



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº 201/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2021/2/1110/PMC

DISPENSA Nº 009/2021

SOLICITANTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL-PA.

ASSUNTO: ANÁLISE ACERCA DE RECONHECIMENTO E PAGAMENTO DE DÍVIDA E ANÁLISE DO 1º TERMO DE CONFISSÃO DE DÍVIDA REFERENTE AO PERÍODO DE AUSÊNCIA DE COBERTURA CONTRATUAL

CONTRATO Nº 010/2021

À Secretária de Suprimentos e Licitações

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para análise do 1º Termo de Confissão de Dívida do contrato administrativo n. 010/2021 celebrado com o sr. Manoel Gomes da Silva, inscrito no CPF sob o nº 394.494.322-87.

O instrumento visa reconhecer e regularizar obrigação decorrente do uso de imóvel situado na Avenida Maximino Porpino, s/n, bairro Centro, no município de Castanhal, o qual é utilizado para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte do município castanhalense.

Por meio do Ofício n. 272/2026- FMTT datado de 28 de maio de 2026, foi solicitado ao setor de licitações pela SEMUTRAN Castanhal, a formalização de termo de confissão de dívida, uma vez que o imóvel permanece em uso pela referida Secretaria mesmo após findo o prazo de vigência do contrato em 31/01/2026.

Portanto, 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 dos valores correspondentes ao período compreendido no Termo de Confissão de Dívida, qual seja: **01 de**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

fevereiro de 2026 até 30 de junho de 2026.

Os autos do processo encontram-se regularmente formalizados e instruídos, com a seguinte documentação:

- a) Ofício nº 272/2026 – FMTT que solicita o pagamento dos meses em aberto (fls. 01 e 02);
- b) Solicitação de Dotação e Dotação Orçamentária na seguinte classificação (fls. 03 e 04):
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2026
18.18 – Fundo Municipal de Trânsito e Transporte
Classificação Econômica: 04.122.0004.2.200 – Gestão das Atividades da Sec. Municipal de Trânsito e Transporte
Elemento de Despesa: 3.3.90.93.00 – Indenizações e Restituições
Subelemento de Despesa: 3.3.90.93.01 - Indenizações
Fonte de Recursos: 15000000 – Recursos não Vinculados de Impostos
- c) Cópia do empenho e da ordem de pagamento de restos a pagar (fls. 05 a 07);
- d) Cópia do Contrato Originário e seus respectivos termos Aditivos (fls. 08 a 19);
- e) Certidão Negativa de Débitos Trabalhista e Certidão Negativa Correicional (fls. 20 e 21);
- f) Portaria nº 646/21 de fiscais do Contrato (fl. 22);
- g) Termo de Autuação do processo (fl. 23);
- h) Minuta do Instrumento Extrajudicial de Confissão de Dívida (fls. 24 a 27);
- i) Despacho à Assessoria Jurídica (fl. 28).

É o breve relatório. Passamos ao Parecer.

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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

opções, quais os melhores meios técnicos de dar cumprimento às reivindicações concretas do serviço público, bem como justificar devidamente a decisão adotada.

1. 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 de da Escada Ponteano, que descreve a estrutura que um negócio jurídico deve perfazer para se tornar 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.

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.

Constatada tal regularidade, passemos à análise do Reconhecimento da Dívida.

2. DO ESGOTAMENTO DO PRAZO CONTRATUAL E DA VALIDADE DA CONFISSÃO DE DÍVIDA

A relação entre a Administração Pública e os particulares é pautada pelo princípio da legalidade estrita, que exige, como regra, a existência de um contrato válido para a realização de despesas. Contudo, não são raras as situações em que o prazo de um contrato administrativo se esgota e a prestação de serviço ou a utilização de um bem particular pelo ente público persiste.

Nesse cenário, seria juridicamente insustentável e moralmente reprovável permitir que a Administração, valendo-se de sua própria omissão em não ter promovido uma nova licitação ou renovação contratual a tempo, continuasse a se beneficiar do patrimônio alheio sem a devida contraprestação. Ademais, a ausência de um instrumento contratual vigente



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

não anula o fato gerador da obrigação, qual seja, a efetiva fruição de um bem que gerou valor e proveito para a coletividade.

E, como forma de sanar essa irregularidade, a formalização do Termo de Confissão de Dívida figura como instrumento jurídico válido e indispensável para essas situações.

Tal medida não constitui um novo contrato, mas sim um ato administrativo unilateral pelo qual a Administração, em estrita observância à legalidade, moralidade e à boa-fé, formaliza o reconhecimento de uma obrigação pecuniária preexistente e com a função de converter uma dívida de fato em uma dívida de direito, conferindo-lhe liquidez, certeza e exigibilidade para fins de pagamento.

