



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº:	07.2024
ORIENTADOS:	Todas as entidades da Administração Direta e Indireta do Município.
PROVIDÊNCIAS:	Conhecimento. Orientação Técnica de Caráter Geral referente às despesas pagas a título de Indenizações, revisada com integração de normas do MCASP, Jurisprudência e Art. 173 Decreto 81/2023.

Versão: 07.01

Data: 01/06/2026

Orientação Técnica de Caráter Geral referente às despesas pagas a título de Indenizações.

Várzea Grande – MT

2026





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUMÁRIO

1. Introdução.....	3
2. Objetivo e Escopo.....	4
3. Fundamentação legal.....	5
4. Princípios aplicáveis.....	6
5. Do dever de licitar.....	7
5.1 Análise do Dever Constitucional e Legal de Licitar.....	7
5.2 Exceções Legais à Licitação.....	9
5.3 Consequências da Contratação Irregular.....	9
5.4 Nulidade Contratual e seus Efeitos.....	9
6. Dos pagamentos realizados a título de indenização	12
6.1 Natureza jurídica.....	12
6.2 Das condições para empenho e pagamento em processo indenizatório.....	12
6.3 Requisitos para o pagamento indenizatório.....	13
6.4 Hipóteses de não cabimento.....	14
7. Do empenho “a posteriori”	14
8. Do delito contra a Administração.....	16
9. Da apuração de responsabilidades.....	17
9.1 Objeto da apuração.....	17
9.2 Procedimentos de apuração.....	18
10. Da prescrição.....	18
11. Da instrução processual.....	19
11.1 Checklist detalhado (requisitos do Decreto Municipal nº 81/2023).....	19
11.2 Fluxo da instrução processual.....	22
12. Das considerações finais e orientações	22
12.1 Orientações gerais.....	23
12.2 Vigência.....	24



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

1. INTRODUÇÃO

CONSIDERANDO que a Controladoria Geral do Município, Órgão Central do Controle Interno Municipal, além das responsabilidades previstas no art. 74 da Constituição Federal, também possui a incumbência de assessorar a Administração Municipal, mediante a emissão de orientações, relatórios, pareceres e demais instrumentos previstos na legislação, nos aspectos relacionados aos controles internos e externos, como também quanto à legalidade e responsabilidade fiscal da gestão dos recursos públicos no âmbito do Poder Executivo;

CONSIDERANDO a publicação do Decreto nº 81 de 29 de dezembro de 2023 que dispõe sobre a regulamentação da Lei Nacional nº 14.133/2021 no âmbito da administração pública do município de Várzea Grande, direta e indireta, a qual estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas e, dá outras providências;

CONSIDERANDO a emissão da Ordem de Serviço nº 002/2026, expedida pela Controladora Geral do Município e visando cumprir a missão institucional da Controladoria Geral do Município que é de zelar pela legalidade, moralidade e principalmente pela eficiência e economicidade de todos os atos da administração municipal, emitimos a Revisão da Orientação Técnica.

O presente documento tem como objetivo ORIENTAR as entidades da Administração Direta e Indireta do Município para que não incorram em irregularidades no pagamento de despesas públicas sem o devido procedimento licitatório, ou sem cobertura contratual, ou sem prévio empenho, onde os desembolsos são feitos, de forma inadequada, a título de indenização.





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

2. OBJETIVO E ESCOPO

A presente Orientação Técnica tem por objetivo estabelecer diretrizes uniformes e critérios técnicos para a instrução, análise e pagamento de despesas públicas realizadas sem a devida cobertura contratual, bem como para a formalização de pagamentos a título indenizatório¹ no âmbito da Administração Pública Municipal. A orientação abrange todas as entidades da Administração Direta e Indireta do Município.

Aplica-se a todo e qualquer processo administrativo que envolva reconhecimento de dívida, indenização a terceiros, pagamento de serviços ou fornecimentos realizados sem contrato formal, e demais hipóteses de despesa pública desprovida de cobertura contratual válida e eficaz.

