

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA

RT/CI/Nº.01/2025

ORIENTAÇÕES SOBRE A PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS RELATIVOS A PAGAMENTOS INDENIZATÓRIOS E SUA CORRETA CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL

A Controladoria Geral do Município, no exercício de sua função orientadora, emite a presente Recomendação Técnica com o objetivo de uniformizar os procedimentos a serem adotados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal no que se refere à realização de pagamentos indenizatórios, reforçando que tais pagamentos não constituem procedimento regular da administração pública, devendo ocorrer apenas em situações excepcionais, que deverão ser devidamente apuradas e responsabilizadas. Busca-se, assim, assegurar sua adequada classificação contábil e a observância aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência administrativa.

1. INTRODUÇÃO E NATUREZA DO PAGAMENTO INDENIZATÓRIO

Esta Recomendação tem por finalidade orientar os gestores públicos quanto aos procedimentos necessários para o reconhecimento e eventual pagamento de despesas indenizatórias – aquelas decorrentes de prestação efetiva de serviços ou fornecimento de bens sem a devida formalização contratual.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a formalização prévia do contrato administrativo é requisito indispensável para a realização de despesa pública, salvo nas exceções previstas na própria norma. Contudo, em situações excepcionais, pode haver entrega de bens ou prestação de serviços à Administração sem respaldo contratual, o que acarreta a nulidade do vínculo e caracteriza vício insanável de legalidade.

Ainda assim, conforme dispõe o art. 147 da Lei nº 14.133/2021, a nulidade do contrato administrativo não afasta o dever da Administração de indenizar o contratado quando houver prestação de serviços ou fornecimento de bens de forma efetiva, comprovada e sem que o contratado tenha concorrido para a irregularidade. O art. 60 da Lei nº 4.320/1964 reforça que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, ou seja, a reserva do valor orçamentário necessário para determinada despesa, ressalvadas as exceções legais e o empenho por estimativa para despesas cujo montante não pode ser determinado. Assim, o não pagamento de serviços efetivamente prestados, mesmo diante de eventual nulidade contratual, pode configurar enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, contrariando os princípios da legalidade, moralidade e boa-fé objetiva.

Dessa forma, as despesas indenizatórias devem ser tratadas como situações excepcionais, exigindo a instauração de processo administrativo próprio, o qual não se confunde com processos de pagamento regulares, não sendo, portanto, necessário indicar número de medição. Os processos dessa natureza deverão conter, no mínimo: a comprovação da vantajosidade da contratação para a Administração; a demonstração da execução do objeto; e a apuração da responsabilidade administrativa dos agentes envolvidos.

2. REQUISITOS PARA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE PAGAMENTO INDENIZATÓRIO

Para que as despesas executadas sem a devida cobertura contratual possam ser excepcionalmente reconhecidas e indenizadas, a secretaria deverá providenciar a seguinte documentação:

2.1. Os processos de pagamento indenizatório deverão ser protocolados no protocolo da Prefeitura Municipal de São Mateus, mediante requerimento formal do interessado, dirigido ao ordenador de despesas da unidade administrativa para a qual foram prestados os serviços ou fornecidos os bens.

2.2. Documentos a constar no processo:

- a) Justificativa técnica e circunstanciada da autoridade competente, demonstrando a situação emergencial ou relevante que inviabilizou a observância dos procedimentos formais de contratação;
- b) Autorização prévia do gestor do órgão ou entidade para o fornecimento do bem ou prestação do serviço, com a devida identificação da data de execução;
- c) Justificativa fundamentada para a ausência de previsão da despesa no planejamento anual do órgão ou entidade;
- d) Pesquisa de preços com, no mínimo, três propostas de fornecedores, contemporâneas à execução do serviço ou entrega do bem;
- e) Cópias do contrato anterior e respectivos termos aditivos, se houver, que comprovem a inexistência de vínculo contratual vigente à época da execução;
- f) Delimitação precisa do período sem cobertura contratual, para correta apuração do montante a ser indenizado;
- g) Quando se tratar de obras ou serviços de engenharia: apresentação de projeto básico detalhado, incluindo: capa de medição, anexo fotográfico, resumo da medição, ART (Anotação de Responsabilidade Técnica), relação dos locais de execução (quando aplicável), designação formal do fiscal de contrato;
- h) Atestado formal da entrega do bem ou da efetiva prestação do serviço, emitido pelo Secretário da pasta responsável. Nos casos em que houver contrato formalmente celebrado, o atesto deverá ser emitido também pelo fiscal designado, sendo ambos acompanhados de relatório fotográfico e demais evidências documentais que comprovem a execução do objeto.
- i) Nota fiscal relativa à entrega do bem ou prestação do serviço, devidamente atestada pelo gestor e pelo fiscal do contrato. No caso de nota fiscal eletrônica, anexar comprovante de sua autenticidade (quando aplicável);
- j) Declaração da autoridade competente, reconhecendo a dívida;
- k) Parecer jurídico da Procuradoria, atestando a possibilidade legal do pagamento indenizatório, em consonância com a jurisprudência vigente e os princípios constitucionais, além disso, deverá constar

manifestação formal do gestor responsável, ratificando integralmente o conteúdo do parecer jurídico e assumindo a responsabilidade pela observância das condicionantes e requisitos legais apontados;

