

O RECONHECIMENTO DE DÍVIDA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Matheus Lucas Taveira Regis ¹

RESUMO

O presente artigo aborda a questão do reconhecimento de dívida na administração pública. O artigo tenta trazer um foco para os aspectos jurídicos da TCD que é a emissão de Termo de Confissão de Dívida pela Administração Pública, em razão da necessidade que tem de haver a quitação de débitos por serviços que foram plenamente executados sem cobertura contratual prévia (no caso sem a licitação) ou dos contratos extintos com a administração pública. Desta forma, também faz uma breve análise a respeito da lei nº 4320/64: e seus efeitos no reconhecimento da obrigação de pagamento. O artigo também foca no reconhecimento do STJ, AGU e do TCU a respeito da aceitação do uso do termo de confissão de dívida (TCD).

Palavras-chave: Reconhecimento de dívida; Administração pública; Transparência.

ABSTRACT

This article addresses the issue of debt recognition in public administration. The article tries to bring a focus to the legal aspects of the TCD, which is the issuance of a Debt Confession Term by the Public Administration, due to the need to settle debts for services that were fully executed without prior contractual coverage (in the without bidding) or of contracts terminated with the public administration. In this way, it also makes a brief analysis about Law No. 4320/64: and its effects on the recognition of the payment obligation. The article also focuses on the recognition of the STJ, AGU and TCU regarding the acceptance of the use of the debt confession term (TCD).

Keywords: Debt recognition; Public administration; Transparency.

¹ Acadêmico em Direito pela Universidade do Grande Rio Prof. José de Souza Herdy - UNIGRANRIO-Campus Duque de Caxias, orientado pelo Professora: Érika Kubik Da Costa Pinto.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a questão do reconhecimento de dívida na administração pública.

Portanto, o artigo tem o objetivo de analisar o caráter excepcional do TCD, que é ser uma *ultima ratio*, onde a emissão deste, é o que busca a responsabilização pelo seu pagamento por parte da administração pública, e de outras leis que são de suma importância para cobrança de dívidas por parte da administração pública

Assim não pode e não deve também o Gestor Público ser omissor ou ter sido o agente provocador dessa falta de cobertura Contratual de um determinado serviço, cujo este é necessário para a Administração.

O artigo se justifica por tratar de uma relação de serviço e pagamento entre as partes, onde o realizador do serviço não pode ser prejudicado pela falta de pagamento por parte do devedor.

Onde a Lei 8.666/1993, os Contratos públicos, em regra, devem ser formalizados, e com a adoção do instrumento adequado, sendo apenas admitindo os contratos orais somente quando os valores do mesmo forem de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a".

Desta forma, o artigo faz um estudo dos artigos 64, 35, 37 da lei nº 4320/64: e seus efeitos no reconhecimento da obrigação de pagamento também irá ser observado o princípio da vedação ao enriquecimento ilícito onde qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º na lei nº 8.429/1992. e o princípio da moralidade que impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta.

Assim, o artigo também menciona através da jurisprudência pátria o acolhimento ao uso do TCD pelo STJ- Superior Tribunal De Justiça em algumas decisões selecionadas.

Portanto, para um melhor desenvolvimento do artigo se optou pelo uso da metodologia de pesquisa bibliográfica, através de coleta de dados em livros, artigos jurídicos, além de documentos, leis e textos em meio virtual, para que haja a veracidade das citações neste artigo mencionadas.

2. DO TERMO DE CONFISSÃO DE DÍVIDA (TCD)

O Termo de Confissão de Dívida (TCD) vem a ser a forma pela qual se consegue o pagamento que exista com a administração pública, onde se consegue obter as parcelas devidas para que ocorra a devida quitação de débitos que são decorrentes de prestação de serviços que foi feita sem a cobertura contratual, onde este se torna um instrumento de obter tal situação.

Ele é um título extrajudicial a partir de sua assinatura, sendo assim um título executável. Que dá direito ao credor a obrigar o devedor a cumprir a sua obrigação.

Assim sendo, o mesmo é uma declaração formal que consta o reconhecimento de um débito (daqueles serviços que formam prestados e finalizados) e a responsabilização por seu pagamento, portanto, se trata de medida excepcional.

Um termo de confissão de dívida nasce com a intenção de obrigar o devedor a saldar uma determinada dívida. Ou seja, este instrumento jurídico – que pode ser bilateral ou plurilateral – é utilizado para selar um acordo entre credor e devedor. Portanto, como todo contrato trata-se de um vínculo jurídico entre duas pessoas ou mais. Essas pessoas podem ser físicas e jurídicas e devem estar devidamente identificadas.²

Quando a parte vem a findar um termo de confissão de dívida é necessário que o mesmo siga os requisitos legais que regem este tipo de contrato, conforme o Código Civil de 2002, bem como do Código de Defesa do Consumidor, pois se trata de uma relação entre fornecedor e consumidor de um serviço.

A grande importância do TCD é que por ser um termo de confissão de dívida, e pelo fato da falta de um contrato que traga o reconhecimento dos valores devidos, pode ocorrer desde a negação da obrigação até a falta de pagamento a obrigação que o devedor pague a dívida.

Com isso, no caso o devedor não pague sua dívida, seja por qual motivação for o credor poderá requerer judicialmente o seu pagamento.

No caso que envolve a administração pública ele é uma declaração que formaliza todo o reconhecimento de um débito, bem como a responsabilidade por seu pagamento, contudo, esta medida é excepcional.

