



## **PARECER NORMATIVO REFERENCIAL Nº001/2025/PGM**

**Ref.:** Processo Administrativo n.º 19.626/2025

**Interessados:** Secretaria Municipal de Saúde e outros órgãos municipais assessorados pela PGM

**Assuntos:** Licitações e Contratos. Reconhecimento de Dívida. Direito Administrativo, Orçamentário e Financeiro.

**EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. PARECER NORMATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. RECONHECIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR (RECONHECIMENTO DE DÍVIDA). VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM JUSTA CAUSA APLICÁVEL À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DEVER DE INDENIZAR O PARTICULAR DE BOA-FÉ QUE TENHA CUMPRIDO A OBRIGAÇÃO. DÍVIDA DE EXERCÍCIO FINANCEIRO PRETÉRITO. ART. 149 DA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021; ART. 884 DO CÓDIGO CIVIL (LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002); ART. 37 DA LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964; ART. 22 DO DECRETO Nº 93.872, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1986. REQUISITOS. APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE QUE NÃO PREJUDICA O DEVER INDENIZATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO. PARECER PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA DO RECONHECIMENTO DE DÍVIDA.**

### **1. RELATÓRIO**

#### **1.1. Do objeto da Presente Manifestação Jurídica Referencial.**

1. Trata-se de Manifestação Jurídica Referencial – MJR, por meio de Parecer Normativo, destinada a orientar os órgãos municipais assessorados por esta d. Procuradoria Geral do Município nos procedimentos de reconhecimento da obrigação de indenizar (reconhecimento de dívida) decorrentes de dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente (caso dos presentes autos) ou pela assunção da



---

obrigação de pagamento pela Administração Pública quando houver execução de despesa sem cobertura contratual.

2. Como registro inicial, cabe frisar a competência desta d. Procuradoria Geral do Município, Órgão Permanente Central do Sistema Jurídico Municipal (Lei Complementar nº 682/2021), para a edição de manifestações jurídicas referenciais no âmbito municipal, com a finalidade de aumentar a segurança jurídica, prevenir conflitos e reduzir a litigiosidade judicial, conforme art. 30 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB).
3. Nesse sentido, compete à PGM emitir **pareceres normativos**, para fixar a interpretação de leis, atos normativos e questões jurídicas que lhe forem submetidas (Art. 7º, VI, da LC nº 682/2021).
4. Dito isso, a motivação do presente parecer normativo referencial é a verificação por esta d. Procuradoria Geral de uma certa recorrência da necessidade de se reconhecer no âmbito administrativo a obrigação de a Administração Pública indenizar terceiros (contratados ou não) em determinadas hipóteses, ainda que excepcionais, sobretudo pelo respeito à vedação do enriquecimento sem causa, insculpido no art. 884 do Código Civil.
5. Em igual sentido, o art. 149 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a Administração pode reconhecer obrigações relativas a despesas já realizadas, desde que devidamente comprovadas, evitando, assim, o enriquecimento sem causa.
6. Já a Lei nº 4.320/1964, em seu art. 37, disciplina as despesas de exercícios anteriores (DEA), permitindo o reconhecimento contábil daquelas já realizadas, desde que demonstrada a legitimidade da obrigação.
7. Por sua vez, o Decreto nº 93.872/1986, em seu art. 22, reforça essa possibilidade, determinando os procedimentos para liquidação e pagamento.
8. Note-se, portanto, que há um arcabouço normativo previsto no ordenamento jurídico, que veda o enriquecimento sem causa da Administração, em detrimento dos interesses de particulares que com ela contratam, até mesmo em respeito à boa-fé objetiva contratual.

## **1.2. Finalidade, abrangência e limites do parecer.**

9. Como sabido, com a vigência da Lei nº 14.133/2021 houve uma sensível ampliação das atribuições da assessoria jurídica nas licitações e contratações públicas, sendo certo



que tal atuação se espalhou para as fases preparatória e externa da licitação, bem como na etapa de execução contratual.

