



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO  
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL

AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA, MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

**PARECER n° 00117/2019/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU**

**NUP: 23091.010606/2018-14**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO.**

**ASSUNTOS: MANUTENÇÃO PREDIAL - RECONHECIMENTO DE DÍVIDA.**

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. PARECER. CONTRATO ADMINISTRATIVO. RESCINDIDO. SERVIÇO. PRESTAÇÃO REGULAR. EMPENHO. INSUFICIENTE. ENCARGOS TRABALHISTAS. DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. REFORÇO DE EMPENHO. POSSIBILIDADE. RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. PAGAMENTO. POSSIBILIDADE [ARTIGO 37 DA LEI N° 4.320/1964, C/C ARTIGO 22, § 2º, ALÍNEA C, DO DECRETO 93.872/1986]. LASTRO CONTRATUAL [TERMO DE REFERÊNCIA]. DISPENSA DE LICITAÇÃO. EXISTÊNCIA. PROCEDIMENTO. REGULARIDADE. PRETENSÃO ADMINISTRATIVA. ADOÇÃO. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de processo administrativo de consulta promovida pela Pró-Reitoria de Administração sobre a possibilidade de **reconhecimento de dívida decorrente dos serviços terceirizados de manutenção predial nos Campi da UFERSA**, tudo devidamente encaminhado para apreciação desta **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao disposto no artigo 10 da Lei n° 10.480/2002<sup>[1]</sup>. Além disso, o TCU, no Acórdão/Plenário n° 3.241/2013, já se manifestou nestes termos:

[...]

Conforme dispõe o artigo 2º, inciso II, alínea “b”, c/c artigo 11, inciso VI, alínea “a”, da Lei Complementar 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia Geral da União), e orientação normativa da Advocacia Geral da União, expressa nas Notas DECOR/CGU/AGU N° 007/2007- SFT e 191/2008-MCL, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo são de competência exclusiva da Advocacia-Geral da União, dentre as quais se inclui a emissão de parecer prévio e obrigatório sobre a aprovação de minutas de contratos e de convênios a que alude o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. Assim, tais atribuições não podem ser substituídas pelas opiniões emitidas pelos adjuntos jurídicos, assessores jurídicos civis e militares bacharéis em Direito, sendo-lhes facultado, no máximo, auxiliar os trabalhos jurídicos dos membros do AGU.

[...]

2. Os autos, encaminhados a esta Procuradoria Federal em **09/05/2019**<sup>[2]</sup>, estão instruídos com os seguintes elementos:

(a) às fls. 1.206/1.210, consta Parecer nº 00018/2019/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU, de **1º de fevereiro de 2019**;

(b) às fls. 1.211 e 1.214, constam *e-mails* entre os interessados sobre envio de correspondência à então Contratada, bem como, às fls. 1.212/1.213, consta Solicitação de Esclarecimentos e Providências - 03/2019, assinada em **30 de janeiro de 2019**;

(c) às fls. 1.539/1.540, consta Termo de Rescisão do Contrato nº 52/2018, unilateral, celebrado em **28 de setembro de 2018** e assinado em **13 de março de 2019**, bem como, à fl. 1.542, consta cópia do Diário Oficial da União de **14 de março de 2019**;

(d) à fl. 1.543, consta Memorando Eletrônico nº 82/2019 - SIN, de **04 de abril de 2019**, a respeito da solicitação de liberação da conta vinculada ao Contrato nº 52/2018, no valor de **R\$ 43.099,91 (quarenta e três mil, noventa e nove reais e noventa e um centavos)**, bem como, às fls. 1.544/, consta documento da NEUTRON SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA. à UFERSA, a respeito de liberação de valores de conta vinculada, de **21 de março de 2019**, com anexos no valor de **R\$ 51.475,54 (cinquenta e um mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e cinquenta e quatro centavos)**, bem como, às fls. 1.556/1.557, consta Análise de Pedido de Liberação de Conta Vinculada a Contrato de Locação de Mão-de-obra, de **05 de abril de 2019**, liberando um vulto de **R\$ 43.099,91 (quarenta e três mil, noventa e nove reais e noventa e um centavos)**, assinado pelo Sr. ANTONIO ERIVANDO XAVIER JÚNIOR;

