

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS INVÁLIDOS: A REMUNERAÇÃO E O PROCESSO DE AJUSTE DE CONTAS

Aniello dos Reis Parziale

Advogado, membro da Consultoria NDJ

João Gabriel Lemos Ferreira

Advogado, Mestre em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos

1. Introdução

Um dos problemas de solução pouco difundida no âmbito da Administração Pública é a remuneração por inadimplemento habitual causado pela insegurança do administrador público diante de um contrato administrativo inválido. Embora a gestão pública esteja evoluindo dia após dia, há situações que ainda geram a paralisia dos gestores quando se deparam com tais vícios no contrato administrativo que acabam levando o contratado a buscar por respostas jurisdicionais distantes, tendo em vista a omissão da Administração Pública no regular pagamento do objeto prestado.

Isso gera inúmeros dissabores para estes credores e para a própria Administração Pública. Mais, ainda: cria-se uma quebra de confiança e, conseqüentemente, dificuldades nas aquisições pelos órgãos públicos, que são vistos como maus pagadores e inadimplentes contumazes. Por outro lado, o não-pagamento de obrigações ofende o dever de lealdade, a boa-fé, a justiça e outros valores correlatos. A relação entre a Administração Pública e os potenciais interessados em vender àquela fica comprometida. Como resultado, os preços ofertados acabam tornando-se mais elevados, pois o risco do inadimplemento é embutido nas propostas dos licitantes. O número de interessados em contratar com a Administração Pública não é tão grande quanto poderia ser. Outrossim, em alguns Municípios menores há, ainda, a questão da vindita política, que agrava as dificuldades mencionadas.

Outros administradores pretendem, ainda, extrair alguma vantagem na procrastinação dos pagamentos, como se essa atitude fosse gerar algum benefício aos cofres públicos. Alice Maria Gonzalez Borges¹ afirma que, "(...) em frontal violação a tão valiosos princípios, freqüentemente entendem Administrações mal orientadas, ou orientadas por princípios válidos para as empresas privadas, na filosofia da busca de resultados ora dominante no país por força da globalização, que é bom, é salutar, é válido, tirar o máximo de vantagens nas relações jurídicas com os administrados, embora até violando-se o anteriormente pactuado com os mesmos. Consectária dessa concepção equivocada e antiética, é a postura dos órgãos jurídicos administrativos, no sentido de utilizarem todos os meios processuais a seu alcance, esgotarem toda a pletera de recursos ainda previstos em nossas leis, para escusarem-se ao cumprimento de obrigações que de antemão sabem ser perfeitamente legítimas".

Não há mais espaço para o despreparo na Administração Pública. Os contratados não podem ser prejudicados em razão de preceitos maliciosamente invocados. Mesmo os ajustes inválidos, mas de boa-fé em ambas as direções (do administrado para o administrador e do administrador para o administrado), devem ser satisfeitos.

A prestação ofertada à Administração Pública precisa ser justamente remunerada por meio da devida contraprestação, com vista ao equilíbrio de forças da circulação econômica de bens ou

1. "Valores a serem considerados no controle jurisdicional da Administração Pública: segurança jurídica – Boa-fé – Conceitos indeterminados – Interesse público", em *Temas do Direito Público Atual – Estudos e Pareceres*, Belo Horizonte, Fórum, 2004, p. 253.

serviços, não sendo possível admitir o enriquecimento sem causa, pois interesse público não há no inadimplemento. Não há argumento que possa prevalecer diante da prestação devidamente cumprida, salvo se por má-fé, como se verá adiante.

Há, também, administradores públicos que se deparam com uma espécie de herança provocada pelos antecessores que, em muitos casos, não quitaram os compromissos assumidos com intuitos vários. Essa transferência da responsabilidade de um pagamento que deveria ter sido feito ao seu tempo provoca dúvidas e titubeações para o adimplemento, causando uma série de desconfortos e insegurança em relação à própria Administração Pública, que passa a ser compreendida, conforme já dito, como má pagadora habitual.

Reste claro que o expediente sob análise não tem o condão de criar um novo direito ou permitir a continuidade da execução de um ajuste ilegal. Não se trata de abordagem relacionada ao instituto da convalidação. A análise do processo administrativo e os respectivos fundamentos para o pagamento visam apenas ao reconhecimento de uma prestação ofertada pelo contratado, cuja contraprestação não foi devidamente saldada. Busca-se, com o expediente objeto deste trabalho, a apreciação do ajuste de contas entre a Administração e o particular, em que se pagará o devido, sob pena de locupletamento ilícito, encerrando-se, ali, aquela situação irregular.

Não objetiva este estudo, repita-se, estabelecer um caminho para que contratações inválidas sejam devidamente saneadas no âmbito administrativo, consolidando, em grande estilo, a impunidade.

Como bem asseverou Joaquim Torres de Araújo, *apud* Marcos Juruena Villela Souto,² “o ‘termo de ajuste de contas’ não pode ser utilizado como tábua de salvação para todos os males, devendo ser reservado apenas às hipóteses em que o bem foi oferecido em situação de urgência”.

Pelo contrário, este artigo tem como fito, além de demonstrar uma forma de pagamento para os contratos inválidos, claramente esposar que a inobservância das normas relacionadas à execu-

ção da despesa pública, conseqüentemente, desencadeará um processo administrativo disciplinar, levando o servidor público que agiu de maneira irregular a ser devidamente responsabilizado, na forma da lei.

Ante tais conseqüências, observar-se-á que o adequado é movimentar a máquina administrativa a fim de instaurar a competente licitação, mesmo que o peso da burocracia desestimele a sua prática, instaurando-se os competentes processos administrativos, observando-se, ademais, os contornos legais durante a execução do ajuste, a fim de que as despesas se revistam de legalidade, sendo o último caso promover o ajuste de contas para o adimplemento de obrigações em aberto em razão de irregularidades procedimentais e contratuais.

Dessa forma, essas linhas têm o escopo de auxiliar os gestores públicos nessa árdua tarefa de recompor o equilíbrio entre contratantes e contratados, prestadores e tomadores, evitando-se, com isso, uma situação de ilicitude e injustiça.

Por fim, como contrato inválido considerar-se-ão os ajustes sem a observância das formalidades legais, seja no aspecto formal, seja no aspecto material.

2. Reconhecimento de dívida proveniente de uma contratação inválida

Durante a gestão administrativa, em que a Administração Pública se relaciona com particulares, buscando o fornecimento de bens ou a prestação de serviços necessários a fim de perseguir seus objetivos institucionais, podem ocorrer situações em que a realização de uma despesa não receba o suporte de um contrato administrativo, ou do instrumento equivalente, na forma do art. 62 da Lei federal nº 8.666/93, válido.