10. Conforme salientado pelo Prof. Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, em relevante artigo sobre o tema<sup>1</sup>, a Lei nº 14.133/2021 destacou a atuação da assessoria jurídica em diversos pontos da norma, destacando-se:

*a) observância dos parâmetros indicados no artigo 7º da Lei 14.133/2021, com o intuito de garantir a gestão por competências, a moralidade e a efetividade do princípio da segregação de funções;*

*b) auxílio aos agentes públicos que desempenham funções ao longo da licitação e da execução do contrato administrativo (artigo 8º, § 3º, e 117, § 3º, da Lei 14.133/2021);*

*c) representação judicial ou extrajudicial dos agentes públicos (e ex-agentes) acusados da prática de atos praticados com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico, salvo se houver provas da prática de atos ilícitos dolosos (artigo 10, caput e §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021);*

*d) controle prévio de juridicidade ao final da fase preparatória, incluídas as hipóteses de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos (artigo 53, caput e § 4º, da Lei 14.133/2021);*

*e) atuação como segunda linha de defesa, na forma do artigo 169, II, da Lei 14.133/2021;*

*f) manifestação jurídica na aplicação da declaração de inidoneidade e a desconsideração da personalidade jurídica da empresa (artigos 156, § 6º e 160 da Lei 14.133/2021), além da análise do cumprimento dos requisitos exigidos para reabilitação*

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Assessoria nas licitações: segregação de funções e ausência de ativismo consultivo*. Disponível: [Assessoria nas licitações: segregação de funções e ausência de ativismo consultivo](#)



---

*dos licitantes ou contratados e na aplicação da declaração de inidoneidade (artigo 163, V, da Lei 14.133/2021; e*

*g) auxílio à autoridade competente para dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias para o julgamento de recursos e de pedidos de reconsideração (artigo 168, parágrafo único, da Lei 14.133/2021).*

11. Assim, a finalidade do presente parecer é auxiliar o gestor no controle prévio de legalidade administrativa do ato a ser praticado, no caso em tela, o reconhecimento de dívida, não abrangendo, portanto, aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, cuja competência é de cada agente público, respeitada a segregação de funções.

12. Com efeito, presume-se a correção dos documentos técnicos encartados aos autos elaborados pelo setor competente de cada órgão, mormente os relativos aos valores da dívida e o cumprimento das obrigações pelo fornecedor, ora Requerente do reconhecimento de dívida.

13. Também não ingressaremos em questões relativas à disponibilidade orçamentária e financeira para o pagamento da dívida, pois, antes disso, deve ser acertado o direito à indenização, bem como os valores dessa indenização devida, para após ser verificado junto ao Órgão Fazendário às condições orçamentárias/financeiras para o efetivo pagamento, considerando os ditames e condicionamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

## 2. ANÁLISE

14. Como já assinalado acima, em determinadas situações, para que não haja o enriquecimento sem causa da Administração Pública, faz-se necessário o pagamento de indenização em favor daquele que efetivamente prestou o serviço, sendo essa a finalidade do procedimento de reconhecimento de dívida:

*3. O reconhecimento de dívida é o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, excepcionalmente, ressarcе despesas, ao particular, que ocorreram sem a devida cobertura contratual, ou sem o necessário empenho. Esse procedimento decorre do princípio geral do direito que veda o enriquecimento sem causa. Desse modo, ainda que não tenha observado às formalidades legais para contratação, se a Administração se*



---

*beneficia de serviços executados, ou bens adquiridos, encontra-se obrigada a ressarcir-los. (Despacho nº 00235/2021/DECOR/CGU/AGU, NUP nº 72031.014801/2020-58)*

*21. O reconhecimento de dívida, a seu turno, é procedimento administrativo unilateral destinado a avaliar a obrigação de pagar despesas de exercícios anteriores e dívidas de exercícios encerrados reconhecidas pela Administração (Lei nº 4.320/64), bem como despesas sem cobertura contratual (Lei 8.666/1993, art. 59, p.u. e Orientação Normativa/AGU 4/2009), não se confundindo com a transação, procedimento bilateral que encerra concessões mútuas e não simples reconhecimento da obrigação de pagar despesa contraída pela Administração ou dívida por ela reconhecida. (Parecer nº 00035/2018/GAB/PFUFLA/PGF/AGU)*

