



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

PARECER NORMATIVO N. 02/2025

LEI ORGÂNICA DA
PROCURADORIA-GERAL DO
MUNICÍPIO. PARECER
NORMATIVO. RECORRÊNCIA DE
CONSULTAS COM OBJETO
SEMELHANTE. ORIENTAÇÃO
EMANADA DO TCM/BA ACERCA
DA POSSIBILIDADE DE
UTILIZAÇÃO DE PARECER
NORMATIVO. DIREITO
ADMINISTRATIVO. DESPESA SEM
COBERTURA CONTRATUAL. LEI
14.133/2021. LEI 4.320/1964. LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL.
VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO
SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE
INDENIZAR, SEM PREJUÍZO DA
APURAÇÃO DE
RESPONSABILIDADE DE QUEM
DEU CAUSA À SITUAÇÃO
ANÔMALA. TERMO DE
RECONHECIMENTO DE DÍVIDA.
REQUISITOS.

I – RELATÓRIO

A presente peça possui como mola propulsora o significativo número de demandas que envolvem a pretensão de *reconhecimento de dívida pela Administração Pública*, conforme narrado no âmbito procedimento administrativo n. 1055/2025.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

Desse modo, com o intuito de contemplar o princípio da eficiência administrativa, estampado no caput do art. 37 da Constituição Federal, buscase, por meio de manifestação abrangente, fixar as principais diretrizes a serem observadas pelos órgãos atuantes na análise de pleitos de tal natureza, evitando-se a remessa à Procuradoria-Geral do Município de processos com objeto idêntico – sob o prisma jurídico, obviamente.

Para tanto, elegeu-se a figura do parecer normativo, a qual encontra expressa previsão no art. 55, da Lei Municipal n. 4.025/2019, que instituiu a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município, senão vejamos:

Art. 55 Os pareceres emitidos pela Procuradoria e aprovados pelo Chefe do Executivo Municipal, com efeito normativo, serão publicados no Diário Oficial do Município e obrigarão a todos os Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal.

Ainda sobre a temática, aponte-se que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA - admitiu a existência de opinativo padronizado – em conformidade, inclusive, com o entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União¹ -, utilizado para orientar a condução de procedimentos distintos, desde que a matéria tratada seja idêntica e a manifestação jurídica elaborada seja dotada de robustez no que diz respeito ao enfrentamento do assunto submetido a exame, conforme se extrai do parecer n. 694-22, senão vejamos:

¹ Neste sentido, cite-se o Acórdão 2674/2014 – Plenário, que possui o seguinte registro: Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, **não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes** (grifo nosso), cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

Entende-se que o Parecer Normativo/Referencial define-se como uma ferramenta de racionalização do trabalho consultivo das procuradorias municipais, envolvendo questões jurídicas idênticas ou recorrentes, havendo dispensa de uma análise individualizada pelo órgão técnico jurídico, sendo imprescindível para sua regularização, ato normativo específico, pormenorizando os critérios essenciais para sua efetivação.

(...)

Diante do exposto, opina-se pela possibilidade de implementação de Parecer Normativo/Referencial no âmbito dos processos administrativos repetitivos, que envolvam matéria idêntica, entretanto, necessário se faz sua normatização na esfera interna da administração pública do município de Ilhéus.

Ademais, em relação à mencionada *normatização na esfera interna da administração pública do município de Ilhéus*, faz-se imperioso registrar a existência de ato administrativo editado pela Procuradoria-Geral do Município² que enumera as hipóteses permissivas da emissão de parecer normativo no âmbito local, quais sejam: *a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos cuja elaboração seja incumbência de órgãos técnicos/assessorados e extrapolem a esfera de atribuição do órgão de assessoria jurídica; e c) a atividade jurídica a ser exercida possa ser desenvolvida através de emissão de orientações em tese, expostas de modo objetivo e claro, recomendando-se a elaboração de lista de verificação (checklist) a ser adotada pelos órgãos assessorados e pelo órgão de controle interno, como forma de viabilizar o cumprimento do rito procedimental a ser seguido à luz do parecer normativo.*

² Portaria 002/2022.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

Importante esclarecer, ainda, que ao longo desta peça serão citados trechos doutrinários e realizados apontamentos jurisprudenciais que, apesar de se referirem, por vezes, à Lei Federal n. 8.666/93, cuja revogação já se encontra aperfeiçoada, são aplicáveis à Nova Lei de Licitações e Contratos - Lei n. 14.133/2021 -, tendo em vista a compatibilidade lógica do conteúdo e a ausência de contrariedade em relação às suas determinações.