Podem ser ilustradas diversas situações que têm a possibilidade de invalidar o ajuste, como, por exemplo, a aquisição de um bem ou contratação de um serviço sem a competente licitação, ou celebração de contrato ou instrumento equivalente; realização de serviços extraordinários aos regularmente contratados ou de acréscimos quantitativos que superem os limites fixados no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, dentre outros.

2. *Direito Administrativo Contratual*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004, p. 391.

Ademais, pode, por conta de uma situação de emergência, ser necessário obter uma prestação que deve ocorrer imediatamente, não podendo o interesse público aguardar deliberações ou processamento de expedientes burocráticos. Para ilustrar essa assertiva, pode ocorrer de uma máquina (retroescavadeira ou trator, por exemplo) ser imprescindível em um fim de semana ou feriado para liberar um trecho de via pública tomada por terra rolada encosta abaixo. Em outro exemplo, não pode a movimentação paquidérmica da máquina administrativa obstar a remoção de um paciente em estado grave para um hospital de uma outra localidade, sendo necessária a contratação imediata de um veículo adequado ao transporte.

Nesses casos, não há como realizar a despesa de forma ordinária, pois a situação é extraordinária. Não há como colher orçamentos, verificar a regularidade do contratado perante o fisco; enfim, não há como serem adotadas as medidas habituais de contratação sem causar prejuízo ao interesse público. Contrata-se e pronto. Atendida a situação excepcional, apura-se a despesa por meio do processo de reconhecimento de dívida.

Ademais, em caso de mudança de gestão administrativa, podem os novos administradores públicos ser surpreendidos por antigos contratos inadimplidos, até então desconhecidos, exigindo a contraprestação da Administração Pública. Os neófitos administradores públicos não podem virar as costas para tais hipóteses, simplesmente imputando a responsabilidade aos antigos gestores, sugerindo que os particulares se socorram do Poder Judiciário. Por conseguinte, deve a Administração apurar a veracidade das alegações, identificando a execução das despesas e realizando os competentes pagamentos, conforme se verá adiante.

3. Adimplemento dos contratos inválidos: obrigação supracontratual

Um dos direitos do contratado consiste em “receber o preço nos termos e condições aven-

çadas”, conforme preceitua Diogenes Gasparini.³ De acordo com Hely Lopes Meirelles,⁴ é dever dos contratantes executar o contrato “fielmente, segundo suas cláusulas e normas pertinentes, exercendo cada parte os seus direitos e cumprindo suas obrigações”.

Contudo, ainda que o contrato não esteja revestido das formalidades legais, não pode a Administração Pública tomar para si mais do que lhe é devido. Não é certo e não é justo. O equilíbrio entre as relações jurídicas exige a proximidade dos direitos e dos deveres, de modo que qualquer descompasso dessa equivalência se mostra contrária à justiça. Aristóteles⁵ afirmava que “o homem virtuoso tende a tomar menos que a sua parte justa”. John Rawls⁶ bem escreve sobre essa assertiva: “O sentido mais específico que Aristóteles atribui à justiça, e do qual provêm as formulações mais conhecidas, é o de abster-se da pleonexia, isto é, abster-se de tirar alguma vantagem em benefício próprio, tomando o que pertence a outrem, sua propriedade, suas recompensas etc., ou de negar a alguém o pagamento de uma dívida, a demonstração do devido respeito, e assim por diante”.

As medidas justas representam a equivalência de ônus e de bônus, que deve ser a tônica dos contratos. Isto mantém a coesão social e jurídica, sem que existam aproveitamentos indevidos. Em outras palavras, todos vivem e sobrevivem em harmonia diante das possibilidades de obtenção de vantagens mútuas. Daí sobrevêm o enriquecimento e o engrandecimento coletivos, pois o cumprimento das avenças tranqüiliza a coletividade e evita sobressaltos decorrentes da falta de observância dos pactos firmados.

O não-pagamento de uma obrigação constitui, assim, desequilíbrio entre as partes, pois aquele que provocou o inadimplemento obtém uma vantagem não prevista e, por conseguinte, indevida e incompatível com o sistema de deveres e direitos imposto pelas relações sociais e jurídicas.

Ainda que o interesse público, por pressuposta supremacia, deva sobrepor-se ao interesse

3. *Direito Administrativo*, 14^a ed., São Paulo, Saraiva, 2009, p. 705.

4. *Licitação e Contrato Administrativo*, 14^a ed., 2^a tir., São Paulo, Malheiros, 2007, p. 230.

5. *Ética a Nicômaco*, tradução de Pietro Nassetti, São Paulo, Martin Claret, 2005, p. 122.

6. *Uma Teoria da Justiça*, tradução de Jussara Simões, 3^a ed., São Paulo, Martins Fontes, 2008, p. 12.

particular, não é esse o caso. Aquele interesse público tem vínculo, também, com o adimplemento, pois a recusa do pagamento da contra-prestação ajustada e cumprida não representa a vontade coletiva. Qualquer alegado pseudointeresse público não pode receber chancela de espécie alguma.

O adimplemento do contrato é medida que transcende o ajuste entre as partes, pois interessa não somente àquelas, mas à coletividade. A garantia de cumprimento serve de esteio à tranquilidade social e estabilização das relações jurídicas. O pagamento dos contratos é o que move os futuros ajustes, pois todos sabem que, uma vez cumpridos os objetos, estes receberão as devidas retribuições. Há uma confiança presumida de adimplemento que serve de quietação social; logo, este está em posição de “supracontratualidade”, pois ocupa um patamar acima de outras cláusulas contratuais.

4. O princípio da boa-fé e a imprescindibilidade de adimplemento dos contratos administrativos

4.1. A boa-fé da Administração Pública como contratante

A necessidade do pagamento das despesas realizadas pela Administração, como determina o parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666/93, reflete a necessária observância pela Administração Pública em agir com boa-fé quando se relaciona com terceiros (particulares ou outros entes ou órgãos da Administração Pública).

Mas onde buscar vetores de apreciação e de fundamentação do pagamento de valores devidos em razão de contratos administrativos inválidos? Na ausência de dispositivo legal expresso, cabe ao intérprete fazer uso dos princípios gerais de direito e de regras previstas em outros ramos do direito. Aliás, o art. 54 da Lei nº 8.666/93 dispõe:

“Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princí-

pios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”.

Na ausência de comando na Lei nº 8.666/93, caberá ao intérprete buscar as fontes do Direito Privado para suprir essa carência, sem prejuízo dos princípios gerais do direito.

Jessé Torres Pereira Junior⁷ assevera que, “No contrato administrativo, o fato do regime ser de direito público exclui qualquer outro; apenas em caráter supletivo (omisso o direito administrativo positivo) será possível recorrer-se, na interpretação e na execução de suas cláusulas, ao direito privado; ainda assim, as normas deste que se venham a demonstrar aplicáveis terão de ser examinadas à luz dos princípios gerais que, em sede constitucional, tutelam toda a atividade da Administração Pública (entre outros, os do art. 37, *caput*, da CF/88)”.