² JURIDOC- Consultoria. **Como se proteger com um Termo de Confissão de Dívida?** Disponível em: << <https://www.juridoc.com.br/blog/individual/4928-se-proteger-termo-confissao-divida/>>>. Acesso em: 15 abr.2020.

E diante desses limites da excepcionalidade, onde os Órgãos da Administração Pública vem a acatar tal procedimento, sendo a forma mais viável para obter uma regularização dessas situações, não pode assim se omitir da obrigação de efetuar o pagamento correspondente, que seria uma forma de obtenção do enriquecimento ilícito, este que é vedado no direito brasileiro.

Assim, quando se tem a prestação de serviços à Administração Pública sem a existência de um Contrato vigente (sem prévia contratação regular ou contrato extinto), se entra na hipótese pela qual se deve usar o instrumento de reconhecimento de dívida para quitação dos respectivos débitos devidos.

Portanto, a grande importância do TCD é que o mesmo é um meio mais viável para regularização de tal situação.

Vale destacar que o TCU - Tribunal de contas da União acata o uso do Termo de Confissão de Dívida (TCD), tendo a seguinte decisão:

O TCU posicionou-se no sentido de que é devido o pagamento de serviço extraordinário efetivamente prestado, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, observando-se o disposto na Lei nº 8.112/1990 e demais legislações pertinentes, quanto à possibilidade de punição do responsável e/ou do servidor pela execução indevida.³

Nessa decisão do TCU, fica evidente o quanto se admite a utilização do Termo de Confissão de Dívida (TCD), embora se tenha feito ressalva de que tal medida não impede que se apure a responsabilidade de quem fez a despesa sem cobertura contratual.

Na Advocacia-Geral da União, por meio da Orientação Normativa/AGU nº 04/2009:

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.⁴

³ TCU- Item 9.2.2, TC-009.450/2005-6, Acórdão nº 43/2007-Plenário. BRASIL. Pesquisa de jurisprudência por assuntos. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:6>. Acesso em: 20 abr. 2020.

⁴ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 4/2009, de 1º de abril de 2009. José Antonio Dias Toffoli. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=189165>>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Assim, se nota que existe a necessidade de indenizar serviços e produtos recebidos pela Administração Pública sem cobertura contratual, este já foi objeto de várias decisões tanto do TCU quanto da AGU.

Pode também ser mencionado a questão de que não pode a Administração Pública se retirar do reconhecimento do débito que foi gerado por um serviço efetivamente prestado (ainda que extracontratual), podendo até mesmo se mencionar os Princípios da Vedação ao Enriquecimento Ilícito e da Moralidade, conforme este fato.

Onde, Princípio da Vedação ao Enriquecimento Ilícito onde qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º na Lei nº 8.429/1992.

O princípio da moralidade Para José de Carvalho Filho, impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.⁵

E na questão da observância do princípio da legalidade também, onde a Constituição Federal, traz o mesmo em seu art. 37, *caput*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.⁶

Nesse contexto, o art. 37 da Constituição Federal também a ele se referiu expressamente, e pode-se dizer, sem receio de errar, que foi bem aceito no seio da coletividade, já sufocada pela obrigação de ter assistido aos desmandos de maus administradores, frequentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam afastar-se.⁷

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**– 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.p.103.

⁶ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Op. Cit.** p. 103.

Assim, não está a Administração livre do pagamento dos serviços efetivamente prestados, ainda que estes sejam de formas extracontratuais, não tendo, portanto, a cobertura de um Contrato regular, e conforme dito anteriormente sob pena de violar-se o Princípio geral de direito que veda o Enriquecimento sem causa (locupletamento ilícito).

Assim como direciona o art. 884 do Código Civil de 2002 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.⁸

Nem se pode cogitar de enriquecimento sem causa da Administração Pública. Se a Administração recebesse a prestação executada pelo particular e se recusasse a cumprir o contrato por invocar sua nulidade, haverá seu locupletamento indevido.⁹

Portanto, se viu que o caráter excepcional do TCD, é ser uma *ultima ratio*, onde a emissão deste, é o que busca a responsabilização pelo seu pagamento por parte da administração pública.

Assim não pode e não deve também o Gestor Público ser omissor ou ter sido o agente provocador dessa falta de cobertura Contratual de um determinado serviço, cujo este é necessário para a Administração.

vale informar que, sob o aspecto jurídico, diante da situação fática ocorrida (em cada caso concreto), a implementação de Termo de Confissão de Dívida é a solução que se figura mais plausível para sanear eventuais débitos da Administração sem cobertura contratual prévia. Sendo certo, porém, que tal hipótese não elide a necessidade de apuração da responsabilidade dos agentes e gestores públicos que porventura tenham dado causa à emissão do Termo, se for o caso.

3. A LEI 8.666/1993: OS CONTRATOS PÚBLICOS

Conforme estipula a Lei 8.666/1993, os contratos públicos, em regra, devem ser formalizados, e com a adoção do instrumento adequado, sendo apenas

⁸ BRASIL, **Código Civil**. Lei N° 10.406, De 10 De Janeiro De 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁹ FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, Ed. Dialética, 2000, p. 534.

admitindo os contratos orais somente quando os valores do mesmo forem de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a".

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.¹⁰

Ocorre é que nem sempre a regra do artigo 60 é respeitado, o que acaba gerando a nulidade do contrato, após a prestação do serviço ou a até na entrega de um determinado produto à Administração Pública, antes do pagamento do mesmo.

