

PAGAMENTO INDENIZATÓRIO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: LIMITES JURÍDICOS E RISCOS DE DESVIO NA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

INDEMNIFICATION PAYMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT: LEGAL LIMITS AND RISKS OF MISUSE UNDER FEDERAL LAW NO. 14.133/2021

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus¹

Graduado em Direito - FAC

Especialista em Processo Civil - UPM

Especialista em Direito Público - PUCMG

Mestrando em Direito - Escola Paulista de Direito

Procurador Jurídico do Município de Votorantim (SP)

RESUMO

O presente artigo analisa o pagamento indenizatório nas contratações públicas sob a perspectiva da tensão existente entre a observância da juridicidade administrativa e a vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública. Parte-se do problema de pesquisa consistente em verificar em que medida o ordenamento jurídico brasileiro admite a produção de efeitos patrimoniais decorrentes de prestações executadas sem cobertura contratual válida e quais são os limites jurídicos que condicionam a legitimidade dessa solução excepcional. A hipótese sustentada é a de que o pagamento indenizatório constitui mecanismo juridicamente legítimo quando destinado à recomposição patrimonial de particulares de boa-fé e à prevenção do locupletamento indevido estatal, mas sua admissibilidade depende da observância de requisitos rigorosos relacionados à comprovação da prestação, à utilidade auferida pela Administração e à preservação de seu caráter excepcional. O objetivo consiste em examinar os fundamentos jurídicos do instituto, seus limites de incidência e as consequências decorrentes de sua utilização em desconformidade com o regime jurídico das contratações públicas. A pesquisa possui natureza qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial, utilizando o método dedutivo a partir da análise da Constituição Federal, da Lei nº 14.133/2021, da Lei nº 4.320/1964, da Lei nº 8.429/1992, de manifestações da

¹ Contato: johnnyedson10@live.com

Advocacia Pública e de precedentes dos Tribunais de Contas e do Superior Tribunal de Justiça. Os resultados indicam que a recorrência de pagamentos indenizatórios frequentemente se relaciona a deficiências de planejamento, governança e controle, revelando a necessidade de interpretação restritiva do instituto para preservar a juridicidade das contratações públicas.

PALAVRAS-CHAVE

Contratações públicas. Enriquecimento sem causa. Governança administrativa. Pagamento indenizatório. Responsabilização.

ABSTRACT

This article examines indemnification payments in public procurement from the perspective of the tension between administrative legality and the prohibition of unjust enrichment by the Public Administration. The research problem consists of determining the extent to which the Brazilian legal system allows patrimonial effects arising from services or supplies performed without valid contractual coverage, as well as identifying the legal limits that condition the legitimacy of this exceptional remedy. The central hypothesis is that indemnification payments constitute a legally legitimate mechanism when aimed at compensating good-faith private parties and preventing the undue enrichment of the State; however, their admissibility depends upon strict requirements related to proof of performance, demonstration of the benefit effectively received by the Administration, and preservation of the exceptional nature of the measure. The study seeks to examine the legal foundations of the institute, its limits of application, and the consequences arising from its misuse within the framework of public procurement law. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic, documentary, and case-law review, employing a deductive method grounded in the analysis of the Federal Constitution, Law No. 14,133/2021, Law No. 4,320/1964, Law No. 8,429/1992, opinions issued by Public Advocacy bodies, and precedents from the Courts of Accounts and the Superior Court of Justice. The findings indicate that the recurrence of indemnification payments is frequently associated with deficiencies in planning, governance, and oversight, demonstrating the need for a restrictive interpretation of the institute in order to preserve the legality and integrity of public procurement.

KEYWORDS

Administrative Governance. Indemnification Payments. Liability. Public Procurement. Unjust Enrichment.

1 INTRODUÇÃO

A consolidação do regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021 ampliou a centralidade do planejamento, da governança e da gestão de riscos no âmbito das contratações públicas. A nova legislação passou a estruturar a atividade

contratual da Administração a partir de instrumentos preventivos destinados a reduzir improvisações administrativas, fortalecer os mecanismos de controle e assegurar maior racionalidade na aplicação dos recursos públicos. Não obstante, a prática administrativa continua a revelar situações em que bens são fornecidos, serviços são executados ou obrigações são assumidas sem a correspondente cobertura contratual válida, exigindo posterior apreciação acerca da possibilidade de reconhecimento de efeitos patrimoniais em favor do particular.

Nesse contexto, o pagamento indenizatório ocupa posição singular no sistema das contratações públicas. Embora encontre fundamento na vedação ao enriquecimento sem causa, na proteção da boa-fé objetiva e na tutela da confiança legítima, sua incidência provoca relevantes questionamentos acerca dos limites da excepcionalidade administrativa. A recorrência de despesas posteriormente reconhecidas por meio de mecanismos indenizatórios tem despertado a atenção da doutrina, da Advocacia Pública e dos órgãos de controle, especialmente diante do risco de transformação de solução concebida para situações excepcionais em instrumento de acomodação de falhas relacionadas ao planejamento, à governança e à formalização das contratações.

A problemática que orienta a presente pesquisa consiste em verificar em que medida o ordenamento jurídico brasileiro admite a produção de efeitos patrimoniais decorrentes de prestações executadas sem cobertura contratual válida e quais são os limites jurídicos que condicionam a legitimidade do pagamento indenizatório nas contratações públicas. Busca-se compreender, ainda, se a utilização recorrente do instituto permanece compatível com os deveres de planejamento, governança e controle introduzidos e reforçados pela Lei nº 14.133/2021.

Parte-se da hipótese de que o pagamento indenizatório constitui mecanismo juridicamente legítimo quando destinado a impedir o enriquecimento sem causa da Administração Pública e proteger situações marcadas pela boa-fé do particular, mas que sua admissibilidade depende da observância de requisitos rigorosos relacionados à efetiva execução da prestação, à comprovação da utilidade auferida pelo Poder Público, à adequada instrução administrativa e à preservação de seu caráter excepcional. Sustenta-se, ainda, que a recorrência do instituto tende a revelar fragilidades estruturais relacionadas ao planejamento das contratações, à governança administrativa e aos mecanismos de controle, podendo ensejar a responsabilização dos agentes envolvidos.

O objetivo geral do estudo consiste em analisar os fundamentos jurídicos do pagamento indenizatório nas contratações públicas, seus limites de admissibilidade e as consequências decorrentes de sua utilização em desconformidade com o regime jurídico-administrativo. Como objetivos específicos, pretende-se examinar a relação entre o instituto e os princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da boa-fé

objetiva e da proteção da confiança; investigar os limites impostos pela legislação, pela doutrina e pela jurisprudência; e analisar os riscos institucionais associados à sua utilização reiterada, especialmente sob a perspectiva da governança, do planejamento e da responsabilização dos agentes públicos.

A pesquisa possui natureza qualitativa e caráter exploratório-descritivo, desenvolvida mediante revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial. Adota-se o método dedutivo, a partir da análise da Constituição Federal, da Lei nº 14.133/2021, da Lei nº 4.320/1964, da Lei nº 8.429/1992, da doutrina especializada, de manifestações da Advocacia Pública e de precedentes dos Tribunais de Contas e do Superior Tribunal de Justiça relacionados ao tema.

Ao final, busca-se demonstrar que o pagamento indenizatório não representa mecanismo de flexibilização do regime jurídico das contratações públicas, mas solução excepcional destinada a compatibilizar a observância da juridicidade administrativa com a proteção patrimonial de situações concretas. Sua legitimidade, entretanto, depende da preservação de pressupostos rigorosos capazes de impedir que a indenização se converta em instrumento de normalização da informalidade contratual ou de enfraquecimento dos deveres de planejamento, governança e controle que estruturam o modelo contemporâneo de Administração Pública.