Ora, é cediço que o direito configura um conjunto de disposições que regula a vida em sociedade, e as regras se intercomunicam quando necessário. É inadmissível que haja falta de soluções jurisdicionais ou administrativas em razão das omissões de um determinado sub-ramo. Deve o intérprete buscar as alternativas em outras diretrizes, que, por sua vez, devem ser irradiadas sobre os demais ramos do direito.

Para isso existe, além dos princípios, conforme já mencionado, a possibilidade de uso do Direito Privado como fonte subsidiária do Direito Público, se necessário for e com a devida cautela. Hely Lopes Meirelles⁸ adverte que “o vezo de se apreciar institutos de Direito Público à luz do Direito Privado merece ser combatido, para que não se confine a Administração no estreito campo dos negócios civis e comerciais, onde só entram em conta os interesses particulares, nem sempre conciliáveis com as necessidades coletivas que o Poder Público deve tutelar e prover”.

De qualquer forma, não se pode admitir que o não-pagamento pela Administração Pública fique sem solução administrativa em razão da falta de disposição legal. A Administração Pública tem o dever de resolver as omissões ou prescrições legislativas que digam respeito ao descumprimento

7. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública*, 8ª ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2009, p. 617.

8. *Licitação ...*, cit., p. 216.

mento do contrato administrativo e que vedem o pagamento de valores decorrentes de contrato inválido, ainda que seja necessário escorar-se em elementos contidos no Direito Privado ou em princípios gerais do direito, o que, aliás, recomenda-se.

Enzo Roppo⁹ leciona que “À fenomenologia da objectivação do contrato – entendida, aqui, como relevância crescente dos comportamentos tomados no seu significado econômico-social objectivo, mais do que expressões como <declaração de vontades> – é, ainda, reconduzível, bem vistas as coisas, também uma fatispecie como a do *contrato de trabalho nulo* (retro, cap. III, 4.4). Aí existe uma declaração de vontade, por qualquer razão viciada, e, por isso, inválida (nula ou anulável): e todavia, se a relação econômica subjacente e as respectivas transferências de riqueza foram efectivamente realizadas, são disciplinadas pelo direito, como se a declaração fosse válida e regularmente produtora dos seus efeitos. Também aqui, portanto, o elemento decisivo para o tratamento jurídico da relação, não é a presença de uma declaração de vontade (válida), mas, antes, o cumprimento efectivo de uma operação econômica. Não é por acaso que se fala, a este respeito, de *relações contratuais de facto*.”

O elemento comum a todas estas hipóteses, embora em muitos aspectos assaz diversas entre si, encontra-se no facto de a relação contratual nascer e produzir os seus efeitos, não já sobre a base de declarações de vontade válidas (as quais, em linha de princípio, seriam necessárias para que existisse um contrato), mas sim com base no contacto social que se estabelece entre as partes dessa mesma relação. Por contacto social entende-se, aqui, o *complexo de circunstâncias e de comportamentos – valorados de modo socialmente típico – através dos quais se realizam, de facto, operações econômicas e transferências de riqueza* entre os sujeitos, embora faltando, aparentemente, uma formalização completa de troca num contrato, entendido como encon-

tro entre uma declaração de vontade com valor de proposta e uma declaração de vontade conforme, com o valor de aceitação: (...) E, por força desse contacto social, a relação econômica entre os sujeitos interessados é reconhecida e tutelada pelo direito, que a trata como relação jurídica e, mais precisamente, como relação contratual (visto que lhe considera aplicável grande parte das regras que disciplinam as relações nascidas do contrato)”.

A ênfase deve ser conferida à relação instituída, e não propriamente à formalidade contratual, apesar do disposto no art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Entretanto, o *contrato social* e econômico realizado precisa ser solucionado sob a luz da boa-fé e da lealdade. Embora instrumentalmente inválida, a relação é juridicamente relevante, à vista da transferência de esforço pessoal realizado.

Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho,¹⁰ discorrendo sobre os deveres jurídicos anexos da boa-fé objetiva, explicam que “(...) lealdade nada mais é do que fidelidade aos compromissos assumidos, com respeito aos princípios e regras que norteiam a honra e a probidade”. Aliás, para esses autores,¹¹ “Tais deveres – é importante registrar – são impostos tanto ao sujeito ativo quanto ao sujeito passivo da relação jurídica obrigacional, pois referem-se, em verdade, à exata satisfação dos interesses envolvidos na obrigação assumida, por força da boa-fé contratual”.

Celso Antônio Bandeira de Mello¹² questiona, explicando em seguida: “O que é agir de boa-fé?”

É agir sem malícia, sem *intenção* de fraudar a outrem. É atuar na suposição de que a conduta tomada é correta, é permitida ou devida nas circunstâncias em que ocorre. É, então, o oposto da atuação de má-fé, a qual se caracteriza como o comportamento *consciente e deliberado* produzido com o intento de captar uma vantagem indevida ou de causar a alguém um detrimento, um gravame, um prejuízo, injustos”.

9. *O Contrato*, tradução de Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 303/304.

10. *Novo Curso de Direito Civil, Contratos: Teoria Geral*, vol. IV, 6ª ed., São Paulo, Saraiva, 2010, p. 107.

11. *Idem*, p. 103.

12. *BLC – Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, Editora NDJ, abr. 1998, p. 196.

A seu turno, Leonardo Motta Espírito Santo¹³ explica, sobre o princípio da boa-fé, que “A observância deste princípio implica relação de confiança entre a Administração e o administrado, na qual devem estar presentes os valores de honestidade e lealdade. Dessa forma, a Administração deverá considerar, quer seja na invalidação de atos administrativos que produzam direitos, quer seja na anulação de contratos administrativos, a intenção do administrado que agiu estritamente de boa-fé. Nestes casos, o administrado que comprovar a prestação de serviços deverá ser indenizado, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração”.

Aliás, o inadimplemento oriundo de alegações relacionadas à invalidade do contrato é, conforme o STJ,¹⁴ um “comportamento vedado pelo ordenamento jurídico por conta do prestígio da boa-fé objetiva (orientadora também da Administração Pública)”.

Uadi Lammêgo Bulos¹⁵ considerou a vedação ao enriquecimento sem causa e a boa-fé para exarar parecer favorável ao pagamento de indenização decorrente de obras realizadas por empresa em favor da Prefeitura do Município de São Paulo, que firmaram termo de cooperação para a execução de obras com o fornecimento de materiais, ainda que inexistindo licitação: “É indubitável a indenização a que a Vega Sopave faz jus no que concerne à incidência do vetor da razoabilidade – sobreprincípio que atrai o pórtico geral de direito segundo o qual ‘a boa-fé se presume, a má-fé se prova’, bem como o princípio que veda o enriquecimento sem causa”.