No caso dos autos do processo administrativo 2021/2/1110, a Administração Pública mantém a ocupação do imóvel, a despeito do esaurimento do prazo máximo de vigência do Contrato n. 010/2021, e tal situação encontra amparo, *prima facie*, na imperatividade do princípio da continuidade do serviço público que impõe à Administração o dever de evitar a paralisação de atividades assistenciais essenciais.

Importante mencionar, que o SEMUTRAN desempenha serviço essencial na fiscalização, sinalização e educação no trânsito, sendo tal imóvel crucial para os colaboradores, cidadãos e para a própria Administração Pública.

A permanência fática no imóvel configura-se como medida excepcional e necessária para salvaguardar o atendimento ininterrupto aos munícipes, legitimando o reconhecimento da obrigação pecuniária pelo período de fruição do bem, em estrita observância ao dever de indenizar previsto no art. 59, P.U. da Lei n. 8.666/93, a fim de evitar o enriquecimento sem causa do ente público. Vejamos:

Art. 59. (...)

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,



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Diante da permanência no imóvel sem lastro contratual válido, o Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento de que a inexistência de contrato válido não afasta o dever de indenizar o particular que agiu de boa-fé e disponibilizou seu patrimônio ao ente público, conforme jurisprudência que se coleciona nos autos:

STJ — RECURSO ESPECIAL REsp 2045450 RS 2022/0399405-6
— Publicado em 28/06/2023

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTRATO VERBAL. SUBCONTRATAÇÃO SEM AUTORIZAÇÃO. RECURSO ESPECIAL DE TODESCATO TERRAPLANAGEM LTDA. OBRIGAÇÃO DE O ENTE PÚBLICO EFETUAR O PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE FUNDAMENTO AUTÔNOMO E DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULAS 283/SF E 284/STF.

Trata-se, na origem, de ação de cobrança ajuizada contra o Município de Bento Gonçalves visando condenar o réu a indenizá-la pela prestação de serviços, contratados verbalmente, no período de 24.3.2012 até 8.9.2012, de retroescavadeira, pá carregadeira, caminhão toco e prancha para transporte de equipamentos. Aduziu que o valor total dos serviços é de R\$ 102.570,20, mas que pende de pagamento a quantia de R\$ 85.068,70 válidos para fevereiro de 2017.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Em primeiro grau o pedido foi julgado parcialmente procedente para condenar o réu a indenizar os serviços prestados no período apontado que não foram objeto de subcontratação, devendo o valor ser auferido em liquidação.

A Apelação da parte autora não foi provida, e a do réu foi provida na parte relativa aos índices de correção monetária e juros de mora.

O aresto recorrido entendeu devida a indenização pelos serviços executados, a despeito da irregularidade da contratação, por não se admitir o enriquecimento ilícito da Administração. Todavia, entendeu descaber pagamento dos serviços prestados ao município que foram objeto de subcontratação, sob o fundamento de que em desacordo com o art. 72 da Lei 8.666/93.

A jurisprudência do STJ é de que, mesmo que seja nulo o contrato realizado com a Administração Pública, por ausência de prévia licitação, é devido o pagamento pelos serviços prestados, desde que comprovados, nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

O STJ reconhece que, ainda que ausente a boa-fé do contratado e que tenha ele concorrido para nulidade, é devida a indenização pelo custo básico do serviço, sem qualquer margem de lucro.

A inexistência de autorização da Administração para subcontratação é insuficiente para afastar o dever de indenização, no caso dos autos, porque a própria contratação foi irregular, haja vista que não houve licitação e o contrato foi verbal. Assim,

PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

desde que provada a existência de subcontratação e a efetiva prestação de serviços, ainda que por terceiros, e que tais serviços se reverteram em benefício da Administração, será devida a indenização dos respectivos valores. Na mesma linha: REsp n. 468.189/SP, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 18/3/2003, DJ de 12/5/2003, p. 221.

Não há como conhecer do Recurso Especial do Município de Bento Gonçalves. O recorrente não infirma o argumento de que, ainda que haja irregularidade na contratação dos serviços, é devida a indenização dos efetivamente prestados sob pena de indevido enriquecimento sem causa do Município. O ente federativo nada discorreu acerca da tese de inviabilidade de locupletamento ilícito. Aplicam-se, por analogia, as Súmulas 283/STF e 284/STF, ante a ausência de impugnação de fundamento autônomo.