(e) à fl. 1.558, consta Ofício nº 019/2019/DCF/UFERSA, de **05 de abril de 2019**;

(f) à fl. 1.559, consta *e-mail* entre os responsáveis seguindo em anexo Ofício acerca de decisão, bem como, encaminhamento de registros de ocorrência e boletos para pagamento de multa;

(g) à fl. 1.560, consta Ofício nº 079/2019 - ASSEPRO/PROAD/UFERSA, de **24 de abril de 2019**, encaminhando decisão de aplicação de penalidades administrativas, no valor de **R\$ 15.015,65 (quinze mil, quinze reais e sessenta e cinco centavos)**;

(h) às fls. 1.560v/1.561, consta Decisão UFERSA/GAB nº 12/2019 - Aplicação de Penalidade Administrativas, de **24 de abril de 2019**, bem como, à fl. 1.561v, consta Despacho de coisa julgada administrativa após decisão em grau de recurso, de **24 de abril de 2019**, bem como, às fls. 1.562/1.563, consta Relatório de Ocorrências do SICAF, constam Suspensão Temporária e Multa para com a UFERSA;

(i) às fls. 1.650/1.651v, constam *e-mail* entre a UFERSA e a então Contratada, bem como, às fls. 1.652, consta documento da NEUTRON SERVIÇOS TERCEIRIZADOS com pedido de repactuação de preços de serviços de pintor e encanador, inserindo a insalubridade de 20% (vinte inteiros por cento) para essas categorias;

(j) às fls. 1.653/1.669, consta Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho, assinado em **07 de dezembro de 2018**, pelo Engenheiro de Segurança do Trabalho, Sr. EDUARDO JOSÉ LEITE DA SILVA, com todos os seus anexos;

(k) à fl. 1.670, consta Proposta Comercial da empresa, cobrando pelo correspondente a 06 meses o valor de **R\$ 775.414,98 (setecentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e catorze reais e noventa e oito centavos)**, assinado em **26 de dezembro de 2018**, bem como, às fls. 1.671/1.683v, constam tabelas com demonstrativos dos valores de cada serviço terceirizado;

(l) às fls. 1.684/1.684v, consta Relatório SIN/SEG.TRAB./001/2019 entendendo pela exposição dos pintores a agentes químicos, mas não favorável à insalubridade dos encanadores, haja vista a ausência de galerias e tanques de esgoto na UFERSA em permanente trabalho;

(m) às fls. 1.685/1.686, constam *e-mails* entre a UFERSA e a então Contratada a respeito de planilhas de repactuação de preços, bem como, à fl. 1.687, consta documento da empresa, solicitando repactuação de valores tendo em vista a Convenção Coletiva de Trabalho 2019/2020 que regia as categorias do contrato;

(n) à fl. 1.688/, consta documento da NEUTRON sobre Proposta Comercial, de **26 de setembro de 2018**, bem como, às fls. 1.689/1.697v, constam Planilhas de custo e formação de preços;

(o) às fls. 1.698/1.712, consta Convenção Coletiva de Trabalho 2019/2020, de **24 de janeiro de 2019**;

(p) às fls. 1.713/1.713v, constam *e-mails* entre a UFERSA e a então Contratada sobre as planilhas com valores de insalubridade, bem como, às fls. 1.714/1.715, consta documento da NEUTRON justificando as alterações de valores;

(q) às fls. 1.716/1.765v, consta Proposta Comercial da NEUTRON, com diversas Planilhas de valores, assinada em **1º de janeiro de 2019**;

(r) às fls. 1.726/1.727, constam *e-mails* entre os responsáveis do Contrato indicando que só houve aceitação por parte da Superintendência de Infraestrutura para a insalubridade do cargo de pintor;

(s) às fls. 1.728/1.729, consta Análise Planilhas de Custos - Reequilíbrio Econômico Financeiro 2019 - Contrato 52/2018, de **26 de março de 2019**, bem como, às fls. 1.730/1.731v, constam *e-mails*, bem como, às 1.732/1.732v, consta Análise Planilhas de Custos - Reequilíbrio Econômico Financeiro 2019 - Contrato 52/2018, de **28 de março de 2019**, bem como, às fls. 1.734/1.734v, de **25 de abril de 2019**;