Aliás, as diretrizes estabelecidas para o reconhecimento de dívida pela Administração Pública permanecem aplicáveis mesmo para situações ocorridas sob a égide da Lei n. 8.666/1993.

Isso se deve ao fato de que os fundamentos jurídicos que sustentam a obrigação de indenizar o particular de boa-fé - como a vedação ao enriquecimento sem causa e o princípio da moralidade administrativa - sempre estiveram presentes no ordenamento e foram reafirmados pela Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, os requisitos formais e os procedimentos administrativos delineados ao longo deste parecer devem ser seguidos independentemente da legislação sob a qual a prestação ocorreu.

Por último, afigura-se necessário ressaltar que a ocorrência de dúvida jurídica específica em feito que veicule pretensão de *reconhecimento de dívida pela Administração Pública*, não esclarecida na presente manifestação, permite, naturalmente, que o expediente seja remetido ao órgão de assessoria jurídica para apreciação e correspondente esclarecimento.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Do procedimento de reconhecimento de dívida pela Administração Pública. Noções gerais e requisitos.

A Administração Pública, no exercício de suas atividades, necessita realizar prestações que satisfaçam o interesse coletivo. Sua atuação, nessa



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

toada, pode ser feita de maneira direta, valendo-se de seus próprios bens e agentes, assim como de forma indireta, através de esforços de particulares que com ela celebrem ajustes.

Através dessa lógica, portanto, que a execução de obras e de serviços públicos, assim como o fornecimento de bens são aperfeiçoados, contemplando, em última análise, o anseio público.

No entanto, quando o Poder Público recorre à contratação de terceiros para desempenhar objeto de seu interesse, deverá, em regra, adotar procedimento formal, onde fiquem consignadas informações relativas às características da prestação, capacidade e habilitação do contratado, preço justo, previsão de recursos orçamentários compatíveis com a demanda, dentre outras.

O mencionado expediente, na maioria das vezes, será a licitação pública, instituto marcado pela consolidação de um itinerário burocrático e formal prévio à celebração de contratos administrativos, cuja regulamentação, atualmente, é trazida, precipuamente, pela Lei 14.133/2021.

Diga-se, ainda, que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos citada anteriormente prevê expressamente hipóteses nas quais o processo licitatório será prescindível. São os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, os quais, em razão de autorização legal, permitem a adoção de um procedimento específico – também formal –, geralmente menos complexo que a licitação³.

³ Lei 14.133/2021: Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; VI - razão da escolha do contratado; VII - justificativa de preço; VIII - autorização da autoridade competente. Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

De todo modo, em uma ou outra situação, protestar-se-á abrigo procedimental que registre todos os atos relevantes promovidos anteriormente à pactuação, inclusive aquele responsável por examinar previamente sua legalidade⁴, condensado através de parecer jurídico emitido por órgão competente.

Todavia, lamentavelmente, ocorrerão eventos anômalos onde os trajetos acima desenhados serão ignorados, culminando-se com a execução de atividade em benefício da Administração Pública sem cobertura contratual ou permissão jurídica que a sustente.

Nessa senda, não é difícil imaginar os potenciais riscos advindos dessa situação – além da já configurada violação ao ordenamento jurídico⁵ –, tais como: prejuízos à execução e planejamento orçamentário, atentado à isonomia entre os particulares, ausência de economicidade da contratação, entre outros.

⁴ Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica; (...) § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

⁵ Além do desrespeito às regras relativas às contratações públicas, também haverá ofensa ao roteiro estipulado pela Lei 4.320/1964, relativo à execução das despesas públicas, que estabelece o seguinte itinerário: Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (...) Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria. Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade. Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

Em virtude desse quadro, a Lei 14.133/2021 estabelece que:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

(...)

§ 2º **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração** (grifo próprio), salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)⁶.

Destarte, ao fim e ao cabo, o acordo firmado sem a observância dos requisitos legais será tido como nulo.

Todavia, incorporando o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa⁷ pela Administração Pública, assim como o postulado da moralidade administrativa que rege o desenvolvimento das atividades públicas, a própria legislação previu a obrigação de ressarcir o particular que tenha levado a efeito prestação da qual o Poder Público usufruiu, ainda que oriunda de acordo viciado. Senão vejamos:

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.

Em sede doutrinária, esse entendimento há muito foi sedimentado, conforme é possível extrair da lição do consagrado Mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, a seguir exposta:

⁶ Observar que o valor indicado pelo dispositivo é atualizado anualmente, de acordo com o que dispõe do art. 182 da Lei 14.133/2021.

⁷ Inclusive, o Código Civil - aplicável supletivamente às contratações públicas, por força do art. 89, da Lei 14.133/2021 -, versando sobre a temática, determina, em seu art. 884 que *aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários*.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

Assim, ressalvados os casos em que o administrado atuou dolosamente, com má-fé, de maneira a iludir a Administração induzindo-a à suposição de que estava a compor ato juridicamente liso e concorrendo dessarte para que se produzisse ato viciado ou, daqueles outros em que - ainda pior - se concertou com agentes administrativos para, em atuação conjunta, fraudarem o Direito, não se pode admitir que a invalidação acarrete um enriquecimento do Poder Público e um empobrecimento do administrado. Com efeito, precisamente para evitar situações nas quais um dado sujeito vem a obter um locupletamento à custa do patrimônio alheio, sem que exista um suporte jurídico prestante para respaldar tal efeito, é que, universalmente, se acolhe o princípio jurídico segundo o qual tem-se de proscrever o enriquecimento sem causa e, conseqüentemente, desabona-se interpretação que favoreça este resultado injusto, abominado pela consciência dos povos. Todavia, mesmo no caso de contrato nulo ou de inexistência de contrato, pode tornar-se devido o pagamento dos trabalhos realizados para a Administração ou dos fornecimentos a ela feitos, não com fundamento em obrigação contratual, ausente na espécie, mas sim no dever moral de indenizar o benefício auferido pelo estado, que não pode tirar proveito da atividade particular sem o correspondente pagamento⁸.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, igualmente, converge com a ideia supratranscrita:

RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. ANULAÇÃO DO CONTRATO EM VIRTUDE DE FALSIDADE DOCUMENTAL. ARTS. 39 E 49 DO DECRETO-LEI N. 2.800/86. PRETENSÃO DA UNIÃO DE DEVOLUÇÃO DA QUANTIA PAGA PELA OBRA EXECUTADA. NÃO CABIMENTO. PRECEDENTES. Do exame dos artigos 39 e 49 do Decreto-lei n. 2.800/86, vigente à época, conclui-se que a anulação da licitação, com a conseqüente nulidade do contrato opera efeitos ex tunc. **No entanto, a Administração deve indenizar a empresa contratada**

⁸ (Direito Administrativo Brasileiro, pag. 192, Ed. Rev. dos Trib. 10ª ed, 1984).



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

pela execução de etapas das obras ajustadas até a data da declaração de nulidade, ainda que a anulação do contrato tenha ocorrido por utilização de documento fraudado pela empresa, como na hipótese em exame. Com efeito, recebida a prestação executada pelo particular, não pode a Administração se locupletar indevidamente e, com fundamento na nulidade do contrato, requerer a devolução de valores pagos por obras já realizadas, o que configuraria violação ao próprio princípio da moralidade administrativa (grifo próprio). Precedentes. (Recurso Especial nº 408.785/RN).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MÁ-FÉ. NULIDADE DO CONTRATO. DEVER DE INDENIZAR POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DO ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA DESPROVIDO. 1. É pacífico nesta Corte, que embora o contrato realizado com a Administração Pública seja nulo, por ausência de prévia licitação, o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da Administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade (grifo próprio) (AgRg no Ag 1.056.922/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 11.3.2009; AgInt noREsp. 1.410.950/SC, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 3.2.2017).

Assim, diante das noções até então perquiridas, é possível depreender algumas conclusões.

A primeira delas é a já assentada ideia de que havendo a execução de obra, de serviço ou de fornecimento de bens por particular – pessoa física ou jurídica – em proveito da Administração, independentemente de eventual inconformidade com os ditames normativos, surgirá a obrigação de indenizar o terceiro, mediante uma espécie de contraprestação diferida.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

Ademais, a constatação da boa-fé do particular será condição para o ressarcimento a ser concedido, pois, de acordo com a lei de regência, a nulidade do contrato não pode ser a ele imputável.