2 PAGAMENTO INDENIZATÓRIO E A TENSÃO ENTRE JURIDICIDADE E REALIDADE ADMINISTRATIVA

O pagamento indenizatório nas contratações públicas denota tensão permanente entre o dever de observância da juridicidade administrativa e a necessidade de impedir o enriquecimento sem causa estatal. Embora concebido como mecanismo excepcional voltado à recomposição patrimonial em hipóteses de nulidade contratual ou ausência de cobertura formal válida, sua utilização recorrente em determinados contextos administrativos revela fragilidades relacionadas ao planejamento, à governança e aos mecanismos de controle das contratações públicas.

Nesse cenário, o instituto ultrapassa a dimensão meramente reparatória e passa a suscitar questionamentos acerca dos limites da excepcionalidade administrativa, especialmente diante do risco de conversão de soluções indenizatórias em instrumentos de acomodação da informalidade contratual.²

As dificuldades relacionadas ao instituto indenizatório não podem ser analisadas de forma dissociada do cenário institucional das contratações públicas brasileiras. Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União acerca da implementação da Lei nº 14.133/2021 identificou que parcela significativa dos órgãos e entidades da Administração Pública ainda apresenta níveis insuficientes de maturidade na

2 ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE ALAGOAS (APE/AL). Pagamento por indenização. Maceió: APE/AL, 2024. Disponível em: <https://ape-al.org.br/pagamento-por-indenizacao/>. Acesso em: 27 maio 2026.

aplicação do novo regime licitatório, especialmente em aspectos relacionados à gestão contratual.

Entre os principais riscos apontados pelo órgão de controle destacam-se a ausência de implementação do Plano de Contratações Anual, a insuficiência de agentes qualificados para atuação nos processos licitatórios e a elevada rotatividade de servidores responsáveis pelas contratações públicas. Esse cenário sugere que determinadas situações posteriormente solucionadas por mecanismos indenizatórios podem encontrar origem não apenas em irregularidades isoladas, mas também em fragilidades estruturais que comprometem a efetividade da gestão administrativa e favorecem a reprodução de práticas marcadas pela improvisação contratual.³

O que pode ser compreendido como uma cultura administrativa do imprevisto relaciona-se à recorrente adoção de soluções construídas de maneira reativa diante de situações que, em muitos casos, poderiam ter sido previamente estruturadas. Em sentido semântico, o termo imprevisto refere-se àquilo que se realiza de forma repentina, inesperada ou sem preparação prévia.⁴

Tal lógica, quando transposta para o campo das contratações públicas, tende a enfraquecer a centralidade da administração das contratações e a ampliar a incidência de medidas excepcionais destinadas a solucionar situações produzidas pela própria deficiência organizacional do Estado. Nesse contexto, mecanismos como a obrigação indenizatória passa a operar em ambiente institucional marcado pela tentativa de regularização posterior de situações que deveriam ter sido prevenidas mediante adequada governança contratual.

A adoção reiterada do pagamento indenizatório também tem sido associada pelos órgãos de controle a deficiências estruturais de planejamento administrativo. Em julgamento envolvendo hospitais federais localizados no Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas da União constatou a realização de pagamentos sem cobertura contratual ao longo de diversos exercícios financeiros, destacando que a irregularidade não decorria de evento isolado ou imprevisível, mas da ausência de medidas efetivas voltadas à regularização das contratações e ao aperfeiçoamento das rotinas administrativas.

Na oportunidade, a Corte de Contas ressaltou que falhas de coordenação administrativa e morosidade processual não justificam a manutenção de aquisições e serviços sem amparo contratual, determinando às unidades jurisdicionadas a adoção de medidas destinadas ao adequado planejamento das futuras contratações. O precedente sugere que a recorrência de pagamentos indenizatórios pode

3 BRASIL. Tribunal de Contas da União (tcu). Tcu avalia implementação da Nova Lei de Licitações. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-implementacao-da-nova-lei-de-licitacoes.htm>. Acesso em: 31 maio 2026.

4 MICHAELIS. Improvise. São Paulo: Melhoramentos, 2026. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/palavra/aKNIE/improvise/>. Acesso em: 31 maio 2026.

representar não apenas questão patrimonial, mas também sintoma de fragilidades institucionais relacionadas à governança e à gestão contratual.⁵

O precedente indica que a admissibilidade excepcional de pagamentos dessa natureza não possui o condão de legitimar a perpetuação de situações irregulares nem de afastar o dever de organização das contratações públicas, reforçando a compreensão de que o instituto deve permanecer restrito a hipóteses verdadeiramente excepcionais.

Os limites do pagamento indenizatório também foram objeto de análise pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ao apreciar despesas realizadas pelo Município de Mairinque. Na oportunidade, a Corte manteve a irregularidade dos pagamentos efetuados a título de indenização por entender que os autos não continham elementos suficientes para comprovar a efetiva execução dos serviços alegadamente prestados.⁶

O Tribunal observou que parte significativa da documentação apresentada era constituída por planilhas e medições produzidas pelas próprias empresas interessadas, desacompanhadas de atestações emitidas pela Administração Pública, além de decorrerem de relações contratuais desprovidas da formalização exigida pela legislação. O precedente evidencia que a vedação ao enriquecimento sem causa não afasta a necessidade de comprovação objetiva da prestação realizada, tampouco legitima pagamentos fundados exclusivamente em alegações unilaterais do particular, reforçando o caráter excepcional e restritivo do instituto indenizatório.

A excepcionalidade da solução indenizatória torna-se ainda mais evidente quando analisadas situações em que a Administração Pública busca atribuir posterior aparência de regularidade a prestações executadas sem a correspondente cobertura jurídica. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União identificou prática denominada “química contratual”, expressão utilizada para descrever hipóteses em que serviços formalmente previstos em contrato, mas não efetivamente executados, são empregados para conferir aparente legalidade à realização de outras prestações desprovidas de amparo contratual.

Segundo a Corte, tal expediente compromete a transparência administrativa, dificulta a fiscalização da execução contratual e fragiliza os mecanismos de controle da despesa pública. Mesmo que não se confunda propriamente com o mecanismo indenizatório, a denominada “química contratual” revela os riscos inerentes às

5 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 891/2010 – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo TC 009.118/2009-5. Brasília, DF, 28 abr. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1147111/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 31 maio 2026.

6 SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Recurso Ordinário. TC-800499/335/11. Relator: Conselheiro Renato Martins Costa. Sessão da Primeira Câmara de 16 maio 2017. Julgamento referente a despesas com pagamentos indenizatórios do Município de Mairinque. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/2/9/9/598992.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

tentativas de atribuição posterior de suporte formal a situações incompatíveis com o regime jurídico das contratações públicas, reforçando a necessidade de interpretação restritiva dos mecanismos excepcionais de pagamento e do fortalecimento das estruturas preventivas de governança, planejamento e controle.⁷

Nesse sentido, a prática administrativa relacionada ao reconhecimento de dívidas decorrentes de contratações sem cobertura contratual também pode ser observada em manifestações recentes da Advocacia Pública. Em parecer referencial elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, o reconhecimento de dívida decorrente da aquisição de bens ou da prestação de serviços sem amparo contratual foi condicionado à observância de procedimento administrativo formal, envolvendo a comprovação da efetiva prestação executada, a demonstração da utilidade auferida pela Administração, a identificação das circunstâncias que deram origem à irregularidade e a apuração das responsabilidades eventualmente existentes.⁸

A orientação revela que a mera alegação de enriquecimento sem causa estatal não é suficiente para legitimar a despesa, exigindo-se a produção de elementos capazes de demonstrar a regularidade material da prestação e a compatibilidade do pagamento com os princípios que regem a Administração Pública. Sob essa perspectiva, o reconhecimento da dívida assume função não apenas reparatória, mas também de controle, ao exigir que a Administração reconstrua documentalmente os fatos que deram origem à obrigação e explicita as razões que justificam sua assunção.