Desta forma, a administração teve o serviço executado mesmo sem Contrato vigente, portanto, não há como não admitir que o Poder Público acaba se enriquecendo de forma ilícita, sem justa causa, pois houve o não pagamento ao particular pelo serviço que foi prestado ou do produto recebido.

Para Celso Spitzcovsky o controle dos contratos administrativos pode assumir algumas variantes, podendo-se realizar de forma interna ou externa. Assim, o controle interno é aquele realizado pela própria Administração, sob o ângulo da legalidade e da conveniência e oportunidade, a teor do disposto no art. 59 dessa lei.¹¹

E desta forma elenca o artigo 59 da lei das licitações, dispõem:

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.¹²

¹⁰ BRASIL, **Lei Nº 8.666, De 21 De Junho De 1993**. Lei das licitações. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

¹¹ SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo esquematizado**, 2. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.p.622.

¹² BRASIL, **Lei Nº 8.666, De 21 De Junho De 1993**. Lei das licitações. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

A doutrina vem estando a favor do prestador de serviço, interpretando que as regras que autorizam o referido pagamento por serviços prestados à Administração sem Contrato regularmente firmado, devem ser quitadas pela administração.

“A boa-fé como requisito indispensável à indenização por serviços prestados à Administração Pública, sem cobertura contratual válida”¹³

Complementando assim, conforme a leitura do dispositivo reproduzido justifica o destaque para a hipótese de anulação dos contratos administrativos, por razões de ilegalidade, uma vez que prevê a possibilidade de pagamento de indenização ao contratado, desde que não tenha ele dado causa à extinção do ajuste. De outra parte, o controle externo poderá ser promovido pelo Judiciário, pelo Ministério Público e, ainda, pelos Tribunais de Contas, desde que provocados por terceiros, nos termos estipulados, respectivamente.¹⁴

Concorda também Justen Filho:

Configuraria absoluta infração às concepções fundamentais do Estado Democrático de Direito que a invalidade do ato administrativo fosse pretexto para a Administração Pública enriquecer-se indevidamente. Nem teria cabimento que a Administração promovesse a invalidação e remetesse o particular a buscar os direitos de indenização perante o judiciário. A invalidação do ato apenas se aperfeiçoa validamente quando a Administração assegura ao particular a indenização correspondente.¹⁵

Assim também defende Hely Lopes Meirelles, ao pontuar que a questão envolve as seguintes situações:

Todavia, mesmo no caso de contrato nulo ou de inexistência de contrato é 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 e legal (art. 59, parágrafo único) de indenizar o benefício auferido pelo Estado, que não pode tirar proveito da atividade do particular sem o correspondente pagamento, sob 'pena de lesão à vedação de enriquecimento ilícito, e, com base na responsabilidade civil (art. 37, § 62, da CF), o contratado também deve ser indenizado pelas perdas e danos sofridos em razão da anulação.¹⁶

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Op.Cit.**, p. 719-720.

¹⁴ SPITZCOVSKY, Celso. **Op. Cit.** p.622.

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª edição. São Paulo: Dialética, 2005, p. 238

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. p.263.

Por essa razão que fica a encargo do Gestor Público ser restrito aos dizeres da letra da lei para poder agir. E é nessa forma do mesmo agir que deve decorrer da vontade que o Estado que acaba gerando o não pagamento, o que faz com quem os agentes públicos acabem acatando o ente e não a lei. Concordando com tal situação Celso Ribeiro Bastos:

Quando se trata de analisar o modo de atuar das autoridades administrativas, não se pode fazer aplicação do mesmo princípio, segundo o qual tudo o que não for proibido é permitido. É que, com relação à Administração, não há princípio de liberdade nenhum a ser obedecido. É ela criada pela Constituição e pelas leis como mero instrumento de atuação e aplicação do ordenamento jurídico. Assim sendo, cumprirá melhor o seu papel quanto mais atrelada estiver à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer.¹⁷

A respeito da conceituação dos contratos administrativos, Maria Sylvia Zanella elenca a função destes na relação entre as partes da seguinte forma:

Costuma-se dizer que, nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade e que, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da verticalidade.¹⁸

Pode ser mencionado também que Contratos administrativos: são os ajustes celebrados entre a Administração Pública e o particular, regidos predominantemente pelo direito público, para execução de atividades de interesse público. É natural, aqui, a presença das cláusulas exorbitantes (art. 58 da Lei 8.666/1993) que conferem superioridade à Administração em detrimento do particular, independentemente de previsão contratual. As características básicas dos contratos administrativos são: (i) verticalidade: desequilíbrio contratual em favor da Administração, tendo em vista a presença das cláusulas exorbitantes; e (ii) regime predominantemente de direito público, aplicando-se, supletivamente, as normas de direito privado. Ex.: contratos de concessão de serviço público, de obras públicas, de concessão de uso de bem público etc.¹⁹

¹⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 25

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.p. 556.

¹⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**, 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020. p. 742.

Assim, defende Rafael Carvalho Rezende “A Administração não pode deixar de pagar suas dívidas, sob o argumento de que isso é bom para o interesse público secundário”.²⁰

Por essa razão, a Lei de Licitações acata a justa indenização ao particular, ainda que não exista um Contrato regular firmado, sendo uma forma de acatar a presunção de a boa-fé do particular.

Assim, o reconhecimento de dívida é entendido como um procedimento administrativo que torna viável o pagamento de indenização, conforme o elencado no parágrafo único do art. 59 da lei 8666/93, citado anteriormente no artigo: comprovada prestação de serviço ou fornecimento de produto à Administração Pública; ausência de coberta contratual válida, para o serviço ou produto entregue à Administração Pública; boa-fé do particular, representada pela sua não concorrência à nulidade contratual; ausência de pagamento, pelo produto ou serviço, fornecido sem cobertura contratual.

