas em lei. 5.2. Embora contratações nulas não gerem efeitos jurídicos válidos em relação aos servidores contratados, para que não haja enriquecimento sem causa do ente público contratante, é devida ao trabalhador a indenização pelos salários referentes ao período trabalhado e pelos depósitos de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nos termos do Tema 916 do STF. 6. DISPOSITIVOS RELEVANTES CITADOS: CF/1988, art. 37, II e IX; Lei nº 8.666/93, art. 60; Lei nº 14.133/21, art. 95; Lei nº 8.036/90, art. 19-A. 7. JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE CITADA: STF, RE nº 658.026, Tema 612; STF, RE nº 765.320, Tema 916; STJ, REsp nº 1.148.463/MG; TJSP, Apelação Cível 1024969-25.2023.8.26.0562, Rel. Marcos Pimentel Tamassia, 1ª Câmara de Direito Público; j. 20/08/2024. (TJSP; Apelação Cível 0000476-67.2024.8.26.0076; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Bilac - Vara Única; Data do Julgamento: 12/11/2024; Data de Registro: 12/11/2024) (sublinhados nossos).

5 ACÓRDÃO Acórdão 2279/2009-Plenário DATA DA SESSÃO 30/09/2009 RELATOR RAIMUNDO CARREIRO ÁREA Contrato Administrativo TEMA Formalização do contrato SUBTEMA Contrato verbal OUTROS INDEXADORES Indenização, Execução de contrato TIPO DO PROCESSO TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ENUNCIADO A execução de serviços sem cobertura contratual, mas autorizados pela Administração, gera o dever de indenizar. EXCERTO Voto: 9. É certo, como assinalado pelo ilustre professor, que a Administração não pode enriquecer a custa do particular, não podendo tirar proveito de sua atividade sem o respectivo pagamento. Dessa forma, ainda que a relação entre os dois não tenha sido regularmente formalizada, porém tenha havido o consentimento da Administração para a realização da atividade que lhe trouxe proveito, deve haver a correspondente indenização, em respeito à vedação ao enriquecimento sem causa e à moralidade administrativa, sem prejuízo da apuração das responsabilidades administrativas.[...] 11. Compulsando os autos, verifico que, em 5/8/1994, mediante o documento de fls. 27 vol.1, o então Presidente do TRT da 14ª Região [omissis] propôs à contratada, empresa [omissis], a execução de serviços extras ao contrato decorrente da Concorrência 001/92, indicando a urgência da execução em face do comprometimento da obra, segundo descrito no parecer do engenheiro do TRT, datado de 2/8/1994 (fl.26 - vol.1). Naquela oportunidade, o então Presidente do aludido Tribunal autorizou "...desde logo, o início da execução dos referidos serviços, mesmo não havendo a formalização necessária, a qual será realizada oportunamente". 12. Os documentos acima apontados demonstram que, independentemente da assinatura do 8º Termo Aditivo, que ocorreu somente em 7/4/1995, a execução dos serviços extras aqui tratados já havia sido autorizada pela autoridade administrativa competente, para início imediato, em 5/8/1994. Desse modo, não cabe desprezar a situação de fato, pré-existente à formalização do Termo Aditivo, ou seja, a execução dos serviços sem cobertura contratual, mas que originaram para a Administração o dever de indenizar o particular, uma vez que os serviços foram autorizados pela própria



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

Administração, podem ser pagas a título indenizatório, desde que haja processo administrativo específico, comprovação da execução, boa-fé do contratado, compatibilidade dos preços com o mercado e apuração de responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.

O ponto central é que o controle externo não chancela a irregularidade, mas tampouco admite o enriquecimento indevido da Administração.

A partir dessas premissas, torna-se necessário delimitar, com precisão, quais são os pressupostos para a regularidade jurídica do pagamento indenizatório.

O primeiro deles é a **comprovação robusta da entrega do bem ou da efetiva prestação do serviço.**

Não basta alegação genérica ou narrativa unilateral do credor. É indispensável que os autos sejam instruídos com documentação idônea, apta a demonstrar a execução material da prestação, tais como notas fiscais, relatórios de medição, ordens de serviço, atestos do gestor ou fiscal, registros internos de recebimento, certificações funcionais e demais elementos que evidenciem o adimplemento do particular.

O segundo requisito consiste na **demonstração da utilidade concreta da prestação para a Administração.**

O simples fato de o particular ter disponibilizado bens ou serviços não autoriza automaticamente a indenização se a Administração não os recebeu validamente, não os utilizou ou se a execução não se mostrou necessária ou adequada ao

Administração. (sublinhados nossos).



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

interesse público. O pagamento indenizatório não serve para cobrir expectativas empresariais frustradas; ele existe para impedir que a Administração retenha, sem contraprestação, vantagem patrimonial efetivamente incorporada ao seu funcionamento.