Todavia, a implementação de mecanismos de planejamento capazes de reduzir a ocorrência de contratações irregulares e de situações posteriormente solucionadas por meio de pagamentos indenizatórios encontra obstáculos que transcendem a mera previsão normativa. Estudo realizado por Azevedo, Fries, Conceição e Souza, ao analisar os desafios enfrentados pela Administração Pública na implementação da Lei nº 14.133/2021, identificou dificuldades relacionadas à resistência da gestão, à adaptação dos setores administrativos, à capacitação dos agentes envolvidos, à regulamentação do novo regime jurídico e à incorporação de práticas efetivas de planejamento.⁹

7 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.550/2025 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1.550%252F2025/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%-252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/1>. Acesso em: 31 maio 2026.

8 MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. Parecer Referencial n.º 003/2025. Pagamento de indenização. Reconhecimento de dívida. Campo Grande: Procuradoria-Geral do Estado, 2025. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/Parecer-Referencial-003-2025-Pagamento-de-indenizacao.-Reconhecimento-de-divida.pdf>. Acesso em: 31 maio 2026.

9 AZEVEDO, Jenaíne de; FRIES, Hélen Surkamp; CONCEIÇÃO, Marcelly da; SOUZA, Diana de. Nova Lei de Licitações: dificuldades encontradas pela gestão pública. In: CONVENÇÃO DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL, 20., 2024. Anais [...]. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em: https://www.crcrs.org.br/convencao/upload/arquivos/Anais_TC_20CCRS/3_3.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

As dificuldades identificadas pela literatura especializada não decorrem exclusivamente de aspectos organizacionais internos. A capacidade de implementação dos instrumentos de governança previstos pela Lei nº 14.133/2021 também se encontra condicionada pelas diferentes realidades institucionais e financeiras existentes entre os entes federativos.

A consolidação de estruturas administrativas compatíveis com os modelos de governança previstos pela Lei nº 14.133/2021 não ocorre em contexto institucional homogêneo. Levantamento divulgado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) apontou que aproximadamente um terço dos municípios brasileiros não possui recursos próprios suficientes para custear sua própria estrutura administrativa, ao passo que parcela significativa apresenta situação fiscal considerada crítica ou difícil.¹⁰

Nesse panorama, a implementação de mecanismos relacionados ao planejamento das contratações, à gestão de riscos, à capacitação de agentes públicos e ao fortalecimento dos controles internos tende a enfrentar obstáculos que variam conforme as capacidades institucionais e financeiras de cada ente federativo. A persistência de situações posteriormente solucionadas por mecanismos indenizatórios não pode, portanto, ser compreendida exclusivamente a partir de falhas individuais de gestão, exigindo também a consideração das assimetrias estruturais que caracterizam a Administração Pública brasileira e influenciam a efetiva implementação dos instrumentos de governança previstos pelo novo regime licitatório.

A recorrência revela no âmbito das contratações públicas a problemática que transcende a mera discussão acerca da recomposição patrimonial do particular ou da vedação ao enriquecimento sem causa estatal. O fenômeno encontra-se diretamente relacionado à capacidade institucional da Administração de planejar, formalizar e controlar adequadamente suas contratações, razão pela qual sua compreensão exige análise que ultrapasse os limites da legalidade estrita e alcance questões associadas à governança, à gestão pública e à efetividade dos mecanismos de controle.

3 FUNDAMENTO JURÍDICO DO PAGAMENTO INDENIZATÓRIO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Constatando irregularidades na formação ou execução das contratações públicas não conduz, automaticamente, à impossibilidade de qualquer repercussão

10 FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF): de cada dez municípios, três não têm recursos próprios para se manter. Rio de Janeiro: Firjan, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-10/de-cada-dez-municipios-tres-nao-tem-recursos-proprios-para-se-manter>. Acesso em: 31 maio 2026. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Crise fiscal nos Municípios brasileiros. Brasília, DF: CNM, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos_tecnicos/202405_ET_CrisenosMunicipios_2023.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

patrimonial em favor do particular. Em determinadas circunstâncias, o ordenamento jurídico admite a preservação de efeitos econômicos decorrentes de prestações efetivamente executadas, especialmente quando evidenciada a boa-fé do contratado e a utilidade auferida pela Administração Pública.

Conforme observa Ramon Caldas Barbosa, a licitação possui fundamento diretamente vinculado à Constituição Federal, não se tratando apenas de procedimento administrativo destinado à seleção de propostas para contratação pública. Segundo o autor, o regime constitucional das licitações estrutura-se, de um lado, pela competência atribuída à União para editar normas gerais sobre a matéria e, de outro, pelo princípio da obrigatoriedade da licitação, que condiciona a atuação contratual da Administração Pública à observância prévia do procedimento licitatório, ressalvadas as hipóteses legalmente previstas.¹¹

A licitação no ordenamento jurídico brasileiro decorre de sua expressa previsão constitucional. Ao estabelecer, no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que obras, serviços, compras e alienações devem ser precedidas de processo licitatório, ressalvadas as hipóteses previstas em lei, o constituinte consagrou a licitação como regra geral para a formação dos contratos administrativos. A exigência constitucional não se limita à seleção da proposta mais vantajosa, mas busca assegurar a observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, condicionando a atuação contratual da Administração Pública à prévia observância de procedimento destinado à promoção da competição e à proteção do interesse público.

Não há, no texto constitucional, previsão expressa acerca da possibilidade de realização de pagamentos decorrentes de contratações desprovidas de cobertura contratual. Ao contrário, a Constituição Federal estrutura o regime das contratações públicas a partir da premissa de que a atuação contratual da Administração deve ser precedida de procedimento licitatório e formalizada nos termos da legislação aplicável.

Em consonância com essa lógica, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 95, § 2º, que o contrato verbal com a Administração é nulo e desprovido de efeitos jurídicos, ressalvadas apenas as hipóteses de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento expressamente previstas pelo legislador. A regra revela que o ordenamento jurídico brasileiro não admite, como prática ordinária, a constituição informal de vínculos contratuais com o Poder Público, circunstância que torna particularmente relevante a investigação dos fundamentos jurídicos que, em situações específicas, autorizam o reconhecimento de efeitos patrimoniais

¹¹ BARBOSA, Ramon Caldas. Licitação pública: noções gerais do dever de licitar. Revista Direito UNIFACS, Salvador, n. 139, jan. 2012. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1892>. Acesso em: 31 maio 2026.

decorrentes de prestações executadas sem a correspondente formalização contratual.

A centralidade da legalidade no regime jurídico-administrativo impõe à Administração Pública atuação estritamente vinculada aos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Diferentemente dos particulares, cuja liberdade de atuação decorre da ausência de proibição legal, a Administração somente pode agir quando houver autorização normativa prévia, razão pela qual seus atos devem encontrar fundamento direto na legislação vigente. Conforme observa Costa, o princípio da legalidade não exige apenas a observância formal da lei, mas também a sua efetiva concretização pela atuação administrativa, constituindo elemento estruturante da validade dos atos praticados pelo Poder Público.¹²

Todavia, a evolução do regime jurídico das contratações públicas demonstra que a solução das irregularidades contratuais não pode ser compreendida exclusivamente sob a perspectiva da legalidade formal. A Lei nº 14.133/2021 introduziu significativo aprimoramento no regime de nulidades ao condicionar a invalidação de atos e contratos administrativos à análise de seus impactos concretos, incorporando critérios relacionados a aspectos econômicos, financeiros, sociais e de governança.