Por último, será dever da Administração Pública, quando se deparar com a situação excepcionalíssima aqui tratada, disparar apuração de responsabilidade daquele (s) que tenha (m) dado causa à ilegalidade.

Pois bem. Firmadas as premissas básicas sobre a questão, passa-se a avaliar o procedimento juridicamente adequado, consoante o ordenamento jurídico, jurisprudência e doutrina, para afastar a situação de débito do Poder Público com terceiro de boa-fé.

Nesse diapasão, é o procedimento de reconhecimento de dívida o instrumento mais apropriado para abarcar pretensões de ressarcimento, no caso de anomalias verificadas na execução das despesas públicas. Inclusive, o mencionado expediente já foi referendado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA - em diversas ocasiões, destacando-se:

Como visto, pois, **o pagamento da indenização dar-se-á pelo procedimento de reconhecimento de dívida** (grifo próprio). Nunca é demais lembrar que se trata de medida de exceção, pois constitui despesa que não passou pela formalização necessária e/ou não tem instrumento jurídico apto a lhe dar amparo (Parecer nº 01081-21).

Como o Ordenamento Jurídico brasileiro não admite a possibilidade de aditamento após o término da vigência avençada, **caberá à Administração, pelo procedimento de reconhecimento de dívida, efetuar tal pagamento a título indenizatório, pois, do contrário, estar-se-ia diante de enriquecimento indevido e ilícito do Ente, situação que não se coaduna com os princípios norteadores da Administração Pública** (grifo próprio), ao passo que mantém-se necessária, e obrigatória, a prestação de contas das atividades realizadas no período,



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

para fins de monitoramento do cumprimento das metas previstas no Plano de Trabalho (Parecer nº 01128-22).

Portanto, cumprirá à unidade administrativa que pretenda desfazer a situação de inadimplência com particular se valer de expediente que abrigue um conjunto concatenado de atos para, ao final, verificando a presença de todos os dados necessários – a seguir revelados -, firmar termo de reconhecimento de dívida.

Sendo assim, apresenta-se, a partir de agora, os elementos que, necessariamente, deverão integrar o procedimento de reconhecimento de dívida pelo Poder Público.

a) Requerimento de pagamento, elaborado por pessoa física ou jurídica, com a exposição dos fatos e fundamentos de seu pedido.

O processo administrativo de reconhecimento de dívida será iniciado em virtude de pleito de particular, que deverá expor com clareza os fatos e fundamentos de sua pretensão, assim como juntar documentação relacionada à sua constituição jurídica e representação legal.

Deve ser exigido do solicitante o apontamento objetivo e detalhado de qual prestação realizou em favor da Administração Pública, enfrentando aspectos relacionados ao tempo, lugar, órgão administrativo beneficiado e dimensão do serviço ou fornecimento – ou, até mesmo, de obra.

Outrossim, o requerente deverá acostar documentos comprobatórios de suas alegações, traduzidos por notas fiscais, contrato anterior – se existente -, ordens de serviços ou fornecimento, além de qualquer informação que demonstre a execução de atividade em proveito do Ente Público.

b) Análise, pela Administração Pública, da solicitação apresentada pelo interessado e eventual justificativa para a não observância dos requisitos ordinários para a contratação.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

Será essencial, ao receber pedido de pagamento por intermédio de reconhecimento de dívida ou denominação correspondente, que o Poder Público, através da unidade afeta à situação fática suscitada pelo terceiro, pronuncie-se sobre a pertinência, ou não, da demanda.

Assim, não reconhecido o débito pelo Ente Público, naturalmente, a pretensão não poderá prosseguir, sem prejuízo da utilização, pelo particular, da via judicial caso continue irrisignado.

Contudo, na hipótese de aderência ao pedido formulado pelo demandante, a Administração Pública deverá expor as razões que levaram à inobservância dos procedimentos regulares de contratação, caracterizando-se, assim, a excepcionalidade e extraordinariedade da medida⁹.

Nesse diapasão, a unidade administrativa revelará, por exemplo, se a situação anômala decorreu de eventual emergência, falha administrativa incomum ou de erro de planejamento orçamentário. Também deverá esclarecer o motivo que impulsionou a eleição do prestador, além de apurar se as quantidades por ele indicadas foram as efetivamente satisfeitas ou fornecidas, através de justificativa expressa e devidamente fundamentada.