O terceiro requisito é a imprescindibilidade ou, ao menos, a **justificativa circunstanciada da continuidade da prestação do serviço ou da entrega do bem.**

Em muitos casos, a execução a descoberto surge em contextos nos quais a interrupção do serviço teria causado grave comprometimento de atividade pública essencial ou relevante. A autoridade técnica e a autoridade ordenadora da despesa devem explicitar as razões pelas quais a prestação prosseguiu, qual o risco associado à sua interrupção e por que não foi possível, a tempo, evitar a irregularidade. Essa justificativa não elimina a falha, mas integra a motivação necessária do processo.

O quarto requisito refere-se à **boa-fé do particular.**

O art. 149 da Lei nº 14.133/2021 condiciona o dever de indenizar à não imputabilidade da irregularidade ao contratado. Por isso, não basta presumir genericamente a boa-fé. Os autos devem conter manifestação fundamentada do gestor ou da autoridade competente indicando que, à vista dos elementos do caso, não há evidência de que a empresa tenha provocado, estimulado ou conscientemente se aproveitado da irregularidade em detrimento do interesse público.

Se houver indícios de conluio, atuação dolosa ou participação causal relevante do contratado, o dever indenizatório pode ser afastado ou, ao menos, a questão deve ser submetida a análise jurídica individualizada.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

Isso porque se constata haver tanto jurisprudência no sentido de afastamento do dever de indenizar diante de má-fé do Contratado, quanto no sentido de que a má-fé do Contratado afasta tão somente a indenização pelos lucros que auferiria, mantendo-se a indenização pelos custos que efetivamente teve na execução do contrato nulo.

A primeira perspectiva se encontra em Acórdão recente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o qual decidiu que “a vedação ao enriquecimento ilícito da Administração não se estende ao particular que concorreu para a nulidade”, diante de caso em que a nulidade do certame e do contrato administrativo decorreu de a empresa contratada ter atuado como interposta de sociedade proibida de contratar com o poder público, a fim de “fraude à sanção judicial imposta em ação de improbidade administrativa”.⁶

6 DIREITO ADMINISTRATIVO – APELAÇÃO – AÇÃO POPULAR – LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PELO MUNICÍPIO DE PARAIBUNA – FRAUDE À SANÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – EMPRESA CONTRATADA QUE ATUA COMO INTERPOSTA DE SOCIEDADE PROIBIDA DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO – IDENTIDADE PARCIAL DE SÓCIOS, ENDEREÇO, ATIVIDADE ECONÔMICA E QUADRO FUNCIONAL – DESVIO DE FINALIDADE – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE E IMPESSOALIDADE – LESÃO AO PATRIMÔNIO MORAL DA ADMINISTRAÇÃO – ANULAÇÃO DO PREGÃO E DO CONTRATO ADMINISTRATIVO – IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO – MÁ-FÉ DA CONTRATADA – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. 1. Ação popular ajuizada com o objetivo de anular o Pregão Presencial nº 44/2021 e o Contrato Administrativo nº 26/2022, firmados entre o Município de Paraibuna e a empresa Resoft Consultoria e Assessoria em Informática Ltda., contratada para prestação de serviços de tecnologia da informação. Sentença de procedência. Apelação da corrê. 2. Legitimidade ativa do autor devidamente comprovada mediante apresentação de título de eleitor. Qualidade de cidadão suficiente para o ajuizamento da ação popular, nos termos da Lei nº 4.717/1965. Preliminar afastada. 3. Comprovação de fraude à sanção judicial imposta em ação de improbidade administrativa à empresa 4R Sistemas & Assessoria Ltda, proibida de contratar com o Poder Público. Evidenciada a atuação da empresa corrê como interposta pessoa jurídica, com identidade parcial de sócios, coincidência de endereço, aproveitamento da mesma estrutura operacional, transferência de funcionários e exercício da mesma atividade empresarial. 4. Elementos probatórios robustos, corroborados por informações da RAIS e do CAGED, além de manifestações do Ministério Público, que demonstram a continuidade dissimulada da atuação da empresa sancionada, em burla à decisão judicial transitada em julgado. 5. Configuração de grave ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, bem como à função social da empresa, caracterizando lesão ao patrimônio moral da Administração Pública e legitimando a procedência da ação popular. 6. Desnecessidade de dilação probatória,



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

Nesse contexto, diante de eventuais casos concretos que possam se assemelhar a esse julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em matéria de improbidade administrativa, importante ter em conta essa orientação jurisprudencial.

No entanto, na segunda perspectiva, como regra geral, as jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União asseveram que a má-fé do Contratado da qual resulte a nulidade do contrato não afasta integralmente o dever de indenizar, devendo o Contratado ser indenizado pelos custos efetivos que teve na execução sem cobertura contratual, mas não pelos lucros que auferiria.

