



Parecer Referencial n. 000010/2024

Processo n. 2024.02.025258 / 2024/476349

Procedência PGE - PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

Interessado PGE - Procuradoria-Geral do Estado do Pará

Procuradora Giselle Benarroch Barcessat Freire

**PARECER REFERENCIAL. CONTRATO
VERBAL. NULIDADE. PAGAMENTO
POR INDENIZAÇÃO. PRINCÍPIO DA
VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO
ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO.
NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO
DOS REQUISITOS LEGAIS.
APURAÇÃO DE
RESPONSABILIDADES.**

1 RELATÓRIO

Trata-se de solicitação interna para emissão de Parecer Referencial relativo à nulidade dos contratos verbais (fl. 2-SAJ), observadas as disposições legais e jurisprudência correlata, bem como os entendimentos firmados por esta Procuradoria-Geral do Estado, conforme despacho da CPCON, às fls. 02:

SPCON,

De ordem da Sra. PGA-Adm, criar PAE e tramitar para cadastro no SAJ os processos a seguir:

1. elaborar Parecer Referencial sobre o tema: contratos administrativos firmados de forma verbal - nulidade - pagamento por meio de indenização e procedimento aplicável - apuração de responsabilidades, à luz das Leis n. 8.666/1993 e 14.133/2021 c/c normas regulamentadoras;



Passo à tempestiva análise jurídica.

2 ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Do dever de licitar para realização de contratações pela administração pública.

A Administração Pública, em regra, contrata serviços, obras e compras, após prévia licitação, à luz dos princípios constitucionais da legalidade, imparcialidade, moralidade e eficiência, conforme expressa previsão constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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.

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Os contratos administrativos regidos pelo regime jurídico de direito público, caracterizam-se pela:



- a) Presença da Administração como Poder Público;
- b) Sujeição à finalidade pública;
- c) Obediência à forma e aos procedimentos prescritos em lei, para fins de controle da legalidade;
- d) Natureza de contrato de adesão, com o estabelecimento das cláusulas contratuais unilateralmente pela Administração;
- e) Natureza intuitu personae;
- f) Presença das cláusulas exorbitantes e;
- g) Mutabilidade, decorrente da possibilidade de alteração dos contratos, no qual o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é uma de suas consequências.

Entretanto, em muitos casos, a Administração Pública recebe um produto ou serviço sem prévia contratação regular, como por exemplo:

- a) Contratos que se exauriram e a prestação do serviço continuou;
- b) alterações contratuais sem formalização (ressalvada a hipótese do art. 132, NLLC)
- c) contratação verbal propriamente dita, sem qualquer parâmetro anterior.

Nesses casos, exemplificativos, e em outros que se verifique a ausência de cobertura contratual e/ou contrato verbal, deve ser instaurado procedimento de invalidação de modo que, após a comprovação da efetiva prestação do objeto, o serviço possa ser remunerado, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da Administração.

2.2 Do pagamento de despesa sem cobertura contratual formal à luz da Lei n. 8.666/1993

A Lei n. 8.666/1993, em seu artigo 60, caput e parágrafo único, estabelecem requisitos formais para a celebração dos contratos administrativos,



dispondo sobre a nulidade do contrato verbal. Vejamos:

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Ademais, declarada a nulidade do contrato verbal, há de incidir o artigo 59 e seu parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual:

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

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

Extrai-se da leitura do texto legal que a declaração de nulidade não exonera o ente público do pagamento dos serviços efetivamente executados, desde que a culpa pela nulidade não seja imputável ao fornecedor.

Esta PGE já se manifestou, várias ocasiões, acerca do tema, ainda sob a vigência da Lei n. 8666/93:

Manifestação nº 013/2010-PGE:

Com efeito, esta PGE já salientou, em diversas oportunidades, que o contrato verbal, conquantu nulo, pode gerar o dever estatal de



indenizar.

