



---

**Processo Administrativo - Poder Executivo Municipal**

**Requerente: Secretarias Municipais**

**Assunto: Reconhecimento de Dívida/Ajuste de Contas**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo onde a Secretaria interessada, em decorrência de rotina administrativa, buscou a instrução processual para fins de reconhecimento de dívida/ajuste de contas.

Os autos foram remetidos a este órgão de assessoramento jurídico para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema em análise, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário. Passa-se à devida análise.

**II - DOS FUNDAMENTOS**

O reconhecimento de dívida e o ajuste de contas são instrumentos análogos para viabilizar o pagamento de despesas geradas sem cobertura contratual. No reconhecimento de dívida admite-se o pagamento de despesa quando da ausência de instrumento contratual apto a justificar a sua geração; no ajuste de contas admite-se o pagamento de despesa quando gerada além dos limites adstritos por instrumento contratual vigente.

Em ambos os casos, ora se lida com um contrato administrativo nulo. Duas são as causas de sua nulidade: *a)* admissão de contratação sem prévia licitação (art. 37, inciso XXI da Constituição), sem amparo em qualquer hipótese de dispensa (art. 24 da Lei 8.666/1993) ou inexigibilidade (art. 25 da Lei 8.666/1993); *b)* contratação de bem ou serviço sem instrumento jurídico escrito (art. 60, § único da Lei 8.666/1993).



Cumprе destacar que a ausência de instrumento contratual não desnatura a natureza jurídico-administrativa do vínculo entre a Administração e o fornecedor/prestador de serviço. A inobservância da forma legal afeta o plano da validade da relação jurídico-administrativa. Não há prejuízo quanto à sua existência. Com efeito, o negócio jurídico-administrativo nulo tem a aptidão de gerar alguns efeitos.

Especificamente quanto às despesas geradas em razão de um contrato administrativo nulo assim preceitua o parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/1993, *in verbis*:

(...)

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.

Conjuga-se o referido dispositivo ao art. 884, *caput*, do Código Civil, o qual veda o enriquecimento sem causa como cláusula geral do regime jurídico da tutela patrimonial, *ipsis litteris*:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Em suma: a ausência de instrumento contratual regularmente formalizado não desonera o Município de pagar por bens e serviços tomados ao particular.

Entretanto, em razão da nulidade do contrato administrativo, determinadas cautelas devem ser observadas, como condição necessária ao saneamento da irregularidade que deu causa à despesa. Trata-se de despesa de caráter indenizatório, a qual deverá ser regularmente atestada, liquidada e paga, sem prejuízo das demais orientações que ora se seguem.



Por derradeiro, tendo em vista tratar-se de despesa de caráter indenizatório a ser paga pela Administração Pública, a pretensão ao ressarcimento prescreverá em 5 (cinco) anos a contar do fato ou ato que gerou a despesa (art. 1º do Decreto nº 20.910/1932).

### III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, o reconhecimento de dívida/ajuste de contas poderá ser procedido caso observadas as seguintes orientações:

- i) O processo de reconhecimento de dívida/ajuste de contas deverá ser instruído com:
  - a) justificativa na qual deve constar: *a.1)* demonstração de interesse público na realização da despesa; *a.2)* indicação da situação que deu causa a geração de despesa sem cobertura contratual; *a.3)* verificação da boa-fé do fornecedor ou do prestador de serviço, de modo a restar evidenciado que ele não tenha concorrido de qualquer modo para causar a irregularidade; *a.4)* identificação das medidas a serem tomadas para o saneamento da irregularidade;
  - b) atesto por servidor responsável de que os bens ou serviços foram executados de acordo com padrões mínimos de qualidade e quantidade satisfatórios;
  - c) comprovação da vantajosidade do preço praticado sem cobertura contratual, municiada, se possível, com cotação de preço, assim como de inoccorrência de prescrição do crédito decorrente da despesa sem cobertura contratual;
  - d) instauração de sindicância administrativa e, sendo o caso, posterior processo administrativo disciplinar, por meio do qual se possa identificar e responsabilizar o agente público pela assunção irregular da despesa, assegurado o contraditório e a ampla defesa;



*ii)* a abertura de sindicância administrativa não excluirá eventual abertura de tomada de contas caso se verificarem indícios de dano ao erário em razão da contratação irregular;

*iii)* a abertura de sindicância poderá ser dispensada caso o Secretário responsável contratação assim decida em ato expresso se atestada inexistência de indícios de falha funcional apta a justificar;

*iv)* a submissão de processo relativo a reconhecimento de dívida/ajuste de contas à Procuradoria-Geral do Município sem a observância das orientações acima alinhavadas, implicará no encaminhamento de cópias aos órgãos de controle pertinentes, sem prejuízo dos procedimentos internos de apuração de responsabilidade;

Por derradeiro, autorizo aos agentes públicos vinculados a Subprocuradoria de Processos Administrativos a utilizar tal parecer como modelo referencial, anexando-o aos processos administrativos que guardem relação com a manifestação aqui exarada, sendo certo que tal orientação poderá, a qualquer tempo, ser revista pelo Subprocurador de Processos Administrativos ou pelo Procurador-Geral do Município, diante de nova compreensão jurídica acerca da matéria..

Ademais, poderá a Secretaria interessada, após indicação precisa de questão não abordada no presente parecer, remeter os autos a este órgão de assessoramento jurídico para fins de complementação da orientação.

É como opina a Subprocuradoria de Processos Administrativos.

Nova Friburgo, na data da assinatura eletrônica.

Carlos Eduardo Vila Nova da Veiga  
Subprocurador de Processos Administrativos  
Matrícula: 63.347