Esse entendimento foi manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp n. 2.045.450/RS, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, julgado e publicado em junho de 2023, que asseverou que “o STJ reconhece que, ainda que ausente a boa fé do contratado e que tenha ele concorrido para nulidade, é devida a indenização pelo custo básico do serviço, sem qualquer margem de lucro” (*vide* trechos sublinhados no julgado transcrito na Nota 3 deste Parecer Referencial).

Nessa mesma linha, o Acórdão 1842/2022 – Plenário do Tribunal de Contas da União assevera a teoria da restituição dos lucros ilegítimos, segundo a qual, no caso de má-fé do Contratado que tenha dado causa a nulidade de contrato, “a

diante do conjunto documental suficiente ao deslinde da controvérsia. Inexistência de cerceamento de defesa. 7. Inviabilidade de indenização por serviços supostamente prestados, ante a constatação de má-fé da empresa contratada, que deu causa à nulidade do certame e do contrato administrativo. Aplicação dos arts. 59 da Lei nº 8.666/1993 e 149, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021. Vedação ao enriquecimento ilícito da Administração que não se estende ao particular que concorreu para a nulidade. 8. Sentença mantida. Recurso de apelação desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1000682-76.2022.8.26.0418; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Paraibuna - Vara Única; Data do Julgamento: 10/02/2026; Data de Registro: 11/02/2026)



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

restituição dos lucros ilegítimos não importa qualquer redução do patrimônio das empresas infratoras, mas apenas promove o seu retorno ao estado em que se encontrava antes da prática do ilícito”, acrescentando que “a restituição de lucros ilegítimos não é, em regra, uma sanção, mas sim uma consequência jurídica de natureza predominantemente civil, ainda que possa ser exigida também na esfera penal, quando o ilícito for tipificado como crime, ou na esfera administrativa, quando decorrente de ilícito dessa mesma natureza”, contexto em que, ainda segundo o TCU, o art. 149 da Lei nº 14.133/2021 é fundamento jurídico “a fim de que a Administração Pública, ao efetuar a indenização decorrente de contrato nulo para o qual concorreu a empresa contratada, o faça pelo custo do serviço prestado, excluída a parcela relativa ao lucro”.⁷

7 NÚMERO DO ACÓRDÃO ACÓRDÃO 1842/2022 – PLENÁRIO RELATOR ANTONIO ANASTASIA PROCESSO 016.588/2019-3 [...] SUMÁRIO Recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público junto ao TCU em face de acórdão que arquivou esta tomada de contas especial, sem julgamento do mérito, por entender ausentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, sob o fundamento de que esta Corte de Contas não tem competência para exigir a restituição de lucros ilegítimos por parte de empresa privada, nas hipóteses em que tenha dado causa à nulidade de um contrato administrativo, como, por exemplo, no caso de fraude à licitação. - Matéria que discute a denominada, no direito espanhol, teoria do produto bruto mitigado e, no direito norte-americano, disgorgement. - A restituição de lucros ilegítimos está fundamentada no princípio da vedação do enriquecimento sem causa, assim como no princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza e ainda nos efeitos retroativos da declaração de nulidade, no sentido de que se deve buscar a restauração do status quo ante. - A restituição dos lucros ilegítimos tem amparo legislativo amplo no art. 884 do Código Civil brasileiro e, especificamente, no art. 59 da Lei 8666/1993 e nos artigos 148 e 149 da Lei 14.133/2021. - A teoria do deslocamento patrimonial unitário deve ser superada em relação à restituição dos lucros ilegítimos, pois o enriquecimento sem causa de uma pessoa não necessariamente decorre do empobrecimento de outra. - Nos termos do Enunciado n. 35 da Jornada de Direito Civil em 2002, “A expressão enriquecer à custa de outrem do art. 884 do novo Código Civil não significa, necessariamente, que deverá haver empobrecimento”. - A restituição dos lucros ilegítimos não importa qualquer redução do patrimônio das empresas infratoras, mas apenas promove o seu retorno ao estado em que se encontrava antes da prática do ilícito. - A restituição de lucros ilegítimos não é, em regra, uma sanção, mas sim uma consequência jurídica de natureza predominantemente civil, ainda que possa ser exigida também na esfera penal, quando o ilícito for tipificado como crime, ou na esfera administrativa, quando decorrente de ilícito dessa mesma natureza. - No que diz respeito a contratos administrativos, sejam eles regidos ou não pela Lei 8.666/1993 ou pela Lei 14.133/2021, a exemplo dos celebrados pelas empresas estatais, regidos pela Lei 13.303/2016, o TCU, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, é competente para “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”, a fim de que a Administração Pública, ao efetuar a indenização decorrente de contrato nulo para o qual concorreu a empresa contratada, o faça pelo custo do serviço prestado, excluída a parcela relativa ao lucro. - Caso a Administração Pública já tenha efetuado o pagamento da indenização, o TCU, com fundamento no citado art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, tem competência para exigir da Administração Pública que busque a restituição dos lucros ilegítimos, seja pela via administrativa ou a judicial, nos termos do art. 59 da Lei 8.666/1993 e dos arts. 148 e