A nova sistemática afasta a compreensão segundo a qual a mera identificação de um vício jurídico conduz, de forma automática, à desconstituição integral dos efeitos produzidos pela contratação, exigindo que a Administração considere também as consequências decorrentes da anulação do ajuste.¹³

Nesse contexto, a providência reparatória passa a ocupar posição relevante no sistema instituído pela Lei nº 14.133/2021. Isso porque a preservação do interesse público nem sempre se compatibiliza com a simples eliminação dos efeitos patrimoniais produzidos por contratações irregulares, especialmente quando já houve prestação efetiva de serviços, fornecimento de bens ou execução de parcelas do objeto contratual. A própria legislação passou a admitir, em determinadas circunstâncias, a conversão dos efeitos da irregularidade em obrigação indenizatória, sem prejuízo da apuração de responsabilidades dos agentes envolvidos, expondo que a tutela da juridicidade administrativa exige soluções mais complexas do que a mera oposição entre validade e nulidade dos atos administrativos.¹⁴

12 COSTA, Cláudia Guerra Oliveira da. A legalidade e a eficiência nas contratações pela administração pública sob a ótica do Tribunal de Contas da União: prevenção ou punição? Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, n. 117, p. 43-58, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/159/156/0>. Acesso em: 31 maio 2026.

13 HARB, Karina Houat; BUQUI NETTO, Valdir Godoi. Regime de nulidades e interesse público na LLCA: evolução e ressignificação. Controle em Foco: Revista do MPC-MG, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 97-119, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/download/135/107/245>. Acesso em: 31 maio 2026.

14 HARB, Karina Houat; BUQUI NETTO, Valdir Godoi. Regime de nulidades e interesse público na LLCA: evolução e ressignificação. Controle em Foco: Revista do MPC-MG, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 97-119, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/download/135/107/245>. Acesso em: 31 maio 2026.

A possibilidade de atribuição de efeitos patrimoniais a determinadas contratações irregulares encontra um de seus principais fundamentos na vedação ao enriquecimento sem causa. Embora a legislação administrativa discipline de forma específica as consequências decorrentes da invalidação dos contratos públicos, a construção do pagamento indenizatório também encontra respaldo em cláusula geral consagrada pelo artigo 884 do Código Civil.

Conforme observa Menezes Leitão, a configuração do enriquecimento sem causa pressupõe a existência de vantagem patrimonial obtida por determinado sujeito, suportada por terceiro e desprovida de fundamento jurídico que a justifique. A incorporação desse instituto ao ordenamento busca impedir que alguém se beneficie patrimonialmente de situação cuja manutenção não encontre amparo legítimo no sistema jurídico.¹⁵

Transposta para o âmbito das contratações públicas, tal lógica impede que a Administração Pública usufrua de bens fornecidos, serviços executados ou obras realizadas sem a correspondente contraprestação financeira quando comprovada a efetiva utilidade da prestação recebida.

A proteção da confiança representa importante vetor interpretativo das relações jurídicas contemporâneas, ao deslocar o foco da análise exclusivamente da origem formal dos atos para os efeitos concretos produzidos por eles na esfera jurídica de terceiros. Conforme observa Schreiber, a tutela da confiança exige que o Direito considere não apenas a vontade subjetiva dos agentes envolvidos, mas também as legítimas expectativas e repercussões decorrentes de suas condutas, atribuindo relevância jurídica aos efeitos produzidos sobre os diversos centros de interesses afetados pela atuação dos sujeitos.¹⁶

As premissas relacionadas à proteção da confiança e à vedação ao enriquecimento sem causa indicam que a análise do pagamento indenizatório não pode ser realizada exclusivamente sob a ótica da irregularidade formal da contratação. Em diversas situações, o particular executa prestações que contribuem para a continuidade de serviços públicos ou para o atendimento de necessidades administrativas sem possuir pleno conhecimento das circunstâncias internas que conduziram à ausência de cobertura contratual adequada. Nesses casos, a simples negativa de qualquer repercussão patrimonial pode conduzir a resultados incompatíveis com a boa-fé e com a própria lógica de proteção da confiança legítima.

Por essa razão, o reconhecimento de despesas decorrentes de prestações executadas sem amparo contratual exige investigação cuidadosa das circunstâncias

15 MENEZES LEITÃO, Luís Manuel Teles de. O enriquecimento sem causa no novo Código Civil brasileiro. Revista CEJ, Brasília, n. 25, p. 24-33, abr./jun. 2004. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/download/616/796/>. Acesso em: 31 maio 2026.

16 SCHREIBER, Anderson. A proibição de comportamento contraditório: tutela da confiança e venire contra factum proprium. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

concretas que deram origem à obrigação. Mais do que verificar a inexistência de instrumento contratual válido, impõe-se examinar a efetiva execução da prestação, a utilidade auferida pela Administração, o grau de participação do particular na irregularidade e a plausibilidade das justificativas apresentadas para a ocorrência dos fatos. Somente a partir dessa reconstrução é possível distinguir situações que reclamam tutela indenizatória daquelas em que a irregularidade decorre de condutas incompatíveis com os deveres de boa-fé, legalidade e proteção ao patrimônio público.

A análise do pagamento indenizatório também demanda consideração dos deveres decorrentes da boa-fé objetiva. No Código Civil, o instituto não se limita à disciplina contratual, irradiando efeitos para todo o sistema obrigacional, seja por meio da vedação ao abuso de direito prevista no artigo 187, seja pela cláusula geral estabelecida no artigo 422. Conforme observa Capiberibe, a boa-fé objetiva impõe padrões de probidade, lealdade e correção de conduta que devem orientar o comportamento dos sujeitos da relação jurídica em todas as suas fases, constituindo verdadeiro parâmetro de aferição da legitimidade dos comportamentos adotados pelas partes. Nessa perspectiva, a análise jurídica não se restringe à verificação formal dos atos praticados, exigindo exame das circunstâncias concretas e da conformidade da conduta observada com os padrões de comportamento socialmente esperados.¹⁷

Para o âmbito das contratações públicas, a boa-fé objetiva impede que a apreciação do pagamento indenizatório se limite à constatação da inexistência de cobertura contratual válida. A solução da controvérsia exige avaliar a conduta adotada pelos envolvidos, o grau de conhecimento da irregularidade, a efetiva execução da prestação e as expectativas legitimamente geradas pela atuação administrativa. Desse modo, a boa-fé objetiva não opera como mecanismo de convalidação da irregularidade, mas como critério de interpretação destinado a distinguir situações merecedoras de tutela jurídica daquelas marcadas por comportamentos incompatíveis com os deveres de lealdade, cooperação e proteção da confiança.

Decisão do Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido que a vedação ao enriquecimento sem causa constitui importante fundamento para a atribuição de efeitos patrimoniais a contratações posteriormente declaradas inválidas. Ao examinar controvérsia envolvendo contrato administrativo nulo, a Corte assentou que a Administração Pública não pode incorporar ao seu patrimônio prestações efetivamente recebidas sem observar a correspondente contraprestação financeira, sob pena de locupletamento indevido.

¹⁷ CAPIBERIBE, Denise de Araújo. O princípio da boa-fé objetiva e sua evolução doutrinária e jurisprudencial ao longo dos 10 anos de edição do novo Código Civil. In: ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 10 anos do Código Civil: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. v. 1, p. 113-123. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados>. Acesso em: 31 maio 2026.

