



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº 73/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 2021/10/11551

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 111/2021

SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SUPRIMENTOS E LICITAÇÃO

ASSUNTO: ANÁLISE ACERCA DE USO DE IMÓVEL SEM COBERTURA CONTRATUAL E PAGAMENTO DE PERÍODO CORRESPONDENTE

À Secretária de Suprimentos e Licitações

RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação através da Secretaria de Licitações, que informa que conforme registros constantes nos autos fora relatado no ofício nº 064/2026/GAB/SEMED/FME/PMC que o contrato nº 152/2021 que tinha por objeto a locação do espaço em que funciona o pátio da frota dos veículos da SEMED, permaneceu sem cobertura contratual formal pelo período de 09 novembro de 2023 até 30 de dezembro de 2025, data que foi assinado novo contrato restabelecendo-se a cobertura contratual da ocupação do imóvel.

Ademais, fora posteriormente solicitado análise jurídica sobre a possibilidade em caráter excepcional, de formalização de Instrumento Extrajudicial de Confissão de Dívida referente ao período de **1º de setembro a 30 de dezembro de 2025**, pois conforme verificado às fls. 03 dos autos, corresponde ao período que a Contratada ficou sem receber a contraprestação pecuniária por parte da Contratante.

Relata-se que, em razão da tramitação necessária para a instauração e conclusão de novo procedimento de contratação, a Administração Municipal permaneceu na ocupação do bem no período subsequente. Assim, considerando a essencialidade do imóvel ao



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

funcionamento do Pátio da Frota de Veículos da SEMED, localizado na Rua Marcos Freire, quadra b, lote 10, s/n, bairro Estrela, neste Município de Castanhal/PA, especialmente para a guarda e preservação dos automóveis da mencionada Secretaria, não se mostra viável a desocupação imediata sem prejuízo à continuidade do serviço público.

Por fim, diante do exposto, a Secretaria Municipal de Suprimentos e Licitação requer a manifestação desta Procuradoria-Geral do Município acerca das providências jurídicas cabíveis para o saneamento processual, notadamente quanto ao reconhecimento e pagamento de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), valor correspondente ao período compreendido entre **01 de setembro de 2025 a 30 de dezembro de 2025**,

É o breve relatório.

PARECER

Inicialmente, cabe esclarecer que o âmbito de análise deste parecer cinge-se apenas às questões de caráter eminentemente jurídico, ao administrador Público cabe a análise dos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade da contratação que compõe a parcela de discricionariedade que norteia a sua atuação, cabendo-lhe decidir, dentre a ampla gama de opções, quais os melhores meios técnicos de dar cumprimento às reivindicações concretas do serviço público, bem como justificar devidamente a decisão adotada.

DA EXISTÊNCIA, VALIDADE E EFICÁCIA DA RELAÇÃO CONTRATUAL

De início, temos que analisar a existência e validade do contrato em análise. Nesse sentido temos a célebre teoria da Escada Ponteano, que descreve qual estrutura um negócio jurídico deve perfazer para se tornar existente, válido e eficaz. No primeiro plano da Existência: Agente, Vontade, Objeto e Forma; no segundo plano da Validade: Capacidade dos agentes, Objeto Lícito, Forma legal e Vontade livre e consciente; e o terceiro plano da Eficácia onde serão analisados a existência de elementos acidentais do negócio jurídico.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

À luz da legislação de licitações e contratos administrativos e da aplicação subsidiária do Código Civil, **verifica-se que o contrato originário de locação foi regularmente formalizado, estando presentes os elementos essenciais do negócio jurídico**, notadamente o consentimento entre agentes capazes e o objeto lícito, possível e determinado, decorrente de regular processo administrativo.

Todavia, em momento posterior, constatou-se a perda do revestimento formal exigido pela legislação, em razão da ausência de termo aditivo tempestivo para prorrogação da vigência contratual. Tal circunstância inviabiliza a regularidade de eventuais prorrogações, uma vez que a Administração Pública está vinculada à forma escrita, sendo vedada a celebração de contrato verbal, conforme dispõe o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, abaixo transcrito:

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

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

Nesse sentido, **o Tribunal de Contas da União** consolidou o entendimento de que a prorrogação contratual somente é válida quando o termo aditivo é formalizado dentro do prazo de vigência do contrato originário, conforme **Acórdão nº 2569/2010 – Primeira**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Câmara, de relatoria do Ministro **Marcos Bemquerer**:¹, segundo o qual, expirado o prazo contratual sem a formalização do aditamento, considera-se extinto o vínculo jurídico, sendo irregular qualquer continuidade da execução contratual.

“No caso de prorrogação contratual, o termo de aditamento deve ser providenciado até o término da vigência da avença originária. Transposta tal data, não será mais possível a prorrogação ou continuidade da execução, sendo considerado extinto o contrato”.

Dessa forma, uma vez encerrada a vigência do contrato sem a formalização do termo aditivo, não é juridicamente possível a prorrogação ou convalidação do ajuste, restando caracterizada a inexistência de cobertura contratual formal no período subsequente.