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

Ainda sobre o requisito da boa-fé contratual, oportuno salientar que o referido Acórdão 1842/2022 – Plenário do Tribunal de Contas da União citou expressamente doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Marçal Justen Filho em sua fundamentação jurídica, da seguinte forma:

Celso Antônio Bandeira de Mello:

Sem embargo, salvo se esteve conluiado com a Administração na ilegalidade, não sendo possível repor o status quo ante, terá de ser acobertado pelas despesas que fez em relação ao que a Administração haja aproveitado e incorporado em seu proveito. O princípio do enriquecimento sem causa abona esta solução, até

149 da Lei 14.133/2021 ou, se for o caso, nos termos do art. 884 do Código Civil assim como com fundamento no princípio da vedação do enriquecimento sem causa e no princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza e ainda nos efeitos retroativos da declaração de nulidade, no sentido de que se deve buscar a restauração do status quo ante. - O pagamento de lucros ilegítimos não é, a rigor, um dano ao erário, porquanto o Poder Público terá recebido, em contrapartida, o bem ou serviço que lhe foi prestado, não se podendo falar em diminuição patrimonial a ser recomposta. - O pagamento de lucros ilegítimos é uma despesa pública absolutamente ilegal e ilegítima como, aliás, o próprio nome diz, pois decorrente de um ato ilícito praticado pela própria empresa beneficiária do aludido pagamento, o que ofende o princípio do não enriquecimento sem causa e o de que a ninguém é dado se beneficiar da própria torpeza. - Contratos decorrentes de fraude são nulos. E a declaração de nulidade opera efeitos retroativos, a fim de se reconstituir, na medida do possível, o status quo ante que, no presente caso, significa a indenização da empresa pelos custos, expurgados os lucros ilegítimos, exatamente para evitar o enriquecimento sem causa e o benefício da própria torpeza. - No tocante à nulidade parcial ou total do contrato, a jurisprudência do TCU tem consagrado o procedimento de o Tribunal, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, fixar prazo para o administrador público adotar as devidas providências para o exato cumprimento da lei, consistente, nesse exemplo, na declaração de nulidade do contrato, de algumas de suas cláusulas e de algum termo aditivo. - Portanto, as consequências da declaração de nulidade devem ser implementadas também pelo administrador público, à luz da legislação vigente, seja a lei de licitações ou o Código Civil. Não deve o TCU, nessas hipóteses, tomar para si dever que é do gestor e de quem, no exercício natural do controle externo que lhe cabe, deve cobrar providências, nos exatos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal. - Reconhecimento da competência do TCU para atuar nesses casos de contratos nulos decorrentes de fraude praticada pela empresa contratada no tocante ao não pagamento dos lucros ilegítimos ou à sua restituição, quando já pagos, mas essa atuação deve se dar de modo indireto, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no sentido de que seja fixado prazo para o administrador público adotar as devidas providências ao exato cumprimento da lei incidente na espécie, seja um dispositivo expresso constante da lei de licitações (art. 59 da Lei 8.666/1993 ou arts. 148 e 149 da Lei 14.133/2021) ou do Código Civil (art. 884), seja um princípio jurídico. - No caso concreto, conhecimento e não provimento do recurso. (sublinhados e supressão de trecho nossos).



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

mesmo nos casos em que tenha havido má-fé. Este acobertamento deverá ser pelo exato valor a ser pericialmente apurado, e que corresponderia à vantagem auferida pela Administração, ainda que o dispêndio do contrato haja sido maior; e, evidentemente, a ele não assistirá direito a qualquer lucro ou remuneração por aquilo que empreendeu. Também nessa hipótese não será resguardado dos prejuízos indiretos, ou seja, dos proveitos que acaso haja deixado de auferir em razão da vinculação contratual (Curso de Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 667).

Marçal Justen Filho:

"... ainda que o terceiro não tenha atuado de boa-fé, a proclamação do vício não autoriza que a Administração se invista na titularidade da prestação sem qualquer remuneração ao particular. Isso equivaleria a uma sanção de confisco, que não é admitida em nosso direito. Nesse caso, caberá indenizar o particular, mas com a eliminação de qualquer margem de lucro - diversamente do que se passará caso se configure a boa-fé do particular. Se houve boa-fé, deve-se indenizar o particular exatamente pelo valor da proposta que formulara, com todos os acréscimos que lhe seriam assegurados se a contratação fosse válida" (Curso de Direito Administrativo. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 539).⁸

Continuando a abordagem dos requisitos, tem-se que o quinto requisito é a justificativa do preço e a aferição de compatibilidade com os valores de mercado à época da prestação.

⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 1842/2022* – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1842%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 15 abr. 2026.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

Esse ponto é crucial. A excepcionalidade do pagamento indenizatório não autoriza a quitação de preços arbitrários, inflados ou incompatíveis com a economicidade. Mesmo que existisse contrato anterior, a Administração deve demonstrar, por pesquisa, comparação ou análise técnica pertinente, que o valor reclamado guarda aderência com os preços normalmente praticados para objeto equivalente **no período de referência**. A indenização não pode se transformar em atalho para pagamento sem controle.

O sexto requisito diz respeito à **inexistência de duplicidade de cobrança ou de discussão judicial** do mesmo crédito.

A Administração deve verificar, nos limites do razoável e do possível, se o valor pretendido já foi pago, se há pagamento parcial pendente de compensação, ou se o mesmo crédito já está sendo exigido judicialmente. Essa cautela evita *bis in idem* e protege a integridade da despesa pública.

O sétimo requisito refere-se ao **prazo prescricional**.

Em se tratando de pretensão patrimonial contra a Fazenda Pública, a análise do transcurso do prazo quinquenal deve ser observada com rigor. Como baliza prática para o parecer referencial, a aferição deve partir da data da entrega do bem ou da conclusão do serviço (atesto ou recebimento), ressalvada a necessidade de consulta jurídica específica se houver dúvida fundada sobre marcos interruptivos, suspensivos ou peculiaridades temporais que escapem ao padrão ordinário.

O oitavo requisito é a existência de **dotação orçamentária e programação financeira** suficientes para suportar o empenho e o pagamento.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

A disciplina do direito financeiro não cede diante da irregularidade administrativa. Ao contrário, exige ainda maior rigor. Os arts. 58, 59 e 60 da Lei nº 4.320/1964⁹ impõem o adequado tratamento da despesa pública, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) reforça a necessidade de compatibilidade entre a assunção da obrigação e a capacidade financeira do ente.

Assim, o pagamento indenizatório não dispensa previsão orçamentária, empenho, liquidação e disponibilidade financeira compatível com o cronograma de desembolso, além da observância da ordem cronológica de pagamentos, ressalvadas as hipóteses legalmente excepcionadas e adequadamente motivadas.

O nono requisito é a **formalização do reconhecimento da dívida** pela autoridade competente.

Justamente por se tratar de obrigação indenizatória excepcional, não basta a mera existência de documentos dispersos nos autos. É necessário **ato expresso da autoridade competente reconhecendo, de modo fundamentado, a obrigação de indenizar, identificando o credor, a origem da dívida, o fundamento legal do**

9 - Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. ~~(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)~~ Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. ~~(Redação dada pela Lei nº 6.397, de 1976)~~ § 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição da República, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente. ~~(Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976)~~ § 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito. ~~(Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976)~~ § 3º As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública. ~~(Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976)~~ § 4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. (Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976) Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. § 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho. § 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar. § 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

pagamento e o valor devido. Esse reconhecimento pode ser instrumentalizado mediante termo próprio, a exemplo de termo de ajuste de contas ou documento equivalente adotado pela Administração.

O décimo requisito é a observância das regras específicas de despesa de exercício anterior, quando for o caso.

Se a prestação ocorreu em exercício financeiro já encerrado sem o registro oportuno da despesa, além dos pressupostos gerais anteriormente mencionados, a instrução deve conter justificativa para a ausência de registro à época própria, demonstração de dotação específica para despesas de exercícios anteriores, se exigível no caso concreto, e autorização expressa da autoridade competente para o empenho e pagamento nessa rubrica, sempre em consonância com a Lei nº 4.320/1964 e com as normas internas municipais de execução orçamentária e financeira.

O décimo primeiro requisito é a instauração de procedimento administrativo voltado à apuração de responsabilidade.

O art. 149 da Lei nº 14.133/2021 não trata a responsabilização como faculdade administrativa. Ao estabelecer que será promovida a responsabilização de quem deu causa à irregularidade, a norma transforma essa providência em decorrência necessária do reconhecimento da nulidade ou da irregularidade da contratação.

Não seria juridicamente admissível reconhecer a obrigação indenizatória, com todos os seus efeitos financeiros, e silenciar quanto à apuração da falha funcional ou gerencial que a ocasionou.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

Sob a perspectiva procedimental, a natureza repetitiva da matéria recomenda que a Administração Municipal consolide entendimento uniforme, com padronização documental e técnica, justamente para evitar soluções dispersas entre Secretarias e para conferir maior segurança aos órgãos de execução financeira e controle interno.

Nada impede, portanto, que este parecer seja utilizado como parâmetro referencial para instrução de processos análogos, desde que o caso concreto efetivamente se amolde aos seus pressupostos e desde que a autoridade competente ateste expressamente essa adequação.

Por outro lado, hipóteses que escapem ao padrão aqui examinado, ou que suscitem dúvida jurídica específica, devem ser submetidas à análise individualizada da Procuradoria, pois o parecer referencial não substitui o exame singular quando houver peculiaridade relevante.