Agravo conhecido para não conhecer do Recurso Especial do Município de Bento Gonçalves. Recurso Especial de Todescato Terraplanagem Ltda. parcialmente provido para assegurar o direito de ser indenizada pelos serviços subcontratados pelo custo básico deles, desde que provada a existência de subcontratação, bem como a efetiva prestação de serviços, mesmo que por terceiros, e ainda que tais serviços se revertam em benefício da Administração

A jurisprudência do STJ é no sentido de que, mesmo que seja nulo o contrato realizado com a Administração Pública, por ausência de prévia licitação, é devido o pagamento pelos serviços prestados, desde que comprovados, nos termos da antiga lei pelo art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Logo, por todo o exposto, diante da necessidade da continuidade na prestação do serviço público, o Termo de Confissão de Dívida é o instrumento adequado, juridicamente válido para o saneamento da obrigação pecuniária no contexto de esgotamento do prazo contratual de locação de imóvel, encontrando amparo no princípio da moralidade administrativa, na vedação ao enriquecimento sem causa do Estado e nos termos do art. 59, P.U. da Lei 8.666/93.

3. DA NECESSIDADE URGENTE DE NOVO PROCESSO LICITATÓRIO E A VIABILIDADE POR INEXIGIBILIDADE

A utilização de sucessivos Termos de Confissão de Dívida para remunerar a ocupação de um imóvel constitui **medida de caráter excepcional e transitório**, cuja finalidade é apenas indenizar o particular e evitar o enriquecimento ilícito do Estado.

Tal mecanismo não pode, sob hipótese alguma, perpetuar-se como forma de gestão contratual, sob pena de configurar grave falha de planejamento e ofensa ao dever de licitar. Impõe-se, portanto, a imediata deflagração de procedimento administrativo para regularizar a situação, seja pela locação do mesmo imóvel, seja pela escolha de uma nova sede.

A legislação oferece caminhos para a regularização por meio da contratação direta. A principal hipótese é a Inexigibilidade de Licitação, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, que se aplica quando as características de instalações e localização de um imóvel específico o tornam o único apto a atender às necessidades do serviço público em questão. Para tanto, é essencial que a Administração demonstre, de forma inequívoca e tecnicamente fundamentada, essa singularidade.

Ressalta-se que a instrução de qualquer processo de contratação direta, por inexigibilidade, deve seguir rigorosamente a fase de planejamento delineada no art. 72 da Lei n.º 14.133/2021. O processo deve ser iniciado com o Documento de Formalização da Demanda e robustecido com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a Análise de Riscos e o Termo de Referência, que juntos comprovarão a necessidade e a viabilidade da contratação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Especificamente para a locação de imóvel por inexigibilidade, o § 5º do art. 74 da mesma lei impõe requisitos adicionais e indispensáveis para a validade do ato:

1. A realização de avaliação prévia do bem e de seu valor de mercado;
2. A certificação de que não existem imóveis públicos disponíveis que atendam à demanda;
3. Uma justificativa robusta que demonstre a singularidade do imóvel e a vantagem da escolha para a Administração.

O cumprimento dessas etapas não é mera formalidade, mas uma garantia de que a escolha pela contratação direta está devidamente motivada e alinhada ao interesse público, afastando a discricionariedade imotivada e assegurando a correta aplicação dos recursos. Recomenda-se a abertura de novo processo licitatório para regularizar o feito, no máximo, até 31 de julho de 2026.

4. DA OBRIGATORIEDADE DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

O pagamento a título indenizatório, por meio de Termo de Confissão de Dívida, embora necessário para evitar o enriquecimento ilícito do Estado, evidencia, por sua própria natureza, uma quebra na regularidade da gestão administrativa.

A necessidade de recorrer a este instrumento excepcional decorre de uma falha de planejamento ou de execução, visto que o termo final do contrato era fato previsível e de pleno conhecimento dos gestores responsáveis, que tinham o dever de iniciar o novo procedimento licitatório em tempo hábil.

Nesse sentido, a Lei n.º 8.666/93 é cogente ao estabelecer, em seu art. 59. P.U., que a nulidade ou a ausência de cobertura contratual, embora gere o dever de indenizar, impõe que “promovendo-se a responsabilização de quem lhe tenha dado causa”. A expressão



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

"promovendo-se" confere à autoridade competente o dever-poder de instaurar procedimento apuratório, não se tratando de mera faculdade discricionária.

Portanto, a atuação administrativa não se esgota com a quitação da dívida para com o particular. É imperativo que a autoridade competente determine, de ofício, a abertura de Sindicância ou, conforme o caso, de Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

O objetivo é apurar as circunstâncias que levaram à omissão, identificar os agentes públicos que, por ação ou negligência, deram causa à irregularidade, e garantir a adoção de medidas corretivas para prevenir a reincidência do fato, em estrito cumprimento ao princípio da autotutela e da legalidade.

5. DA ANÁLISE DO INSTRUMENTO EXTRAJUDICIAL DE CONFISSÃO DE DÍVIDA

Conforme leciona Maria Helena Diniz, a confissão de dívida é o ato pelo qual o devedor reconhece a existência de uma obrigação certa em favor do credor, declarando-se responsável pelo seu adimplemento, podendo tal reconhecimento, quando revestido das formalidades legais, produzir efeitos de título executivo. DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro – Obrigações*).

Consta nos autos, às fls. 24 a 27, o Instrumento Extrajudicial de Confissão de Dívida, no qual figura como credor o Sr. Manoel Gomes da Silva e como devedora a Prefeitura Municipal de Castanhal.

A cláusula primeira do referido instrumento trata da confissão da dívida no valor de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) referente ao período de 01 de fevereiro de 2026 até 30 de junho de 2026, devidamente justificada em seu parágrafo único. Recomenda-se, entretanto, a retificação do nº do processo administrativo (fl. 24).

A cláusula segunda dispõe sobre a forma de pagamento, estabelecendo, em seu parágrafo único, as condições relativas à alteração, cancelamento ou demais situações



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

relacionadas à obrigação reconhecida.

A cláusula terceira trata do reconhecimento da dívida como líquida, certa e exigível. Já a cláusula quarta dispõe sobre eventual tolerância quanto ao inadimplemento de qualquer obrigação contratual.

A cláusula quinta versa sobre a fundamentação legal do instrumento, enquanto a cláusula sexta trata da quitação da dívida após o regular adimplemento.

A cláusula sétima estabelece a dotação orçamentária prevista para o pagamento decorrente do presente instrumento extrajudicial, na seguinte funcional:

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2026

18.18 – Fundo Municipal de Trânsito e Transporte

Classificação Econômica: 04.122.0004.2.200 – Gestão das Atividades da Sec. Municipal de Trânsito e Transporte

Elemento de Despesa: 3.3.90.93.00 – Indenizações e Restituições

Subelemento de Despesa: 3.3.90.93.01 - Indenizações

Fonte de Recursos: 15000000 – Recursos não Vinculados de Impostos

Por fim, a cláusula oitava trata do foro eleito para dirimir qualquer dúvida oriunda deste Instrumento Extrajudicial.

Dessa forma, conclui-se que o Instrumento Extrajudicial de Confissão de Dívida encontra-se devidamente formalizado e completo, atendendo aos requisitos legais e formais exigidos, estando apto a produzir seus regulares efeitos jurídicos e administrativos.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressaltando-se o caráter meramente opinativo deste parecer, bem como que os aspectos de conveniência e oportunidade administrativa não estão sujeitos ao crivo desta Procuradoria Jurídica, e considerando os arts. 783 e 784 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e o art. 59, P.U. da Lei nº 8666/93, bem como a existência de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

previsão de recursos orçamentários, opina-se pelo regular prosseguimento de Instrumento extrajudicial de confissão de dívida.

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

- a) pela possibilidade de pagamento do valor em aberto, referente à utilização do imóvel no período comprovado, mediante reconhecimento da dívida pela Administração Pública, em observância aos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da boa-fé e da moralidade administrativa;
- b) recomenda-se a alteração da data do 1º Termo de Confissão de Dívida para o período de 01/02/2026 até o dia 30/06/2026.
- c) recomenda-se a instauração imediata de processo administrativo licitatório por inexigibilidade, conforme o interesse da Administração, a fim de cessar os sucessivos termos de confissão de dívida e regularizar a ausência do suporte contratual válido;
- d) Recomenda-se a instauração de processo disciplinar a fim de apurar responsabilidades diante da ausência de contrato administrativo e por falhas no planejamento e execução de modo a prevenir a reincidência do fato.

Solicita-se que antes da assinatura do Termo de Confissão de Dívida, seja:

- 1. Acostado aos autos a autorização do ordenador de despesas, bem como as certidões negativas federal e municipal;
- 2. Retificado o termo de confissão de dívida com relação ao nº do processo constante às fls. 24 (parágrafo único da cláusula primeira).

Por fim, esta Procuradoria solicita que após tais modificações, seja nos enviado uma certidão que ateste as mudanças solicitadas, bem como nos seja informado a assinatura de novo termo contratual, entre as partes.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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

Castanhal/PA, 16 de junho de 2026.

Stephanie Menezes
OAB/PA N° 19.834
Procuradora Municipal