Isso porque tendo havido fornecimento de bens ou prestação de serviços à Administração, a esta não é dado invocar a nulidade do contrato verbal para eximir-se, em todo e qualquer caso, de pagar pelos bens ou serviços recebidos. Fosse assim, estar-se-ia admitindo o locupletamento ilícito da Administração, o que é amplamente repudiado pelo ordenamento jurídico (princípio da vedação ao enriquecimento sem causa).

Manifestação nº 002/2018-PGE:

Diante de todo o exposto, alcançamos as seguintes conclusões:

- 1 De acordo com o art. 60, parágrafo único da lei federal nº 8.666/93, é nulo de pleno direito o contrato verbal firmado com a Administração;
- 2 Deverá este órgão iniciar processo administrativo, visando a invalidação do contrato verbal firmado com a PRODEPA, apurando-se eventual má-fé do contratado, bem como, as possíveis responsabilidades dele e dos agentes públicos que deram causa;
- 3 Caso se constate que o contratado estava de boa fé, e diante da comprovação da prestação do serviço, é cabível o pagamento a título de indenização, com fundamento do princípio da proibição do enriquecimento sem causa;
- 4 Caso se caracterize a má-fé do contratado, não caberá indenização, podendo, inclusive, ele se sujeitar as sanções previstas em lei.

Parecer n. 018/2020-PGE:

[...] uma vez executados os serviços ajustados verbalmente, à Administração não é dado, conforme jurisprudência do STJ, invocar pura e simplesmente a nulidade do contrato verbal para se eximir do pagamento:

"(...) I. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte, firme no sentido de que, embora, via de regra, seja vedada a celebração de contrato verbal, por parte da Administração Pública, não pode ela, agora, valer-se de disposição legal que prestigia a nulidade do contrato verbal, pois configuraria uma tentativa de se valer da própria torpeza, comportamento vedado pelo ordenamento jurídico, por conta do princípio da boa-fé objetiva. Precedentes do STJ: AgRg no AREsp 656.215/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/03/2015; REsp 1.111.083/GO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/12/2013; REsp 859.722/RS,



Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 17/11/2009." (STJ, AgRg no AREsp 542215 / PE, DJe 09/03/2016) - (negritos e grifos acrescidos)

Conclusão parcial: De acordo com a Lei n. 8666/93 é nulo de pleno direito o contrato verbal firmado com a Administração. Contudo, a declaração de nulidade não exonera o ente público do pagamento dos serviços efetivamente executados, por força do princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, desde que a contratada não tenha dado causa à nulidade..

Referências: Manifestação n. 013/2010-PGE. Manifestação n. 053/2013-PGE. Manifestação n. 142/2018. Manifestação n. 183/2018. Parecer n. 214/2019. Parecer n. 000018/2020. Parecer n. 000856/2020. Parecer n. 000335/2021.

2.3 Do pagamento de despesa sem cobertura contratual formal à luz da Lei n. 14.133/2021.

Importa salientar que há vedação expressa no caput e §2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 à assunção de obrigação extracontratual, de cunho verbal, salvo de pequenas compras e serviços de pronto pagamento não superiores a R\$10.000,00 (dez mil reais):

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, aplique-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

§ 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).



A respeito do tema, Joel de Menezes Niebuhr¹ esclarece que:

Na seara administrativa, os contratos, por regra, devem ser escritos, em obséquio ao princípio da indisponibilidade do interesse público, em vista do qual os agentes administrativos, por não disporem da coisa pública, não podem proceder em relação a ela tal qual procedem em relação aos seus assuntos particulares. Por isso, em tributo ao aludido princípio, impõe-se aos agentes administrativos uma série de formalidades para o gerenciamento da coisa pública para evitar distorções e deturpações a fim de protegê-la.

Explicando melhor, particulares firmam contratos do jeito que quiserem, verbais ou escritos, por quanto o que vale são as suas vontades. Agentes administrativos, que gerenciam o interesse público, não gozam da liberdade de agir de acordo com as suas vontades e, pois, decidir livremente em firmar os contratos apenas verbalmente ou por escrito. Para melhor curar do interesse público, os agentes administrativos, em regra, devem firmar contratos escritos.