Em razão desse cenário, a Secretaria Municipal de Educação informou que a prorrogação do contrato anteriormente celebrado (contrato nº 152/2021) não ocorreu em tempo hábil devido à ausência dos documentos físicos/digitais em seu arquivo, o que impossibilitou o prosseguimento da regularização de alguns termos aditivos, inclusive do contrato do caso em comento. (fl. 02)

Partindo de tal fato, fora realizada pela atual gestão a instrução de novos contratos a fim de regularizar as locações firmadas anteriormente, entretanto, devido à grande demanda do início da atual gestão, um contrato fora firmado de forma tardia e foi regularizado apenas no início de 2026. (contrato nº 25-1223-001-SEMED)

Todavia, salienta-se que a SEMED continuou a utilizar o referido espaço para a guarda de sua frota, realizando mensalmente o regular pagamento da locação, o qual só fora

¹ https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-18409/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

interrompido em setembro de 2025, razão pela qual recomenda-se a adoção das providências administrativas necessárias à regularização do pagamento referente ao período usufruído e não pago pela Contratante, conforme consta em planilha constante às fls. 04 dos autos.

Passemos à análise do pagamento.

RECONHECIMENTO DE DÍVIDA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA

Do conjunto probatório que emerge da análise circunstancial entende-se não existir nenhum óbice de ordem legal quanto ao pagamento dos meses em aberto, pois a Prefeitura está efetivamente no uso do imóvel, conforme se depreende dos autos.

Vale ressaltar, ainda, por oportuno, que a Administração não pode e não deve esquivar-se de pagar pelos serviços efetivamente realizados.

De mais a mais, ainda que fosse declarada a nulidade do contrato, ainda assim restaria o dever de pagamento, nos moldes do art. 59 e Parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/93:

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

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

Por outro lado, o **pagamento**, no Direito Civil, é uma das formas de extinção de uma obrigação caracterizando-se pelo cumprimento voluntário pelo devedor. Feito o pagamento, a obrigação é solucionada (*solutio*) e o devedor é liberado da obrigação. Logo, entendemos ser perfeitamente cabível o pagamento perseguido pela própria Administração



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Pública por meio de depósito em conta e/ou por empenho ordinário ou outra forma de liquidação.

No entanto, para evitar o enriquecimento sem causa da Administração Pública, é necessário indenizar aquele que efetivamente prestou o serviço. Esse é o propósito do procedimento de reconhecimento de dívida:

“O fundamento jurídico desse procedimento está na vedação ao enriquecimento sem causa, expresso no brocardo latino *nemo potest lucupletari jactura aliena*, ou seja, ninguém pode enriquecer-se às custas de outrem sem fundamento jurídico válido — nem mesmo a Administração Pública”

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta a importância desse princípio, destacando que:

Ressalvados os casos em que o administrado agiu com dolo ou má-fé, induzindo a Administração a um ato viciado, ou ainda quando houve conluio com agentes administrativos para fraudar o Direito, não se pode admitir que a invalidação de um contrato acarrete o enriquecimento do Poder Público e o empobrecimento do particular. (*Direito Administrativo Brasileiro*, p. 192, Ed. Rev. dos Tribunais, 10^a ed., 1984)

Ou seja, ainda que um contrato seja nulo ou inexistente, o particular que prestou serviços ou forneceu bens à Administração deve ser indenizado, não com base em uma obrigação contratual — ausente na espécie —, mas no dever moral e jurídico de ressarcimento pelo benefício recebido pelo Estado.

A Lei nº 14.133/2021 reforça essa obrigação em seu artigo 149:

Art. 149 – A nulidade não exonerará a Administração do dever de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

Dessa forma, se a Administração usufruiu do bem ou serviço de maneira consentida, deve indenizar o prestador, em conformidade com os princípios da boa-fé, moralidade e vedação ao enriquecimento sem causa.

APLICAÇÃO AO CASO CONCRETO E VALORES DEVIDOS

No caso em análise, depreende-se dos autos que a Prefeitura está no uso do imóvel. Desse modo, o setor competente deve elaborar planilha com os valores devidos de forma consolidada para o imóvel, devendo **atestar** que o imóvel estava efetivamente sendo usado pela Prefeitura no período referente ao pagamento por indenização.

DA FORMA DE PAGAMENTO

Antes do pagamento deve ser formalizado Termo de Confissão de Dívida. O Termo de Confissão de Dívida (TCD) é o instrumento adequado para que a Administração reconheça, formalmente, a existência de débito oriundo de serviço efetivamente prestado e não pago por ausência de cobertura contratual. Trata-se, portanto, de declaração que formaliza o reconhecimento de um débito e a responsabilidade por seu pagamento.

É importante frisar, que fora realizada análise dos autos (fls. 23 a 26) e o supramencionado Termo de Confissão de Dívida apresenta todos os fundamentos fáticos e de direito necessários à sua efetivação.

DA CONCLUSÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Diante da situação fático-jurídica aqui analisada e dos fundamentos legais aqui demonstrados, opina-se:

- a) **Pela possibilidade de pagamento de valores em aberto sem cobertura contratual, contudo, deve o setor competente atestar que a Prefeitura estava na posse do imóvel e que os valores estão corretos de acordo com o contrato inicial e se for o caso com os índices de reajuste, discriminando os valores que já foram efetivamente pagos;**
- b) **Pela necessidade de implantação de medidas de controle nos órgãos responsáveis pela gestão dos contratos para evitar a prestação de serviços, entrega de bens ou aluguel de imóveis sem a devida cobertura contratual;**
- c) **Que seja informado pela Secretaria Municipal de Educação se ainda há locações sem cobertura contratual, e se existente, que se proceda a correção de tal situação o mais breve possível com o setor de licitações e contratos;**
- d) **Que a Portaria de designação do Fiscal do Contrato seja devidamente anexada aos Autos.**

É o parecer de caráter meramente opinativo que submeto a aprovação e decisão superior, S.M.J.

Castanhal/PA, 04 de março de 2026.

Caroline Schaff
OAB/PA N° 24.217
Procuradora Municipal