Diante do exposto, a conclusão juridicamente adequada é a de que o Município de Mauá pode realizar pagamento indenizatório por serviços prestados ou bens recebidos sem cobertura contratual, inclusive em situações de contrato vencido ou de execução a descoberto, desde que a indenização seja tratada como medida excepcional, fundada no art. 149 da Lei nº 14.133/2021, na vedação ao enriquecimento sem causa e na responsabilidade patrimonial do Estado, e desde que haja processo administrativo próprio, completa instrução documental, demonstração da boa-fé do particular, adequação econômico-financeira da despesa e apuração de responsabilidade funcional, observadas as orientações apresentadas acima neste Parecer Referencial, bem como com utilização dos Anexos I, II e



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

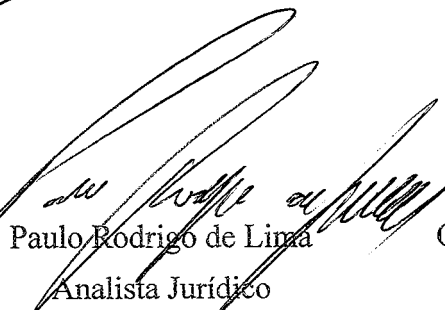
III abaixo, cabendo à autoridade municipal competente o exercício do mérito administrativo sobre a concretização do pagamento indenizatório.

Feitas as Considerações necessárias, esta Procuradoria submete o presente Parecer à superior apreciação, para deliberação e acolhimento deste Parecer **como Referencial**, incluindo seus Anexos I, II e III, e posterior encaminhamento.

Mauá, 15 de abril de 2026.



Ivan Vendrame
Procurador Municipal



Paulo Rodrigo de Lima
Analista Jurídico



Otávio Esper Liboni
Analista Jurídico



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

ANEXO I

Checklist – Indenização do art. 149 da Lei nº 14.133/2021

Processo nº: _____

Secretaria: _____

Interessado/credor: _____

Atos e documentos a serem verificados.

1. Existe processo administrativo específico para reconhecimento da obrigação indenizatória ().
2. Há cópia do contrato expirado ou de outros documentos que permitam identificar a origem da relação material, quando existente contratação anterior ().
3. Há certificação da entrega do bem ou da efetiva prestação do serviço ().
4. Consta nota fiscal, documento fiscal equivalente ou outro documento idôneo de cobrança ().
5. Há atesto do gestor, fiscal ou responsável técnico competente confirmando a execução ().
6. Foi demonstrada a utilidade concreta do bem ou serviço para a Administração ().
7. Consta justificativa da imprescindibilidade ou necessidade da continuidade da prestação ().
8. Há justificativa do preço e verificação de compatibilidade com os valores praticados no mercado à época da prestação ().
9. Existe manifestação expressa e fundamentada quanto à boa-fé do contratado e à ausência de participação sua na irregularidade ().
10. Foi verificado que o crédito não está sendo reclamado judicialmente ().
11. Foi verificada a ausência de pagamento anterior do mesmo crédito, total ou parcial ().
12. Foi analisada a não ocorrência de prescrição quinquenal ().



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

13. Há dotação orçamentária e programação financeira suficientes para o empenho e pagamento, ().
14. Houve regular empenho da despesa ().
15. Houve regular liquidação da despesa ().
16. Consta reconhecimento expresso da dívida pela autoridade competente ().
17. Havendo delegação de competência para reconhecer a dívida, consta nos autos o respectivo ato de delegação ().
18. Consta termo de ajuste de contas, termo de reconhecimento de dívida ou instrumento equivalente, devidamente preenchido ().
19. Há manifestação jurídica, quando exigível no caso concreto ().
20. Foi instaurado ou determinado procedimento para apuração de responsabilidade dos agentes públicos envolvidos. ().

Requisitos específicos – despesa realizada em exercício anterior

21. Consta justificativa pela ausência de registro da despesa na época oportuna ().
22. Há demonstração de dotação orçamentária específica ou tratamento contábil compatível com despesa de exercício anterior, quando cabível ().
23. Há autorização expressa da autoridade competente para empenho e pagamento à conta de despesa de exercício anterior, quando cabível ().

Declaro que procedi à conferência dos atos e documentos acima indicados e que os autos se encontram instruídos de acordo com o parecer normativo aplicável, ressalvadas as anotações eventualmente registradas.

Local e data: _____

Nome do servidor responsável: _____



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

ANEXO II

Declaração da autoridade competente – enquadramento ao parecer jurídico referencial

Processo Administrativo nº: _____

Secretaria/Órgão: _____

Interessado/Credor: _____

Eu, _____, na qualidade de autoridade competente no âmbito da _____, **DECLARO**, para os devidos fins, que o presente processo administrativo, que trata de pagamento mediante indenização por despesa realizada sem cobertura contratual, enquadra-se integralmente nos parâmetros, pressupostos fáticos e jurídicos estabelecidos no Parecer Jurídico nº ___/2026 – PGM, aprovado com caráter de parecer referencial.