Na ótica de José Joaquim Gomes Canotilho,¹⁶ “Na actual sociedade de risco cresce a necessidade de actos provisórios e actos precários a fim de a administração poder reagir à alteração

das situações fáticas e reorientar a prossecução do interesse público segundo os novos conhecimentos técnicos e científicos. Isto tem de articular-se com salvaguarda de outros princípios constitucionais, entre os quais se conta a proteção da confiança, a segurança jurídica, a boa-fé dos administrados e os direitos fundamentais”. A segurança jurídica, a boa-fé e, também, a confiança são valores intrínsecos das relações jurídicas, estando a Administração Pública a eles vinculada.

Nesse sentido é a lição de Alice Maria Gonzalez Borges:¹⁷ “(...) a efetiva realização dos postulados do Estado Democrático de Direito é inseparável do mínimo direito do cidadão a ser governado por uma Administração Pública honesta, sim, mas sobretudo leal, segura e confiável”.

Veja-se que a presunção de legitimidade (princípio) das condutas da Administração Pública gera a confiança (princípio) do contratado, que, munido de boa-fé (princípio), contrata com aquela.

Ora, não pagar pelo objeto prestado é locupletar sem causa, é enriquecer ilicitamente. Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁸ leciona que o “Enriquecimento sem causa é o incremento do patrimônio de alguém em detrimento do patrimônio de outrem, sem que, para supeditar tal evento, exista uma causa juridicamente idônea. É perfeitamente assente que sua proscrição constitui-se em um *princípio geral do direito*”. O mesmo autor¹⁹ ainda afirma que, “Em obras gerais atinentes a este ramo jurídico, é comum a anotação de que o enriquecimento sem causa é inadmissível e que, em favor do empobrecido, cabe ação para indenizar-se. Sem embargo, muitas vezes – como ocorreu na Itália – torna-se por estribo regra extraída do direito civil”.

O STJ²⁰ vem reconhecendo “o direito do terceiro de boa-fé à indenização como decorrência

13. *Curso Prático de Direito Administrativo*, coordenação de Carlos Pinto Coelho Motta, 2ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2004, p. 37.

14. REsp. nº 859.722-RS.

15. *BLC – Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, Editora NDJ, jan. 2004, p. 24.

16. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 266.

17. “O princípio da boa-fé nas contratações administrativas”, em *Temas do Direito ...*, cit., p. 192.

18. *BLC – Boletim de Licitações ...*, cit., p. 193.

19. *Idem, ibidem*.

20. REsp. nº 928.315-MA.

da presunção de legalidade e legitimidade dos atos administrativos, gerando a confiabilidade em contratar com a entidade estatal”.

Cabe, pois, aos gestores públicos administrar com boa-fé e lealdade, bens estes que devem ser irradiados por todo o direito, posto que universais. Esses valores têm espaço tanto no Direito Privado como no Direito Público, revestindo-se de um caráter multidisciplinar, à vista do forte caráter axiológico a eles imanente. Afinal, como negar a necessidade de boa-fé e, conseqüentemente, de lealdade, dentre outras, no cumprimento dos contratos administrativos?

4.2. A boa-fé do particular exigida pelo parágrafo único do art. 59 da Lei federal nº 8.666/93

Por outro lado, para que o pagamento da prestação realizada ocorra, na forma do parágrafo único do art. 59 da Lei federal nº 8.666/93, deverá ser apurada a boa-fé do particular que contratou com a Administração Pública.

Nesse sentido, se o fato que ensejar a invalidade do ajuste for imputado ao particular, ou seja, se no caso concreto o ato que transgrediu a legalidade da contratação teve a participação do contratado, o pagamento será descabido.

Ilustrando essa assertiva, Marcos Juruena Villela Souto²¹ assevera que “Se o contratado executou o contrato (ou prorrogou a sua execução já sem base contratual) de boa fé, para assegurar a continuidade do serviço público, nem mesmo o art. 42 da LRF, pode ensejar o não pagamento da despesa pelo sucessor”.

Esse foi o entendimento exarado pelo TRF da 1ª Região:

“Administrativo. Anulação de licitação. Direito à indenização do licitante de boa-fé. 1. Tendo a agravante providenciado a compra, a montagem e a adaptação das ambulâncias relativas ao Lote nº 4 do Pregão nº 90/2003, do Ministério da Saúde, do qual foi vencedora, e tendo sido reconhecida pela Administração a sua boa-fé, não é jurídico que, agora, por ter sido anulada a licitação, não tenha

direito à indenização do valor comprovadamente gasto com os veículos cuja entrega lhe fora solicitada antes da invalidação do certame (art. 59 da Lei nº 8.666/93). 2. Dá-se parcial provimento ao agravo de instrumento” (Processo: Agl nº 2004.01.00.040730-0-DF, agravo de instrumento, rel. Desembargadora federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues, órgão julgador: 6ª T., publ. em 22.5.06, *DJ*, p. 166).

A título de ilustração, foi editado, nesse diapasão, o Enunciado nº 08 – PGE/RJ, com o seguinte teor: “Os serviços prestados pelo particular de boa-fé sem cobertura contratual válida deverão ser indenizados (art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93). O Termo de Ajuste de Contas é o instrumento hábil para promover a indenização dos serviços executados (Lei estadual nº 287/79, art. 90, § 2º, I, c/c Dec. estadual nº 3.149/80, art. 67, II), impondo-se ao administrador público o dever de apurar a responsabilidade dos agentes que deram causa à situação de nulidade” (ref. Pareceres nºs 04/94-ASA, 07/96-MJVS, 03/97-MGL, 55/97-JAF, 40/98-MJVS, 53/98-JETB, 01/99-JLFOL, 01/99-SNM, 24/99-WD, 29/99-JAV, 07/00-WD, 08/00-WD, 05/01-JLFOL, 12/01-FAG, 13/01-PHSC, 40/98-MJVS). Publicado no *DO* de 30.3.04, p. 9.

A boa-fé do particular é, pois, imprescindível, sob pena de impossibilidade de realização do pagamento. O contratado não pode ter sido obsequioso para a construção da situação de ilegalidade. De acordo com Marçal Justen Filho,²² “a boa-fé de terceiro caracteriza-se quando não concorreu, por sua conduta, para a concretização do vício ou quando não teve conhecimento (nem tinha condições de conhecer) sua existência”. Nesse sentido, inclusive, também já se manifestou o STJ:²³

“O dever da Administração Pública em indenizar o contratado só se verifica na hipótese em que este não tenha concorrido para os prejuízos provocados. O princípio da proibição do enriquecimento ilícito tem suas raízes na equidade e na moralidade, não podendo ser invocado por quem celebrou contrato

21. Ob. cit., p. 394.

22. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 13ª ed., São Paulo, Dialética, 2009.

23. REsp. nº 579.541-SP.

com a Administração violando o princípio da moralidade, agindo com comprovada má-fé”.

Entretanto, deve haver atenção em relação à extensão do conceito de má-fé para afastar a indenização em contrato inválido. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo²⁴ considerou que houve má-fé do contratado em ajuste verbal para a recuperação de créditos tributários, pois se presumiu que aquele tinha ciência da “obrigatoriedade de licitação prévia à contratação assim como do dever de observar da forma escrita para a celebração de contrato”, isto com fundamento no objeto social da empresa.

Todavia, Marçal Justen Filho²⁵ admite que: “a tutela por via do enriquecimento sem causa pode, inclusive, conviver com um elemento subjetivo de natureza culposa”. O mesmo autor²⁶ explica que “eventual defeito ético na conduta do particular não pode ser invocado para cristalização de situação ainda mais reprovável, consistente em o Estado expropriar seus bens”. Trata-se de um entendimento arrojado, mas que possui pertinência lógica com os demais princípios do direito. Contudo, ainda que o particular de má-fé não possa ser expropriado em seus bens, não poderá escapar da responsabilização por sua conduta lesiva. De alguma forma este deverá ser apenado, ainda que por outras vias, como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).

4.3. A confiança do contratado na conduta emanada da Administração Pública

No processo de contratação, o particular ajusta com a Administração Pública, tendo como premissa que todos os atos foram praticados dentro da normalidade jurídica, ou seja, foram observados todos os ditames legais necessários à consecução da avença.

Aliás, Humberto Ávila,²⁷ em leitura do *Habeas Corpus* nº 71.408-1-RJ, prescreve que “é razoável presumir que as pessoas dizem a verdade e

agem de boa-fé, em vez de mentir ou agir de má-fé. Na aplicação do Direito deve-se presumir o que normalmente acontece, e não o contrário”.

A seu turno, Rafael Valim²⁸ leciona:

“Sabe-se que o Estado, tanto quanto os administrados, deve ser probo, veraz, leal, responsável. Não na forma de uma virtude moral do agente público, senão que por força de desígnios constitucionais imperativos, como nos dá mostra, por exemplo, o art. 37, *caput*, nunca assaz citado: ‘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 da *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)*’.

Portanto, se somarmos estes princípios – que presidem o exercício de todas as funções públicas – à presunção de legitimidade dos atos estatais, resulta que o administrado é invariavelmente levado a supor que os atos estatais estão em conformidade com a ordem jurídica e que as expectativas geradas pelo Estado são seguras e dignas de crédito. Onde, neste contexto, não só o administrado pode como *deve* confiar na ação do Estado”.

Aliás, para fundamentar essa análise, Celso Antônio Bandeira de Mello²⁹ explica que: “Com efeito, se o ato administrativo era inválido, isto significa que a Administração ao praticá-lo feriu a ordem jurídica. Assim, ao invalidar o ato, estará, *ipso facto*, proclamando que fora autora de uma violação da ordem jurídica. Seria iníquo que o agente violador do Direito, confessando-se tal, se livrasse de quaisquer ônus que decorreriam do ato e lançasse sobre as costas alheias todas as conseqüências patrimoniais gravosas que daí decorreriam, locupletando-se, ainda, à custa de quem, não tendo concorrido para o vício, haja procedido de boa-fé. Acresce que, notoriamente,

24. Ap. nº 994.09.244464-0.

25. Ob. cit., p. 722.

26. *Idem*, p. 723.

27. *Teoria dos Princípios – Da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos*, 11ª ed., São Paulo, Malheiros, 2010, p. 155.

28. *O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 2010, p. 111.

29. *Curso de Direito Administrativo*, 26ª ed., São Paulo, Malheiros, 2009, p. 474.

os atos administrativos gozam de *presunção de legitimidade*. Donde, quem atuou arrimado neles, salvo se estava de má-fé (*vício que se pode provar, mas não pressupor liminarmente*), tem o direito de esperar que tais atos se revistam de um mínimo de seriedade. Este mínimo consiste em não serem causas potenciais de fraude ao patrimônio de quem neles confiou – como, de resto, teria de confiar”.

André Luiz Freire³⁰ preleciona que “o dever jurídico de controlar a legalidade na formação do contrato administrativo é apenas da Administração. Não é outra a razão pela qual existem momentos durante o procedimento pré-contratual em que há apreciação pelos órgãos de controle, culminando com a homologação da licitação e com a ratificação do processo de contratação direta pela autoridade competente. Vale lembrar ainda que o princípio da presunção de validade afasta esse dever por parte do administrado, tendo em vista que há a confiança legítima desse na correção dos atos estatais. Em verdade, há apenas o direito subjetivo do particular em realizar esse controle, e não um dever jurídico”.

Ora, de fato, compete à Administração Pública zelar pela boa formação dos atos e contratos administrativos. A perfeição na realização das suas obrigações não é tarefa do contratado. Por essa razão, existe uma expectativa de validade dos contratos administrativos, não havendo motivo para desconfiar da desídia do agente público. Existe, pois, um sentimento de que tudo transcorrerá perfeitamente na formação e na execução do contrato.

Presumem-se, portanto, a legitimidade e a legalidade na prática dos seus atos. Trata-se da confiança que o contratado deposita na conduta do administrador público, de modo que existe uma expectativa de atendimento à legalidade que precede o contrato e acompanha a sua execução. Tem-se, dessa forma, a crença de que os agentes públicos agiram de boa-fé, com cautela, observando as normas afetas à matéria. O particular não está obrigado a desconfiar de tudo e de to-

dos, como se vivêssemos em um Estado onde as relações são pautadas pela desonestidade ou pela falta de eficiência. Afinal, a presunção de legitimidade, a confiança, a lealdade; enfim, todos esses valores de caráter positivo suportam as relações humanas. Os valores negativos são exceções repugnadas e contrárias ao que se tem por hábito.

Alfim, em análise da tutela da confiança, Alexandre Schreiber³¹ afirma que, “ao impor sobre todos um dever de não se comportar de forma lesiva aos interesses e expectativas legítimas despertadas *no outro*, a tutela da confiança revela-se, em um plano axiológico-normativo, não apenas como principal integrante do conteúdo da boa-fé objetiva, mas também como forte expressão de solidariedade social, e importante instrumento de reação ao voluntarismo e ao liberalismo ainda amalgamados ao direito privado como um todo”. Essa compreensão deve ser estendida, também, aos demais ramos do direito, posto que a exteriorização de um comportamento da Administração Pública deve vincular, na medida do possível, os atos do administrador público. Essa vinculação do comportamento inicial garante segurança jurídica e certa tranqüilidade aos administrados, que não serão tolhidos em mudanças de decisões abruptas e prejudiciais ao direito. Segurança jurídica esta que é, conforme o STJ,³² princípio basilar na salvaguarda da pacificidade e estabilidade das relações jurídicas, por isso que não é despiciendo que a segurança jurídica seja a base fundamental do Estado de Direito, elevada ao altiplano axiológico.

4.4. A exigência da lealdade e da vedação ao comportamento contraditório na execução dos contratos administrativos

O comportamento contraditório da Administração Pública ao contratar e, posteriormente, negar o pagamento pela prestação realizada por particular por causa de invalidade do contrato administrativo deve ser repudiado, também, em razão do *venire contra factum proprium*, que con-

30. *Manutenção e Retirada dos Contratos Administrativos Inválidos*, São Paulo, Malheiros, 2008, pp. 158/159.

31. *A Proibição de Comportamento Contraditório*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2007, p. 95.

32. REsp. nº 658.130-SP.

siste na vedação ao comportamento incoerente do contratante. Alexandre Schreiber³³ assevera que a “vocação constitucional do *nemo potest venire contra factum proprium* impõe, aliás, sua aplica o aos outros ramos do direito, como o direito societário, o direito internacional público, e assim por diante”. Desse modo entendemos, pois   Administra o Pública incumbe agir com coerência, conforme os sinais emitidos quando dos primeiros acordos do ajuste que se amoldava.

Não foi outro o entendimento do STJ:³⁴

“Sabe-se que o princípio da boa-fé deve ser atendido também pela Administra o Pública, e até com mais razão por ela, e o seu comportamento nas rela es com os cidadãos pode ser controlado pela teoria dos atos próprios, que não lhe permite voltar sobre os próprios passos depois de estabelecer rela es em cuja seriedade os cidadãos confiaram”.

Uma vez que a Administra o Pública sinalizou a contrata o e, por conseq ncia, o adimplemento, não cabe a ela negar a pretensão manifestada e desfazer a cláusula de pagamento se o objeto foi devidamente cumprido, ainda que inválido o ajuste. A conduta adotada não pode ser negada e tratada como se nada houvesse.   preciso exigir a linearidade da conduta administrativa como forma de prote o da coletividade, e não só do contratado. O adimplemento não interessa apenas a este, mas ao universo de futuros contratados, que precisam ter a tranqüilidade de saber que serão devidamente recompensados pelas presta es atendidas em favor da Administra o Pública.

Em outras palavras, a Administra o Pública não pode agir de forma contraditória e, por conseq ncia, lesiva ao contratado que cumpriu a sua parte na avença. Têm-se o dever de lealdade   parte e a proibi o de um comportamento juridicamente ambíguo.

33. Ob. cit., p. 218.

34. REsp. n  141.879–SP.

35. Ob. cit., p. 716.

36. *Idem, ibidem*.

37. Ob. cit., p. 156.

5. O dever de pagamento e o fundamento para a sua realiza o

De acordo com o art. 59, parágrafo único, da Lei n  8.666/93, “A nulidade não exonera a Administra o 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”.

Marçal Justen Filho³⁵ assevera que “Sempre que o Estado fizer mau uso de seus poderes, impondo danos injustos a terceiros, estará configurada uma infra o ao Direito. O agente estatal tem o dever de diligência exacerbado, na acep o de que a ele incumbe exercitar com o máximo de cautela e com integral perfei o todas as competências recebidas do ordenamento jurídico”. E, ainda, o mesmo autor³⁶ ensina que “o Estado não pode apropriar-se de um bem privado, a não ser mediante desapropria o, com o pagamento do justo preço”.

Na li o de André Luiz Freire,³⁷ “O dever da Administra o de indenizar o ex-contratado pode ter fundamento em duas normas distintas, conforme seja o caso concreto: (a) o princípio da responsabilidade objetiva da Administra o em razão de seus atos; e (b) o princípio da ved o ao enriquecimento sem causa”.

V -se, portanto, que   vedado   Administra o Pública tomar para si o que não lhe   devido. Se o contrato foi devidamente atendido pelo contratado, deverá ser entregue a este a contrapresta o equivalente, ainda que inválido o ajuste.

Como exemplo, a Advocacia Geral da União – AGU editou a Orienta o Normativa n  4, de 1 .4.09, com o seguinte teor: “A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obriga o de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei n  8.666/93, sem prejuízo da apura o da responsabilidade de quem lhe der causa”.

Tal orientação determina à Administração Pública federal, quando verificar que um contrato se encontra inválido, ante a flagrante falta de cobertura contratual válida, por óbvio, que implemente o pagamento, a título de indenização, nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, o que será apurado por meio de processo de ajuste de contas ou justificação de despesas, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.

O Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco comunga desse entendimento, conforme o Enunciado Administrativo CJ/TJPE nº 22, de 12.9.08: “Os serviços prestados pelo particular de boa-fé, sem cobertura contratual válida, deverão ser indenizados, sob pena de enriquecimento sem causa. O Termo de Ajuste de Contas (Termo de Quitação) é o instrumento hábil para promover a indenização dos serviços executados, impondo-se ao administrador público o dever de apurar a responsabilidade dos agentes que deram causa à situação de nulidade (Lei federal nº 8.666, de 21.6.1993, art. 59, parágrafo único)”.

Assim, uma despesa realizada sem o devido lastro contratual, como, por exemplo, a realização de serviços extraordinários não constantes do escopo inicial do ajuste, acréscimo de quantitativos superiores aos competentes limites, contratação verbal, gastos superiores ao valor contratado, deverá ser devidamente paga ao particular por meio de processo de ajustes de contas ou justificação de despesas.³⁸

6. A composição do pagamento

Superada a convicção pela imprescindibilidade do dever de retribuição do contratado, ainda que em decorrência de contrato inválido, resta a abordagem de um tema polêmico: de que forma

será composto o pagamento ao contratado? Haverá apenas a devolução dos custos? Haverá o pagamento da mão-de-obra eventualmente empregada? E o lucro? Embora não seja objeto do presente trabalho, serão tracejadas breves linhas acerca do assunto.

Em sendo reconhecida a dívida pela Administração Pública, faz-se necessário que se materialize tal expediente, o qual se dará pelo devido pagamento, a título de indenização, necessitando que o particular receba o montante calculado e forneça a competente quitação.

Acerca dos limites da indenização, observe-se que a doutrina não é uníssona em relação à possibilidade de o particular ser ressarcido integralmente pela execução do objeto, recebendo, nesse caso, além do custo despendido, a remuneração do capital investido, ou seja, o lucro. Entendendo que a indenização do particular deve ser composta do efetivo ganho, ou seja, o lucro, com certos limites, assevera Marcos Juruena Villela Souto,³⁹ *in verbis*:

“Polêmico, no entanto, é o valor da indenização. Entendemos que deve ela levar em conta o efetivo ganho da Administração e o prejuízo do particular, que inclui, pois, a sua margem de *lucro*. Tal não é a conclusão adotada pelo Estado do Rio de Janeiro, que, calcado no pronunciamento do Procurador do Estado Alexandre Santos Aragão, entende que só devem ser ressarcidos os custos do contratado, que caracterizam o seu empobrecimento imputável à Administração. Não admite, pois, a inclusão de qualquer margem de lucro na indenização, que não seria um desfalque ou perda material.

Data venia, ousamos discordar por entender que a ninguém é dado causar prejuízo

38. Acerca de tal processo, manifesta-se Jessé Torres Pereira Junior, *in verbis*: “No que respeita ao reconhecimento de dívida, instrumentalizado pelo termo de ajuste de contas, para regularizar os contratos não formalizados e autorizar o pagamento de despesas sem prévio empenho, ampara-se no que dispõem o art. 37 da Lei federal nº 4.320/64, de 17.03.64, que institui normas gerais de direito financeiro para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e o art. 67, II do Decreto estadual nº 3.149 de 28.04.80, que regulamenta o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Comentando-os, o Tribunal de Contas desse Estado já fez ver que o 'Termo de Ajuste de Contas' é o instrumento legal de que dispõe a administração para apurar dívidas contraídas sem a devida cobertura contratual, no intuito de exarar o ato do seu reconhecimento, autorizar a emissão de empenho, a liquidação e o pagamento da despesa originária de exercício já encerrado ou no próprio. Esta a forma usual da administração para corrigir falhas dessa natureza (Ac. De 09.12.93, Rel. Conselheiro Reynaldo Sant'Anna)” (ob. cit., p. 685).

39. Ob. cit., p. 392.

a outrem; no caso, negar o lucro ao colaborador da Administração, que pacientemente prestou seus esforços em situação de emergência (e só nestas admite-se o termo de ajuste), é impor-lhe trabalhar de graça, violando o princípio da livre iniciativa”.

Assim, também entende Carlos Pinto Coelho Motta:⁴⁰

“O artigo em pauta suscita o acautelamento, sobretudo em face do princípio da estabilidade dos contratos. Concordo plenamente com o Professor Justen Filho: o parágrafo do art. 59 será inconstitucional se restringir o direito do contratado à ampla indenização”.

Aliás, Marçal Justen Filho⁴¹ bem escreve sobre o tema:

“É inconstitucional a restrição imposta no parágrafo único do art. 59. A Administração tem o dever de indenizar o contratado não apenas ‘pelo que este houver executado até a data em ela for declarada’. O particular tem direito de ser indenizado amplamente pelas perdas e danos sofridos. Indenizar apenas o que ele tiver executado significaria restringir o ressarcimento apenas de uma parte dos danos emergentes, o que conflita com o art. 37, § 6º da CF/88.

O Estado terá de indenizar o particular por todos os danos e pelo lucro que a ele adviria se o contrato fosse válido e fosse integralmente executado”.

A seu turno, André Luiz Freire⁴² entende que “no que se refere aos danos emergentes o valor da indenização corresponde não só aos custos que o particular teve até o momento da declaração da invalidade do contrato, mas também ao seu lucro.

Entretanto, frise-se que a indenização pode abarcar, além dos danos emergentes, os lucros cessantes”.

Arrematando o tema, preleciona Benjamin Zymler:⁴³

“Frise-se que esse parágrafo único refere-se ao dever de indenizar; não ao dever de remunerar. Assim sendo, o contratado terá o direito ao pagamento de importância correspondente apenas ao custo do que executou excluída a parcela remuneratória, visando evitar o enriquecimento sem causa do Poder Público. Por outro lado, se ficar demonstrada a culpa exclusiva da Administração, o contratado fará jus ao pagamento do preço integral (custo mais remuneração) do que houver sido executado”.

Em sentido contrário ao pagamento do lucro, manifesta-se Jessé Torres Pereira Junior:⁴⁴

“Frise-se que o parágrafo alude a ‘dever de indenizar’ e, não, a dever de remunerar. Entende-se por indenizar o pagamento tão só do custo do que foi executado pelo contratado, excluída a parcela remuneratória que compõe o preço avençado. A satisfação do custo da prestação afasta o enriquecimento ilícito da Administração; a exclusão do valor remuneratório acompanha o caráter de sanção inerente à nulidade.

Ordinariamente, haverá presunção de concorrência de culpas na geração do vício apenado com nulidade, já que, em matéria de contrato, o encontro de vontades inclui o dever, para ambas as partes, de examinar as cláusulas e condições do que estão a contratar, sendo, em princípio, inescusável para ambas a presença do vício.

Excepcionalmente, demonstrada a culpa exclusiva da Administração Pública, o contratado terá o direito ao pagamento do preço integral (custo mais remuneração) do que houver executado”.

40. *Eficácia nas Licitações Públicas & Contratos*, 10ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2005, p. 476.

41. Ob. cit., p. 724.

42. Ob. cit., p. 158.

43. *Direito Administrativo e Controle*, Belo Horizonte, Fórum, 2006, p. 116.

44. Ob. cit., pp. 676/677.

Nessa toada é a opinião de Alexandre dos Santos Aragão:⁴⁵

“Entendemos, no entanto, que a Administração Pública deve ao prestador de serviços apenas os danos emergentes, ou seja, o preço de custo, com os acréscimos legais, excluídos eventuais lucros cessantes, lucros esses que auferiria em situação de normalidade jurídica, isto é, se a obrigação da Administração Pública em efetuar os pagamentos adviesse de contrato, e não do enriquecimento sem causa”.

Há um terceiro posicionamento, manifestado por Lucas Rocha Furtado,⁴⁶ no sentido de que o pagamento deve ser arbitrado pela Administração, não restando cristalino se o pagamento da indenização efetivamente será composto do lucro:

“Na hipótese de anulação, ao contrário, ainda que o art. 59 determine que a Administração somente deva ressarcir prejuízos sofridos pelo contratado se o vício que resultou na declaração de nulidade não lhe pode ser imputado, a Administração não estará, é evidente, desonerada da obrigação de indenizar pelo que tenha sido efetivamente executado. Essa indenização, no entanto, será obtida de acordo com valores arbitrados pela Administração e não necessariamente deverão ser respeitados os valores constantes no contrato, haja vista não se poder esperar efeito válido de contrato nulo”.

