



ESTADO DE GOIÁS
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PADRE BERNARDO

Parecer Jurídico

Processo nº **4446/2024**.

Interessado: **PLAY TOP SERVIÇOS E EVENTOS LTDA**.

Assunto: Reconhecimento de Dívida.

EMENTA: REFERENTE À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AMBULÂNCIA E POSTO MÉDICO, DISPONIBILIZADOS NAS FESTIVIDADES EM COMEMORAÇÃO AO 60º ANIVERSÁRIO DA CIDADE, DO DIA 09 A 12 DE MAIO, DAS 20:00 ÀS 04:00, PARA ATENDER A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - FMAS, FORMALIDADE MITIGADA. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. PAGAMENTO. PARECER FAVORÁVEL.

I- RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer acerca de pagamento de indenização, referente à prestação de serviços de Ambulância e Posto Médico, disponibilizados nas Festividades em comemoração ao 60º aniversário da cidade, do dia 09 a 12 de maio, das 20:00 às 04:00, para atender a Secretaria Municipal de Saúde.

Da análise dos autos verifica-se que a empresa **PLAY TOP SERVIÇOS E EVENTOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº **20.114.422/0001-03**, reivindica o pagamento referente à prestação de serviços de Ambulância e Posto Médico, disponibilizados nas Festividades em comemoração ao 60º aniversário da cidade, do dia 09 a 12 de maio, das 20:00 às 04:00, para atender a Secretaria Municipal de Saúde.

O valor total da dívida é o total de **R\$ 18.500,00 (dezoito mil e quinhentos reais)** pelos serviços prestados já citados.

Vieram-me os autos, por designação do Secretário Municipal de Saúde, Sr. Vilmar de Jesus Monteiro, para análise e emissão de parecer conclusivo.

É, em apertada síntese, o relatório.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Cumprе salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos documentos ou nos autos do processo administrativo em epígrafe.



ESTADO DE GOIÁS GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PADRE BERNARDO

Deve-se esclarecer que cabe a este órgão jurídico prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Importante repisar que diante da exclusão da análise dos elementos de natureza técnica, ainda que sobre estes realize eventualmente sugestões de atuação, se adotará a premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

A Lei nº 14.133/21 prevê a possibilidade de pagamento pelos serviços decorrentes do contrato nulo, a título de indenização. Nesse sentido, o art. 149 da citada lei fornece o regramento aplicável aos efeitos decorrentes dos contratos administrativos nulo, estabelecendo:

Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

O ilustre Hely Lopes Meirelles, na obra Direito Administrativo Brasileiro (Ed. RT, 1992), no tocante à inexistência de contrato ou, mesmo, no caso de contrato nulo, observa com salutar propriedade:

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 de indenizar o benefício auferido pelo Estado, que não pode tirar proveito da atividade do particular sem o correspondente pagamento.

Entendimento uníssono também deflui de Marçal Justen Filho, que noticia a convergência de doutrina e jurisprudência no seguinte sentido:

*8) A vedação ao locupletamento indevido do Estado
O mesmo resultado atinge-se por outra via, relacionada com a vedação ao enriquecimento sem causa (Código Civil, arts. 884 a 886). Se não fosse prestado ao particular o montante correspondente ao que lhe fora originalmente assegurado, ter-se-ia de reconhecer um enriquecimento correspondente e sem causa*



ESTADO DE GOIÁS
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PADRE BERNARDO

em prol do Estado.

Ao se vedar o confisco de bens por parte do Estado, torna-se juridicamente descabida a possibilidade de apropriação de bens e direitos privados sem uma contrapartida.

A eventual invalidade do ato jurídico que conduziu o particular a realizar prestação em benefício do Estado não legitima o enriquecimento sem causa. Caberá a restituição do equivalente ao que o particular executou em prol do Estado. Se tal se verificar como impossível, a solução será a indenização pelo correspondente.

Bem por isso, a solução já fora consagrada no 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 Ltm 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.