Outro ponto de extrema relevância no exame pela Administração Pública diz respeito à avaliação do valor cobrado pelo particular. Assim, protestar-se-á enfrentamento específico e robusto sobre o tema, mediante comparação com contratações anteriores realizadas por Entes Públicos – inclusive pelo próprio Município de Ilhéus/BA -, cotações de preços, dentre outras fontes que deixem inequívoca a inoccorrência de sobrepreço ou superfaturamento na execução da prestação.

⁹ Veja-se que a Decisão nº 1.521/2002 – Plenário do TCU deixa claro que o pagamento por indenização não deve ser reiterado e prática comum nos órgãos administrativos : “Sendo assim, tendo em vista os indícios de prática reiterada de reconhecimento de dívidas como forma de suprir o devido planejamento, princípio administrativo esmiuçado no art. 7º da Lei nº 8.666/93, propomos determinar ao INSS que evite a prática de reconhecimento de dívida, mantendo devidamente formalizadas todas as suas relações contratuais.”



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

c) Aferição da boa-fé do credor.

Conforme já anunciado, a boa-fé do pleiteante é condição legal para o sucesso do pedido de ressarcimento.

A melhor doutrina se posiciona da seguinte forma:

“Outro ângulo da questão relaciona-se com a situação subjetiva do particular que participou da contratação inválida com a Administração. **Afigura-se irrebatível que a indenização a favor do particular, cujo patrimônio seja afetado por atuação indevida da Administração pública, depende de sua boa-fé** (grifo próprio). (...) Nesse sentido é que se afirma que a boa-fé do terceiro caracteriza-se quando não concorreu, por sua conduta, para a concretização do vício ou quando não teve conhecimento (nem tinha condições de conhecer) sua existência. O particular tem o dever de manifestar-se acerca da prática de irregularidade. Verificando o defeito, ainda que para ele não tenha concorrido, o particular deve manifestar-se. Se não o fizer, atuará culposamente. Não poderá invocar boa-fé para o fim de obter indenização ampla”¹⁰.

O Tribunal de Contas da União também caminha no mesmo sentido:

“Ademais, na hipótese de confirmar-se a inexecutabilidade dos preços ofertados, não poderá a contratada pleitear indenização em face de eventual anulação do contrato, pois, segundo o bom direito, ninguém pode beneficiar-se da própria torpeza. Caso tenham sido ofertados preços impraticáveis com o fito de ganhar a licitação e, posteriormente, intentar a revisão contratual, **fica comprovada a má-fé da licitante, o que lhe retira o direito a qualquer indenização, em conformidade com as disposições do parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666/1993** (grifo próprio)”¹¹.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1562 e 1563.

¹¹ Acórdão 148/2006.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

Dessa maneira, a presença ou não da boa-fé do solicitante demandará avaliação específica da Administração Pública, em razão do postulado, acima transcrito, de que *ninguém pode se beneficiar da própria torpeza*.

d) Confirmação, pelo setor responsável pelo controle financeiro, da ausência de qualquer pagamento anterior em relação à cobrança levada a efeito.

Considerando que é possível cogitar a instauração de procedimentos idênticos de cobrança, vale dizer, expedientes com o mesmo objeto caminhando em marcha paralela, bem como a possibilidade da pretensão já ter sido apresentada pelo requerente em sede judicial, é imprescindível que o setor competente verifique a inoccorrência de adimplemento pretérito do valor demandado.

Além disso, é recomendável que seja exigido do solicitante declaração de que a dívida cobrada não foi objeto de pedido anterior, seja em sede judicial ou administrativa.

e) Inoccorrência de prescrição.

Em conformidade com o Decreto 20.910/1932, *as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem*.

Assim, verificada a superação daquele interregno - cinco anos contados da circunstância fática em que se funde a cobrança – em relação ao pedido feito pelo particular, a dívida deverá ser considerada prescrita.

f) Indicação da fonte de recursos orçamentários apta a fazer frente à despesa.

O setor competente deverá enquadrar a despesa eventualmente devida em dotação orçamentária com ela compatível.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

Para tanto, verificará as circunstâncias fáticas narradas no procedimento, indicando, por conseguinte, a correta classificação da despesa no planejamento orçamentário e a existência saldo disponível, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal e demais legislações afetas à matéria orçamentária.

g) Presença de termo de reconhecimento de dívida.