Ressaltando assim mais uma vez como forma de evitar qualquer tipo de responsabilidade administrativa ao agente que gerou aquela despesa, deve ser apurada tal responsabilidade do servidor, e o que o fez não realizar um contrato.

4. DA PROBLEMÁTICA DO RECONHECIMENTO DE DÍVIDA E SUA PRÁTICA CONSTANTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Não é raro que a Administração Pública receba algum tipo de produto ou serviço sem cobertura contratual.

Que acaba gerando como visto ao longo do artigo o dever e a necessidade de indenizar o particular, desde que este não tenha contribuído para tal irregularidade.

Por esse fato que o procedimento indenizatório se chamada de reconhecimento de dívida, por ele nasce a obrigação de analisar a responsabilidade do servidor que deu causa a ausência do contrato válido.

Não se admite, o contrato verbal, que acaba sendo firmado para fins de atendimento da administração pública. Sendo este incerto para o princípio da formalidade.

²⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Op.cit.** p. 115.

Onde o princípio da formalidade segundo Maria Sylvia Zanella é dito como o informalismo do ato administrativo, ao determinar que os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir. Apenas exige, no § 1º, que os atos sejam produzidos “por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável. Além disso, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade (§ 2º) e a autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo (§ 3º). Portanto, informalismo não significa, nesse caso, ausência de forma; o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas.²¹

O que leva a necessidade de haver controle do contrato administrativo:

INTERNO Pela Administração, controle de legalidade e de mérito realizado por meio da anulação ou revogação (arts. 49 e 59 da Lei n. 8.666/93).

EXTERNO Pelo Judiciário: só o controle de legalidade e mediante provocação de terceiros, tendo por fundamento o art. 5º, XXXV, da CF. Pelo Ministério Público: só o controle de legalidade e mediante provocação de terceiros, tendo por fundamento o art. 101 da Lei n. 8.666/93 Pelos Tribunais de Contas: só o controle de legalidade e mediante provocação de terceiros, tendo por fundamento o art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93.²²

Devido ao fato de que os atos administrativos devem ser formais, escritos e precedidos do processo de seleção, para que haja a escolha do melhor prestador de serviço ou fornecedor, onde na licitação acontece tal fato. Além disso ainda existe a obrigatoriedade da licitação, conforme o artigo 2º:

As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.²³

Desta forma, se observa que a licitação é a regra, pois por meio dela se constam as condições em que o administrador público pretende contratar, não por sua vontade, mas sim pela adequação do contratado que atendeu o edital ao que a

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. Cit.** p.475.

²² SPITZCOVSKY, Celso. **Op. Cit.** p.623.

²³ BRASIL, **Lei Nº 8.666, De 21 De Junho De 1993.** Lei das licitações. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

administração necessita. Fora disso qualquer tipo de contrato é uma forma de exceção a regra.

Também há que se destacar a Responsabilidade do servidor nesse tipo de situação. Pelo fato de que a mesma norma que autoriza o reconhecimento de dívida, também exige que a Administração Pública apure a responsabilidade do servidor que deu causa a essa nulidade do contrato, com uma forma de apurar a prestação de serviço ou fornecimento de produto, sem cobertura contratual. Tal esse fato gera a grande importância parágrafo único do art. 59 da lei 8666/93.

Vale lembrar que os servidores públicos são obrigados a seguir as normas impostas pela legislação.

Assim, quando ocorre a nulidade de algum contrato, e quando houve o descumprimento de alguma norma por parte do agente administrativo, trazendo o prejuízo ao interesse público, é mais que necessário que se apure a responsabilidade deste, até podendo aplicar alguma sanção administrativa ao agente que infringiu as normas.

Também vale mencionar, que a ausência da apuração não impediria que houvesse o pagamento da indenização, pois esse fato representaria o enriquecimento ilícito para a Fazenda Pública.

Estas hipóteses são de inexistência de cobertura contratual, que podem gerar o reconhecimento de dívida:

- a) Contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, em situação diversa daquelas autorizadas pela Lei 8.666/93;
- b) Escolha da inadequada modalidade licitatória, de forma a restringir a competição;
- c) Fornecimento de serviço ou produto, após a extinção do prazo de vigência do contrato;
- d) Termo aditivo de prorrogação, assinado intempestivamente, ou seja, após o término do prazo de vigência do contrato;
- e) Entrega de produto ou serviço não previsto no contrato;
- f) Entrega de produto ou serviço, em quantidade superior ao previsto no contrato, antes da alteração contratual, via termo aditivo, ou diante de acréscimo contratual em desobediência aos limites previstos na legislação;
- g) Ausência de instrumento contratual adequado ao objeto contratado.²⁴

²⁴ SIMÕES, Odair Raposo. **Reconhecimento de Dívida em Contratos Públicos**. Disponível em: <<
<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38070/reconhecimento-de-divida-em-contratos-publicos>>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

Ademais, a não cobertura contratual, que é onde nasce o reconhecimento de dívida, decorre dessa ausência de qualquer tipo de instrumento contratual válido, seja em qual momento for, onde essa nulidade contratual é reconhecida.

5. A LEI Nº 4320/64: E SEUS EFEITOS NO RECONHECIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE PAGAMENTO

Para haver um correto procedimento de reconhecimento de dívida, a ser adotado para o pagamento. Deve se manter as disposições contidas lei nº 4320/64 e na LRF nº101 de 04 de maio de 2000.

