



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

Estado do Espírito Santo

*"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"*

*"Doce Terra dos Colibris"*

## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 001/2025

ORIENTA OS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL A  
RESPEITO DA PADRONIZAÇÃO DE  
PROCEDIMENTOS QUANTO AOS  
PROCESSOS DE INDENIZAÇÃO.

A Unidade Central de Controle Interno do Município de Santa Teresa, com fulcro no que estabelece a Lei Municipal nº 2415/2013, orienta as Unidades Gestoras e demais Secretarias Municipais, quanto aos procedimentos a serem adotados, no tocante ao pagamento de despesa em caráter indenizatório, a fim de propiciar aos gestores públicos, de forma sintetizada e objetiva, orientações acerca dos processos de Indenização.

### 1. Do pagamento por indenização

Previamente, deve ser evidenciado que toda execução de serviços, ou aquisições de bens por parte da Administração Pública devem atender ao disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que dispõe que 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.

As aquisições de bens e serviços pela Administração Pública serão necessariamente precedidas de licitação, conforme disposição constitucional e regramento da Lei Federal nº 14.133/2021, mediante assinatura de contrato administrativo e prévio empenho da despesa.

A indenização ocorre no âmbito da Administração Pública quando é verificada a ilegalidade no contrato, em razão da ausência de cobertura contratual, que o torna nulo, invalidando os efeitos passados ou futuros.

É com base no instrumento contratual ou no termo aditivo de prorrogação que o setor competente pode proceder ao empenho da despesa, para posterior liquidação e realização do pagamento devido, na forma prevista nos art. 58 a 67 da Lei Federal nº 4.320/64.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

Estado do Espírito Santo

*"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"*

*"Doce Terra dos Colibris"*

Assim, caso tenha sido prestado serviço ou fornecido bem, fora da base contratual, ou então sem a prorrogação do ajuste, não existirá vínculo regular e, conseqüentemente, não haverá fundamento legal. Contudo, não obstante a inexistência de um vínculo regular, tal nulidade não dispensa a Administração da obrigação de pagar pelos serviços que efetivamente tenham sido prestados ou bens efetivamente entregues, mesmo sem base contratual, podendo o pagamento ser realizado a título de indenização, sob pena de se configurar o enriquecimento sem causa, ou ilícito, por parte da Administração.

Essa é a regra do art. 149 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

*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.*

Nesse sentido, a Administração Pública não pode tirar proveito dos serviços prestados pelo fornecedor, em razão da morosidade da gestão administrativa, sob pena de enriquecimento ilícito. É dever da Administração indenizar o contratado pela parte executada do objeto e por outros prejuízos devidamente comprovados até o momento em que for declarada a nulidade.

Destaca-se que a responsabilidade objetiva do Estado é sempre a regra, independente de ser a conduta danosa um ato comissivo ou omissivo. Nos casos de despesas realizadas sem prévio empenho, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sumulou da seguinte forma:

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

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

*ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 4, DE 1º DE ABRIL DE 2009  
O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

Estado do Espírito Santo

*“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”*

*“Doce Terra dos Colibris”*

*caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:*

*A DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL DEVERÁ SER OBJETO DE RECONHECIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR NOS TERMOS DO ART. 59, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, SEM PREJUÍZO DA APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE QUEM LHE DER CAUSA. INDEXAÇÃO: INDENIZAÇÃO. DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL. CONTRATO NULO. CONTRATO VERBAL. RECONHECIMENTO. RESPONSABILIDADE. REFERÊNCIA: arts. 59, parágrafo único, 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993; Art. 63, Lei nº 4.320, de 1964; Acórdão TCU 375/1999-Segunda Câmara.*

Portanto, tendo sido efetivamente prestado um serviço ou fornecido um bem ao Poder Público, este fato gera consequências jurídicas, como o pagamento a título de indenização e a necessidade de apurar a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Com base no dever moral, o pagamento não isenta o gestor de possíveis sanções administrativas e legais, além do direito de regresso que poderá ser exercido pela Administração. Nesse diapasão citamos o art. 37, § 6º, da Constituição da República de 1988:

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

Posto isso, após o pagamento, caberá apuração de responsabilidades por falhas ocorridas nos procedimentos afetos à contratação, encaminhando cópia do processo à Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos para instauração de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar, nos termos Lei Municipal nº 1800/2007.

## 2. Da instrução dos processos

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



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

Estado do Espírito Santo

*"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"*

*"Doce Terra dos Colibris"*

- a) descrição do fato e das circunstâncias que culminaram na autorização para a prestação dos serviços ou o fornecimento do bem, com apresentação dos argumentos que sustentaram a realização da despesa sem contratação prévia ou regular;
- b) apresentação dos motivos para a escolha do fornecedor, de maneira contextualizada, acostada da documentação pertinente;
- c) justificativa da urgência ou fato relevante que impediu a realização do adequado procedimento prévio de contratação;
- d) comprovação de que há adequação entre os preços praticados pelo mercado e aquele cobrado pelo bem adquirido ou serviço tomado, cuja despesa poderá ser indenizada;
- e) notas fiscais e documentos que comprovem efetivamente a realização da despesa, quando for o caso;
- f) informação prestada pelo servidor encarregado do setor responsável pela conferência da efetiva prestação dos serviços ou recebimento dos bens adquiridos;
- g) manifestação da autoridade competente quanto à autorização da despesa e apuração de responsabilidades.