(Grifamos)

15. Em síntese, o caso sob exame versa sobre uma das hipóteses de reconhecimento de dívida admitidos no âmbito da Administração Pública, a saber:

• **Dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente, nos termos do art. 37 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.**

16. Esse é o caso dos autos. Vejamos.

17. O reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores deve ser realizado quando os fatos se enquadrem numa das hipóteses previstas no **art. 37 da Lei nº 4.320/1964**: *despesas de exercícios encerrados para os quais o orçamento respectivo tinha crédito próprio, mas que não foram processadas em época própria ou não foram inscritas em Restos a Pagar.*

18. Aludido dispositivo legal restou regulamentado pelo **art. 22 do Decreto nº 93.872, de 1986**, *in verbis*:

*Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei nº 4.320/64, artigo 37).*

*§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.*



---

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

a) *despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;*

b) *restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição, como restos a pagar, tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;*

c) *compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.*

19. No caso em tela, diante das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde, entendemos, s.m.j., que estamos diante da hipótese versada no **art. 22, §2º, alínea “a”, do Decreto nº 93.872, de 1986, pois os empenhos foram “estornados” no encerramento do exercício, não obstante o credor tenha cumprido sua obrigação no prazo estabelecido.**

20. Ademais, **não há notícia nos autos que houve inscrição em Restos a Pagar.**

20. Assim, independentemente das causas que levaram a Administração Pública a estornar os empenhos, o que desafia apuração em sede própria, mostra-se cristalino o direito do Requerente à indenização postulada por meio do reconhecimento de dívida, com fundamento no art. 37 da Lei nº 4.320/1964, pois houve o cumprimento da obrigação pelo fornecedor - o que foi certificado pela Secretaria Municipal de Saúde - , sendo certo que o mesmo não teve culpa pelo não pagamento.

21. Pensar o contrário, seria exatamente permitir o enriquecimento sem causa da Administração Pública, **o que é vedado pelo ordenamento jurídico**, como já dito acima.

### 3. REQUISITOS

22. Ressalte-se que o reconhecimento de dívida deve ser encarado como uma situação anômala, extraordinária e excepcionalíssima. E, por se tratar de procedimento extraordinário e excepcional, o órgão consultante deve demonstrar nos autos os seguintes requisitos trazidos pela lei e pela jurisprudência:

a) **comprovação de que o serviço tenha sido efetivamente realizado;**



- 
- b) certificação da não realização do pagamento pelo serviço executado (verificação se há outro processo administrativo ou judicial que tenha como objeto o recebimento da mesma importância reivindicada nesse processo) e do encontro de contas com eventuais dívidas que o fornecedor tenha com a Administração Pública, para fins de compensação;
  - c) Declaração da disponibilidade orçamentária previamente à celebração do termo de reconhecimento de dívida;
  - d) Prescindibilidade da comprovação de regularidade fiscal e trabalhista do prestador do serviço;
  - e) Formalização do termo de reconhecimento de dívida.

#### 4. CONCLUSÃO

- 23. Diante do exposto, **é juridicamente possível dar prosseguimento ao feito**, com reconhecimento de dívida postulado pelo Requerente.
- 24. Necessidade de apuração dos motivos que deram causa ao não pagamento no exercício financeiro correspondente ao cumprimento das obrigações, com eventual responsabilização de agentes públicos, respeitado o devido processo legal, o contraditório e ampla defesa, o que não prejudica o direito subjetivo do Requerente à indenização em relação à Administração Pública.
- 25. É o parecer.

Seropédica, 26 de dezembro de 2025.

LUIZ FERNANDO ALVES EVANGELISTA  
Procurador-Geral do Município  
Matrícula nº 290433449  
OAB/RJ 159.939