O procedimento deverá ser integrado por termo de reconhecimento de dívida, contemplando as informações principais sobre a demanda, quais sejam: a) identificação do credor através de seu nome, CPF/CNPJ, endereço e demais dados necessários para individualizar a parte beneficiária do pagamento, assim como do órgão administrativo responsável por reconhecer o direito ao ressarcimento; b) fundamentação legal, com referência à Lei 4.320/1964 e à Lei de Responsabilidade Fiscal, no mínimo; c) especificação do objeto, mediante descrição clara e objetiva de como foi originada a despesa (prestação de serviço, fornecimento de bens, etc.), com menção, inclusive, aos seus documentos comprobatórios (notas fiscais, ordens de serviço ou de fornecimento, etc.); d) valor a ser adimplido; e) indicação da dotação orçamentária que suportará a despesa; f) cláusula de quitação plena, geral e irrevogável da dívida; g) assinatura do ordenador de despesa (autoridade competente) e do credor, com data e local da realização do ato; h) demais informações pertinentes, como, por exemplo, a garantia pelo objeto prestado, na forma da legislação pertinente;

h) Apuração de responsabilidade de quem deu causa à nulidade.

Apesar de eventual reconhecimento de dívida pela Administração Pública, com o posterior pagamento – que deverá se atentar para as retenções legais aplicáveis -, a apuração de responsabilidade do agente que tenha dado causa à situação de irregularidade é medida que se impõe e deverá ser levada a efeito pelos órgãos e agentes com atribuições correccionais.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

Tal ideia é amplamente difundida em sede de controle externo. Senão vejamos:

"Aplica-se multa por grave infração à norma legal quando evidenciada situação corriqueira de execução de despesas sem cobertura contratual e sem licitação. Nessa situação, constata-se que o gestor age, no mínimo, com culpa in eligendo na escolha de seus subordinados." (Acórdão n. 1181/2012 – Plenário TCU).

"A realização de despesas sem cobertura contratual é irregularidade grave, que justifica a aplicação de multa aos responsáveis, bem como julgamento pela irregularidade de suas contas." (Acórdão n. 2515/2009 – Plenário TCU).

Nesse sentido, a Orientação Normativa 04, de 01.04.2009 da Advocacia-Geral da União, reza que "A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa." (Parecer n. 1081-21 TCM/BA).

i) Juntada da cópia do parecer normativo e do checklist devidamente preenchido.

Deverá ser colacionada cópia do opinativo referencial, sendo seguida pelo correspondente atesto pela autoridade competente - se assim entender cabível e sob sua inteira responsabilidade - quanto à observância e ao cumprimento integral dos requisitos elencados nesta peça e pelo checklist, devidamente preenchido, oriundo das orientações do parecer normativo.

III – CONCLUSÃO

Por todo exposto, ORIENTA esta Procuradoria, estritamente vinculada aos aspectos jurídicos, no que respeita à sistemática que deverá ser observada no bojo de procedimentos que veiculem pretensão de reconhecimento de dívida pela Administração Pública, nos seguintes termos:



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

- a) Incorporando o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa pela Administração Pública, assim como o postulado da moralidade administrativa que rege o desenvolvimento das atividades públicas, a legislação previu a obrigação de ressarcir o particular que tenha levado a efeito prestação da qual o Poder Público usufruiu, ainda que oriunda de acordo viciado.
- b) É o procedimento de reconhecimento de dívida o instrumento mais apropriado para abarcar pretensões de ressarcimento, no caso de anomalias verificadas na execução das despesas públicas. Inclusive, o mencionado expediente já foi referendado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA - em diversas ocasiões.
- c) O processo administrativo de reconhecimento de dívida será iniciado em virtude de pleito de particular, que deverá expor com clareza os fatos e fundamentos de sua pretensão, assim como juntar documentação relacionada à sua constituição jurídica e representação legal. Deve ser exigido do solicitante o apontamento objetivo e detalhado de qual prestação realizou em favor da Administração, enfrentando aspectos relacionados ao tempo, lugar, órgão administrativo beneficiado e dimensão do serviço ou fornecimento – ou, até mesmo, de obra. Outrossim, o requerente deverá acostar documentos comprobatórios de suas alegações, traduzidos por notas fiscais, contrato anterior – se existir -, ordens de serviços ou fornecimento, além de qualquer informação que demonstre a execução de atividade em proveito do Ente Público.
- d) É essencial, ao receber pedido de pagamento por intermédio de reconhecimento de dívida ou denominação correspondente, que o Poder Público, através da unidade afeta à situação fática suscitada pelo terceiro, pronuncie-se sobre a pertinência, ou não, da demanda.