Onde se constam os princípios fundamentais da contabilidade que são aplicados no setor público, bem como a doutrina do direito administrativo, e no decreto federal nº 93.872, de dezembro de 1986.

O reconhecimento da despesa se dá em regra se dá no momento da liquidação, onde o Estado assume a obrigação de pagar o credor.

Conforme o artigo Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas; as despesas nele legalmente empenhadas.²⁵

Assim como a responsabilidade fiscal advinda do artigo 50, II, Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: [...] II- a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.²⁶

E no teor do 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.²⁷

Portanto, o reconhecimento de dívida é ato emanado da autoridade competente de proceder ao seu reconhecimento, através de termo sobescrito e embasado na legislação vigente, justificando os motivos do não pagamento no

²⁵ BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

²⁶ BRASIL, Lei Complementar Nº 101, De 4 De Maio De 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

²⁷ BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

exercício correto, sendo essa sua despesa reconhecida como uma despesa de exercícios anteriores.

5.1 DA JURISPRUDÊNCIA PÁTRIA E O RECONHECIMENTO DE DÍVIDA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A respeito da Jurisprudência pátria se tem inúmeras discussões no STJ a respeito do Termo de Confissão de Dívida (TCD), sendo este aceito nas seguintes decisões:

AgRg no Ag 1056922 / RS - Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES - DJe 11/03/2009

Ementa: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO CONSTATADA PELO TRIBUNAL A QUO. INDENIZAÇÃO CABÍVEL.

1. Segundo jurisprudência pacífica desta Corte, ainda que 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.²⁸

A primeira jurisprudência aborda a questão do entendimento do STJ sobre a possibilidade de indenização para o prestador de serviço que cumpriu com sua obrigação, mesmo sendo um ato nulo não pode a administração pública deixar de pagar.

Conforme a coleta jurisprudencial a seguir, sendo um compilado de decisões que são tolamente justificativas ao tema.

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.045.554 - PB (2017/0011742-9)
AGRAVANTE : ENERGISA BORBOREMA - DISTRIBUIDORA DE ENERGIA
S.A ADVOGADO : CARLOS FREDERICO NÓBREGA FARIAS E OUTRO (S)
- PB007119 AGRAVADO : MIBRA MINERIOS LTDA ADVOGADO :
KATHERINE VALÉRIA DE OLIVEIRA GOMES DINIZ E OUTRO (S) -
PB008795 DECISÃO Trata-se de agravo contra decisão que negou admissão
a recurso especial interposto com fundamento no artigo 105, inciso III, letras

²⁸ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA STJ - **AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO: AgRg no Ag 1056922 RS 2008/0118334-6** Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES - DJe 11/03/2009. Disponível em: <<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6073305/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-1056922-rs-2008-0118334-6-stj>>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

a e c, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. O recurso tem origem em ação revisional do acordo celebrado para o parcelamento de débitos de energia elétrica, promovida por Mibra Minérios LTDA contra Energisa Borborema - Distribuidora de Energia S/A. A sentença extinguiu o processo por carência de ação, em razão de a parte autora pretender a revisão de contrato inexistente, posto que a hipótese seria apenas de parcelamento de débitos reconhecidos pela devedora e não propriamente de uma avença bilateral. O Tribunal deu parcial provimento à apelação da autora para determinar o retorno dos autos à vara de origem para que o processo retome seu curso. Eis o acórdão: PROCESSUAL CIVIL - Apelação cível - Ação ordinária de revisão de contrato - Reconhecimento de dívidas e parcelamento de débitos de energia elétrica - Alegação de excesso de juros e multa - Sentença - Ausência de contrato - Carência de ação - Extinção do processo sem resolução de mérito - Impugnação - Relação de consumo - Contrato de adesão - Insatisfação com os valores cobrados unilateralmente -- Cabimento da ação - Provimento - Reforma da r. sentença - Apreciação meritória em Segunda Instância - Impossibilidade - Causa não madura - Retorno dos autos ao Juízo de primeiro grau. - "A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça assevera que a relação entre a concessionária de fornecimento de energia elétrica e o usuário final é de natureza consumerista, de maneira que é imperiosa a aplicação das disposições do Código de Defesa do Consumidor ao caso concreto" AgRg no AREsp 659.717/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/04/2015, DJe 23/04/2015 - Não é carente a ação que visa, independente do título dado a ela, rever os valores cobrados pela parte ré, com a declaração de ilegalidade da cobrança de juros extorsivos, anatocismo, juros multas, correção monetária, multa de 10% (dez por cento), cumulação de juros, encargos, taxas ilegais e não previstas, o que pode ser revisto, observando os preceitos legais e regulamentos da ANEEL. - Em razão da causa não está em condições de imediato julgamento, conforme disposto no art. 515, § 3º, do CPC, devem os autos retornarem a Vara de Origem, para as providências cabíveis e posterior julgamento da ação (fls. 345-346). Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados pelo acórdão de fls. 372-381. A recorrente alega ofensa ao artigo 535, do CPC/73, sustentando que, embora provocada por embargos de declaração, a Corte estadual permaneceu omissa quanto à alegada imprescindibilidade da apresentação do contrato de confissão de dívida e de parcelamento do débito e, ainda, sobre a inexistência de relação consumerista entre as partes. Prosseguindo, alega que o acórdão violou os artigos 282, VI, 283 e 284, do CPC/73, ao entender admissível o pleito revisional do Termo de Confissão de Dívida e Parcelamento do Débito (TCD), que sequer foi juntado aos autos. Aduz, ainda, que houve ofensa ao artigo 2º do CDC, pois, diversamente de como decidiu o Tribunal a quo, a autora não se enquadra na categoria de consumidor final, sendo ela uma mineradora que utiliza a energia elétrica como insumo da sua produção. Contrarrazões da autora às fls. 409-415. A decisão agravada tem fundamento na aplicação da Súmula 7/STJ e na ausência de particularização do dispositivo legal sobre cuja interpretação se invocou a divergência jurisprudencial. O agravo apresenta argumentos que visam a infirmar os fundamentos da decisão agravada. É o relatório. Decido. A decisão recorrida foi publicada sob a égide da legislação processual civil anterior. Por isso, em relação ao cabimento, processamento e pressupostos de admissibilidade dos recursos, observam-se as regras do Código de Processo Civil de 1973, diante do fenômeno da ultratividade e do Enunciado Administrativo n. 2 do Superior Tribunal de Justiça. Tendo o agravante impugnado a fundamentação apresentada na decisão agravada e atendidos os demais pressupostos de admissibilidade do presente agravo, passo ao exame do recurso especial. Afasto, inicialmente, a alegação de ofensa ao artigo 535, do CPC/73, porque não demonstrada omissão capaz de comprometer a fundamentação do acórdão recorrido ou de constituir-se em empecilho ao conhecimento do recurso especial. A propósito, cito os seguintes precedentes: AgRg no REsp