Estes são os documentos que devem ser colacionados em um processo, considerando as boas práticas de gestão, ainda que sem disposição em legislação específica, e em cumprimento ao art. 63 da Lei nº 4.320/64, que dispõe que "deverá ficar comprovado o direito adquirido pelo particular para que se efetive seu pagamento através da indenização". Ressalte-se que deve se apresentar, ainda, tantos outros documentos quantos forem necessários para fundamentar e instruir adequadamente o processo.

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

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



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

Estado do Espírito Santo

*"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"*

*"Doce Terra dos Colibris"*

Desta forma, a Administração poderá proceder à liquidação dos valores devidos, comprovados através de todos os documentos que compõem o procedimento.

Estes processos deverão atender o princípio da unicidade dos procedimentos, devendo todos os atos administrativos serem arquivados em um único processo, de acordo com as normas internas e as instruções normativas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

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

Por fim, o Secretário da pasta deverá promover a instauração de sindicância para apurar a responsabilidade e, posteriormente, encaminhar cópia dos respectivos autos à Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos para adoção das medidas de natureza disciplinar, conforme o caso.

### 3. Da apuração de responsabilidade

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

A Lei Municipal nº 1800/2007 – Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Santa Teresa/ES determinou a responsabilização civil, penal e administrativa do servidor público em razão do exercício irregular de suas atribuições no desempenho do cargo ou função. Neste contexto, a responsabilidade civil, penal e administrativa do servidor, resulta de violação de norma interna da Administração ou de determinações constantes nas leis federais, estaduais, decretos e resoluções.

Assim dispõe os artigos 152 e seguintes da Lei Municipal nº 1800/2007 – Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Santa Teresa/ES, in verbis:

#### DAS RESPONSABILIDADES

**Artigo 152** *O Servidor responde, civil, penal e administrativamente, pelo exercício irregular de suas atribuições.*





## PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

Estado do Espírito Santo

*"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"*

*"Doce Terra dos Colibris"*

**Artigo 153** A responsabilidade civil decorre de ato omissivo, doloso ou culposos, que resulte em prejuízo ao Erário ou a terceiros.

**§ 1º** A indenização de prejuízo dolosamente causado ao Erário somente será liquidada na forma prevista no artigo 68, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.

**§ 2º** Tratando-se de dano causado a terceiros responderá o Servidor perante a Fazenda Pública em ação regressiva.

**§ 3º** A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.

**Artigo 154** A responsabilidade penal abrange os crimes ou contravenções imputados ao Servidor nessa qualidade.

**Artigo 155** A responsabilidade administrativa resulta do ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

**Artigo 156** As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se sendo independentes entre si.

**Artigo 157** A responsabilidade civil ou administrativa do Servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou a sua autoria.

Nesse sentido, caberá apuração de responsabilidades por falhas ocorridas nos procedimentos afetos à contratação através de Sindicância Administrativa, com encaminhamento de cópia do processo à Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos para instauração de Processo Administrativo Disciplinar, nos termos Lei nº 1800/2007, quando for o caso.

É a orientação.

Santa Teresa/ES, 28 de novembro de 2025.

**JULIANA SALES**  
**Controladora Geral Interna**



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

Estado do Espírito Santo

*"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"*

*"Doce Terra dos Colibris"*

### ANEXO I CHECK LIST

#### Itens da Avaliação

( ) Sim      ( ) Não

#### Observação

- 1) Descrição do fato e das circunstâncias que culminaram na prestação dos serviços ou o fornecimento do bem, com apresentação dos argumentos que sustentaram a realização da despesa sem contratação prévia ou regular;
- 2) Apresentação dos motivos para a escolha do fornecedor, de maneira contextualizada, acostada da documentação pertinente;
- 3) Justificativa da urgência ou fato relevante que impediu a realização do adequado procedimento prévio de contratação;
- 4) Comprovação de que há adequação entre os preços praticados pelo mercado e aquele cobrado pelo bem adquirido ou serviço tomado, cuja despesa poderá ser indenizada;
- 5) Notas fiscais devidamente atestadas e documentos que comprovem efetivamente a realização da despesa;
- 6) Informação prestada pelo servidor encarregado do setor responsável pela conferência da efetiva prestação dos serviços ou recebimento dos bens adquiridos;
- 7) Manifestação da autoridade competente quanto à autorização da despesa e apuração de responsabilidades;
- 8) Cópia do contrato e dos respectivos termos aditivos, quando for o caso;
- 9) Manifestação da Procuradoria Geral mediante a emissão do parecer jurídico;
- 10) Autuação e numeração do processo;
- 11) Valor indenizado compreende todo o período em que foi verificada a ilegalidade;
- 12) Emissão do empenho em dotação específica.