- l)** Justificativa técnica para a não aplicação de reajuste ou repactuação contratual, quando cabível;
- m)** Documentação de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista da empresa prestadora do serviço ou fornecedora do bem;
- n)** Comprovação de ausência de prejuízo mensurável ao erário, especialmente no que tange a indícios de sobrepreço ou superfaturamento;
- o)** Comprovação da instauração de processo de sindicância para a apuração da responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à contratação irregular, antes da conclusão do processo de pagamento;
- p)** Processo administrativo devidamente autuado, numerado e formalizado, contendo todos os documentos exigidos.

Importante destacar que, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação da despesa exige comprovação do direito adquirido do credor e da regularidade da entrega do objeto contratado.

Além dos documentos acima relacionados, outros elementos poderão ser exigidos de acordo com a complexidade do caso.

Ressalta-se que, para a efetivação do pagamento, é imprescindível a demonstração clara, objetiva e quantificada da prestação efetiva do objeto, sob pena de ilegalidade da despesa.

3. PROCEDIMENTOS SUBSEQUENTES

Concluída a fase de instrução documental do processo de pagamento indenizatório, deverão ser adotadas as seguintes providências:

- Utilizar o formulário-padrão (checklist) anexo a esta Recomendação Técnica como instrumento de verificação documental e de conferência da conformidade dos elementos essenciais ao reconhecimento da despesa;
- O ordenador de despesas deverá solicitar o registro do empenho da despesa apontando a dotação orçamentária específica, compatível com a natureza indenizatória do gasto, e encaminhar o processo à contabilidade devidamente instruído, com toda a documentação necessária, para fins de liquidação e pagamento da despesa, em conformidade com a Lei nº 4.320/1964 e a Lei nº 14.133/2021, garantindo a observância dos princípios da legalidade, regularidade e controle financeiro;
- Encaminhar o processo à Secretaria Municipal da Finanças para pagamento, desde que cumprida integralmente as etapas dos itens anteriores;
- Após a conclusão do processo de sindicância instaurado, caso restem apurados fatos que possam ensejar a aplicação de penalidades previstas no item 6.5.2.1 da IN SRH nº 006/2014,

será obrigatória a instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Por outro lado, se a apuração indicar os termos do item 6.5.2 da mesma IN, a sindicância poderá ser concluída com decisão final, sem necessidade de abertura de PAD.

4. DA CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL

Para a adequada execução orçamentária e contábil das despesas indenizatórias, é imprescindível observar os dispositivos da Lei nº 4.320/1964, bem como as normas técnicas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), especialmente as diretrizes constantes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

A definição do Elemento de Despesa para fins de empenho, nos casos de despesas sem cobertura contratual ou com contrato considerado nulo, dependerá de duas situações distintas, conforme o momento do reconhecimento da despesa:

a) Despesa realizada e reconhecida no mesmo exercício financeiro: Conforme o MCASP (2021, p. 121), quando a despesa é executada e reconhecida dentro do mesmo exercício, o registro contábil deve ser feito utilizando-se o elemento próprio que retrate a natureza da despesa realizada, sendo:

- Elemento 30 – Material de Consumo, nos casos de aquisição de bens;
- Elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, nos casos de prestação de serviços.

Nessa hipótese, não se deve utilizar o Elemento 93 (Indenizações e Restituições), uma vez que o pagamento está sendo feito diretamente ao contratado pela execução do objeto, ainda que a contratação apresente vícios de legalidade. A Administração Pública, diante da efetiva entrega do bem ou prestação do serviço, não pode se beneficiar da ilegalidade cometida (princípio da vedação ao enriquecimento ilícito), devendo sanar as falhas formais e proceder à devida classificação da despesa.

b) Despesa realizada em exercício anterior e reconhecida no exercício seguinte: Quando a prestação do serviço ou o fornecimento do bem ocorreu em exercício anterior ao reconhecimento da obrigação, a despesa deverá ser registrada no Elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), conforme previsto no MCASP. Nesses casos, é necessário observar a instrução normativa vigente e a devida autorização legal para reconhecimento da obrigação e sua inscrição em restos a pagar ou liquidação direta, conforme o caso.

c) Utilização do Elemento 93 (Indenizações e Restituições): O Elemento 93 somente deve ser utilizado em situações específicas, como nos casos de:

- Rompimento do vínculo contratual com o prestador, e
- Pagamento de valores que ultrapassem os quantitativos inicialmente contratados, não previstos no contrato original ou em seus aditivos.