Nessa perspectiva, a indenização não decorre da preservação da validade do ajuste, mas da necessidade de restabelecer o equilíbrio patrimonial rompido pela incorporação de benefício econômico sem causa jurídica legítima. O entendimento reforça que a invalidação contratual não se confunde com autorização para apropriação gratuita de bens ou serviços pelo Poder Público, impondo a análise dos efeitos concretamente produzidos pela relação jurídica estabelecida entre as partes.¹⁸

O precedente também demonstra que o reconhecimento do dever de indenizar não implica necessariamente a preservação integral das vantagens econômicas que decorreriam de contratação válida. Segundo o Superior Tribunal de Justiça, a recomposição patrimonial deve observar a lógica do retorno ao estado anterior, assegurando ao particular o ressarcimento dos custos efetivamente suportados e impedindo o enriquecimento indevido da Administração, sem que isso represente a manutenção automática da margem de lucro originalmente esperada. A solução busca compatibilizar a proteção da boa-fé e da confiança legítima com a necessidade de não conferir tratamento equivalente ao de uma contratação regularmente constituída, preservando a distinção entre a obrigação indenizatória e a remuneração decorrente de vínculo contratual válido.

A disciplina atualmente prevista na Lei nº 14.133/2021 procura justamente compatibilizar a necessidade de preservação da juridicidade administrativa com a vedação ao enriquecimento sem causa. Nessa situação, o artigo 149 estabelece que a declaração de nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que a invalidação for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável a causa da irregularidade.

O dispositivo demonstra que o legislador não adotou solução fundada exclusivamente na invalidação do vínculo jurídico, reconhecendo que determinadas consequências patrimoniais subsistem mesmo diante da constatação de vícios capazes de comprometer a validade da contratação. A solução legislativa ilustra que a recomposição patrimonial não se destina à convalidação da contratação irregular, mas à preservação do equilíbrio jurídico e econômico das relações estabelecidas com a Administração, impedindo que a invalidação do ajuste produza enriquecimento indevido do Poder Público sem afastar as consequências decorrentes da violação ao regime jurídico das contratações públicas.

Sob essa perspectiva, o instituto indenizatório ocupa posição singular no regime jurídico das contratações públicas. Malgrado decorra de situações marcadas

18 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial n.º 1.895.508/SP (2020/0127332-8). Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Primeira Turma. Julgado em 22 mar. 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumericoRegistro&termo=202001273328&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 31 maio 2026.

por vícios ou irregularidades capazes de comprometer a validade do ajuste, sua admissibilidade encontra fundamento na necessidade de compatibilizar a observância da juridicidade administrativa com a proteção da boa-fé, da confiança legítima e da vedação ao enriquecimento sem causa.

A disciplina atualmente prevista na Lei nº 14.133/2021, reforçada pela construção doutrinária e jurisprudencial sobre o tema, demonstra que a invalidação contratual não afasta, por si só, a necessidade de análise dos efeitos concretamente produzidos pela relação jurídica. A medida indenizatória surge, assim, não como mecanismo de flexibilização das exigências legais aplicáveis às contratações públicas, mas como instrumento destinado a impedir que a correção da irregularidade produza resultado mais incompatível com o ordenamento jurídico do que o próprio vício que se busca sanar.

4 LIMITES JURÍDICOS DO PAGAMENTO INDENIZATÓRIO E RISCOS DE DESVIO

O reconhecimento de fundamentos jurídicos aptos a justificar o mecanismo não autoriza sua adoção irrestrita. A mesma ordem jurídica que admite a produção de efeitos patrimoniais em determinadas contratações irregulares estabelece limites destinados a impedir que o instituto se converta em mecanismo alternativo de contratação ou em forma de regularização de situações incompatíveis com os princípios da Administração Pública. A observância desses limites assume especial relevância diante do risco de comprometimento do planejamento, da competição e da transparência que estruturam o regime jurídico das contratações públicas.

A tensão revela-se no fato de que os mesmos fundamentos que legitimam a indenização, boa-fé, proteção da confiança legítima e vedação ao enriquecimento sem causa, também condicionam sua admissibilidade. Por essa razão, a mera execução de prestação sem cobertura contratual não é suficiente para justificar o pagamento, exigindo-se a demonstração de circunstâncias concretas que legitimem a solução indenizatória. A análise dos limites do instituto demanda a verificação da efetiva prestação realizada, da conduta adotada pelo particular, da participação dos agentes públicos na irregularidade e dos riscos associados à recorrência da recomposição em substituição aos procedimentos ordinários de contratação.

Conforme observa Lima, a despesa realizada sem cobertura contratual demanda procedimento administrativo específico destinado ao reconhecimento da obrigação indenizatória, sem prejuízo da apuração das responsabilidades dos agentes que tenham contribuído para a irregularidade.

Sob essa perspectiva, a indenização administrativa possui caráter eminentemente reparatório, voltado ao adimplemento de obrigação preexistente decorrente de prestação efetivamente executada e aproveitada pelo Poder Público,

de modo a impedir o enriquecimento sem causa estatal. Por essa razão, sua utilização pressupõe instrução processual robusta, acompanhada de elementos capazes de demonstrar a efetiva realização da prestação, a utilidade auferida pela Administração, a manifestação jurídica quanto à legalidade da medida e a adoção das providências destinadas à responsabilização dos envolvidos, evidenciando que a indenização não decorre de mera alegação do particular, mas de procedimento administrativo apto a comprovar a legitimidade material da obrigação¹⁹

Ao analisar o instituto, Lima sustenta que o reconhecimento de dívida constitui mecanismo destinado a compatibilizar a observância da legalidade administrativa com a necessidade de preservação do interesse público e da boa-fé nas relações estabelecidas entre a Administração e os particulares. Segundo a autora, embora se trate de providência de caráter excepcional, sua adequada utilização contribui para a manutenção da confiança nas relações jurídico-administrativas e para a preservação da credibilidade estatal, ao assegurar o adimplemento de obrigações legítimas decorrentes de prestações efetivamente realizadas, mesmo quando a formalização exigida pelo ordenamento não tenha sido observada no momento oportuno.

A preocupação com a delimitação dos pressupostos de admissibilidade do pagamento indenizatório também pode ser observada em orientações administrativas elaboradas para disciplinar o reconhecimento de despesas realizadas sem cobertura contratual. Em geral, tais instrumentos condicionam a legitimidade da indenização à demonstração cumulativa de elementos como a efetiva prestação do serviço ou fornecimento do bem, a comprovação do benefício concretamente auferido pela Administração, a inexistência de contrato vigente apto a amparar a despesa, a apresentação de documentação comprobatória idônea, a manifestação jurídica acerca da legalidade da medida, a apuração das circunstâncias que deram origem à irregularidade e a responsabilização dos agentes eventualmente envolvidos.²⁰

A convergência desses requisitos permite concluir que o instituto não constitui consequência automática da execução de determinada prestação, mas providência condicionada à reconstrução administrativa dos fatos e à demonstração de que a solução indenizatória representa medida compatível com os princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência e da proteção ao patrimônio público.

Embora o reconhecimento de dívida possa viabilizar a satisfação de obrigações decorrentes de prestações efetivamente executadas sem cobertura contratual

19 LIMA, Janete Melo d'Albuquerque. Despesa sem cobertura contratual e a legalidade do reconhecimento de dívida. JOTA, Brasília, 18 ago. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/advogadas-publicas-em-debate/despesa-sem-cobertura-contratual-e-a-legalidade-do-reconhecimento-de-divida>. Acesso em: 31 maio 2026.