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

- e) Não reconhecido o débito pelo Ente Público, naturalmente, a pretensão não poderá prosseguir, sem prejuízo da utilização, pelo particular, da via judicial caso continue irresignado.
- f) Na hipótese de aderência ao pedido formulado pelo demandante, a Administração Pública deverá expor as razões que levaram à inobservância dos procedimentos regulares de contratação, caracterizando-se, assim, a excepcionalidade e extraordinariedade da medida. Nesse diapasão, a unidade administrativa revelará, por exemplo, se a situação anômala decorreu de eventual emergência, falha administrativa incomum ou de erro de planejamento orçamentário. Também deverá esclarecer o motivo que impulsionou a eleição do prestador, além de apurar se as quantidades por ele indicadas foram as efetivamente satisfeitas ou fornecidas, através de justificativa expressa e devidamente fundamentada. Outro ponto de extrema relevância no exame pela Administração Pública diz respeito à avaliação do valor cobrado pelo particular. Dessa maneira, protestar-se-á enfrentamento específico e robusto sobre o tema, mediante comparação com contratações anteriores realizadas por Entes Públicos – inclusive pelo próprio Município de Ilhéus/BA -, cotações de preços, dentre outras fontes que deixem inequívoca a inocorrência de sobrepreço ou superfaturamento na execução da prestação.
- g) A presença da boa-fé do solicitante – condição necessária para o sucesso de seu pedido - demandará avaliação específica da Administração Pública, em razão do postulado de que *ninguém pode se beneficiar da própria torpeza*.
- h) Considerando que é possível cogitar a instauração de procedimentos idênticos de cobrança, vale dizer, expedientes com o mesmo objeto caminhando em marcha paralela, bem como a possibilidade da



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

pretensão já ter sido apresentada pelo requerente em sede judicial, é imprescindível que o setor competente verifique a inoccorrência de adimplemento pretérito do valor demandado. Além disso, é recomendável que seja exigido do solicitante declaração de que a dívida cobrada não foi objeto de pedido anterior, seja em sede judicial ou administrativa.

- i) Em conformidade com o Decreto 20.910/1932, *as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.* Assim, verificada a superação daquele interregno - cinco anos contados da circunstância fática em que se funde a cobrança – em relação ao pedido formulado pelo particular, a dívida deverá ser considerada prescrita.
- j) O setor competente deverá enquadrar a despesa eventualmente devida em dotação orçamentária com ela compatível. Para tanto, verificará as circunstâncias fáticas narradas no procedimento, indicando, por conseguinte, a correta classificação da despesa no planejamento orçamentário e a existência de saldo disponível, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal e demais legislações afetas à matéria orçamentária.
- k) O procedimento deverá ser integrado por termo de reconhecimento de dívida, contemplando as informações principais sobre a demanda, quais sejam: i) identificação do credor através de seu nome, CPF/CNPJ, endereço e demais dados necessários para individualizar a parte beneficiária do pagamento, assim como do órgão administrativo responsável por reconhecer o direito ao ressarcimento;



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

- ii) fundamentação legal, com referência à Lei 4.320/1964 e à Lei de Responsabilidade Fiscal; iii) especificação do objeto, mediante descrição clara e objetiva de como foi originada a despesa (prestação de serviço, fornecimento de bens, etc.), com menção, inclusive, aos seus documentos comprobatórios (notas fiscais, ordens de serviço ou de fornecimento, etc.); iv) valor a ser adimplido; v) indicação da dotação orçamentária que suportará a despesa; vi) cláusula de quitação plena, geral e irrevogável da dívida; vii) assinatura do ordenador de despesa (autoridade competente) e do credor, com data e local da realização do ato; viii) demais informações pertinentes, como, por exemplo, a garantia pelo objeto prestado, na forma da legislação pertinente;
- l) Apesar de eventual reconhecimento de dívida pela Administração Pública, com o posterior pagamento – que deverá se atentar para as retenções legais aplicáveis -, a apuração de responsabilidade do agente que tenha dado causa à situação de irregularidade é medida que se impõe e deverá ser levada a efeito pelos órgãos e agentes com atribuições correccionais.
- m) Deverá ser colacionada cópia do opinativo referencial, sendo seguida pelo correspondente atesto pela autoridade competente - se assim entender cabível e sob sua inteira responsabilidade - quanto à observância e ao cumprimento integral dos requisitos elencados nesta peça e pelo checklist, devidamente preenchido, oriundo das orientações do parecer normativo.
- n) Ressalte-se que a constatação de dúvida jurídica específica em feito que veicule pretensão de reconhecimento de dívida, não esclarecida na presente manifestação, permite, naturalmente, que o expediente