Declaro, ainda, sob minha responsabilidade, que:

- A situação fática descrita nos autos corresponde a hipótese de prestação efetiva de serviço ou fornecimento de bem sem cobertura contratual vigente, nos termos do art. 149 da Lei nº 14.133/2021;
- O processo encontra-se devidamente instruído com os documentos exigidos no referido parecer e no checklist constante do Anexo I, tendo sido observadas as orientações jurídicas nele contidas;
- Restaram demonstradas a utilidade da prestação para a Administração, a compatibilidade do valor com os preços de mercado e a boa-fé do particular;
- Foram observadas as exigências de natureza orçamentária e financeira aplicáveis à espécie, inclusive quanto ao empenho, liquidação e disponibilidade financeira;
- Foi formalizado o reconhecimento da obrigação pela autoridade competente, nos termos indicados no parecer;
- Foi determinada ou adotada a instauração de procedimento administrativo para apuração de eventual responsabilidade pela execução da despesa sem cobertura contratual.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

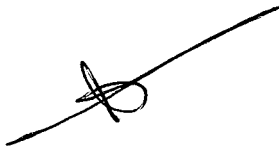


Declaro, por fim, estar ciente de que a utilização do parecer referencial não afasta a responsabilidade pela adequada instrução do processo e pela veracidade das informações nele constantes, nem dispensa a submissão do caso à análise jurídica individualizada quando houver dúvida relevante ou quando a situação não se enquadrar integralmente nos parâmetros estabelecidos.

Mauá, ____ de _____ de 2026.

Nome da autoridade competente

Cargo

Assinatura



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

ANEXO III

Termo de Ajuste de Contas / Reconhecimento de Dívida

Processo Administrativo (), Secretaria/Órgão (), Credor (), Objeto (). Pelo presente instrumento, de um lado o **MUNICÍPIO DE MAUÁ**, por intermédio da _____, neste ato representado por sua autoridade competente, Sr(a). _____, doravante denominado **ADMINISTRAÇÃO**, e, de outro lado, _____, inscrito(a) no CNPJ/CPF sob nº _____, doravante denominado **CREDOR**, têm entre si justo e acordado o presente **TERMO DE AJUSTE DE CONTAS**, mediante as cláusulas e condições a seguir estabelecidas: **Cláusula primeira – Do objeto.** O presente Termo tem por objeto o reconhecimento, pela Administração, de obrigação de natureza indenizatória decorrente da prestação de serviços e/ou fornecimento de bens realizados pelo Credor sem cobertura contratual válida, no período de //____ a //____, conforme apurado no Processo Administrativo nº _____. **Cláusula segunda – Da natureza jurídica.** A obrigação ora reconhecida possui natureza extracontratual e indenizatória, nos termos do art. 149 da Lei nº 14.133/2021, não implicando reconhecimento de vínculo contratual vigente, tampouco convalidação da irregularidade administrativa. **Cláusula terceira – Da comprovação da prestação.** A Administração reconhece que os serviços foram efetivamente prestados e/ou os bens foram fornecidos, conforme documentação constante dos autos, devidamente atestada pelo gestor e/ou fiscal responsável, tendo sido verificada sua utilidade para o interesse público. **Cláusula quarta – Do valor reconhecido.** O valor devido ao Credor, a título indenizatório, é de R\$ _____ (_____), apurado com base naquilo que foi efetivamente executado, em conformidade com os preços praticados no mercado à época da prestação. **Cláusula quinta – Da dotação orçamentária.** A despesa correrá à conta da seguinte dotação orçamentária: Unidade Orçamentária: (), Elemento de Despesa: (), Fonte de Recursos: (), Nota de Empenho (). **Cláusula sexta – Da liquidação e pagamento.** O pagamento será efetuado após a regular liquidação da despesa, observadas as normas da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e da legislação municipal pertinente, bem como a ordem cronológica de pagamentos, ressalvadas as hipóteses legais devidamente justificadas. **Cláusula sétima – Da regularidade fiscal e trabalhista.** O pagamento fica condicionado à comprovação, pelo Credor, de sua regularidade fiscal e



