

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO  
FEDERAL  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva  
PRCON

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 04/11/2016 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em

**PGDF**  
PROCURADORIA-GERAL  
DO DISTRITO FEDERAL

PARECER nº: 1028/2016 – PRCON/PGDF

Processo nº: 080.012948/2016.

Interessado: Juiz de Fora Serviços Gerais Ltda.

Assunto: Pagamento indenização sem cobertura contratual

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL ORIGINADAS NO EXERCÍCIO EM CURSO. RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. DÚVIDAS SOBRE O DECOTE DO “LUCRO E DO RESSARCIMENTO PELOS DEMAIS GASTOS”. DECISÕES TCDF Nº 437/2011 E Nº 553/2014. EXCEÇÕES TRAZIDAS PELA DECISÃO Nº 3.716/2016. No caso dos autos, as faturas referem-se a período imediatamente posterior à expiração da vigência contratual cujo objeto é a prestação de serviços de limpeza, higiene e conservação, situação que se amolda à exceção prevista na Decisão TCDF nº 3.716/2016, item I, alínea “d”: *não se aplicam as disposições das Decisões nºs 437/11 e 553/14 aos casos de prestação de serviços de forma continuada cujos contratos estejam expirados.*

**Ilustre Senhora Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva**

## 1 RELATÓRIO

Consulta a Secretaria de Educação sobre a possibilidade de reconhecimento de dívida de faturas do período de 28.09.2016 a 30.09.2016 por serviços prestados sem cobertura contratual pela empresa JUIZ DE FORA SERVIÇOS GERAIS LTDA., depois de expirado o termo final, em 27/09/2016, dos Contratos Emergenciais nº 09/2016, nº 10/2016 e nº 11/2016.

A AJL suscitou divergência entre o Parecer nº 1.192/2015 – PRCON/DF e a posterior Decisão nº 2.189/2016 – TCDF (fls. 507/210), pugnando pela submissão dos autos a essa Casa.

É o relatório.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

Folha nº: 527  
Processo nº: 080.012.948/2016  
R.A. nº: 227.146-X

## **2.1 Dos limites do opinativo**

Cinge-se a análise aos aspectos jurídico-formais do procedimento de reconhecimento de dívida, cabendo à Procuradoria, tão-somente, apontar objetivamente os requisitos legais que o gestor público deverá observar na condução do aludido procedimento.

**A legislação específica é expressa ao atribuir ao administrador/ordenador de despesas a competência para instruir adequadamente o processo nos termos da Lei nº 4.320/64 e dos Decretos Distritais nº 32.598/2010 e 36.243/2015, e para decidir sobre o pretendido pagamento sem cobertura contratual.**

Ressalte-se, por fim, que não cabe a esta Procuradoria valorar a prova coligida a pretexto de sugerir a decisão administrativa a ser adotada, sob pena de se imiscuir no próprio mérito do ato administrativo.

## **2.2 Dos requisitos legais.**

A dúvida específica submetida à análise é sobre a aplicação das Decisões 437/2011 e nº 553/2014 do TCDF ao caso concreto, que se refere a faturas emitidas imediatamente após a expiração da vigência contratual, a serem pagas no mesmo exercício.

Essa Procuradoria passou a recomendar o cumprimento da decisão para todos os casos, isto é, o pagamento das despesas realizadas sem cobertura contratual, apenas pelos custos efetivos comprovados, decotados, pois, como dizia o TCDF, "lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos".

Em acréscimo, incluiu-se uma recomendação que não havia sido discutida pela Corte de Contas: por cautela, não se deveria pagar quando o gestor identificasse indícios de prática de improbidade administrativa e/ou ilícito penal, eis que essas situações necessariamente seriam judicializadas, podendo, eventualmente, ser imputado ao particular infrator o pagamento de multa ou indenização ao Poder Público (por todos, vide cota de aprovação ao Parecer nº 106/2011-PROCAD/PGDF).

Situações pontuais, contudo, começaram a ser excluídas pela Corte de Contas, a exemplo dos contratos expirados de prestação de serviços continuados, a que se referiu a Decisão nº 6.189/2016 – TCDF.