Nesse sentido, o §2º do artigo 95 da Lei nº 14.133/2021 prescreve que “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)”.

Essas contratações verbais da Administração ocorrem por meio do regime contábil de adiantamento, que, segundo o artigo 68 da Lei nº 4.320/1964, “é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação”.

Logo, por regra, é nula e de nenhum efeito a contratação verbal com a Administração Pública, exceto nas hipóteses dispostas na segunda parte do referido § 2º do art. 95, o que não autoriza a realização ordinária de despesas mediante contrações verbais, sendo cabível apenas para despesas excepcionais, devendo o gestor público observar os ditames da Lei n. 14.133/2021 e as disposições da Lei n. 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro).

Ademais, o art. 149 da Lei n. 14.133/2021, determina que a declaração de

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública E Contrato Administrativo*. 7.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1250>. Acesso em: 29 ago. 2024. P. 994.



nulidade do contrato celebrado pela Administração Pública, no que se incluem os contratos verbais, não a exime do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado, vedando com isso eventual enriquecimento sem causa. Vejamos:

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.

Destaca-se ainda, que o dispositivo exclui o dever de a Administração Pública indenizar o contratado quando restar comprovado que a responsabilidade pela nulidade do contrato é imputável a contratado. Também impõe a obrigação de a Administração Pública apurar a responsabilidade de quem deu causa à nulidade do contrato.

Sobre o tema nulidade contratual, o art. 148 da nova lei de licitações assim dispõe:

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 desconstituinto os já produzidos.

§ 1º Caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.

§ 2º Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez.

Nesse sentido, a nulidade operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituinto os já produzidos, mas caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a



nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.

O §2º do artigo acima citado, permite a modulação de efeitos, ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez. Tal inovação legislativa está em consonância com o art. 21 e § único da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB)².

Conclusão parcial: A nova lei n. 14.133/2021 prevê ainda além da nulidade do contrato verbal e do dever de indenizar - que a nulidade operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos, mas caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis. Não obstante a lei reconhecer o efeito ex tunc da declaração de nulidade do contrato, o administrador público poderá prever modulação de efeitos do ajuste verbal, com vistas à continuidade da atividade administrativa, observado o prazo legalmente previsto.

2.4 Do processo de invalidação do contrato verbal.

Sendo nula a contratação feita de modo verbal, exsurge à Administração o dever de restaurar a legalidade violada. Nesse sentido, o órgão estatal deverá instaurar procedimento, com vistas à invalidação da contratação verbal, no bojo do qual sejam assegurados ao contratado o contraditório e a ampla

² Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\) \(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.



defesa, ocasião em que a Administração deverá se pronunciar sobre o elemento subjetivo da contratada (boa ou má-fé).

O processo administrativo tem como um dos princípios basilares assegurar aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa. A lei estadual nº 8.972/2020, em sua redação original, previa procedimento administrativo de invalidador de atos e contratos administrativos. Contudo, a recente lei estadual nº 14.564/2024 alterou os artigos sobre o tema. Vejamos:

Art. 86. Rege-se pelo disposto nesta Seção o procedimento de invalidação de ato administrativo. ([Redação dada pela Lei nº 10.560, de 2024](#))

Parágrafo único. A invalidação de atos bilaterais observará o seguinte: ([Incluído pela Lei nº 10.560, de 2024](#))

I - se contrato administrativo, o rito da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e no seu regulamento estadual; ([Incluído pela Lei nº 10.560, de 2024](#))

II - se outro ato bilateral, a forma definida pelo instrumento; ou ([Incluído pela Lei nº 10.560, de 2024](#))

III - silente o instrumento, esta Seção da Lei. ([Incluído pela Lei nº 10.560, de 2024](#))

Logo, o procedimento de invalidação, observará a lei de licitações:

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;



- IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
- V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;
- IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;
- X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;
- XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

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.

§ 1º Caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.

§ 2º Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez.



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.

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Importante alertar uma vez mais, conforme já destacado acima, para a modulação de efeitos da invalidação do contrato prevista no § 2º do art. 148, ocasião em que se permite à autoridade a decisão de operar eficácia futura, com vistas à continuidade do serviço público, por um prazo de até 06 meses, prorrogável por igual período.