Ou seja, esse elemento contábil se aplica quando não há mais vínculo contratual vigente ou quando há descaracterização do objeto contratado, não sendo adequado utilizá-lo como regra geral para despesas realizadas com respaldo fático, ainda que desprovidas de formalização.

Em todas as hipóteses, a classificação da despesa deve refletir a natureza econômica do gasto efetivamente realizado, garantindo a fidedignidade dos registros contábeis, a transparência na execução orçamentária e a observância das normas de contabilidade pública previstas nos arts. 83 e seguintes da Lei nº 4.320/1964 e nas orientações da STN.

5. DA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

O pagamento de despesas a título indenizatório, ainda que respaldado no princípio da vedação ao enriquecimento ilícito da Administração, não exime o gestor público da apuração de responsabilidade pela irregularidade que originou a despesa. A realização de pagamentos com base em dever moral ou necessidade de reparação não afasta a eventual responsabilização administrativa, civil e penal, nos termos da legislação vigente.

Conforme o disposto na Lei Municipal nº 237/1992 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Mateus/ES), o servidor público responde pelos atos praticados com dolo ou culpa que resultem em prejuízo ao erário ou a terceiros.

Assim, nos casos de reconhecimento de despesa sem cobertura contratual formal, é obrigatória a instauração de sindicância e se for o caso, posterior abertura de Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

O regular processamento da responsabilização interna é etapa obrigatória, paralela à tramitação do processo de pagamento, e deve estar formalmente registrada nos autos, como condição para o prosseguimento do trâmite contábil-financeiro.

Por fim, recomenda-se que os gestores atuem com estrita observância ao princípio da legalidade, zelando pela tempestiva realização dos processos licitatórios, pela adequada formalização contratual e pela efetiva fiscalização da execução contratual, prevenindo situações de informalidade, evitando a constituição de obrigações extracontratuais e reduzindo o risco de responsabilizações futuras.

É o que temos a orientar.

São Mateus/ES, 04 de setembro de 2025

RODRIGO PETER PETERLE

Controlador Geral

Decreto nº. 17.075/2025

ANEXO I

CHECKLIST – DOCUMENTOS PARA PAGAMENTO INDENIZATÓRIO

PROCESSO Nº:
INTERESSADO:
OBJETO DO PAGAMENTO:

Nº	DOCUMENTO EXIGIDO	ATENDIDO	NÃO SE APLICA
1	Justificativa técnica e circunstanciada da autoridade competente, demonstrando a situação emergencial ou relevante que inviabilizou a contratação formal.	PÁG.	
2	Autorização prévia do gestor para o fornecimento do bem ou serviço, com indicação da data da execução.	PÁG.	
3	Justificativa fundamentada para a ausência de previsão da despesa no planejamento anual.	PÁG.	
4	Pesquisa de preços com, no mínimo, três propostas contemporâneas à execução.	PÁG.	
5	Cópias do contrato anterior e respectivos termos aditivos (se houver), comprovando a ausência de vínculo contratual vigente à época.	PÁG.	
6	Delimitação precisa do período sem cobertura contratual, para apuração do valor a ser indenizado.	PÁG.	
7	Apresentação de projeto básico detalhado (obras ou serviços de engenharia), contendo: capa de medição, anexo fotográfico, resumo da medição, ART, locais de execução (se aplicável) e designação formal do fiscal do contrato.	PÁG.	
8	Ateste formal da entrega do bem ou da prestação do serviço, assinado pelo secretário e pelo fiscal do contrato.	PÁG.	
9	Nota fiscal da entrega/prestação do serviço, atestada pelo gestor e fiscal do contrato. (Anexar comprovante de autenticidade, se eletrônica).	PÁG.	
10	Declaração da autoridade competente reconhecendo a dívida.	PÁG.	
11	Parecer jurídico da Procuradoria atestando a legalidade do pagamento indenizatório.	PÁG.	
12	Justificativa técnica para a não aplicação de reajuste ou repactuação contratual (quando cabível).	PÁG.	
13	Documentação de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista da empresa fornecedora/prestadora.	PÁG.	
14	Comprovação de ausência de prejuízo mensurável ao erário (sem indícios de sobrepreço/superfaturamento).	PÁG.	
15	Instauração de processo específico para apuração da responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.	PÁG.	
16	Processo administrativo devidamente autuado, numerado e formalizado com todos os documentos acima.	PÁG.	