Essa Decisão, por sua vez, foi proferida posteriormente ao Parecer nº 1.192/2015 – PRCON/PGDF e a ele se referiu expressamente

para afastar o entendimento da glosa do lucro aos contratos expirados de prestação de serviços continuados:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:*

*I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 148/2016-GAB/SE e do Parecer n.º 1.192/2015-PRCON-PGDF, encaminhados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF (e-DOC 44BB7187-e), em atendimento à diligência constante do item II da Decisão Liminar n.º 29/2015 – P/AT (referendada pela Decisão n.º 40/2016); b) da Informação n.º 22/2016 (e-DOC 67C9A183-e); c) do Parecer n.º 301/2016 - MF (e-DOC F8E24B3A-e);*

*II – considerar: a) atendida a diligência constante do item II da Decisão Liminar n.º 29/2015 – P/AT (referendada pela Decisão n.º 40/2016); b) no mérito, procedente a representação ofertada pela empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.;*

***III – esclarecer à Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal – SE/DF que a situação representada perante esta Corte não guarda conformidade com a aplicação dos dispositivos insertos nas Decisões n.ºs 437/2011 e 553/2014 (despesas de exercício anterior), tendo em conta que os valores glosados são relativos a faturas emitidas após expirada a vigência do Contrato n.º 108/2009, estando o caso concreto em harmonia com as Decisões n.ºs 3.937/2012, 4.731/2012 e 5.371/2012;***

*IV – determinar à Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal – SE/DF que: a) adote as medidas necessárias para o afastamento da glosa de valores indicada na representação, para que não seja posta em risco a manutenção de serviço essencial à coletividade (limpeza, asseio, conservação e higienização nas instituições educacionais e coordenadorias regionais de ensino vinculadas à SE/DF); b) promova medidas imediatas no sentido de formalizar contrato para os*

*serviços de conservação e limpeza prestados sem o devido amparo legal; c) encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, documentação comprobatória do cumprimento das diligências anteriores;*

*V – chamar em audiência o Senhor identificado no parágrafo 40 da Informação para apresentar, em 30 (trinta) dias, as razões de justificativa, considerando a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 1/1994, em face da prestação de serviços de conservação e limpeza pela empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. sem cobertura contratual, em ofensa ao art. 60 da Lei n.º 4.320/1964 e ao art. 60 da Lei n.º 8.666/1993;*

*VI – dar ciência desta decisão à empresa representante;*

*VII – autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria de Educação do Distrito Federal, a fim de subsidiar o cumprimento das diligências constantes do item IV; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF, para os devidos fins. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator.*

Assim, não há divergência, mas sucessão de regramentos, sobressaindo a Decisão nº 6.189/2016 do TCDF sobre o Parecer nº 1.192/2015 – PRCON/PGDF.

A Corte de Contas ainda entendeu por bem compilar todas as exceções à glosa “dos lucros e ressarcimento pelos demais gastos” a que se referem as Decisões nº 437/2011 e nº 553/2014 na recente Decisão nº 3.716/2016:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu:*

*I – informar à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em caráter normativo, que:*

*a) tendo em vista a natureza da relação jurídica estabelecida com as concessionárias de serviço público (contrato de adesão), as disposições das Decisões nºs*

437/11 e 553/14 não se aplicam à prestação dos serviços de energia elétrica e de água/esgoto, remunerados por preços públicos/tarifas;

b) considerando o caráter privado da locação de imóvel, na qual mostra-se inviável a identificação da parcela de lucro, as disposições das Decisões nºs 437/11 e 553/14 não se aplicam a esse tipo de contratação, ressalvando-se, contudo, que na ausência de cobertura contratual, assim como ocorre nos contratos escritos, deve ser verificada a adequação de seu valor ao preço de mercado, obtido após prévia avaliação à época do ajuste (pesquisa de preço), verificando se o valor a ser pago está compatível com os valores cobrados em imóveis similares;

c) o expurgo do lucro e demais gastos, determinado pela Decisão nº 437/11, não se aplica à indenização dos fornecedores de serviços de saúde remunerados pela Tabela de Procedimento do SUS, cujos valores são previamente fixados pelo Ministério da Saúde, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.080/90;

d) não se aplicam as disposições das Decisões nºs 437/11 e 553/14 aos casos de prestação de serviços de forma continuada cujos contratos estejam expirados;

e) nos casos dos serviços descritos nas alíneas “b”, “c” e “d”, não está afastada a necessidade de contrato formal para prestação dos serviços, podendo ser responsabilizado o gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei;

II – autorizar: a) o encaminhamento da Informação nº 110/2016, do relatório/voto da Relatora e desta decisão à consulente e aos demais órgãos e entidades jurisdicionados; b) o arquivamento dos autos. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto da Relatora (Anexo I).

