



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

PARECER Nº 25/2026

PROCESSO Nº: 2024/6/7864

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 076/2021

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 Suprimentos e Licitação, por meio do Despacho Técnico datado de 22 de janeiro de 2026, que comunica à Procuradoria-Geral do Município que, conforme registros constantes no sistema ASPEC, a vigência do contrato de locação encerrou-se em 30 de junho de 2025, sem a formalização do 3º Termo Aditivo de Prazo, tendo sido posteriormente celebrado, em caráter excepcional, Instrumento Extrajudicial de Confissão de Dívida referente ao período de 1º de julho a 23 de outubro de 2025.

Relata-se que, em razão do atraso na entrega de documentação indispensável por parte da proprietária do imóvel, aliado à tramitação necessária para a instauração e conclusão de novo procedimento de contratação, a Administração Municipal permaneceu na ocupação do bem no período subsequente, considerando a essencialidade do imóvel ao funcionamento da Coordenação de Patrimônio e Arquivo Público, especialmente para a guarda, organização e preservação de arquivos públicos, não se mostrando viável a desocupação imediata sem prejuízo à continuidade do serviço público.



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

Ressalta-se, ainda, que em 06 de janeiro de 2026 foi formalizado novo contrato de locação, restabelecendo-se a cobertura contratual da ocupação do imóvel.

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 dos valores correspondentes ao período compreendido entre 25 de outubro de 2025 e 05 de janeiro de 2026.

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 dos contratos 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.



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 Câmara**, de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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, em momento anterior, por meio de **Parecer Jurídico Nº 304/2025 desta Procuradoria Jurídica**, foi apontada a inviabilidade jurídica da prorrogação pretendida, com a recomendação de adoção das providências administrativas necessárias à regularização da situação, notadamente mediante a instauração de novo procedimento de contratação, o que foi devidamente atendido pela Administração, culminando na celebração de novo contrato.

Passemos à análise do pagamento.

RECONHECIMENTO DE DÍVIDA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A VEDAÇÃO

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**

AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA

Do conjunto probatório que emerge da análise circunstancial entendo não existir nenhum óbice de ordem legal quanto ao pagamento dos meses em aberto, pois a Prefeitura está efetivamente na posse 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 dos contratos ainda assim restaria – repita-se – 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 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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”

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, 10ª 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 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 na posse do imóvel, desse modo, **o setor competente deve elaborar uma planilha com os valores devidos de forma consolidada para o imóvel, devendo ainda 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.

DA CONCLUSÃO

Diante da situação fático-jurídica aqui analisada e dos fundamentos legais aqui demonstrados, concluí-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*



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

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.*

É o parecer, SMJ.

Castanhal/PA, 26 de janeiro de 2026.

**Caroline Schaff
OAB/PA N° 24.217
Procuradora Municipal**