Ressalta-se que não há norma estadual específica que regulamente o procedimento de invalidação de contratos administrativos previsto na Lei n. 14133/21, de toda sorte, as medidas previstas em lei devem ser adotadas, conforme considerações realizadas pela Nota Técnica n. 000052/2024-PGE/PA:

Por todo o exposto, sugere-se que:

- a) seja instaurado processo administrativo para apurar se houve a prestação dos serviços alegados pelo contratado, sem prejuízo de que, para tanto, a COHAB se valha da cooperação de outros órgãos ou entidades capazes de realizar eventuais perícias necessárias;
- b) caso comprovada a execução dos serviços, sejam calculados para fins de indenização, a ser paga mediante termo de reconhecimento de dívida, independentemente da vigência do Contrato 001/2022, levando em conta ainda a boa ou má-fé do contratado em sua execução, inclusive considerando eventual autorização verbal concedida por sujeito incompetente;
- c) seja instaurado processo administrativo para apuração de responsabilidades de quem deu causa à execução de serviços desprovidos de cobertura contratual, caso comprovada;



Assim, recomenda-se que o processo deve estar instruído com a seguinte documentação:

- (i) Cópia do contrato expirado, se havia contrato;
- (ii) Atesto da entrega do bem ou fornecimento do serviço por servidor público;
- (iii) Justificativa da imprescindibilidade do produto/serviço;
- (iv) Justificativa do preço e verificação de sua compatibilidade com os valores praticados no mercado à época da prestação do serviço (economicidade);
- (v) Manifestação fundamentada quanto à boa-fé do contratado, ou de não ter ele concorrido para a nulidade do contrato, pois, conforme preceitua o art. 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;
- (vi) Dotação orçamentária e programação financeira suficientes para empenho e pagamento do valor no orçamento respectivo;
- (vii) Verificação de que o crédito não está sendo reclamado judicialmente;
- (viii) Ausência de transcurso de mais de 5 (cinco) anos desde a data da entrega da mercadoria/conclusão do serviço (não ocorrência de prescrição); e,
- (ix) Reconhecimento expresso da dívida pela autoridade competente

Logo, constatada a boa-fé da contratada, os serviços efetivamente executados deverão, não obstante a nulidade da contratação verbal, ser indenizados pela Administração, por força do princípio da vedação ao enriquecimento ilícito.

De toda sorte, importante frisar a necessidade de formalização de



instrumento próprio de reconhecimento da dívida, onde deverá restar estabelecido o serviço efetivamente prestado, período, valor, cláusula e quitação, bem como outras informações relevantes do ajuste.

Conclusão parcial: A invalidação da contratação deve ser precedida de processo administrativo, por meio do devido processo legal, caso em que os serviços efetivamente executados deverão, não obstante a nulidade da contratação verbal, ser indenizados pela Administração, por força do princípio da vedação ao enriquecimento ilícito, em maior ou menor proporção, dependendo do elemento subjetivo da contratada (boa ou má-fé).

Referências: Parecer n. 130/2006-PGE. Parecer n. 116/2009-PGE. Manifestação n. 053/2013-PGE. Manifestação n. 072/2017-PGE. Parecer n. 814/2023-PGE.

2.5 Pagamento por indenização.

Em caso de nulidade contratual, o fornecedor ou prestador de serviço deverá ser indenizado pelo serviço prestado ou fornecimento de material já entregue, justificando assim o pagamento. Trata-se aqui de indenização, e não de pagamento pelas vias regulares contratualmente previstas.

Sobre o pagamento, a título de indenização, de serviços realizados por particulares sem a cobertura de um contrato válido, esclareceu o Parecer nº 018/2020, de lavra da i. Procuradora do Estado Mônica Simões:

O pagamento da indenização, como também já tem salientado esta PGE, dá-se por meio de termo de reconhecimento de dívida, 'que é meio bastante conhecido da Administração Pública, utilizado nas hipóteses em que é devido pagamento ao contratado por préstimos realizados sem cobertura contratual.'

Conclusão Parcial: Os serviços realizados, decorrentes de contrato verbal declarado nulo e não pagos pela Administração, devem ser remunerados.



Referências: Parecer n. 018/2020. Parecer n. 856/2020.

2.6 Prescrição

Após atestado que o serviço ou a entrega do bem foi efetuada pela solicitante e não paga pela Administração, antes do pagamento deverá ser averiguado se o pedido é tempestivo, ou seja, se não foi atingido pelos efeitos da prescrição.

De acordo com o Decreto n. 20.910/1932³ o prazo para cobrança de dívidas em face da Administração Pública é de 5 (cinco) anos, contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Importante observar que, nesta PGE, os pareceres até 2018 aplicavam o prazo prescricional do Código civil. Contudo, a partir da manifestação n. 142/2018 passou-se a aplicar a prescrição quinquenal do Decreto n. 20.910/1932:

Manifestação n. 013/2010:

Por fim, lembra-se apenas que a SESPA deve verificar, quando for o caso, a eventual incidência de prescrição, nos termos do art. 206, § 3º, IV, do Código Civil, tal como registrado no Parecer nº 116/2009-PGE

Parecer nº 116/2009-PGE

Assim sendo, a priori, considerando que as prestações contratuais já foram produzidas e são irreversíveis, tendo a conselente se beneficiado com os serviços prestados pela contratada, a invalidação da avença gerará obrigação de pagamento dos valores devidos, com fundamento no princípio da proibição do enriquecimento sem causa, desde que se considere que o contratado estava de boa-fé e que não se configure prescrição, o que também deve ser apurado pela SESPA³.

3 Nota-se que o art. 206, § 3º, inciso IV, do vigente Código Civil, prevê que prescreve em 3 (três) anos a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa.

³ Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.



Manifestação n. 002/2010:

Na ocasião em que a ENAL provocou a Administração Pública, em 2002, ainda não vigorava o novo Código Civil, daí porque deve-se considerar como prazo prescricional para o caso o previsto no Decreto 20.910/32, e não o prazo trienal previsto no art. 206, § 3º, IV do CC.

Desse modo, no ano de 2002 a ENAL provocou a suspensão da prescrição, devendo-se aplicar, no presente caso, o disposto no art. 4º, parágrafo único do Decreto 20.910/32:

Art. 4º. Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.

Verifica-se, portanto, que uma vez provocada a Administração Pública, como se deu, no caso, em 2002, fica suspenso o curso da prescrição durante o período de análise e estudo da dívida.

Ocorre, porém, que não há como se afastar, no caso dos autos, a aplicação da prescrição quinquenal, prevista no art. 1º do Decreto Federal nº 20.910/1932.

Manifestação n. 142/2018:

Considerando que não foram apresentados fatos e/ou elementos que demonstrem que a prescrição chegou a ser interrompida, em algum momento, conclui-se que as faturas que venceram nos anos de 2010 e 2011 encontram-se prescritas, já que a cobrança foi feita após o lapso temporal de 5 (cinco) anos.

Portanto, de plano, ressalta-se que a PGE não deverá pagar as faturas vencidas em 2010 e 2011, por terem serem sido atingidas pela prescrição.

Conclusão Parcial: Antes do pagamento deverá ser averiguado se o pedido de indenização do serviço é tempestivo, ou seja, se não foi atingido pelos efeitos da prescrição, observando-se o Decreto n. 20.910/1932, que estabelece o prazo de 05 (cinco) anos para cobrança de dívidas em face da Administração Pública, contados da data do ato ou fato do qual se originarem, *in casu*, a ausência de pagamento na data devida, após a prestação do serviço, observada em qualquer hipótese, eventuais interrupções como destaca a Manifestação n. 142/2018.



Referências: Parecer n. 116/2009. Manifestação n. 002/2010-PGE. Manifestação n. 013/2010-PGE. Manifestação n. 142/2018-PGE.