(t) às fls. 1.735/1.746v, consta Proposta Comercial da NEUTRON, de **1º de janeiro de 2019**, com planilhas de demonstrativo do valor global do serviço terceirizado;

(u) às fls. 1.747/1.750, constam Planilhas com as alterações dos valores dos postos, no valor total de **R\$ 791.862,24 (setecentos e noventa e um mil, oitocentos e sessenta e dois reais e vinte e quatro centavos)**;

(v) às fls. 1.751/1.755, constam documentos a respeito da situação trabalhista e fiscal da empresa;

(w) às fls. 1.756, consta Memorando Eletrônico nº 275/2019 - SECC, de **02 de maio de 2019**, solicitando disponibilidade orçamentária no valor de **R\$ 38.867,66 (trinta e oito mil, oitocentos e sessenta e sete reais e sessenta e seis centavos)**, bem como, à fl. 1.757, consta Memorando Eletrônico nº 97/2019 - DCF, de **02 de maio de 2019**, afirmando conter dotação orçamentária no valor solicitado;

(x) à fl. 1.758, consta Autorização de Reconhecimento de Dívida ao Contrato nº 52/2018, de **06 de maio de 2019**, assinado pelo Reitor Sr. JOSÉ DE ARIMATEA DE MATOS;

(y) às fls. 1.759/1.762, consta Minuta de Termo de Reconhecimento de Dívida, com espaços em branco para oportuno preenchimento; e

(z) às fls. 1.763/1.765, consta Ofício nº 089/2019 - PROAD/UFERSA, de **08 de maio 2019**, solicitando emissão de parecer jurídico para formalização de reconhecimento de dívida ao Contrato nº 52/2018.

3. Assim, o processo foi enviado a esta Procuradoria Federal para fins de emissão de parecer. É o que merece relato. Passa-se, pois, a fundamentar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa<sup>[3]-[4]</sup>, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de sorte que, quando constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade pública (artigo 37, caput, da CRFB, artigo 2º, caput, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11, da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e sua comprovada culpabilidade, observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, no que concerne à aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado e/ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, vez que a culpa *in vigilando* também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido, já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, §6º, da CRFB/1988). Notadamente, a situação em tela apenas objetiva extirpar dúvida fundada sobre a regularidade de reconhecimento de dívida em contrato administrativo encerrado; portanto, há apenas a pretensão de aferir a expedição de atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes e toda a principiologia reinante no nosso ordenamento, tudo bem concertado, como quer a harmonia dos sistemas jurídicos coerentes e razoáveis.

6. Antes de adentrar na consulta propriamente dita, cumpre destacar o conteúdo da consulta, que, em resumo, versa sobre **a possibilidade de reconhecimento de dívida sobre (a) o adicional de insalubridade, no percentual de 20% (vinte inteiros por cento), apenas relativo aos terceirizados que ocupam a função de pintor; (b) a repactuação da planilha de custos em função de nova convenção coletiva; e (c) pagamentos de notas fiscais por serviços prestados ainda na vigência do contrato, o quem bem evidencia a existência de gastos além do valor disponível no empenho.** Trata-se de evento que decorre das contingências da gestão do contrato, no qual revela os limites cognitivos da disciplina normativa do contrato, sendo merecedor de obtemperaões da Administração Pública.

7. A temática apresentada revela-se de fácil solução, mormente, considerando as informações carreadas nos autos. Inicialmente, é essencial destacar **(a)** a regularidade na contratação da empresa ora Requerente, de maneira que existira uma causa fundante para a realização do serviço; **(b)** o serviço que foi devidamente prestado, inclusive, prontamente reconhecido pela área administrativa; **(c)** não houve má-fé por parte da Requerente, até porque a UFERSA solicitou a prestação de serviço. Tais pontos são oportunamente ventilados nos autos pela área administrativa. Sobre a pretensão lancetada nos autos, cumpre destacar as seguintes disposições normativas:

#### CF/88

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 e, também, ao seguinte:

[...]

#### Lei nº 8.666/1993

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.

**Lei nº 4.320/1964**

Art. 37. 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 específica consignada no orçamento**, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

**Decreto nº 93.872/1986**

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, art. 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:

[...]