9) A solução legislativa brasileira específica

Esses são os princípios gerais que disciplinam o relacionamento entre a Administração e o particular. Mas existe solução específica no Direito brasileiro para o caso de contratações defeituosas. O legislador brasileiro efetivou opção clara pelas soluções compatíveis com um Estado Democrático de Direito. Além de todas as determinações atinentes à responsabilização civil do Estado, consagrou-se a disciplina específica do parágrafo único do art. 59 para a contratação administrativa inválida. Daí se segue que a invalidação, por nulidade absoluta, de qualquer ajuste de vontades entre Administração e particular gerará efeitos retroativos, mas isso não significará o puro e simples desfazimento de atos. Será imperioso produzir a compensação patrimonial para o particular, sendo-lhe garantido o direito de haver tudo aquilo que pelo ajuste lhe fora assegurado e, ainda mais, a indenização por todos os prejuízos que houver sofrido.

Seguindo a linha de orientação, a jurisprudência judicial e administrativa é pacífica:

Jurisprudência do STJ

PROCESSUAL CIWL - AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO



ESTADO DE GOIÁS
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PADRE BERNARDO

ESPECIAL - OBJETO DA LICITAÇÃO DIVERGENTE DO EDITAL - DEVOLUÇÃO - UTILIZAÇÃO PELA AGRAVANTE POR CERTO PERÍODO-INDENIZAÇÃO PELO PRÁZO UTILIZÁDO- CONSEQUENCIA - O EFETTO DO ART. 59, Parágrafo UNICO, DA LEI N.8.666/93 E CONSEQUÊNCIA DA ANULAÇÃO DO CERTAME DESNECESSÁRIA À RECONVENÇÃO IMPOSSIBILIDADE DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. 1. In casu, o agravado forneceu o objeto da licitação em desconformidade com o que previa o edital. Discute-se se deve ser deduzido do valor a ser devolvido à agravante o valor referente à indenização pelo período que utilizou a máquina, sem que tenha havido pedido ou reconvenção nesse sentido.

2. O art. 59, parágrafo primeiro, da Lei n. 8.666/93 deve ser aplicado como consequência lógica da devolução, abatendo-se do montante a ser ressarcido à Universidade o valor referente ao uso efetivo da máquina e a sua depreciação. 3. Mesmo não sendo norma de ordem pública, deve o art. 59, parágrafo único da Lei n. 8.666/93 ser aplicado por questão de lógica jurídica ao se devolver a máquina após o uso, e para evitar o indesejado enriquecimento sem causa da agravante. Precedente. Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1159120/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 19/02/2010) ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO SEM PREVIA LICITAÇÃO, EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO CONSTATADA PELO TRIBUNAL A QUO. INDENIZAÇÃO CABÍVEL. SUMULA 7/STJ. HONORÁRIOS REDUÇÃO. SUMULA 7/STJ.

I. 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



ESTADO DE GOIÁS
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PADRE BERNARDO

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 1056922/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/02/2009, DJe 1 1/03/2009)

(...)Da moldura fática que se obtém do acórdão recorrido, os pontos mais importantes são:

a) A recorrida providenciou a compra, montagem e adaptação das ambulâncias objeto do certame antes da decisão da administração de anular o certame, o que evidencia um prejuízo obtido com a anulação da licitação

b) A recorrida não concorreu para as causas da nulidade. E licitante de boa-fé.

Em tais situações, ainda que não se possa obrigar a administração a comprar esses veículos, pois não se aplica às licitações o princípio da contratação compulsória, deve-se indenizar os terceiros de boa-fé que foram atingidos pelo ato da administração.

A responsabilidade do estado nestas situações não decorre da quebra contratual, tendo em vista que está ocorreu em face da constatação de irregularidades insanáveis. Trata-se de responsabilidade extracontratual, em que o dever de indenizar aflora em razão da ocorrência do dano ocasionado ao licitante de boa-fé. (...) (Dec. Monocrática, REsp n. 895.352/DF, rel. Min. Humberto Martins, DJe de 07.08.2009)

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. (REsp 753039/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2007, DJ 03/09/2007, p. I 22)

(...) Jurisprudência do TCU

"não há sentido em se proceder à anulação uma vez que os contratos já foram cumpridos a contento. Não se pode olvidar que a Administração é obrigada a realizar a contrapartida financeira em relação aos serviços devidamente prestados, sob pena de incorrer em enriquecimento sem causa" (Acórdão n. 1.029/2006, plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

"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



ESTADO DE GOIÁS
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PADRE BERNARDO

parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/93. (Acórdão n. 2.240/2006, Plenário, rel. Min. Valmir Campelo)" (sem destaque no original)

Há de se asseverar que o procedimento de indenização de despesas deve ser utilizado somente em caráter excepcional, o que conduz à necessidade de apuração da responsabilidade administrativa daquele que causou a nulidade, consoante art. 149 da Lei nº 14.133/21.

Portanto, mesmo que seja juridicamente possível reconhecer dívida sem a necessária cobertura contratual e realizar seu pagamento, a Administração não está autorizada a utilizar este expediente de forma usual.

Contudo, eventual autorização para pagamento de despesas sem amparo contratual deverá ser conferida em processo de reconhecimento de dívida, o qual deve ser instruído com os seguintes documentos:

- a) identificação do credor/favorecido;
- b) descrição do objeto;
- c) data de vencimento do compromisso;
- d) importância exata a ser pago;
- e) documentos fiscais comprobatórios;
- f) ateste de cumprimento do objeto;
- g) comprovação de pagamento de todos os encargos trabalhistas devidos aos prestadores de serviços;

Ademais, deverá constar no processo administrativo respectivo a existência de dotação orçamentária e financeira suficiente para efetuar o pagamento, bem como a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista da beneficiária.

Registra-se, por oportuno, que o pagamento depende da comprovação da execução do serviço pelo interessado do respectivo ateste, total ou parcial, do serviço e da necessária liquidação pela Administração, com os respectivos documentos comprobatórios, sob pena de indeferimento.

O ordenador de despesa deve observar o disposto no art. 62 e 63, da Lei n.º 4.320/64, *in verbis*:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após são regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.



ESTADO DE GOIÁS
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PADRE BERNARDO

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo,;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Vislumbro os autos o requerimento nº 857/2024 – FMS, assinado pelo Secretário Municipal de Saúde, Sr. Vilmar de Jesus Monteiro, que solicita o pagamento referente à prestação de serviços de Ambulância e Posto Médico, disponibilizados nas Festividades em comemoração ao 60º aniversário da cidade, do dia 09 a 12 de maio, das 20:00 às 04:00, para atender a Secretaria Municipal de Saúde.

Ainda, vislumbro aos autos, que juntou-se, Contrato de Prestação de Serviços da empresa **PLAY TOP SERVIÇOS E EVENTOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº **20.114.422/0001-03**, que reivindica o pagamento referente à prestação de serviços de Ambulância e Posto Médico, disponibilizados nas Festividades em comemoração ao 60º aniversário da cidade, do dia 09 a 12 de maio, das 20:00 às 04:00, para atender a Secretaria Municipal de Saúde; Solicitação nº 27476; Certidões fiscais e trabalhistas, devidamente regularizadas; Despacho de Autorização assinado pelo Secretário Municipal de Saúde, Sr. Vilmar de Jesus Monteiro e Certidão da Contadora, Sr.^a Iana Almeida Lima, com a seguinte dotação orçamentaria: Manut. do FMS: 05.01.10.301.0122.2.001 - 3.3.90.39: Prestação de serviços de pessoa jurídica – ficha: 587.

Por último, eventual pagamento administrativo deve ser acompanhado do respectivo termo de quitação integral pelos serviços, com eficácia administrativa e judicial, comprometendo-se a não efetuar qualquer cobrança ao ente público.

III- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, no plano estritamente jurídico, creio que a observância dos parâmetros apresentados possa revestir o ato administrativo de reconhecimento de dívida de razoável segurança jurídica, garantido o atingimento do interesse público e a correta atuação dos gestores. Não obstante, restou caracterizado que a requisição de pagamento indenizatório, referente à proposta de trabalho prestado pela empresa **PLAY TOP SERVIÇOS E EVENTOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº **20.114.422/0001-03**, seja considerada procedente. Com relação a essas despesas, faz-se necessário determinar à Secretaria Municipal de Saúde que ultime o pagamento da indenização devida aquela



ESTADO DE GOIÁS
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PADRE BERNARDO

empresa, referente aos serviços no valor total de **R\$ 18.500,00 (dezoito mil e quinhentos reais)**, bem como adote as medidas administrativas cabíveis à responsabilização dos servidores que deram causa à aludida irregularidade, em atendimento ao disposto o art. 149, da Lei 14.133/21.

Padre Bernardo Estado, de Goiás, aos 02 (dois) dias de julho de 2024.

Ernani Oliveira Martins Roriz

Assessor Jurídico

OAB/GO nº 34.793