20 FUNDAÇÃO ESTADUAL DE INOVAÇÃO EM SAÚDE – iNOVA CAPIXABA. Orientação: pagamento por indenização. Vila Velha, ES, [2021]. Disponível em: <https://inovacapixaba.es.gov.br/Media/InovaCapixaba/Transpar%C3%Aancia/Normas%20de%20Procedimentos/Jur%C3%ADdico/Orienta%C3%A7%C3%A3o%20pagamento%20por%20indeniza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 31 maio 2026.

adequada, sua finalidade não consiste em substituir os mecanismos ordinários de contratação nem em reproduzir integralmente os efeitos econômicos de um contrato válido. Trata-se de providência de caráter indenizatório destinada a reparar situação já consolidada no plano fático, impedindo o enriquecimento sem causa da Administração, mas sem conferir legitimidade à irregularidade que deu origem à obrigação.

A distinção revela-se relevante porque afasta a compreensão de que o reconhecimento de dívida possa funcionar como instrumento de regularização automática de contratações informais, preservando a necessária separação entre a tutela patrimonial do particular e a observância do regime jurídico das contratações públicas.

A interpretação sistemática da Lei nº 14.133/2021 também permite concluir que a admissibilidade do reconhecimento da dívida deve ser analisada à luz dos deveres de planejamento e governança que estruturam o novo regime das contratações públicas. Não obstante a legislação não estabeleça expressamente a imprevisibilidade como requisito para o reconhecimento da obrigação indenizatória, a utilização do instituto para solucionar situações previsíveis e passíveis de prevenção por meio de adequada gestão contratual revela-se incompatível com a lógica subjacente ao sistema licitatório.

A recorrência de despesas sem cobertura contratual decorrentes de omissões administrativas, atraso na condução dos procedimentos licitatórios ou ausência de planejamento tende a descaracterizar o caráter residual da indenização, convertendo mecanismo destinado à solução de situações excepcionais em instrumento de acomodação de falhas gerenciais. Sob essa perspectiva, a previsibilidade da demanda e a possibilidade de adoção prévia das medidas necessárias à regular contratação constituem elementos relevantes para a aferição da legitimidade do pagamento pretendido, sob pena de o instituto transformar-se em verdadeiro atestado da deficiência de organização das contratações.

O Tribunal de Contas da União, também demonstra preocupação com a banalização do reconhecimento de dívida. Em precedente envolvendo a Agência Nacional de Águas (ANA), a Corte determinou que a entidade se abstinhasse da utilização recorrente desse expediente, por entender que a prática configurava realização de despesa sem prévio empenho e desrespeito às etapas legalmente estabelecidas para a execução da despesa pública.²¹

Ressaltou a Corte que a Administração deve manter suas relações contratuais adequadamente formalizadas e observar rigorosamente os procedimentos previstos na legislação orçamentária e financeira, indicando que o reconhecimento de dívida não pode ser compreendido como mecanismo ordinário de gestão nem como

21 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 32/2007 – Segunda Câmara. Processo TC-009.951/2005-0. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2007. Publicado no Diário Oficial da União de 8 fev. 2007.

solução permanente para deficiências administrativas. O entendimento reforça que a admissibilidade do pagamento indenizatório encontra limites na própria estrutura normativa da despesa pública, sob pena de comprometimento dos deveres de planejamento, controle e transparência que regem a atuação estatal.

Em parecer proferido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, o Ministério Público de Contas examinou despesas decorrentes da aquisição de materiais médicos realizadas sem contrato formal, posteriormente quitadas mediante medida indenizatória. A análise enunciou que a ausência de formalização contratual não pode ser tratada como circunstância indiferente ao regime jurídico das contratações públicas, especialmente porque a utilização recorrente de mecanismos indenizatórios tende a enfraquecer os controles preventivos que justificam a exigência de modelo de gestão, contratação regular e observância das etapas legalmente previstas para a execução da despesa pública.²²

Sob esse ângulo, a indenização deve permanecer vinculada à solução de situações efetivamente excepcionais, não podendo converter-se em instrumento apto a substituir os mecanismos ordinários de contratação administrativa.

Os limites do pagamento indenizatório também decorrem das regras que disciplinam a execução da despesa pública. A Lei nº 4.320/1964 estabelece que o pagamento somente pode ser realizado após a regular liquidação da despesa, procedimento destinado à verificação do direito do credor mediante análise dos documentos comprobatórios pertinentes.

Nesse contexto, a Administração deve apurar a origem da obrigação, a exata dimensão do valor devido, a identificação do credor e a efetiva prestação do serviço ou fornecimento do bem correspondente. A disciplina legal expôs que a vedação ao enriquecimento sem causa não afasta a necessidade de demonstração objetiva do crédito alegado, impondo à Administração o dever de reconstruir documentalmente os fatos que fundamentam a obrigação indenizatória.

A exigência de comprovação documental revela-se particularmente relevante em hipóteses de contratação sem cobertura formal, nas quais a inexistência de instrumento contratual válido impede a utilização dos mecanismos ordinários de fiscalização da execução contratual. Nesses casos, a liquidação da despesa assume função adicional de controle, impedindo que alegações unilaterais ou registros insuficientes sejam utilizados para justificar a assunção de obrigações patrimoniais pelo Poder Público.

Outro julgado do Tribunal de Contas da União demonstra que a irregularidade relacionada ao pagamento indenizatório nem sempre decorre exclusivamente da ausência de cobertura contratual, mas da transformação desse mecanismo em

22 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Parecer n.º 000483/2019. Processo TCE/010202/2018. Salvador, 13 ago. 2019. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/parecer_mp_10202_2018.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

resposta recorrente a falhas estruturais de gestão. Em julgamento envolvendo o Instituto Nacional do Câncer (INCA), a Corte identificou a repetição de um ciclo caracterizado pela não conclusão tempestiva dos procedimentos licitatórios, pela realização de contratações emergenciais e, posteriormente, pela adoção de pagamentos indenizatórios após o encerramento dos ajustes precários.

O Tribunal observou que tais ocorrências se reproduziam em diferentes objetos contratuais, demonstrando problemas relacionados a gestão das contratações e à gestão administrativa. O precedente revela que a admissibilidade jurídica da indenização não afasta a necessidade de examinar as causas que deram origem à irregularidade, sobretudo quando a utilização reiterada do instituto passa a representar consequência previsível de deficiências administrativas previamente evitáveis.²³

Diante desse contexto, o Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis, indicando que a utilização recorrente do instituto pode caracterizar grave deficiência de organização administrativa, apta a comprometer a regularidade da gestão pública.

A análise dos precedentes examinados permite concluir que a admissibilidade do instituto indenizatório não se encontra vinculada exclusivamente à ocorrência de prestação sem cobertura contratual, mas à verificação de um conjunto de requisitos destinados a preservar a juridicidade da despesa pública.

Embora o ordenamento jurídico reconheça a necessidade de impedir o enriquecimento sem causa da Administração, os órgãos de controle têm reiteradamente afirmado que a indenização não pode servir como mecanismo de substituição do planejamento, da contratação regular ou dos procedimentos legalmente estabelecidos para execução da despesa pública. A utilização recorrente do instituto em situações previsíveis ou decorrentes de falhas gerenciais tende a afastar seu caráter excepcional e a comprometer os deveres de governança, transparência e controle que estruturam o sistema das contratações públicas.

5 RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO PAGAMENTO INDENIZATÓRIO

A admissibilidade jurídica do pagamento indenizatório não afasta a necessidade de responsabilização daqueles que deram causa à irregularidade que originou a obrigação. Ao contrário, a própria disciplina normativa do instituto demonstra que a proteção conferida ao particular de boa-fé e a vedação ao enriquecimento sem causa estatal coexistem com o dever de apuração das condutas que contribuíram para a realização de despesas sem cobertura contratual adequada. Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro procura compatibilizar a tutela patrimonial

23 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 5.137/2021 – Segunda Câmara. Processo TC 014.478/2008-2. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 2021.

decorrente da prestação efetivamente executada com a preservação dos deveres de legalidade, planejamento e governança que regem as contratações públicas.

Outro risco associado à utilização indevida do instituto se refere ao enfraquecimento dos mecanismos destinados à aferição da vantajosidade econômica da contratação. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 23, atribui especial relevância à estimativa prévia de preços, determinando que o valor da contratação seja compatível com aqueles praticados pelo mercado, mediante a utilização de parâmetros objetivos, como consultas ao Portal Nacional de Contratações Públicas, contratações similares realizadas pela Administração, pesquisas em bases especializadas e cotações junto a fornecedores. A observância desses procedimentos permite à Administração verificar previamente a razoabilidade dos preços contratados e reduzir os riscos de sobrepreço ou superfaturamento.

Nas hipóteses da obrigação indenizatória decorrentes de prestações já executadas sem cobertura contratual adequada, entretanto, a análise comparativa de preços tende a ocorrer de forma tardia e limitada, quando a utilidade do objeto já foi incorporada ao patrimônio administrativo e a obrigação patrimonial encontra-se em processo de reconhecimento. Embora a necessidade de evitar o enriquecimento sem causa possa justificar a recomposição do particular de boa-fé, a ausência dos mecanismos ordinários de formação e comparação de preços dificulta a verificação da efetiva vantajosidade da despesa e amplia os riscos de pagamentos incompatíveis com os valores praticados no mercado.

As consequências decorrentes do emprego indevido do reconhecimento de dívida podem ultrapassar o campo da mera irregularidade procedimental e alcançar a própria responsabilização dos gestores públicos. Em julgamento das contas do Município de Osasco, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo identificou a realização de pagamentos indenizatórios em elevado montante, sem licitação e sem suporte jurídico apto a justificar a contratação direta, além de apontar violações às regras de empenho, liquidação e transparência da despesa pública.

A fiscalização também registrou fragilidades nas pesquisas de preços e estimativas de sobrepreço expressivas, circunstâncias que tendem a manifestar riscos concretos de lesão ao erário. O caso demonstra que a utilização do instituto desacompanhada dos mecanismos de planejamento, controle e comprovação da vantajosidade econômica pode ensejar não apenas o reconhecimento da irregularidade da despesa, mas também a atuação dos órgãos de controle para apuração de responsabilidades e eventual responsabilização dos agentes envolvidos.²⁴

24 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Contas anuais da Prefeitura Municipal de Osasco – Exercício de 2021. Processo TC-007336.989.20-7. Relatora: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Segunda Câmara. Sessão de 14 nov. 2023. São Paulo: TCESP, 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/8/2/941285.pdf. Acesso em: 2 jun. 2026.

Em outro julgamento envolvendo o Município de Osasco, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo considerou irregular a resposta jurídica excepcional destinada à aquisição de medicamentos, destacando a ausência de processo regular de dispensa de licitação, a inexistência de parecer jurídico, a realização de despesa sem prévio empenho, a deficiência da pesquisa de preços, a não comprovação da situação emergencial invocada e a reiteração de pagamentos indenizatórios com a mesma empresa em valores expressivos.

Para além da declaração de irregularidade da contratação e de sua execução, a Corte aplicou multa ao então Secretário Municipal de Saúde, evidenciando que a utilização do instituto em desconformidade com as exigências legais pode gerar consequências pessoais aos gestores envolvidos, especialmente quando associada a falhas de planejamento, governança e controle das contratações públicas.²⁵

O precedente demonstra que o pagamento indenizatório não constitui espaço de imunidade administrativa, podendo sua utilização inadequada resultar simultaneamente na irregularidade da despesa e na imposição de sanções aos agentes responsáveis.

As consequências decorrentes dessas irregularidades não se esgotam na esfera do controle externo. Em determinadas circunstâncias, a mesma conduta poderá repercutir também no âmbito da responsabilização civil e sancionatória prevista pela Lei de Improbidade Administrativa.

Quando a ausência de cobertura contratual decorrer de condutas dolosas aptas a produzir prejuízo efetivo ao erário, o ordenamento jurídico admite a incidência dos mecanismos previstos na Lei de Improbidade Administrativa. A constatação de sobrepreço, superfaturamento, pagamentos sem a correspondente prestação ou expedientes voltados à ocultação de despesas públicas pode deslocar a análise da esfera meramente administrativa para o campo sancionatório, impondo ao gestor não apenas o dever de ressarcimento, mas também a sujeição às consequências jurídicas decorrentes da prática de ato ímprobo, desde que observados os requisitos legais atualmente exigidos pela Lei nº 8.429/1992.

A responsabilidade pode alcançar inclusive a esfera político-administrativa. No Município de Itapeva/SP, a Comissão Processante nº 01/2026 examinou a recorrência de pagamentos realizados mediante reconhecimento de dívida, registrando entendimento segundo o qual o instituto, concebido para situações excepcionais, estaria sendo empregado em valores expressivos e de forma reiterada por diferentes secretarias municipais.

25 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão TC-013554.989.22-8 e TC-014934.989.22-9. Contratante: Prefeitura Municipal de Osasco. Relator: Conselheiro Substituto Auditor Márcio Martins de Camargo. Primeira Câmara. Sessão de 4 nov. 2025. São Paulo: TCESP, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/8/2/941285.pdf. Acesso em: 2 jun. 2026.

Segundo o parecer final produzido no procedimento, tal circunstância poderia indicar fragilidades relacionadas ao planejamento orçamentário e à observância das etapas legalmente previstas para a realização da despesa pública. Independentemente do desfecho definitivo das discussões administrativas e judiciais subsequentes, o caso revela como a recorrência de despesas sem cobertura contratual pode suscitar questionamentos acerca da compatibilidade dessas práticas com os deveres de planejamento, controle e gestão fiscal impostos à Administração Pública.²⁶

Embora o ordenamento jurídico admita a recomposição patrimonial do particular em situações excepcionais, os órgãos de controle têm reiteradamente afirmado que a ausência de planejamento, a deficiência na pesquisa de preços, a realização de despesas sem cobertura contratual e a utilização recorrente do reconhecimento de dívida podem ensejar desde a irregularidade das contas e a aplicação de multas até a responsabilização por danos ao erário e, em hipóteses mais graves, a incidência dos mecanismos previstos na Lei de Improbidade Administrativa. A preservação do caráter excepcional do instituto revela-se, portanto, condição indispensável para compatibilizar a vedação ao enriquecimento sem causa da Administração com os deveres de legalidade, planejamento, governança e controle que estruturam o regime jurídico das contratações públicas.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo examinou o pagamento indenizatório nas contratações públicas a partir da tensão existente entre a observância da juridicidade administrativa e a necessidade de impedir o enriquecimento sem causa da Administração Pública. A problemática central consistiu em verificar em que medida o ordenamento jurídico brasileiro admite a produção de efeitos patrimoniais decorrentes de prestações executadas sem cobertura contratual válida e quais são os limites jurídicos que condicionam a legitimidade dessa solução excepcional.

A pesquisa demonstrou que a solução indenizatória não constitui mecanismo de flexibilização do regime jurídico das contratações públicas nem instrumento apto a convalidar irregularidades administrativas. Seu fundamento encontra respaldo na vedação ao enriquecimento sem causa, na proteção da boa-fé objetiva, na tutela da confiança legítima e na própria disciplina estabelecida pelo artigo 149 da Lei nº 14.133/2021. A análise da doutrina, da legislação e da jurisprudência revelou que a invalidação da contratação não afasta, por si só, a necessidade de consideração dos efeitos concretamente produzidos pela relação jurídica, especialmente quando comprovada a efetiva prestação executada e a utilidade auferida pela Administração.