As despesas desprovidas de cobertura contratual, originadas no exercício em curso, decorrentes dos Contratos

Folha nº:

529

Processo nº:

080.012.948/2016

5

Rubrica:

 Multicolor: 227146-X

Emergenciais nº 09/2016, nº 10/2016 e nº 11/2016 se enquadram na exceção prevista no Item I, alínea “d”.

Por conseguinte, quanto a essas faturas, o pagamento a título de indenização não deverá sobre o decote do lucro, nem do “ressarcimento pelos demais gastos”; devido o pagamento integral, desde que preenchidos dos demais requisitos, não podendo haver, naturalmente, superfaturamento.

A Decisão TCDF n. 3.716/2016 restringiu o alcance da Decisão TCDF n. 437/2011, remanescendo poucas hipóteses, praticamente apenas as despesas sem cobertura contratual que se refiram a compras e à prestação de serviços específicos (não contínuos).

Permanece válida, por não contrariar as decisões TCDF 437/2011 e 3.716/2016, a ressalva consolidada no âmbito desta Procuradoria, da qual já se falou alhures: por cautela, não se deve pagar quando o gestor identificar indícios de prática de improbidade administrativa e/ou ilícito penal, uma vez que casos tais, necessariamente, são judicializados, podendo, eventualmente, ser imputado ao particular infrator o pagamento de multa ou indenização ao Poder Público.

Registre-se, quanto ao mais, que a declaração de disponibilidade orçamentária deverá se referir ao exercício em curso.

Ressalto, por fim, que a análise dos autos se circunscreve aos aspectos formais do procedimento, competindo ao setor técnico do órgão consulente a análise quanto às justificativas dos atos administrativos, à efetiva prestação do serviço, aos custos unitários apresentados, à pesquisa de preços e à boa-fé da contratada.

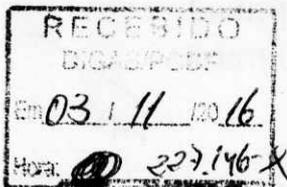
### 3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opino**, s.m.j., pela possibilidade de prosseguimento do reconhecimento de dívida, devendo ser aplicadas ao caso das Decisões do TCDF nº 6.189/2016 e nº 3.716/2016.

É o parecer.

Brasília, 03 de novembro de 2016.

*Fabiola de Moraes Travassos*  
FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS  
Procuradora do Distrito Federal  
OAB/DF nº 22.132





PROCESSO Nº: 080.012.948/2016  
INTERESSADO: Juiz de Fora Serviços Gerais Ltda  
ASSUNTO: Pagamento indenização

MATÉRIA: Administrativa

Folha nº 530  
Processo nº 080.012.948/2016  
Rubrica: Ⓞ Matrícula: 227.146-X

**APROVO O PARECER Nº 1.028/2016 – PRCON/PGDF**, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Fabíola de Moraes Travassos.

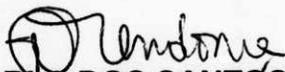
Cuida-se de consulta formulada quanto à suposta divergência entre o Parecer nº 1.192/2015-PRCON/PGDF e a Decisão nº 2.189/2016-TCDF, relacionados ao pagamento realizados em reconhecimento de dívida. Corretas as orientações formuladas no opinativo sob enfoque, cabendo uma pequena ressalva quanto à afirmação de que a Decisão 2.189/2016-TCDF incidiria sobre serviços contínuos. No ponto, cabe destacar que, nos termos da referida decisão, *não se aplicam as disposições das Decisões nº 437/11 e 553/14 aos casos de prestação de serviços de forma continuada cujos contratos estejam expirados*. Eventual prestação de serviços, ainda que continuados, sem prévio contrato expirado e decorrente de licitação, não afasta as disposições das decisões 437/11 e 553/14.

Outrossim, ressalto que o processamento do pagamento via reconhecimento de dívida deverá seguir o regramento previsto pela Lei 4.320/64 e dos Decretos Distritais 32.598/2010 e 36.243/2015, bem como Decreto Distrital 37.594, de 31 de agosto de 2016.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Considerando, ainda, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da respectiva assessoria jurídica, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta Casa, ressalvando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Em 04 / 11 /2016.



**JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 04 / 11 /2016.



**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo