



OFÍCIO Nº 076/CGM/2024

Várzea Grande-MT, 21 de março de 2024.

Para: Secretaria Municipal de Administração;

Secretaria Municipal de Assistência Social;

Secretaria Municipal de Comunicação Social;

Secretaria Municipal de Defesa Social;

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano;

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Turismo;

Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer;

Secretaria Municipal de Gestão Fazendária;

Secretaria Municipal de Governo;

Secretaria Municipal de Meio Ambiente;

Secretaria Municipal de Saúde;

Secretaria Municipal de Planejamento;

Secretaria Municipal de Serviços Públicos;

Secretaria Municipal de Viação, Obras e Urbanismo;

Procuradoria Geral do Município.

C/Cópia: Kalil Sarat Baracat – Prefeito Municipal

Assunto: Orientação Técnica nº 07/2024/CGM – Observância do Artigo 173 do Decreto Municipal nº 81/2023 – Pagamento Indenizatório

Prezados Gestores,

Servimo-nos do presente expediente para encaminhar a Vossas Senhorias a **Orientação Técnica nº 07/2024/CGM** (doc. anexo), emitida por esta Controladoria, que trata da necessidade de observância, pelos Gestores Municipais, dos requisitos previstos no Artigo 173 do Decreto Municipal nº 81/2023, para instrução dos processos de pagamentos “por indenização”.



Sem mais para o momento, colocamo-nos a disposição para o esclarecimento de quaisquer dúvidas.

Edson Roberto Silva
Controlador Geral do Município



ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº	07/2024
ORIENTADOS:	Secretários, Gestores, Coordenadores e Servidores que atuem como ordenadores de despesas.
PROVIDÊNCIAS:	Conhecimento.

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

Várzea Grande – MT
Março de 2024



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. O DEVER DE LICITAR.....	4
3. PAGAMENTOS REALIZADOS POR INDENIZAÇÃO	5
4. REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 149 DA LEI Nº 14.133/2021	7
4.1. Decreto Municipal nº 81/2023.....	7
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E ORIENTAÇÕES	10



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 o papel institucional deste Órgão Central de Controle Interno, que é de zelar pela legalidade, moralidade e principalmente pela eficiência e economicidade de todos os atos da administração municipal, obedecendo aos ditames da legislação municipal e ainda com base nas normatizações do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e Constituição Federal;

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;

Por todo exposto, emitimos a presente Orientação Técnica com o objetivo de que todas as Unidades Orçamentárias do Poder Executivo Municipal não incorram em irregularidades referentes ao pagamento de despesas públicas sem o devido procedimento licitatório, ou sem cobertura contratual, ou sem prévio empenho, onde os desembolsos são realizados, de forma inadequada, a título de indenização.

2. O DEVER DE LICITAR

O comando Constitucional constante no art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece que em regra as contratações de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública devem ser precedidas, obrigatoriamente, do regular processo de licitação pública ou de dispensa ou inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

Ar. 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.

Em algumas hipóteses autorizadas pela Lei de Licitações, os serviços ou produtos podem ser contratados diretamente dos fornecedores, sem necessidade de prévia licitação. No entanto, as exceções somente são admitidas nas hipóteses legalmente previstas na Lei nº 14.133/21 como dispensa de licitação (art. 75) e inexigibilidade de licitação (art. 74).

O ilustre doutrinador constitucional Alexandre de Moraes¹ ao comentar a necessidade de licitar na administração pública assim revela:

“Ora, o administrador público deve pautar suas condutas na Constituição e nas leis, para garantir o princípio da legalidade e o da igualdade de possibilidades de contratar com o Poder Público. **Dessa forma, exigível sempre é a realização do procedimento licitatório, com o fim de afastar o arbítrio e o favorecimento.**”
(G.N)

Em síntese, a regra geral para os ajustes da Administração é a formalização dos contratos após a conclusão do certame licitatório, salvo nos casos de dispensa ou

¹ Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. 18. Ed. – São Paulo: Atlas, 2005.



inexigibilidade previstos em lei, que por sua vez, também não dispensam o instrumento contratual ou documento hábil que possa substituí-lo, de acordo com o art. 95 da Lei nº 14.133/21. Em relação à contratação verbal com terceiros pela Administração Pública, a Lei nº 14.133/21 estabelece que:

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 própria lei estabeleceu uma exceção em caso de contratos verbais, ou seja, os casos 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).

Com base no exposto, observa-se 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 aquelas expressas na própria lei.

3. PAGAMENTOS REALIZADOS POR INDENIZAÇÃO

As contratações públicas, precedidas de licitações ou oriundas de contratação direta (sem licitação), em regra, são formalizadas por contratos regulares, ou seja, celebrados de acordo com as normas pertinentes. Entretanto, em alguns casos, a Administração Pública recebe um produto ou serviço sem prévia contratação regular, hipótese em que, em tese, dá ensejo ao procedimento de reconhecimento de dívida. Isso porque a nova Lei de Licitações estabeleceu em seu art. 147 a possibilidade de saneamento da (s) irregularidades (s).

De toda forma, a Lei 14.133/21 prevê que, em caso da ocorrência 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 por indenização. Nessa esteira, ao artigo 149 da Lei 14.133/21 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 regularmente comprovados, **desde que não lhe seja imputável**, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa. (G.N)

Ressalta-se que, o fornecimento de bem ou a prestação de serviços sem cobertura contratual consubstancia-se em afronta ao art. 95 da Lei 14.133/21, de forma que teríamos um contrato verbal NULO porque não haveria instrumento legitimando o seu cumprimento.

Contudo, no tocante à nulidade contratual e ao dever de pagamento por parte da Administração o Superior Tribunal de Justiça – STJ assim se posiciona:

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).

Porém, a viabilidade da referida indenização depende da constatação de que o particular não deu causa a referida nulidade, conforme o art. 149 da Lei 14.133/21 que contém a seguinte expressão: “desde que não lhe seja imputável.”

A boa-fé como requisito indispensável à indenização por serviços prestados à Administração Pública, sem cobertura contratual válida, também foi observada por Justen Filho:

Outro ângulo da questão relaciona-se com a situação subjetiva do particular que participou da contratação inválida com a Administração. Afigura-se irrebatível que a indenização a favor do particular, cujo o patrimônio seja afetado por atuação indevida da Administração pública, depende de sua boa-fé. (...) Nesse sentido é que se afirma que a boa-fé do terceiro caracteriza-se quando não concorreu, por sua conduta, para a concretização do vício ou quando não teve conhecimento (nem tinha



condições de conhecer) sua existência. O particular tem o dever de manifestar-se acerca da prática de irregularidade. Verificando o defeito, ainda que para ele não tenha concorrido, o particular deve manifestar-se. Se não o fizer, atuará culposamente. Não poderá invocar boa-fé para o fim de obter indenização ampla.

A presença da boa-fé está em sintonia com o Princípio Geral de Direito que impede o infrator de se beneficiar de sua própria torpeza. Salienta-se que eventual má-fé por parte do particular que enseje o não pagamento da indenização pelos serviços prestados deverá ser comprovada nos autos. Isso porque o que se presume no nosso ordenamento jurídico é a boa-fé nas relações contratuais, devendo a má-fé, caso existente, ser provada.

Desse modo, entende-se que, caso ausente a má-fé (que, reitera-se, caso existente deverá ser comprovada nos autos), poderá ocorrer a indenização. Assim sendo, ressalva-se a necessidade de que a justificativa do órgão pontue a respeito.

4. REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 149 DA LEI Nº 14.133/2021

4.1. Decreto Municipal nº 81/2023

Visando regulamentar a nova lei de licitações, a Prefeitura Municipal de Várzea Grande emitiu o Decreto nº 81 de 29 de dezembro de 2023, o qual, especificamente em relação ao art. 149 da Lei 14/133/2021, dispõe que:

Subseção I

Pagamento indenizatório do art. 149, da Lei Nacional nº Lei 14.133/2021.

Art. 173. No pagamento a título de indenização ou ressarcimento por prestação de serviço ou fornecimento de produto sem contrato válido na forma do art. 149, da Lei Nacional nº 14.133/2021, o processo de pagamento **deverá ser instruído**, no mínimo, com:

I - pedido de indenização ou ressarcimento, instruído com nota fiscal, fatura ou documento equivalente;

II - os documentos de habilitação jurídica do requerente;



III - os documentos exigidos para fins de pagamento, discriminados no capítulo anterior, conforme o caso;

IV - **justificativa fundamentada** do responsável da unidade competente pelo produto ou serviço em que informe os motivos do pagamento por indenização, inclusive:

a) os serviços foram regularmente prestados, os bens foram regularmente entregues, ou órgão ou entidade usufruiu do bem locado, discriminando a quantidade ou período efetivamente consumidos;

b) reconhecimento expresso da dívida, com discriminação do seu valor;
e

c) se há indícios de que a pessoa física ou jurídica solicitante agiu de má fé.

V - **pesquisa do preço estimado** relativa ao objeto cuja indenização é postulada, nos termos deste Decreto Municipal;

VI - comprovante da existência de recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa, nos termos do art. 16, da Lei Complementar Federal nº 101/2000;

VII - **parecer jurídico** sobre o cabimento da indenização ou ressarcimento;

VIII - **decisão do ordenador da despesa** sobre o pedido de indenização ou ressarcimento, com **justificativa fundamentada** para a realização de despesa em desconformidade com a Lei Nacional nº 4.320/1964 e procedimento de contratação;

IX - **termo de ajuste de contas**, firmado entre a Secretaria e o requerente da indenização ou ressarcimento e que contenha, no mínimo:

a) delimitação do objeto da indenização ou ressarcimento, suas especificações, quantidades, período de fornecimento, entrega ou locação;

b) declaração do requerente de que com relação ao objeto do termo de ajuste de contas não há qualquer débito ou direito a ser indenizado ou ressarcido;

c) **reconhecimento da dívida pela administração;**

d) a indicação dos recursos orçamentários que serão utilizados para pagamento;

e) dados bancários do requerente para recebimento do valor devido;

f) **prazo para pagamento da dívida, a contar da publicação do termo de ajuste de contas** no sítio eletrônico do órgão ou entidade, observada a ordem cronológica prevista neste Decreto Municipal; e

g) a declaração do requerente de quitação do débito objeto do termo de ajuste de contas com a efetivação do pagamento dos valores nele previstos.

§1º É **vedado** o pagamento de indenização ou ressarcimento por valor acima do preço estimado, obtido nos termos do inciso V, do caput, deste artigo.

§2º Nos pedidos de indenização cujo objeto decorre de contrato expirado, o valor a ser indenizado não poderá ser superior àquele previsto no instrumento contratual, ressalvada a possibilidade de reajuste ou repactuação do preço de acordo com os critérios definidos na própria contratação encerrada.

§3º Para fins de cumprimento do inciso V, do caput, deste artigo, poderá ser utilizada a pesquisa de preços válida de procedimento de licitação ou contratação direta.

§4º A não apresentação dos documentos de que trata o inciso III, do caput, deste artigo, não ensejará retenção ou retardamento do pagamento, devendo ser apenas ressalvado o fato nos autos do processo pela unidade financeira do órgão ou entidade.

§5º Se o responsável da unidade competente indicar, nos termos do inciso IV, alínea "c", do caput, deste artigo, que há indícios de má-fé da requerente ou de servidor, o ordenador de despesas deverá comunicar o fato à Controladoria-Geral do Município, e deliberar sobre a autorização, retenção ou retardamento do pagamento.

O artigo 173 do Decreto Municipal 81/2023 elenca as cautelas que o ordenador de despesa ou autoridade equivalente deve observar para o deferimento do pedido de pagamento à título de indenização, sendo que o referido processo de apuração dos fatos deve contemplar se houve ação ou omissão de servidores e agentes públicos para que o fato ocorresse, visto que as causas de indenização, em regra, contrariam claramente os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública.



Destaca-se que o reconhecimento de despesas pelo ordenador de despesas ou autoridade superior não o exime de abertura de processo de apuração de responsabilidade para averiguação dos fatos sob pena de ficar caracterizado crime de omissão na condução da gestão pública. A apuração de responsabilidade e tomada de providências tornam-se necessárias para corrigir eventuais deficiências nos controles internos existentes, servindo de medida saneadora dos processos e dotando a Gestão Pública de instrumentos eficientes na sua condução, além de preservar o interesse público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E ORIENTAÇÕES

Diante do exposto, conclui-se que a ocorrência das despesas públicas, que são pagas a título de indenização, deve ser a exceção na Administração Pública, visto que esta tem a obrigação de agir sempre primando pelos princípios consagrados no *caput* do artigo 37 da Carta Magna, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dentre os princípios supramencionados, destaca-se o princípio da eficiência, o qual requer do gestor público planejamento prévio considerando a sua realidade social, econômica e financeira, demonstrando que aplica os recursos públicos em prol dos seus cidadãos e busca maximizar o resultado o quanto possível na proporção do gasto realizado, prestigiando a economicidade.

Nesse sentido, as despesas processadas a título de indenização não observam o devido ciclo processual, violando, dessa forma, a norma contida no inciso XXI do artigo 37 da CF/88, além de contrariar as normas de licitação.

Todavia, visando evitar o enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública bem como o prejuízo ao particular que entregou o produto e/ou prestou o serviço sem respaldo legal, o artigo 149 da Lei 14.133/21 dispôs sobre o dever de indenizar o contratado pelo que houver executado. Nessa esteira, o Decreto Municipal 81/2023 regulamentou sobre o pagamento indenizatório e elencou os critérios que devem ser observados para que tal pagamento possa ser realizado.



Assim, a Controladoria Geral do Município – CGM/VG, com fulcro no art. 74 da Constituição Federal, emite a presente Orientação Técnica, orientando os gestores quanto aos seguintes pontos:

- a) Aprimore o planejamento de aquisições a fim de executar tempestivamente os procedimentos licitatórios de acordo com as demandas identificadas nas unidades orçamentárias;
- b) Abstenha-se de realizar despesas sem prévia licitação, ou sem prévio empenho, ou ainda, sem cobertura contratual;
- c) Aprimore os controles com o objetivo de prevenir ocorrência de pagamento a título de indenizações de qualquer natureza;
- d) Observe o Decreto Municipal 81/2023, instruindo todos os processos de pagamento “por indenização” com os requisitos previstos no artigo 173.
- e) Instaure procedimentos de apuração de responsabilidades dos fatos que configurem como pagamentos ditos “por indenização” quando estiverem relacionados com a realização de despesas públicas sem prévio empenho, sem o devido processo licitatório ou sem amparo contratual.

É o que trata a nossa orientação.

Várzea Grande-MT, 20 de Março de 2024.


Sonia de Oliveira Leal
Auditora Municipal


Juliano Marçal Rosa Junior
Superintendente de Auditoria


Edson Roberto Silva
Controlador Geral do Município