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**.

8. As disposições acima transcritas, revelam que, via de regra, é dever do contratante do serviço proceder com a contraprestação do serviço prestado; *in casu*, a contraprestação seria a efetivação do pagamento, porquanto o serviço foi reconhecido como efetivamente prestado. Aliás, sendo mais categórico, o artigo 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, vai mais além, de modo a elencar, de forma expressa que, mesmo diante de situações excepcionais, vale dizer, **em que o contrato se encontre eventualmente eivado de alguma tipo de vício capaz gerar sua nulidade**, é dever do contratante, ainda assim, indenizar o contratado pelos serviços que este houver prestado, naturalmente, para evitar por parte da Administração Pública um enriquecimento sem causa. Não há como discutir que a obrigação decorre de lei. **No caso concreto, a questão é mais simples ainda, porquanto o Contrato 52/2018, quando da prestação dos serviços, ainda se encontrava vigente, sem que se discutisse a regularidade da relação contratual. Além disso, constatou-se, por meio de laudo pericial, a insalubridade na atividade desenvolvida por pintores, o que ensejou o reconhecimento do adicional de insalubridade pertinente. Ademais, a planilha de custos da empresa foi alterada em função de nova convenção coletiva, ensejando, conforme análise da área administrativa, o aumento do salário normativo da categoria. Por fim, deve-se reconhecer a regular prestação de serviço, inclusive por meio de medição, por parte da empresa contratada ainda durante a vigência contratual, fazendo com que o Poder Público tenha que honrar com os custos dos serviços prestados. Todavia, a Administração não conseguiu realizar o reforço do empenho no SIAFI por se tratar de contratação por meio de dispensa de licitação, não podendo, dessa forma, pagar todos os valores reconhecidos e devidos à empresa contratada. Existiu, portanto, situação fática não esperada pela Administração, sem falar que os valores demandados decorreram de serviços regularmente prestados pela contratada. Portanto, não há qualquer objeção ao pagamento da empresa contratada por meio de reconhecimento de dívida.**

9. Além disso, não é demais mencionar que, em rigor, a razão de ser do *reconhecimento de dívida* é empreender a mera formalidade de um ato - **o pagamento extemporâneo de dívida de exercício pretérito**, que se diga, via de regra, ocorre, de maneira excepcional, quanto não se observou

o devido trâmite para a contratação da empresa prestadora do serviço, **o que não foi o caso dos autos**, porquanto houve a devida observância de todo o procedimento de dispensa à licitação (artigo 60, da Lei n.º 8.666/1993). Assim, se é possível reconhecer a dívida, diante de situações excepcionais, vale dizer, nas quais não foram devidamente observadas as regras de contratação, com maior razão deve-se admitir o seu reconhecimento quando as regras e princípios que regem o contrato administrativo foram devidamente observados. Neste sentido, bastante elucidativa são as considerações de Hely Lopes Meirelles, nestes termos:

“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 e legal (art. 59, parágrafo único da Lei n.º 8.666, de 1993) de indenizar o benefício auferido pelo Estado, que não pode tirar proveito da atividade do particular sem o correspondente pagamento<sup>[5]</sup>.”

10. De igual modo, os tribunais também admitem o reconhecimento de dívida como regular procedimento da Administração Pública em face das contingências, por vezes, imprevisíveis na execução orçamentária. Assim, colaciona-se uma demorada ementa de julgado do STJ que bem sintetiza a questão em tela:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONTRATO NULO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DEVER DE INDENIZAÇÃO.

**1. O ordenamento jurídico pátrio veda o enriquecimento sem causa em face de contrato administrativo declarado nulo porque inconcebível que a Administração incorpore ao seu patrimônio prestação recebida do particular sem observar a contrapartida, qual seja, o pagamento correspondente ao benefício. Precedente: AgRg no REsp 332956/SP DJ 16.12.2002.**