2.7 Necessidade de apuração de responsabilidade

Ainda que seja dever da Administração Pública realizar o pagamento de bens ou serviços adquiridos de particulares de boa-fé, mesmo que decorrente da não observância do dever de licitar, sob pena de enriquecimento ilícito do ente público, há de se asseverar 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.

Com efeito, esta PGE já salientou, em diversas oportunidades, a necessidade de instauração de um procedimento que visa apurar a responsabilidade pela contratação verbal. Vejamos:

Manifestação nº 013/2010-PGE:

Outrossim, é dever da Administração promover a responsabilidade de quem deu causa à nulidade. Vale dizer: a conduta dos agentes públicos responsáveis pelos contratos verbais inválidos deve ser regularmente apurada, a fim de que gerem a responsabilização disciplinar, civil e penal junto às instâncias competentes.

No mesmo sentido, a Advocacia-Geral da União firmou a Orientação Normativa nº 04, de 01.04.2009:

"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."



Assim sendo, a administração deverá instaurar sindicância (quando não estiverem evidentes os autores da conduta) ou processo administrativo disciplinar (quando restar evidenciado o autor da conduta), conforme o caso, para apurar as responsabilidades do servidor que deu causa à nulidade encontrada, observado o prazo prescricional para abertura do procedimento, conforme estabelecido no RJU.

Conclusão Parcial: A Administração deverá promover a devida apuração de responsabilidades pelo contrato nulo dos agentes públicos envolvidos na contratação verbal.

Referências: Parecer n. 002/2014. Manifestação n. 013/2010-PGE.

3 CONCLUSÃO

Esses os entendimentos já firmados pela PGE/PA acerca da nulidade dos contratos verbais, os quais devem ser uniformemente aplicados pela Administração Estadual:

- a) De acordo com a Lei n. 8666/93 é nulo de pleno direito o contrato verbal firmado com a Administração. Contudo, a declaração de nulidade não exonera o ente público do pagamento dos serviços efetivamente executados, por força do princípio da vedação ao enriquecimento sem causa;
- b) A nova lei n. 14.133/2021 prevê como regra a nulidade do contrato verbal e do dever de indenizar, mas admite duas hipóteses excepcionais de contratos verbais legítimos, no art. 95, §2º: 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), ocasião em que o regime adotado será de adiantamento/suprimento de fundos;
- c) Dispõe ainda a NLLC que a nulidade operará retroativamente,



impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos, mas caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.:

- d) Não obstante a lei reconhecer o efeito *ex tunc* da declaração de nulidade do contrato, o administrador público poderá prever modulação de efeitos do ajuste verbal, com vistas à continuidade da atividade administrativa, observado o prazo legalmente previsto;
- e) A invalidação da contratação deve ser precedida de processo administrativo, seguindo-se as orientações da Lei n. 14.133/21, por meio do devido processo legal, caso em que os serviços efetivamente executados deverão, não obstante a nulidade da contratação verbal, ser indenizados pela Administração, por força do princípio da vedação ao enriquecimento ilícito, em maior ou menor intensidade, dependendo do elemento subjetivo da contratada (boa ou má-fé);
- f) Nestes casos, recomenda-se que o processo de invalidação seja instruído com a seguinte documentação:
 - f.1 Cópia do contrato expirado, se havia contrato;
 - f.2 Certificação da entrega do bem ou fornecimento do serviço;
 - f.3 Justificativa da imprescindibilidade do produto/serviço;
 - f.4 Justificativa do preço e verificação de sua compatibilidade com os valores praticados no mercado à época da prestação do serviço (economicidade);
 - f.5 Manifestação fundamentada quanto à boa-fé do contratado, ou de não ter ele concorrido para a nulidade do contrato, pois, conforme preceitua o art. 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;
 - f.6 Dotação orçamentária e programação financeira suficientes



para empenho e pagamento do valor no orçamento respectivo;

f.7 Verificação de que o crédito não está sendo reclamado judicialmente;

f.8 Ausência de transcurso de mais de 5 (cinco) anos desde a data da entrega da mercadoria/conclusão do serviço (não ocorrência de prescrição);

f.9 Reconhecimento expresso da dívida pela autoridade competente;