1.374.797/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 10/9/2014; AgRg no AREsp 369.791/SP, Terceira Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe de 9/9/2014; AgRg no REsp 1.172.506/RS, Sexta Turma, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, DJe de 26/8/2014; AgRg no AREsp 207.064/SP, Primeira Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 8/9/2014. O acórdão tem fundamento na seguinte constatação: De início, importante asseverar que há uma relação contratual de fornecimento de energia elétrica entre a consumidora e a Energisa Borborema - Distribuidora de Energia 5/A, devendo ser aplicado o Código de Defesa do Consumidor. (...) Além disso, conforme laudo pericial às fls. 146/156, o perito deixou de apresentar laudo conclusivo, em razão da parte apelada não ter apresentado os documentos determinados pelo Magistrado de primeiro grau e pelo perito, mesmo após os sucessivos prazos concedidos, não podendo a parte autora ficar prejudicada em razão da não observância dessa determinação, cabendo, inclusive, ao MM. Juiz determinar busca e apreensão dos documentos, o que não foi determinado (fls. 348 e 352). A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece ser aplicável o Código de Defesa do Consumidor às relações entre concessionária de serviço público e o usuário final, para o fornecimento de serviços públicos essenciais, tais como energia elétrica. Nesse sentido: AgRg no REsp nº 1.421.766/RS, Relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, julgado em 17/12/2015, DJe 04/02/2016; AgRg no AREsp nº 468.064/RS, Relator Ministro Og Fernandes, DJe 07/04/2014 e AgRg no AREsp nº 354.991/RJ, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 11/09/2013. Averiguar em que medida a recorrida figura na presente demanda como consumidora final ou como consumidora intermediária implicaria em se fazer indagações sobre circunstâncias fático-probatórias que escapam à competência desta Corte, em sede de recurso especial. Aplica-se, no ponto, a Súmula 7/STJ. Com relação às alegações de ofensa aos demais dispositivos do CPC/73, é necessário assinalar que o exame da suposta violação ao artigo 284 deve preceder o dos artigos 282 e 283, por uma questão de interpretação sistemática dos dispositivos. No presente caso, não há notícia nos autos de que o Juízo de origem fez cumprir o quanto determina o caput do artigo 284, como pressuposto para a aplicação do seu parágrafo único. Logo, nesta ordem de raciocínio, não se sustenta a alegação de ofensa aos citados dispositivos processuais. A propósito, conferir: PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. PRÉVIA OPORTUNIZAÇÃO DE EMENDA DA INICIAL. VÍCIO NÃO SANADO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 267 E 284 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. 1. O art. 284, do CPC, prevê que: "Verificando o juiz que a petição inicial não preenche os requisitos exigidos nos arts. 282 e 283, ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor a emende, ou a complete, no prazo de 10 (dez) dias. Parágrafo único. Se o autor não cumprir a diligência, o juiz indeferirá a petição inicial." Ante o exposto, com fundamento no art. 253, parágrafo único, II, b, do RI/STJ, conheço do agravo para negar provimento ao recurso especial. Publique-se. Intime-se. Brasília, 20 de março de 2017. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO Relator (STJ - AREsp: 1045554 PB 2017/0011742-9, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Publicação: DJ 24/03/2017)²⁹

Ambas citações tem casos parecidos onde a administração solicitou serviço o mesmo foi executado e a mesma não fez o devido contrato com essas empresas, a