2. No mesmo sentido, é a posição da doutrina acerca do tema, *in litteris*: 7) Os Efeitos da Invalidação do Ato Administrativo (...) Um exemplo permite compreender facilmente o raciocínio. Suponha-se um contrato administrativo nulo, em que o defeito resida no ato de instauração da licitação. Reconhecido o defeito e pronunciada a nulidade com efeito retroativo, ter-se-ia de reconstituir a situação fática anterior à contratação. Isso significa não apenas que o particular teria de restituir à Administração as prestações que houvesse recebido, mas que também a própria Administração teria de adotar idêntica conduta. Ou seja, não seria cabível que a Administração incorporasse em seu patrimônio a prestação recebida do particular e se recusasse a produzir a remuneração correspondente, alegando a nulidade. (...) Ou seja, o Estado não pode apropriar-se de um bem privado, a não ser mediante desapropriação, com o pagamento de justo preço. É evidente que seria inconstitucional o Estado comprar um bem e, em seguida, anular o contrato e ficar com o bem sem pagar o preço. Muito mais despropositado seria produzir esse resultado mediante a invocação de defeito na própria atividade administrativa pública. A anulação contratual não pode gerar efeitos equivalentes aos do confisco. Tudo aquilo que não é lícito ao Estado obter diretamente também é ilícito ser obtido por via indireta - especialmente, por meio de um ato administrativo reputado inválido. No exemplo considerado, existem apenas duas alternativas jurídicas: ou o Estado devolve o bem comprado ou indeniza o particular pelo preço correspondente. Em qualquer caso, deverá ademais de tudo compor

outras perdas e danos decorrentes de sua atuação defeituosa(...) Bem por isso, a solução já fora consagrada no âmbito do Direito francês, no qual se admite que a teoria do enriquecimento sem causa 'permite assegurar indenizações, que a equidade recomenda, nos casos especialmente em que as obras foram executadas ou as prestações fornecidas com base em um contrato que, finalmente, não foi concluído, que foi entranhado de nulidade, que atingiu a seu termo ou em que nenhum instrumento foi preparado ou ainda à margem de um contrato'. (...)" (In Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Edição - Dialética, páginas 517/519)

3. *In casu*, o Tribunal local determinou o pagamento de R\$ 38.974,38 (trinta e oito mil, novecentos e setenta e quatro reais e trinta e oito centavos) que entendeu valor acima do preço de mercado da obra, obstando a devolução integral de 50.000,00 (cinquenta mil reais) que encerrava locupletamento, conforme precedentes da Corte.

4. Inexiste dano à moralidade administrativa que justifique a condenação do administrador público a restituir os recursos auferidos por meio de crédito aberto irregularmente de forma extraordinária, quando incontroverso nos autos que os valores em questão foram utilizados em benefício da comunidade. Precedente: EREsp 260821/SP DJ 13.02.2006)

5. Não há ofensa ao art. 535 do CPC, quando o tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

6. Recurso especial desprovido. (REsp 753.039/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2007, DJ 03/09/2007, p. 122)

11. O Tribunal de Contas da União não destoa deste entendimento, de modo a resguardar o fornecedor de boa-fê que atendeu ao Poder Público com serviços, nestes moldes:

Embora o Acórdão embargado tenha determinado a anulação da licitação e do contrato decorrente, permanece a obrigação de Administração em indenizar a empresa contratada pelos serviços executados até a sustação do contrato, consoante o disposto no parágrafo único do art.59 da Lei 8.666/93. (Acórdão nº 2.240/2006, Plenário, rel. Min. Valmir Campelo)

12. À mão de reforço, impende destacar outros aspectos, já ligeiramente tangenciados, que reforçam a necessidade de reconhecer a dívida em questão, quais sejam:

**(a) regularidade da contratação da empresa** - de uma rápida leitura dos autos, mormente dos seguintes documentos: **(i)** nota de empenho e **(ii)** termo de referência;

**(b) o serviço foi parcialmente prestado** - quanto a isto, não há o que tergiversar, porquanto o servidor responsável atesta que houve a regular prestação do serviço, *vide* documento de fls. 1.200/1.204;

**(c) reconhecimento de dívida pela Administração** - os documentos presentes às fls. 1.728/1.729, nos quais pontuam: as planilhas enviadas pela então Contratada, em acordo com edital, convenção coletiva de categoria e adequação à Cartilha do Ministério de Planejamento e Gestão, bem como o reequilíbrio econômico necessário em razão de novel Convenção Coletiva RN000021/2019. Nesse sentido, entendeu-se devida a concessão de adicional de insalubridade no percentual de 20% (vinte inteiros por cento) para a função de pintor e a correção salarial conforme a Convenção Coletiva citada;