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

seja remetido ao órgão de assessoria jurídica para apreciação e correspondente esclarecimento.

É o parecer. S.m.j.

Ilhéus/BA, 08 de abril de 2025.

Michel Mendonça Ribeiro
Procurador-Geral do Município

Nos termos do art. no art. 55, da Lei Municipal nº 4.025/2019 (Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Ilhéus), atribuo efeito normativo ao presente parecer.

Valderico Luiz dos Reis Júnior
Prefeito



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

Anexo – CHECKLIST DOS FUNDAMENTOS PARA PROCEDIMENTO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
1. Requisitos iniciais:			
1.1 O particular apresentou requerimento formal de reconhecimento de dívida?			
1.2 O pedido está devidamente fundamentado, com exposição clara dos fatos e motivos da pretensão?			
1.3 Foram anexados documentos comprobatórios, como notas fiscais, contratos, ordens de serviço ou fornecimento?			
2. Análise inicial pela Administração Pública:			
2.1 O órgão competente analisou a pertinência do pedido?			
2.2 Há manifestação da unidade administrativa sobre a inexistência de pagamento anterior?			
3. Justificativa da Administração Pública:			
3.1 Administração expôs as razões que levaram à inobservância dos procedimentos ordinários de contratação?			
3.2 Foi caracterizada a excepcionalidade e extraordinariedade da situação?			
3.3 Foi identificado o motivo da escolha do prestador?			
3.4 Houve avaliação do valor cobrado e sua compatibilidade com os preços praticados no mercado?			
3.5 Foram apresentados elementos que afastem a ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento?			
4. Comprovação da boa-fé do requerente:			
4.1 Foi analisado se o particular agiu de boa-fé na prestação do serviço ou fornecimento?			
4.2 Há evidências de que o particular concorreu para a irregularidade?			
5. Verificação de procedimentos paralelos e prescrição:			
5.1 Foi confirmada a inexistência de outros pedidos administrativos ou judiciais para a mesma dívida?			
5.2 O requerente apresentou declaração de que a dívida não foi objeto de pedido anterior?			
5.3 O pedido respeita o prazo prescricional de cinco anos previsto no Decreto 20.910/1932?			
6. Indicação da fonte de recursos:			



Diário Oficial Eletrônico

Poder Executivo

Ilhéus-Bahia

Ilhéus, 28 de Abril de 2025 – Diário Oficial Eletrônico| Edição n. 127, Caderno I.

6.1 Foi identificada dotação orçamentária compatível para pagamento da dívida?			
6.2 Há saldo disponível para fazer frente à despesa?			
7. Elaboração do termo de reconhecimento de dívida:			
7.1 O termo de reconhecimento de dívida é composto por:			
7.1.1 Identificação do credor (nome, CPF/CNPJ, endereço e demais informações);			
7.1.2 Identificação do órgão administrativo responsável pelo reconhecimento da dívida;			
7.1.3 Fundamentação legal (Lei 4.320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normativos);			
7.1.4 Especificação do objeto da dívida (descrição clara do serviço prestado ou bem fornecido);			
7.1.5 Indicação dos documentos comprobatórios anexados;			
7.1.6 Valor total a ser pago;			
7.1.7 Indicação da dotação orçamentária;			
7.1.8 Cláusula de quitação plena, geral e irrevogável da dívida;			
7.1.9 Assinatura do ordenador de despesa e do credor, com data e local.			
8. Apuração de responsabilidade administrativa:			
8.1 O caso será encaminhado para os órgãos de controle interno e correição?			
9. Parecer e aprovação:			
9.1 Cópia do parecer normativo foi anexada ao processo?			
9.2 A autoridade competente validou e aprovou o reconhecimento da dívida?			

Autoridade responsável