- g) Caso seja hipótese de modulação de efeitos, deve-se agregar despacho da autoridade competente justificando a necessidade de continuidade do serviço público e o prazo futuro de eficácia, de até 06 meses, prorrogável por igual período, visando nova contratação regular;
- h) Os serviços realizados, decorrentes de contrato verbal declarado nulo e não pagos pela Administração, devem ser remunerados;
- i) Antes do pagamento deverá ser averiguado se o pedido de indenização do serviço é tempestivo, ou seja, se não foi atingido pelos efeitos da prescrição, observando-se o Decreto n. 20.910/1932, que estabelece o prazo de 05 (cinco) anos para cobrança de dívidas em face da Administração Pública, contados da data do ato ou fato do qual se originarem, *in casu*, a ausência de pagamento na data devida, após a prestação do serviço, observada em qualquer hipótese, eventuais interrupções como destaca a Manifestação n. 142/2018;
- j) a administração deverá instaurar sindicância (quando não estiverem evidentes os autores da conduta) ou processo administrativo disciplinar (quando restar evidenciado o autor da conduta), conforme o caso, para apurar as responsabilidades do servidor que deu causa à nulidade encontrada, observado o prazo prescricional para abertura do procedimento, conforme estabelecido na LEPA.



PGE

Procuradoria
Consultiva

À consideração superior.

Belém, 16 de julho de 2024.

(assinado eletronicamente)

GISELLE BENARROCH BARCESSAT FREIRE

Procuradora do Estado do Pará

Proposta de indexação: Contrato verbal. Nulidade. Indenização. Boa-fé.
Prescrição. Modulação de efeitos. Apuração de responsabilidades.



Processo n° 2024.02.025258 / 2024/476349

Interessado: PGE - Procuradoria-Geral do Estado do Pará

Assunto: Contrato Administrativo

Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado,

Ratifico o Parecer Referencial exarado pela Procuradora titular, consolidando teses jurídicas sobre o tema: Contrato verbal, nulidades e seus efeitos.

É como submeto à apreciação e aprovação de V. Exa..

Em 10 de setembro de 2024

assinado eletronicamente

Carla Nazaré Jorge Melém Souza

Procuradora-Chefe Consultiva



Processo n. 2024.02.025258 / 2024/476349

Interessado PGE - Procuradoria-Geral do Estado do Pará

Assunto Contrato Administrativo

Sra. Procuradora-Chefe da Procuradoria Consultiva,

1. Trata-se de Parecer Referencial elaborado pela Procuradora do Estado Giselle Freire, que tem por objeto abordar a posição doutrinária e jurisprudencial, além dos entendimentos pacificados nesta PGE, sobre a nulidade de contratação verbal no âmbito da Administração Pública e seus efeitos.
2. A peça foi ratificada pela Chefia.
3. Aprovo o Parecer Referencial n. 000010/2024.
4. Encaminho-lhe os autos para providências cabíveis na aprovação de Pareceres Referenciais.

Em 07 de novembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

ADRIANA FRANCO BORGES GOUVEIA
Procuradora-Geral Adjunta Administrativa



CONTRATAÇÃO VERBAL

LISTA DE CONFERÊNCIA PARA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

1. ANÁLISE PRELIMINAR

LEGISLAÇÃO	AÇÃO	ATENDIDO?	SEQ.
Art. 147 da Lei Federal 14.133/2021	<p>1.1. Identificar a irregularidade.</p> <p>A existência de prestação de serviço ou fornecimento de bens sem respaldo contratual pode ser constatada por qualquer servidor, de ofício ou por provocação do contratado.</p> <p>A constatação deve ser formalizada via Processo Administrativo Eletrônico (PAE), com informações suficientes para identificar a contratação verbal.</p>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
	<p>1.2. Encaminhar ao setor técnico responsável, de acordo com o objeto da contratação verbal.</p>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	