**(d) sobre a má-fé** - em que pese a conduta negligente da contratada, no sentido de que os requerimentos poderiam ter sido mais céleres, o que se discute nesse momento é sobre a existência ou não de dívida. O processo de apuração e sanção da empresa NEUTRON SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA., conforme o caso, pode ser apreciada pela Administração. Portanto, impõe-se o reconhecimento da dívida em questão, até para que não venha a Administração Pública a incorrer em enriquecimento sem causa.

13. Por fim, é imprescindível que haja dotação para custear a despesa em tela, uma vez que se trata de dívida de exercício anterior. Aqui, vale observar que o artigo 37 da Lei nº 4.320/1964 exige a existência de dotação específica, consignada no orçamento para este fim. Nada obstante, deverá a seara administrativa atentar-se à ordem cronológica de apresentação de outras demandas de igual natureza, a fim de que outros possíveis requerentes não venham a ser preteridos.

14. Tendo em vista a consulta formulada, a resposta só pode ser positiva, vale dizer, deve a UFERSA promover o reconhecimento da dívida em questão, devendo adotar, em expediente próprio, as devidas providências administrativas, **bem como a publicação em Diário Oficial da União, haja vista a forma originária de contratação, mediante dispensa, sem falar que uma atuação transparente da Administração se revela imprescindível em qualquer momento, sobretudo, diante de expedientes excepcionais, ainda que devidamente justificados.**

15. No que concerne à Minuta do Termo de Reconhecimento de Dívida, cumpre pontuar o seguinte: **(a)** o fundamento do item 3.1 encontra-se equivocado, porquanto nada há no artigo 65, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, que se aplica à hipótese dos autos, de maneira que o fundamento se encontra no artigo 65, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, isto é, **ocorreu uma alteração de encargos legais pelo reconhecimento da insalubridade não contemplada inicialmente, que, como se sabe, nem sempre exige a superveniência de leis.** Em verdade, durante a contratação, nada mais ordinário, verificou-se que um cargo se submetia a uma atividade insalubre, de maneira que deveria ser concedido o adicional de insalubridade; **(b)** no item 3.2, basta suprimir a referência artigo 65, § 8º, da Lei nº 8.666/1993; **(c)** incluir o item 3.3, justamente para destacar o pagamento de serviços regularmente prestados, mas não contemplados inicialmente na contratação, revelando-se a existência de acréscimos sem lastro contratual, o que bem evidencia a hipótese do artigo 59, § único, da Lei nº 8.666/1993, especificamente no que ele denuncia a impossibilidade de enriquecimento sem causa da Administração Pública.

### 3. CONCLUSÃO.

16. Ante o exposto, conclui-se<sup>[6]</sup> pela possibilidade de reconhecimento da dívida em questão, haja vista a existência de expressa previsão legal, bem como a parcial prestação do serviço pela então empresa contratada. Merecendo destaque os **itens 14 e 15 supra.**

17. Consoante às informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo. À consulente.

Mossoró/RN, quinta-feira, 16 de maio de 2019.

**Márcio Ribeiro**  
Procurador Federal

---

[1] “Artigo 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e

assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial”. [...]

[2] Para fins de observância ao disposto no artigo 42, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, cujo teor é o seguinte: “Artigo 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo”.

[3] Conforme a BPC nº 07: “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade” (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. Brasília: CGU/AGU, 2011, p. 17).

[4] Quer dizer, não se deve adentrar no “sentido político do ato administrativo” (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).

[5] MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. atualizado por Délcio Balestero Aleixo e José Emanuel Burle Filho. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 230.

[6] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

"Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) ***de mérito***, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) ***de legalidade***, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga, serão (i) ***facultativos***, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) ***obrigatórios***, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) ***vinculantes***, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138).

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091010606201814 e da chave de acesso 86267ec2

---

Documento assinado eletronicamente por RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 261433896 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA. Data e Hora: 16-05-2019 12:48. Número de Série: 4858664162093621221. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---