Esta orientação não se aplica a despesas regulares com cobertura contratual vigente, as quais devem observar os procedimentos ordinários de execução contratual.

¹ Nota: A finalidade precípua da orientação é assegurar que todo pagamento indenizatório seja precedido de regular instrução probatória, fundamentação jurídica explícita e comprovação inequívoca do efetivo recebimento da contraprestação ou da ocorrência do dano, em estrita observância ao princípio da legalidade e à disciplina contábil aplicável às despesas públicas.





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A presente orientação técnica fundamenta-se no ordenamento jurídico brasileiro, com especial destaque para os seguintes diplomas legais e normativos:

Base Legal	Dispositivo	Incidência
Constituição Federal	Art. 37, caput e §6º	Princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; responsabilidade objetiva do Estado.
Lei nº 14.133/2021	Arts. 5º, 11, 73, 74, 75, 95, 149 e 178	Dever de licitar, hipóteses de dispensa, inexigibilidade, e contratos administrativos; Nulidade contratual; Apuração de responsabilidade; Crime de dispensa indevida de licitação.
Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)	Arts. 15 e 16	Geração de despesas
Lei nº 4.320/1964	Arts. 58, 62, 63 e 64	Fases da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento; princípio do empenho prévio
Decreto nº 20.910/1932	Art. 1º	Prescrição quinquenal das dívidas passivas da Fazenda Pública
Lei nº 8.429/1992	Art. 10	Improbidade administrativa
Código Civil	Arts. 884 a 886; Art. 186 c/c art. 927	Enriquecimento sem causa; pagamento indevido; boa-fé objetiva. Definição de ato ilícito; Dever de indenizar.
Decreto Municipal nº 81/2023	Arts. 8º, 12. 92 e Art. 173	Instrução processual de pagamentos indenizatórios; documentos obrigatórios; responsabilidades



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Lei nº 1.164/1991	Art. 158	Apuração de responsabilidade funcional.
-------------------	----------	---

4. PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

A análise de processos de pagamento indenizatório deve observar, cumulativamente, os seguintes princípios:

Princípio	Dispositivo
Princípio da Legalidade	Nenhum pagamento pode ser efetuado sem expressa previsão legal ou sem que a despesa tenha sido regularmente autorizada pelo ordenador de despesas. A legalidade exige que o fundamento jurídico do pagamento seja explícito e compatível com a natureza da despesa.
Princípio da Supremacia do Interesse Público	A Administração deve buscar a solução que melhor atenda ao interesse público, ponderando o custo-benefício da regularização da despesa, a economicidade e a necessidade de responsabilização dos agentes que deram causa à irregularidade.
Princípio da Boa-Fé Objetiva (art. 422 do CC)	A boa-fé objetiva deve ser aferida à luz do comportamento padrão esperado de um gestor público diligente. A presunção é de boa-fé, mas pode ser afastada diante de evidências de dolo, má-fé ou desídia grave. A demonstração da efetiva prestação do serviço ou fornecimento do bem, aliada à ausência de indícios de superfaturamento ou favorecimento, são





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

	indicadores relevantes para a manutenção da presunção de boa-fé.
Princípio da Vedação ao Enriquecimento Ilícito da Administração	A Administração não pode se beneficiar de serviços ou fornecimentos efetivamente recebidos sem contraprestação, sob pena de enriquecimento ilícito. O pagamento indenizatório, nesse contexto, é a forma de restabelecer o equilíbrio patrimonial, desde que comprovado o efetivo recebimento e respeitados os requisitos desta orientação.
Princípio da Prescrição Quinquenal	Nos termos do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, as dívidas passivas da Fazenda Pública prescrevem em cinco anos contados da data do fato gerador. A análise da prescrição é obrigatória em todo processo de pagamento indenizatório, devendo ser verificada de ofício pelo órgão instrutor.

5. DO DEVER DE LICITAR

5.1 Análise do Dever Constitucional e Legal de Licitar

A regra matriz da atividade administrativa é a realização de licitação prévia, nos termos do art. 37, XXI da Constituição Federal e do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

CF, art. 37.

[...]

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 estabelecem 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. (grifo nosso)





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Lei nº 14.133/2021, art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Marçal Justen Filho ensina que *“a licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional e sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica”*²;

Dessa forma, é primordial, para a realização de despesas pela Administração Pública com aquisição de bens e serviços, que seja formalizada a contratação do fornecedor ou prestador de serviço mediante a realização de procedimento licitatório prévio e adequado ao objeto e ao valor da contratação, ou, se for o caso, do procedimento adequado à dispensa ou inexigibilidade de licitar.

Observa-se, ainda, que de acordo com a Cartilha de "Classificação de Irregularidades" aprovada pela Resolução Normativa nº 2/2025-PP, o Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT) considera irregularidade grave a não implementação de processos e estrutura das contratações:

GB 09. Licitação/Contratação Direta (Grave). Ineficiência na governança das contratações, devido a não implementação de processos e estrutura, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos (art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021).

² JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo, 11. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 481.





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

5.2 Exceções Legais à Licitação

Em algumas hipóteses autorizadas pela Lei de Licitações, os serviços ou produtos podem ser contratados diretamente dos fornecedores, sem necessidade de prévia licitação. Estas exceções estão contempladas na Lei nº 14.133/21 como dispensa de licitação (art. 75) e inexigibilidade de licitação (art. 74).

Portanto, a regra consagrada no ordenamento jurídico brasileiro, aplicado ao setor público é o dever de licitar, não tendo o administrador público discricionariedade quanto a sua aplicação, sendo as únicas exceções as previstas na Lei.

5.3 Consequências da Contratação Irregular

A contratação irregular (sem licitação quando exigida) gera nulidade do ato, podendo implicar:

- Nulidade do contrato (Lei 14.133/2021, art. 149);
- Ressarcimento ao erário pelo agente público causador (Lei 14.133/2021, art. 73³);
- Improbidade administrativa (Lei 8.429/1992);
- Crime de dispensa indevida de licitação (Lei 14.133/2021, art. 178 acrescido do art. 337-E do Código Penal)

5.4 Nulidade Contratual e seus Efeitos

A Lei 14.133/2021 prevê que, em caso da ocorrência de nulidade contratual, o fornecedor ou o prestador de serviço deverá ser indenizado pelo serviço prestado ou fornecimento de material já entregue, justificando assim o pagamento por indenização. O art. 149 da lei de licitações assim assevera:

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

³ **Art. 73.** Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

regularmente comprovados, **desde que não lhe seja imputável**, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa. (G.N)

Logo, o fornecimento de bem ou a prestação de serviços sem cobertura contratual consubstancia-se em afronta ao art. 95, §2º da Lei 14.133/2021, de forma que teríamos um contrato NULO, porque não haveria instrumento legitimando o seu cumprimento.

Art. 95, §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).

Frisa-se, que a exceção contida no §2º do art. 95 não autoriza a realização ordinária de despesas mediante contratações verbais, sendo cabível apenas para despesas excepcionais.

Dessa forma, o pagamento por indenização representa medida excepcional, considerando-se por regra, ser nula e de nenhum efeito a contratação verbal com a Administração Pública, e devendo os gestores públicos observarem os ditames da Lei nº 14.133/2021, as disposições da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei nº 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro) no que concerne às aquisições de bens e contratações de serviços, afim de assegurar o planejamento e a responsabilidade no trato de receitas e despesas públicas.

No tocante a nulidade contratual e o dever de pagamento por parte da Administração, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) assim se posicional:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MÁ-FÉ, NULIDADE DO CONTRATO. DEVER DE INDENIZAR POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DO ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA DESPROVIDO. 1. **É pacífico nesta Corte, que embora o contrato realizado com a Administração Pública seja nulo, por ausência de prévia licitação, o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da Administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade.** (AgRg no Ag 1.056.922/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 11.3.2009; AgInt no REsp. 1.410.950/SC, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 3.2.2017).









CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

93. Indenizações e Restituições Despesas orçamentárias com indenizações, exclusive as trabalhistas, e restituições, devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive devolução de receitas quando não for possível efetuar essa devolução mediante a compensação com a receita correspondente, bem como outras despesas de natureza indenizatória não classificadas em elementos de despesas específicos.

Da definição extrai-se que a classificação orçamentária da despesa deve observar, sempre que possível, a correlação entre o objeto do gasto (material de consumo, serviços, bens móveis etc.) e o elemento de despesa específico correspondente.

Nesse sentido, consoante os exemplos constantes do próprio MCASP, as despesas decorrentes de prestação de serviço ou aquisição de produto realizadas no exercício, ainda que eventualmente eivadas de vício de legalidade, desde que conhecido o objeto do gasto, devem ser empenhadas no elemento específico pertinente à natureza da despesa, e não no elemento 93 – Indenizações e Restituições.

6.3 Requisitos para o Pagamento Indenizatório

Consoante já asseverado, o pagamento indenizatório, embora juridicamente possível em caráter excepcional, não elide o dever de planejamento e de licitação prévia, devendo a sua adoção restringir-se a situações extraordinárias e devidamente comprovadas, sob pena de violar os princípios da legalidade, economicidade e eficiência que regem a gestão pública.

Assim, torna relevante alertamos aos gestores e demais agentes públicos que a indenização é exceção à regra do ordenamento jurídico brasileiro, não obstante, caso a Administração Pública tenha que realizar pagamento a título de ressarcimento/indenização, o processo deverá observar os seguintes requisitos:

- a. O serviço, bem ou direito deve ter sido efetivamente prestado, entregue ou constituído;
- b. Deve haver comprovação documental robusta (notas fiscais, recibos, relatórios de fiscalização, atesto de recebimento);
- c. Reconhecimento expresso da dívida pela autoridade competente;
- d. Manifestação fundamentada quanto à boa-fé do credor, ou de não ter ele concorrido para a nulidade do contrato;





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- e. O crédito não pode estar sendo reclamado judicialmente;
- f. Os preços devem ser compatíveis com os valores praticados no mercado à época da compra do bem ou da prestação do serviço;
- g. A dotação orçamentária deve ser suficiente e disponível;
- h. O prazo prescricional (5 anos) não pode ter sido ultrapassado.
- i. Deve ser instaurado processo de apuração de responsabilidade, objetivando averiguar os fatos que a ocasionaram, e a eventual responsabilização dos servidores que deram causa, seja por ação ou omissão.

6.4 Hipóteses de Não Cabimento

Não cabe pagamento a título indenizatório nas seguintes hipóteses:

- a. Quando o serviço ou fornecimento não tiver sido efetivamente prestado ou recebido;
- b. Quando o valor cobrado for manifestamente superior ao de mercado e não houver justificativa aceitável;
- c. Quando houver indícios de fraude, conluio ou má-fé do contratado;
- d. Quando o credor ingressar judicialmente para requerer o pagamento do serviço ou fornecimento.
- e. Quando o direito ao pagamento estiver prescrito (art. 1º do Decreto nº 20.910/1932);

7. DO EMPENHO "A POSTERIORI"

A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 60, estabelece que "é vedada a realização de despesa sem prévio empenho". A regra é absoluta e visa garantir o equilíbrio orçamentário e financeiro, evitando que despesas sejam contraídas sem a devida programação orçamentária. Com efeito, o conceito de empenho pressupõe anterioridade. O empenho é *ex ante*, ou seja, anterior à realização da despesa, pois, pelo conceito da Lei nº 4.320/64, não há empenho *a posteriori*.

Nesse sentido, a Resolução Normativa nº 2/2025-PP do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT) que aprovou a sexta edição da Cartilha de "Classificação de





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Irregularidades considera irregularidade moderada a realização de despesa sem prévio empenho.

JC 11. Despesa (Moderada). Despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei nº 4.320/1964).

Embora o TCE-MT classifique a realização de empenho *a posteriori* como irregularidade de gravidade moderada, a recorrência dessa prática evidencia fragilidade nos controles internos das unidades e afronta aos preceitos estabelecidos na legislação aplicável, especialmente ao princípio da prévia emissão do empenho. Dessa forma, sua ocorrência deve ser rigorosamente evitada, mediante o fortalecimento dos mecanismos de planejamento, controle e conformidade dos procedimentos administrativos.

Por disposição expressa do § 4º do art. 16 da LRF, constitui condição prévia para licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, sob pena de a geração de despesas ou assunção de obrigações serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público (art. 15) que o processo administrativo esteja devidamente instruído com:

- a. a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- b. a declaração do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, a falta de processo licitatório ou da devida prorrogação contratual enseja a inexistência de vínculo regular. Logo, caso tenham sido prestados serviços ou fornecidos bens sem empenho e/ou sem base contratual, a relação formada não encontra fundamento legal.

Contudo, não obstante a inexistência de um vínculo regular, tal nulidade não dispensa a Administração da obrigação de pagar pelos serviços efetivamente prestados ou bens efetivamente entregues, mesmo sem base contratual, podendo o pagamento ser realizado à título de ressarcimento ou indenização, sob pena de configurar o enriquecimento sem causa, ou ilícito, por parte da Administração (art. 149, Lei nº 14.133/2021).





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Por fim, conclui-se que o empenho *a posteriori* não regulariza a irregularidade da contratação sem licitação. Ele apenas formaliza contabilmente a obrigação. A apuração de responsabilidades pela ausência de licitação deve prosseguir em processo autônomo, independentemente do pagamento da indenização.

8. DO DELITO CONTRA A ADMINISTRAÇÃO

Os pagamentos realizados sob a rubrica de indenização, quando decorrentes da ausência de procedimento formal de contratação, configuram burla ao dever de licitar. Tal prática vulnera os princípios da legalidade e da impessoalidade insculpidos no caput do art. 37 e no inciso XXI da Constituição Federal, bem como as diretrizes estabelecidas no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, ressalta-se que o reconhecimento de despesa indenizatória não se confunde, nem substitui, as hipóteses de dispensa de licitação previstas no diploma legal vigente. Estas últimas exigem rito processual próprio e o cumprimento de requisitos cumulativos de instrução para sua plena eficácia e validade jurídica, pressupostos estes inexistentes na via meramente indenizatória.

A ausência do devido processo licitatório para contratação de serviços ou fornecimentos pode configurar, em tese, o crime de dispensa ou inexigibilidade indevida de licitação, tipificado no art. 337-E⁴ do Código Penal, incluído pelo art. 178 da Lei nº 14.133/2021. Tipificam o crime:

- a. dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses legais;
- b. deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou inexigibilidade;
- c. contratar verbalmente com a Administração, nos casos em que a lei exige contrato escrito.

⁴ **Art. 178**

“CAPÍTULO II-B DOS CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Contratação direta ilegal

Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Além disso, a conduta pode configurar improbidade administrativa, conforme prevê o art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), sujeita o agente a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil equivalente ao valor do dano e ressarcimento integral do dano.

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Ressalte-se que inexistem princípios constitucionais ou legais na Administração Pública que autorizem a omissão do procedimento licitatório, ainda que sob alegação de urgência ou celeridade. Nesse contexto, impõe-se a apuração de responsabilidade de todos os agentes públicos que, no exercício de suas atribuições, autorizarem, ordenarem ou executarem despesas não precedidas de licitação, bem como aqueles que efetuarem pagamentos sem cobertura contratual adequada. Tal conduta configura irregularidade de natureza gravíssima, passível de sanções disciplinares e ressarcimento ao erário.

9. DA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

A apuração de responsabilidades é obrigatória em todo caso de pagamento indenizatório e deve ser conduzida em processo administrativo próprio. O art. 149 da Lei nº 14.133/2021 e arts. 158 e seguintes da Lei nº 1.164/1991⁵ estabelecem o dever de apuração de responsabilidade funcional.

9.1 Objeto da Apuração

A apuração deve abranger, no mínimo, os seguintes aspectos:

- Identificação do agente público que autorizou a realização da despesa sem contrato ou que deixou de adotar as providências para formalização da contratação;
- Identificação do agente público que recebeu o bem ou serviço e atestou a execução, sem a regular cobertura contratual;
- Análise do dolo ou culpa de cada agente envolvido;

⁵ Lei nº 1.164/1991 Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas Municipais e dá outras providências.





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- d. Avaliação do dano ao erário, se houver (por exemplo, pagamento de preço superior ao de mercado);
- e. Proposição de sanções administrativas, cíveis e criminais, conforme a gravidade da conduta.

9.2 Procedimento de Apuração

A apuração dos fatos será conduzida por Comissão de Sindicância constituída por ato de autoridade competente, conforme previsto na legislação municipal.

Ressalte-se que a autoridade administrativa competente que, diante de indícios de irregularidade, deixar de determinar a instauração de procedimento administrativo disciplinar ou investigatório incorre em omissão funcional, sujeitando-se à responsabilização administrativa, civil e penal pelos danos causados ao erário e à administração pública.

O procedimento observará o rito do Processo Administrativo Disciplinar (PAD), com contraditório e ampla defesa. A conclusão da apuração deve ser encaminhada à Controladoria Geral para ciência e ao Tribunal de Contas, se for o caso, nos termos da legislação aplicável.

O processo de apuração é autônomo e independe do resultado do pagamento indenizatório, ou seja, mesmo que o pagamento não seja autorizado, a apuração prossegue.

10. DA PRESCRIÇÃO

Comprovada a prestação do serviço ou a entrega do bem pelo credor e a inadimplência da Administração, a análise da tempestividade do pedido constitui pressuposto essencial ao deferimento do pagamento, devendo-se verificar se a pretensão não foi atingida pelos efeitos da prescrição.

De acordo com o art. 1º e 5º do Decreto nº 20.910/1932, o direito do particular de pleitear o pagamento indenizatório prescreve em cinco anos, contados da data em que o





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

serviço foi prestado ou o bem foi fornecido, ou, na impossibilidade de precisão, da data do recebimento pela Administração.

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.

[...]

Art. 5º Não tem efeito de suspender a prescrição a demora do titular do direito ou do crédito ou do seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados ou o fato de não promover o andamento do feito judicial ou do processo administrativo durante os prazos respectivamente estabelecidos para extinção do seu direito à ação ou reclamação.

A prescrição deve ser verificada de ofício pelo órgão instrutor, antes de qualquer providência de pagamento. Constatada a prescrição, o processo será arquivado com fundamentação explícita e o interessado será cientificado.

Não cabe pagamento indenizatório após o transcurso do prazo prescricional, ressalvada a hipótese de decisão judicial transitada em julgado que reconheça o direito ou declare a nulidade do prazo prescricional. Em caso de dúvida quanto à ocorrência da prescrição, os autos deverão ser encaminhados à Procuradoria Geral do Município para análise jurídica.

11. DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

A instrução processual dos pedidos de pagamento indenizatório deve observar os requisitos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 81/2023, bem como os parâmetros técnicos definidos nesta orientação.

11.1 Checklist Detalhado (requisitos da Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 81/2023)

O processo de pagamento indenizatório deve conter, obrigatoriamente, os documentos relacionados a seguir:





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Item	Documento	Fundamento	Responsável pela Juntada
1	Pedido de indenização ou ressarcimento, com qualificação completa e descrição do serviço prestado.	Art. 173, I	Área técnica da unidade demandante
2	Nota fiscal ou documento fiscal equivalente.	Art. 173, I	Área técnica da unidade demandante
3	Documentos de habilitação jurídica do requerente.	Art. 173, II	Área técnica da unidade demandante
4	Justificativa fundamentada do responsável pela unidade demandante, demonstrando os motivos do pagamento por indenização.	Art. 173, IV	Responsável pela unidade demandante
5	Atesto de recebimento do serviço/bem pelo servidor responsável.	Art. 173, IV, a	Fiscal do contrato/serviço
6	Reconhecimento expresso da dívida, com discriminação do seu valor e declaração de que a pessoa física ou jurídica solicitante não agiu de má fé.	Art. 173, IV, b e c	Responsável pela unidade demandante
7	Pesquisa de preços (nos moldes do art. 23 da Lei nº 14.133/2021)	Art. 173, V	Área de compras
8	Comprovante de disponibilidade orçamentária e financeira (nos termos do art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000).	Art. 173, VI	Secretaria de Planejamento



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

9	Autorização do ordenador de despesa sobre o pedido de indenização ou ressarcimento (Termo de Reconhecimento de Dívida)	Art. 173, VIII	Ordenador de despesa
10	Termo de Ajustes de Contas (contendo os requisitos previstos no Decreto 81/2023)	Art. 173, IX	Ordenador de despesa
11	Certidões de regularidade fiscal e trabalhista (Federal, Estadual, Municipal)	Art. 92	Credor
12	Parecer jurídico da Procuradoria sobre o cabimento da indenização ou ressarcimento.	Art. 173, VII	Procuradoria Geral do Município
13	Processo de apuração de responsabilidade funcional dos agentes públicos envolvidos na realização de despesa sem cobertura contratual.	Art. 149 da Lei nº 14.133/21	Ordenador de despesa
14	Termo de verificação de que o objeto do processo indenizatório não está sendo reclamado judicialmente.	Art. 5º da Lei nº 14.133/21 ⁶	Área jurídica da unidade demandante

Além dos documentos obrigatórios listados acima, também deverá constar no processo:

Item	Documento	Fundamento	Responsável pela Juntada
1	Termo de verificação de prescrição.	Art. 1º do Decreto nº 20.910/32	Área jurídica da unidade demandante

⁶ **Art. 5º.** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios [...] da segurança jurídica





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

11.2 Fluxo da Instrução Processual

O processo de pagamento indenizatório observará o seguinte fluxo:

1. **Instrução Primária:** A área técnica autua o processo com a documentação inicial (itens 1 a 14), elabora relatório descritivo dos fatos, indica o fundamento jurídico do pagamento e submete à assessoria jurídica.
2. **Análise Jurídica:** A Procuradoria Jurídica emite parecer sobre a legalidade e a viabilidade do pagamento, devendo-se observar o disposto no Parecer Referencial nº 002/2026/PGM/VG⁷
3. **Decisão:** O ordenador de despesas decide sobre a autorização do pagamento, reconhecendo a dívida, indicando o valor, a indicação dos recursos orçamentários e as condições de pagamento.
4. **Formalização Contábil:** O setor competente emite a nota de empenho, observando-se as normas do MCASP.
5. **Tesouraria:** Efetua o pagamento mediante os dados bancários fornecidos pelo credor.

Atenção: Nenhuma etapa pode ser suprimida ou invertida. A ausência de qualquer documento obrigatório enseja a suspensão do processo até sua regularização, sob pena de responsabilidade solidária do agente que autorizar o pagamento em desconformidade com esta orientação.

12. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS E ORIENTAÇÕES

A Orientação Técnica nº 07/2024 estabelece diretrizes para a instrução processual adequada de pagamentos indenizatórios, operacionalizando a aplicação do artigo 173 do Decreto nº 81/2023, instrumento normativo municipal que regulamenta o artigo 149 da Lei nº 14.133/2021.

⁷ **Parecer Referencial 002/2026/PGM/VG, V.** A submissão de processos à Procuradoria-Geral do Município permanecerá restrita às hipóteses em que a unidade administrativa, mediante manifestação fundamentada, demonstrar controvérsia jurídica específica; dúvida interpretativa relevante; insuficiência normativa; ou peculiaridade concreta que inviabilize a aplicação segura das diretrizes estabelecidas ora fixadas.





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ressalva-se expressamente que a presente orientação não autoriza, incentiva ou fundamenta a realização de despesas sem observância dos requisitos de licitação prévia ou formalização contratual válida. Pelo contrário, reafirma o dever imperativo de licitar, conforme estabelecido no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021, consolidando o entendimento de que o pagamento indenizatório constitui medida de caráter excepcional e reparatório, não substitutivo do procedimento licitatório, cuja utilização fica condicionada à comprovação objetiva da urgência e da efetiva prestação do serviço.

Nesse contexto, a Controladoria Geral do Município – CGM/VG, no exercício de suas atribuições constitucionais previstas no artigo 74 da Constituição Federal, emite a presente Orientação Técnica aos gestores municipais, orientando-os quanto à necessidade de: aprimorar o planejamento de aquisições, viabilizando a execução tempestiva dos procedimentos licitatórios em consonância com as demandas identificadas nas unidades orçamentárias e fortalecer os mecanismos de controle interno, com vistas a prevenir a ocorrência de pagamentos indenizatórios injustificados.

12.1 Orientações Gerais

- a. A inobservância dos procedimentos estabelecidos nesta Orientação sujeita o agente público às sanções previstas na legislação aplicável, sem prejuízo da responsabilização solidária pelos danos causados ao erário;
- b. A Controladoria Geral do Município realizará auditorias periódicas, por amostragem, nos processos de pagamento indenizatório, com base no art. 8º do Decreto nº 81/2023, com o objetivo de verificar a conformidade da instrução processual e a observância das disposições contidas nesta Orientação Técnica;

Sem prejuízo das auditorias realizadas, os servidores responsáveis pela instrução e condução dos processos poderão solicitar assessoramento à Controladoria Geral do

⁸ **Art. 8º.** Compete à Controladoria-Geral do Município auditar processos de compras públicas quando houver indícios de irregularidades ou ainda em análise por amostragem aleatória, devendo os órgãos envolvidos na contratação franquear irrestrito acesso aos autos de demais documentos.





CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Município, mediante consulta específica que delimite expressamente o objeto do questionamento, com a finalidade de dirimir dúvidas e prevenir riscos na instrução processual, em conformidade com o art. 12º do Decreto nº 81/2023;

c. As unidades gestoras deverão manter registro atualizado e documentado de todos os processos de pagamento indenizatório, contendo, no mínimo: valor, objeto, fundamento legal, justificativa da excepcionalidade e status processual.

12.2 Vigência

Esta Orientação Técnica entra em vigor na data de sua publicação e será revisada a cada 2 (dois) anos ou quando houver alterações normativas relevantes, de acordo com a Portaria nº 02/2026.

É a orientação.

Várzea Grande/MT, 01 de junho de 2026.

Documento assinado digitalmente
gov.br SONIA DE OLIVEIRA LEAL
Data: 13/07/2026 20:03:37-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Sonia de Oliveira Leal
Auditora Municipal

Documento assinado digitalmente
gov.br JULIANO MARÇAL ROSA JUNIOR
Data: 13/07/2026 15:56:59-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Juliano Marçal Rosa Junior
Superintendente de Auditoria

Documento assinado digitalmente
gov.br ELIZANGELA BATISTA DE OLIVEIRA
Data: 13/07/2026 17:12:27-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Elizangela B. Oliveira
Controladora Geral do Município

⁹**Art. 12.** Os servidores que atuam na área de licitações e contratos poderão solicitar auxílio de assessoramento jurídico à Procuradoria-Geral do Município e assessoramento de controle interno à Controladoria-Geral do Município por meio de consulta específica que delimite expressamente o objeto de questionamento, a fim de dirimir dúvidas e prevenir riscos no procedimento de contratação.