26 ITAPEVA (SP). Câmara Municipal. Parecer Final n.º 0001/2026 da Comissão Processante n.º 01/2026. Itapeva, 2026. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo n.º 1001002-46.2026.8.26.0270. Mandado de Segurança Cível. 1ª Vara Judicial da Comarca de Itapeva/SP. 2026.

Os resultados também evidenciaram que a admissibilidade do instituto está condicionada à observância de requisitos rigorosos relacionados à comprovação da prestação realizada, à demonstração do benefício incorporado ao patrimônio público, à boa-fé do particular e à adequada instrução administrativa do procedimento de reconhecimento da obrigação. Nesse contexto, verificou-se que a mera invocação da vedação ao enriquecimento sem causa não é suficiente para legitimar a despesa, impondo-se a reconstrução documental dos fatos e a demonstração da compatibilidade da solução indenizatória com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e proteção ao patrimônio público.

Por outro lado, a pesquisa permitiu identificar que a recorrência de pagamentos indenizatórios frequentemente não decorre de situações verdadeiramente excepcionais, mas de deficiências relacionadas ao planejamento das contratações, à governança administrativa, à gestão contratual e à insuficiência dos mecanismos de controle. A análise de precedentes dos Tribunais de Contas demonstrou que a transformação do instituto em solução ordinária para suprir falhas previsíveis de gestão compromete sua legitimidade jurídica, enfraquece os mecanismos de competição e controle da despesa pública e pode ensejar a responsabilização dos agentes envolvidos.

Concluiu-se, portanto, que o pagamento indenizatório ocupa posição singular no sistema das contratações públicas. Ao mesmo tempo em que constitui instrumento indispensável para impedir o locupletamento indevido do Estado e preservar a boa-fé dos particulares, sua admissibilidade exige interpretação restritiva e compatível com os deveres de planejamento, governança e controle que estruturam a Lei nº 14.133/2021. A preservação do caráter excepcional do instituto revela-se condição necessária para assegurar que a solução destinada a corrigir situações irregulares não se converta, paradoxalmente, em fator de estímulo à informalidade administrativa e ao enfraquecimento da juridicidade das contratações públicas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE ALAGOAS (APE/AL). **Pagamento por indenização**. Maceió: APE/AL, 2024. Disponível em: <https://ape-al.org.br/pagamento-por-indenizacao/>. Acesso em: 27 maio 2026.

AZEVEDO, Jenaíne de; FRIES, Hélien Surkamp; CONCEIÇÃO, Marcely da; SOUZA, Diana de. **Nova Lei de Licitações: dificuldades encontradas pela gestão pública**. In: CONVENÇÃO DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL, 20., 2024. *Anais* [...]. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em: https://www.crcrs.org.br/convencao/upload/arquivos/Anais_TC_20CCRS/3_3.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

BARBOSA, Ramon Caldas. Licitação pública: noções gerais do dever de licitar. **Revista Direito UNIFACS**, Salvador, n. 139, jan. 2012. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1892>. Acesso em: 31 maio 2026.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial n.º 1.895.508/SP (2020/0127332-8)**. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Primeira Turma. Julgado em 22 mar. 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202001273328&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 31 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 32/2007 – Segunda Câmara**. Processo TC-009.951/2005-0. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2007. Publicado no Diário Oficial da União de 8 fev. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 891/2010 – Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo TC 009.118/2009-5. Brasília, DF, 28 abr. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1147111/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 31 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 5.137/2021 – Segunda Câmara**. Processo TC 014.478/2008-2. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.550/2025 – Segunda Câmara**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1.550%252F2025/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIA-COLEGIADO%2520desc/1>. Acesso em: 31 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tcu). **TCU avalia implementação da Nova Lei de Licitações**. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-implementacao-da-nova-lei-de-licitacoes.htm>. Acesso em: 31 maio 2026.

CAPIBERIBE, Denise de Araújo. **O princípio da boa-fé objetiva e sua evolução doutrinária e jurisprudencial ao longo dos 10 anos de edição do novo Código Civil**. In: ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *10 anos do Código Civil: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos*. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. v. 1, p. 113-123. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados>. Acesso em: 31 maio 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Crise fiscal nos Municípios brasileiros**. Brasília, DF: CNM, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos_tecnicos/202405_ET_CrisenosMunicipios_2023.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

COSTA, Cláudia Guerra Oliveira da. A legalidade e a eficiência nas contratações pela administração pública sob a ótica do Tribunal de Contas da União: prevenção ou punição? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, n. 117, p. 43-58, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/159/156/0>. Acesso em: 31 maio 2026.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF): de cada dez municípios, três não têm recursos próprios para se manter**. Rio de Janeiro: Firjan, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-10/de-cada-dez-municipios-tres-nao-tem-recursos-proprios-para-se-manter>. Acesso em: 31 maio 2026.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE INOVAÇÃO EM SAÚDE – INOVA CAPIXABA. **Orientação: pagamento por indenização**. Vila Velha, ES, [2021]. Disponível em: <https://inovacapixaba.es.gov.br/Media/InovaCapixaba/Transpar%C3%Aancia/Normas%20de%20Procedimentos/Jur%C3%ADdico/Orienta%C3%A7%C3%A3o%20pagamento%20por%20indeniza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 31 maio 2026.

HARB, Karina Houat; BUQUI NETTO, Valdir Godoi. Regime de nulidades e interesse público na LLCA: evolução e ressignificação. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 97-119, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/download/135/107/245>. Acesso em: 31 maio 2026.

ITAPEVA (SP). Câmara Municipal. **Parecer Final n.º 0001/2026 da Comissão Processante n.º 01/2026**. Itapeva, 2026.

LIMA, Janete Melo d'Albuquerque. Despesa sem cobertura contratual e a legalidade do reconhecimento de dívida. **JOTA**, Brasília, 18 ago. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/advogadas-publicas-em-debate/despesa-sem-cobertura-contratual-e-a-legalidade-do-reconhecimento-de-divida>. Acesso em: 31 maio 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. **Parecer Referencial n.º 003/2025. Pagamento de indenização. Reconhecimento de dívida.** Campo Grande: PGE-MS, 2025. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/Parecer-Referencial-003-2025-Pagamento-de-indenizacao.-Reconhecimento-de-divida.pdf>. Acesso em: 31 maio 2026.

MENEZES LEITÃO, Luís Manuel Teles de. O enriquecimento sem causa no novo Código Civil brasileiro. **Revista CEJ**, Brasília, n. 25, p. 24-33, abr./jun. 2004. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/download/616/796/>. Acesso em: 31 maio 2026.

MICHAELIS. **Improviso.** São Paulo: Melhoramentos, 2026. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/palavra/aKN1E/improviso/>. Acesso em: 31 maio 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Parecer n.º 000483/2019. Processo TCE/010202/2018.** Salvador, 13 ago. 2019. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/parecer_mp_10202_2018.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Contas anuais da Prefeitura Municipal de Osasco – Exercício de 2021.** Processo TC-007336.989.20-7. Relatora: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Segunda Câmara. Sessão de 14 nov. 2023. São Paulo: TCESP, 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/8/2/941285.pdf. Acesso em: 2 jun. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Acórdão TC-013554.989.22-8 e TC-014934.989.22-9.** Contratante: Prefeitura Municipal de Osasco. Relator: Conselheiro Substituto Auditor Márcio Martins de Camargo. Primeira Câmara. Sessão de 4 nov. 2025. São Paulo: TCESP, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/8/2/941285.pdf. Acesso em: 2 jun. 2026.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo n.º 1001002-46.2026.8.26.0270. Mandado de Segurança Cível. 1ª Vara Judicial da Comarca de Itapeva/SP. 2026.

SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório: tutela da confiança e venire contra factum proprium.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005.