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

trabalhista, mediante apresentação das certidões exigidas pela legislação vigente. **Cláusula oitava – Das retenções tributárias.** Sobre o valor a ser pago incidirão as retenções tributárias legalmente exigíveis, incluindo ISS, INSS, Imposto de Renda Retido na Fonte e demais tributos aplicáveis, cabendo à Administração proceder às retenções e recolhimentos. **Cláusula nona – Da retenção previdenciária específica.** Nas hipóteses legalmente previstas de cessão de mão de obra ou empreitada, será efetuada a retenção de contribuição previdenciária nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212/1991, observadas as normas regulamentares aplicáveis, ficando o Credor obrigado a fornecer as informações e documentos necessários à correta apuração. **Cláusula décima – Da boa-fé do credor.** A Administração declara, com base na instrução processual, que não há elementos que indiquem a participação do Credor na irregularidade que ensejou a execução sem cobertura contratual, sendo reconhecida sua atuação de boa-fé. **Cláusula décima primeira – Da quitação.** Com o pagamento do valor acima estipulado, o Credor dará plena, geral e irrevogável quitação quanto ao objeto descrito neste Termo, nada mais podendo reclamar, administrativa ou judicialmente, a qualquer título. **Cláusula décima segunda – Da inexistência de vínculo contratual.** O presente Termo não gera vínculo contratual futuro nem autoriza a continuidade da prestação sem a devida formalização legal. **Cláusula décima terceira – Da responsabilidade trabalhista e previdenciária.** O Credor declara, sob sua exclusiva responsabilidade, que todos os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais decorrentes da execução dos serviços foram devidamente cumpridos. A Administração não possui qualquer vínculo com empregados ou prepostos do Credor, cabendo a este integral responsabilidade por salários, encargos sociais, FGTS, contribuições previdenciárias e demais obrigações correlatas. **Cláusula décima quarta – Da responsabilidade regressiva.** Na hipótese de o Município de Mauá vir a ser responsabilizado, ainda que de forma subsidiária ou solidária, por encargos trabalhistas, previdenciários ou fiscais relacionados à execução ora reconhecida, fica assegurado o direito de regresso contra o Credor, inclusive mediante compensação de valores ou adoção das medidas judiciais cabíveis. **Cláusula décima quinta – Da apuração de responsabilidade administrativa.** A formalização do presente Termo não afasta a obrigação da Administração de instaurar procedimento administrativo destinado à apuração da responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à execução da despesa sem cobertura contratual. **Cláusula décima sexta – Da excepcionalidade.** O presente ajuste possui caráter excepcional, não podendo servir de fundamento para repetição de práticas administrativas irregulares. **Cláusula décima sétima – Das disposições**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

finais. Este Termo integra o Processo Administrativo nº _____ e produz efeitos exclusivamente no âmbito da obrigação ora reconhecida. E, por estarem de acordo, firmam o presente Termo em ____ vias de igual teor.

Mauá, ____ de _____ de 2026.

Autoridade competente

Credor / Representante legal

Testemunha 1

Testemunha 2



Processo: 2325/2026

Fls: 44

Rubrica: PL/cm

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria de Licitações

A
Procuradoria-Geral
Dra. Roberta Castilho A. Lopes

Segue para análise e aprovação a Instrução Normativa de 12/15 e Parecer Referencial e anexos de Fls 16/43.

Atenciosamente

Mauá, 16 de abril de 2026.

gov.br

Documento assinado digitalmente

IVAN VENDRAME

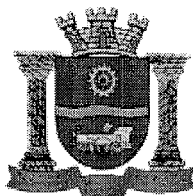
Data: 16/04/2026 14:04:38-0300

Verifique em <https://validar.ig.gov.br>

Ivan Vendrame
Procurador
Procuradoria de Licitações

Para confirmar a validade deste documento acesse <https://assinador.aasp.org.br/#/valida> e utilize o código 7450-5891-0171-7192





PROCESSO Nº 2325/2026
FLS Nº 45
RUBRICA ap

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
Secretaria de Assuntos Jurídicos
Procuradoria-Geral do Município

Sr. Secretário de Assuntos Jurídicos
Dr. Matheus Martins Sant' Anna

Aprovo o parecer referencial exarado pela Procuradoria de Licitações, porquanto se revela tecnicamente consistente, juridicamente adequado e em plena conformidade com a legislação federal e municipal aplicável à matéria, especialmente no que concerne à disciplina dos pagamentos indenizatórios no âmbito da Administração Pública.

Verifica-se que o referido parecer observa os princípios que regem a Administração Pública, notadamente a legalidade, a segurança jurídica, a eficiência e a boa-fé administrativa, além de alinhar-se às diretrizes estabelecidas na Lei nº 14.133/2021 e demais diplomas normativos pertinentes.

Aprovo, igualmente, a minuta de Instrução Normativa apresentada, por entender que o ato normativo proposto se mostra adequado para a padronização dos procedimentos administrativos relativos à matéria, conferindo maior segurança, uniformidade e racionalidade à atuação dos órgãos e entidades municipais.

Junte-se aos autos a Instrução Normativa já devidamente assinada, para fins de prosseguimento.

Após o cumprimento dos trâmites formais de publicação, sugiro seja providenciada, adicionalmente, a divulgação do referido ato no Portal do Município, de modo a assegurar ampla publicidade e conhecimento por parte das Secretarias e demais órgãos interessados, promovendo-se, assim, sua efetiva implementação.

Mauá, 24 de abril de 2026.

Roberta Castilho Andrade Lopes
Procuradora-Geral do Município
OAB/SP – 163.328