²⁹ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA STJ - AGRADO EM RECURSO ESPECIAL : AREsp 1045554 PB 2017/0011742-9 - Decisão Monocrática. Disponível em: <<

contratada não tem culpa da falha da administração pública, e deve a mesma pagar pelo serviço.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.303.567 - SC (2012/0001375-0) RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO RECORRENTE : CLÁUDIO GOLGO ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C ADVOGADO : CARLOS ALBERTO BENCKE - RS007968 ADVOGADOS : RODRIGO RIBEIRO SIRANGELO - RS041667 CLÁUDIO ROBERTO NUNES GOLGO E OUTRO (S) - SC016743 LORI TERESINHA CUNEGATTO - RS062433 DIONISIO RENZ BIRNFELD - RS048200 ANDRÉ KRAUSBURG SARTORI - RS078901 FABIANA REGINA BENCKE - RS044553 FERNANDO GOULART SILVA - RS087422 BRUNO HERMES LEAL - RS081774 RECORRIDO : MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS PROCURADOR : HILÁRIO FELIX FAGUNDES FILHO E OUTRO (S) - SC008166 DECISÃO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. INDENIZAÇÃO CABÍVEL. SUCUMBÊNCIA INVERTIDA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. Trata-se da Recurso Especial interposto por CLÁUDIO GOLGO ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C, com fundamento na alínea a do art. 105, III da CF/88, objetivando a reforma do acórdão proferido pelo egrégio TJSC, assim ementado: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE ARBITRAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FACE DO MUNICÍPIO - CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PARA ASSESSORIA JURÍDICA BUSCANDO A FISCALIZAÇÃO, APURAÇÃO E COBRANÇA DE CRÉDITOS DE ISS INCIDENTE SOBRE OPERAÇÕES DE ARRENDAMENTO MERCANTIL - PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE RECONHECEU A NULIDADE DO CONTRATO - O CONTRATADO QUE BUSCA A CONTRAPRESTAÇÃO PELOS SERVIÇOS PRESTADOS - IMPOSSIBILIDADE. PRELIMINAR - JULGAMENTO EXTRA PETITA - INOCORRÊNCIA - DEMANDA NOMINADA DE AÇÃO DE ARBITRAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - SENTENÇA QUE APRECIOU MATÉRIA COMO AÇÃO DE COBRANÇA - NECESSIDADE DE VERIFICAÇÃO DO EFETIVO DIREITO À VERBA PLEITEADA - DECISÃO ACERTADA - PRELIMINAR AFASTADA. Apesar da presente ação ser denominada de ação de arbitramento de honorários, restando necessária para a elucidação da controvérsia, a verificação do efetivo direito à verba, sendo aquela baseada nesta contenda, não há falar em julgamento extra petita. MÉRITO - LOCUPLETAÇÃO DO MUNICÍPIO ATRAVÉS DOS SERVIÇOS PRESTADOS SEM A DEVIDA CONTRAPRESTAÇÃO EM CASO DE CONTRATO NULO - INOCORRÊNCIA - PEDIDO DE REDUÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ARBITRADOS - VALOR EXCESSIVO - PROCEDÊNCIA - REFORMA DA SENTENÇA NESTE PONTO - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. Não se discorda de forma alguma da necessidade e dever moral-legal da Administração indenizar os atos, serviços e obras prestadas e realizadas pelos contratados, quando observados os princípios constitucionais e quando de boa-fé. Não é o caso. O demandante era sabedor da ilicitude, tendo firmado inúmeros contratos semelhantes, em outras localidades do Estado. Sabedor da ilegalidade do contrato, o demandante não pretendeu rescindi-lo, contestando todos os feitos do Ministério Público Estadual em cada comarca na qual houve a contratação do demandante. Deixe-se claro que o demandante era totalmente conivente com as irregularidades, tanto é que junta na presente ação o Parecer Ministerial do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (fis. 55-61), cujo entendimento é consoante ao demandante, a saber, a inexistência de qualquer ilegalidade na contratação de escritórios de advocacia para o fim descrito no contrato.'[f...] - Diante do excesso do quantum arbitrado em sentença, o qual acarretaria em evidente enriquecimento ilícito da parte contrária, a redução dos honorários advocatícios é medida que se impõe".

(AC ni. 2009.001079-2, Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, Primeira Câmara de Direito Público, j. 30-9- 2009). 2. Nas razões de seu Apelo Nobre, alega violação dos arts. 128 e 460 do CPC; 22 da Lei 8.906/94 e 59 da Lei 8.666/93; bem como atribuiu à matéria objeto do reclamo interpretação diversa de outros tribunais. Aduz que são devidos os honorários advocatícios mesmo nos casos de nulidade do ato. 3. Com contrarrazões (fls. 412/419), o recurso foi admitido na origem às fls. 424/425. 4. É o relatório. Decido. 5. Segundo jurisprudência pacífica desta Corte, ainda que 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. Nesse sentido: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO CONSTATADA PELO TRIBUNAL A QUO. INDENIZAÇÃO CABÍVEL. SÚMULA 7/STJ. HONORÁRIOS REDUÇÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. Segundo jurisprudência pacífica desta Corte, ainda que 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. 2. Não há como alterar as conclusões obtidas pelo Tribunal de origem que, com base nas provas dos autos, entendeu ter havido a efetiva prestação do serviço por parte da autora. Incidência da Súmula 7/STJ. 3. Não sendo o caso de valor exorbitante, ante o arbitramento dos honorários em 10% (dez por cento) do valor da causa, não cabe a esta Corte modificar o decisório sem incursionar no substrato fático-probatório dos autos. Súmula 7/STJ. 4. Agravo regimental não-provido (AgRg no Ag 1.056.922/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 11.3.2009). 6. Observa-se que o Tribunal de origem deu provimento parcial à Apelação do Recorrente apenas para reduzir os honorários advocatícios para R\$ 10.000,00 (fls. 351), fixados a favor do Estado. Sendo assim, como o acórdão recorrido encontra-se em dissonância com o entendimento desta Corte, deve-se inverter o ônus sucumbencial. 7. Diante do exposto, dá-se provimento ao Recurso Especial com a inversão da sucumbência. 8. Publique-se. Intimações necessárias. Brasília-DF, 22 de novembro de 2016. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO MINISTRO RELATOR (STJ - REsp: 1303567 SC 2012/0001375-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Publicação: DJ 28/11/2016)³⁰

De fato, em todas as jurisprudências elencadas houve a prestação de serviço, ainda que fora sem a cobertura contratual, o que gerou assim o dever de reconhecimento do débito, cabendo nas mesmas o devido pagamento por parte da administração pública, sobre pena de enriquecimento ilícito, conforme visto nas jurisprudências acima do STJ.