2. ANÁLISE TÉCNICA

LEGISLAÇÃO	AÇÃO	ATENDIDO?	SEQ.
Art. 149 da Lei Federal 14.133/2021	<p>2.1. Instruir o processo.</p> <p>O processo deve ser instruído com a documentação necessária para análise acerca da prestação do serviço ou fornecimento de bens.</p> <p>Em se tratando de obras, por exemplo, a medição deve ser providenciada. Se tratando de serviços que continuaram a ser prestados após o fim da vigência do contrato, o instrumento e aditivos devem ser juntados.</p> <p>Caso se entenda necessário, a empresa fornecedora pode ser notificada para se manifestar e/ou juntar documentos complementares.</p>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
	<p>2.2. Atestar a entrega do bem ou fornecimento do serviço.</p> <p>O atesto deve ser feito por servidor público com conhecimento técnico acerca do objeto da contratação verbal.</p>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	



PGE

Gabinete do
Procurador-Geral do Estado

	<p>2.3. Justificar a contratação verbal.</p> <p>Devem ser aferidos os motivos que resultaram na contratação verbal, sem adoção do procedimento regular de contratação.</p>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
	<p>2.4. Verificar a existência de boa-fé do contratado.</p> <p>Deve ser verificado se o contratado concorreu para a nulidade, posto que, caso se identifique que houve má-fé, não é cabível o pagamento pelo serviço ou fornecimento.</p>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
	<p>2.5. Atestar a compatibilidade do preço do serviço ou fornecimento.</p> <p>O preço a ser pago ao contratado deve estar compatível com os valores praticados no mercado à época da prestação do serviço ou fornecimento.</p> <p>Podem ser utilizados os parâmetros estabelecidos no Decreto Estadual 2.734/2022.</p> <p>Em se tratando de serviço prestado após fim da vigência contratual, o preço do contrato deve ser observado.</p>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
	<p>2.6. Verificar a disponibilidade orçamentária.</p>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
	<p>2.7. Elaborar minuta de Termo de Reconhecimento de dívida.</p> <p>O Termo deve identificar o serviço prestado ou o bem fornecido e conter cláusula de quitação plena.</p>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Art. 53, §4º, da Lei Federal 14.133/2021	<p>2.8. Enviar o processo para análise jurídica.</p> <p>Antes da deliberação pela autoridade, o processo deverá ser encaminhado para análise jurídica e aprovação da minuta.</p> <p>Deve ser verificada a incidência ou não de prescrição em relação ao pagamento da dívida.</p>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	



3. FASE DECISÓRIA

LEGISLAÇÃO	AÇÃO	ATENDIDO?	SEQ.
Art. 148 e 149 da Lei Federal 14.133/2021	<p>3.1. Declarar a nulidade da contratação verbal. A deliberação acerca da nulidade da contratação deve abranger os seguintes aspectos, com base na análise técnica:</p> <ul style="list-style-type: none"> [a] a existência de boa-fé ou não do contratado; [b] o reconhecimento de dívida e o seu valor; [c] autorização para pagamento. <p>Excepcionalmente, de forma fundamentada e visando a continuidade da atividade administrativa, se necessário, poderá ser deliberado que a nulidade só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez.</p>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
	3.2. Determinar a apuração de responsabilidade.	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
	3.3. Assinar o Termo de Reconhecimento de Dívida.	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	



ASSINATURAS

Número do Protocolo: 2024/2450293

Anexo/Sequencial: 8

Este documento foi assinado eletronicamente na forma do Art. 6º do Decreto Estadual Nº 2.176, de 12/09/2018.

Assinatura(s) do Documento:

Assinado eletronicamente por: Fabiola Ribeiro Soares, CPF: ***.793.732-**

Em: 27/02/2025 11:51:38

Aut. Assinatura: eda5ac80c6513cd92bb4e91b0f1ac81178bd6d34ffd31b1dfe48d95686e82a65



Identificador de autenticação: e21e1ab8-edc2-4af3-8e8d-f0e9f5ca2d61
Confira a autenticidade deste documento em
<https://www.sistemas.pa.gov.br/validacao-protocolo>