Ambas mesmo que extensas denotam toda a importância desse estudo, uma vez que tratam do tema, sendo fundamentação clara e objetiva deste.

³⁰ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA STJ - RECURSO ESPECIAL: REsp 1303567 SC 2012/0001375-0<<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/464910757/recurso-especial-resp-1303567-sc-2012-0001375-0?ref=serp>>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto pelo artigo se conclui que A grande importância do TCD é que por ser um termo de confissão de dívida, e pelo fato da falta de um contrato que traga o reconhecimento dos valores devidos, pode ocorrer desde a negação da obrigação até a falta de pagamento a obrigação que o devedor pague a dívida. Onde o Termo de Confissão de Dívida (TCD) vem a ser a forma pela qual se consegue o pagamento que exista com a administração pública, onde se consegue obter as parcelas devidas para que ocorra a devida quitação de débitos que são decorrentes de prestação de serviços que foi feita sem a cobertura contratual, onde este se torna um instrumento de obter tal situação.

Onde o artigo trouxe a questão de que não pode a Administração Pública se retirar do reconhecimento do débito que foi gerado por um serviço efetivamente prestado (ainda que extracontratual), podendo até mesmo se mencionar os Princípios da Vedação ao Enriquecimento Ilícito e da Moralidade, conforme este fato.

Assim, não está a Administração livre do pagamento dos serviços efetivamente prestados, ainda que estes sejam de formas extracontratuais, não tendo, portanto, a cobertura de um Contrato regular.

E que a única forma sob o aspecto jurídico, diante da situação fática ocorrida (em cada caso concreto), a implementação de Termo de Confissão de Dívida é a solução que se figura mais plausível para sanear eventuais débitos da Administração sem cobertura contratual prévia.

Conforme estipula a Lei 8.666/1993, os contratos públicos, em regra, devem ser formalizados, e com a adoção do instrumento adequado, e que o Ocorre é que nem sempre a regra do artigo 60 é respeitado, o que acaba gerando a nulidade do contrato, após a prestação do serviço ou a até na entrega de um determinado produto à Administração Pública, antes do pagamento do mesmo.

Foi visto também que A doutrina vem estando a favor do prestador de serviço, interpretando que as regras que autorizam o referido pagamento por serviços prestados à Administração sem Contrato regularmente firmado, devem ser quitadas pela administração.

Bem como que quando ocorre a nulidade de algum contrato, e quando houve o descumprimento de alguma norma por parte do agente administrativo,

trazendo o prejuízo ao interesse público, é mais que necessário que se apure a responsabilidade deste, até podendo aplicar alguma sanção administrativa ao agente que infringiu as normas.

Se analisou diante da exposição da Jurisprudência pátria inúmeras discussões no STJ a respeito do Termo de Confissão de Dívida (TCD), sendo este aceito pelo fato de que

Com isso, o artigo se finaliza deixando a ideia de que deve a doutrina, jurisprudência auxiliar os juízes pelo fato do TCD necessitar ser mais bem positivado na legislação administrativa como forma de trazer mais força para o instituto, pois é meio de solução de um problema criado na questão da “contratação” pela administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS. Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. **Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 4/2009**, de 1º de abril de 2009. José Antonio Dias Toffoli. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=189165>>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL, **Código Civil**. Lei Nº 10.406, De 10 De Janeiro De 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL, **Lei Complementar Nº 101, De 4 De Maio De 2000**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL, **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL, **Lei Nº 8.666, De 21 De Junho De 1993**. Lei das licitações. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**— 33. ed. — São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, Ed. Dialética, 2000.

JURIDOC- Consultoria. **Como se proteger com um Termo de Confissão de Dívida?** Disponível em: << <https://www.juridoc.com.br/blog/individual/4928-se-proteger-termo-confissao-divida/>>>. Acesso em: 15 abr.2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**, 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo esquematizado**, 2. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.p.622.

SIMÕES, Odair Raposo. **Reconhecimento de Dívida em Contratos Públicos**. Disponível em: << <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38070/reconhecimento-de-divida-em-contratos-publicos>>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA STJ - **AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO: AgRg no Ag 1056922 RS 2008/0118334-6** Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES - DJe 11/03/2009. Disponível em:<<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6073305/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-1056922-rs-2008-0118334-6-stj>>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA STJ - **AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL: AREsp 1045554 PB 2017/0011742-9 - Decisão Monocrática**. Disponível em: << <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/442001057/agravo-em-recurso-especial-aresp-1045554-pb-2017-0011742-9/decisao-monocratica-442001067?ref=serp>>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA STJ - **RECURSO ESPECIAL: REsp 1303567 SC 2012/0001375-0**<<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/464910757/recurso-especial-resp-1303567-sc-2012-0001375-0?ref=serp>>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

TCU- Item 9.2.2, TC-009.450/2005-6, Acórdão nº 43/2007-Plenário. BRASIL. Pesquisa de jurisprudência por assuntos. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:6>. Acesso em: 20 abr. 2020.