Nesse sentido, conforme estabelece a Lei do Estado do Maranhão nº 8.959, de 8.5.09, no parágrafo único do art. 82, que cria o procedimento para o pagamento de despesa não precedida de licitação ou sem regular cobertura contratual, o valor a ser pago a título de indenização “corresponderá apenas ao custo do objeto executado, mediante cálculos aferidos pela Administração”. De conseguinte, parece-nos que estaria afastado aqui o pagamento do lucro do particular.

Nessa toada, a responsabilidade objetiva do Estado, prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, indica que o art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 deve a ele estar compatibilizado. Os atos praticados pelos agentes públicos em

desacordo com a lei e que causarem danos a terceiros, *in casu*, contratantes, devem ser reparados de forma integral, sob pena de subversão dos mais comezinhos princípios de direito.

De nada vale o dispositivo legal infraconstitucional supramencionado limitar o pagamento apenas aos custos efetivos despendidos na execução do objeto pelo contratado, não sendo recompensada a contraprestação relacionada ao lucro do particular. O princípio da responsabilidade objetiva do Estado determina a reparação integral dos prejuízos sofridos. Assim, não poderia a Administração agir de outra forma, sob pena de flagrante iniquidade.

7. O processo administrativo de ajuste de contas ou de justificação de despesas

Inicialmente, deve ser esclarecido que o pagamento da contraprestação ao contratado deve ser feito por meio de um processo administrativo, que pode receber qualquer denominação. Há quem ostente a expressão “processo administrativo de justificação de despesa”, ou simplesmente “justificação de despesa”, ou “processo administrativo de ajuste de contas”, ou “termo de ajuste de contas” ou “ajuste de contas”. O que não está afastada é a necessidade de instauração de um processo administrativo próprio, por respeito ao princípio do devido processo legal, insculpido no art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988.

Para a realização do pagamento de obrigações não adimplidas, é preciso que algumas etapas sejam observadas de forma ordenada, com a devida instrumentalização, permitindo que os órgãos de controle e a própria Administração Pública tenham a possibilidade de fiscalização e acompanhamento dos atos praticados. Esse conjunto de atos concatenados no tempo e no espaço é compreendido como *processo administrativo*, pois reunirá todos os elementos necessários à prova do ocorrido, bem como à justificação do pagamento.

Diogenes Gasparini⁴⁷ assevera que o processo administrativo “(...) é o conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem e cronologia, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comporta-

45. *Informativo de Licitações e Contratos* nº 102, Curitiba, Zênite, 2002, p. 654.

46. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*, Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 560.

47. Ob. cit., p. 1003.

mento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros”. Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁸ ensina que o processo administrativo “(...) é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”.

Difere do procedimento, que para Hely Lopes Meirelles⁴⁹ “(...) é o modo de realização do processo, ou seja, é o rito processual”.

É isso que deve ser buscado: uma seqüência de atos ordenados de forma racionalizada, previamente instituída, com vista à organização e, por conseqüência, à fiscalização e ao controle.

Para que o processo administrativo seja realizado, é necessária a observância de alguns princípios, dentre os quais a publicidade, a ampla defesa e o contraditório, a legalidade, a motivação etc.

Alerte-se, contudo, que o princípio da indisponibilidade dos bens públicos recomenda cautela nas decisões administrativas que versam sobre o pagamento de ajustes inadimplidos. Diogenes Gasparini⁵⁰ esclarece que “(...) não se acham, segundo esse princípio, os bens, direitos, interesses e serviços públicos à livre disposição dos órgãos públicos, a quem apenas cabe curá-los, ou do agente público, mero gestor da coisa pública. Aqueles e este não são seus senhores ou seus donos, cabendo-lhes por isso tão-só o dever de guardá-los e aprimorá-los para a finalidade a que estão vinculados. O detentor dessa disponibilidade é o Estado. Por essa razão há necessidade de lei para alienar bens, para outorgar concessão de serviço público, para *transigir*, para *renunciar*, para *confessar*, para relevar a prescrição (RDA, 107/278) e para *tantas outras atividades* a cargo dos órgãos e agentes da Administração Pública. (...) Em razão desse princípio o Supremo Tribunal Federal já assentou que o poder de *transigir* ou *renunciar* não se configura se a lei não o prevê (RDA, 128/178). (...) Aos agentes públicos, por

força desse princípio, é vedada a renúncia, parcial ou total de poderes ou competências, *salvo auto-ritização legal*”.

Por tal razão, deverá o ajuste de contas ser conduzido sob a égide das normas de regência do processo administrativo do órgão público. Mostra-se importante, portanto, a fixação de um conjunto de regras prévio e impessoal, devidamente autorizado pelo veículo normativo adequado. Essa medida é destinada justamente a disciplinar a harmonia dos atos praticados que visem ao ajuste de contas.

Para que o pagamento ocorra, não é necessária lei autorizando a Administração Pública a promover o ajuste de contas. Se é possível à Administração Pública contratar sem lei, pois se trata de ato de gestão, também é possível realizar, sem lei, termo de ajuste de contas para o pagamento de contratos viciados. Todavia, repita-se, o pagamento da indenização não convalida os vícios do contrato, devendo a Administração Pública apurar a responsabilidade pela nulidade.

8. O processo de ajuste de contas ou de justificação de despesa

Como asseverou Alexandre dos Santos Aragão,⁵¹ o “termo de ajuste de contas, instrumento adequado para a solução extrajudicial de pendências pecuniárias entre a Administração Pública e administrados, é o meio hábil para se efetuar o ressarcimento delimitado no item anterior”.

Esclareça-se que o processo de ajuste de contas assemelha-se, na verdade, à regular liquidação de uma despesa, como estabelece o art. 63 da Lei federal nº 4.320/64, já que em ambos os expedientes a Administração deve apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Para uniformizar a realização do expediente em destaque, o que facilitaria o seu processamento no âmbito administrativo, bem como o exercício dos atos de controle, seria adequado que se editasse ou se insirisse nas competentes leis que regulam o procedimento administrativo

48. Ob. cit., p. 480.

49. *Direito Administrativo Brasileiro*, 29ª ed., São Paulo, Malheiros, 2004, p. 65.

50. Ob. cit., p. 18.

51. Ob. cit., p. 658.

capítulo versando a respeito da disciplina sobre a realização de ajuste de contas, a exemplo da Lei do Estado do Maranhão nº 8.959, de 8.5.09.

Para melhor compreensão do processamento do expediente administrativo que pretende este artigo explanar, dividimos o processo administrativo em fases, como didaticamente faz a doutrina, a fim de melhor prelecionar as peculiaridades observadas em cada etapa.

8.1. Fase propulsiva ou deflagratória

O processo administrativo deverá ser devidamente instaurado pela autoridade competente, por meio de ato administrativo, como, por exemplo, uma portaria, cujo objeto será a apuração da despesa realizada sem observar os ditames legais, devendo ser narrados os fatos ocorridos a fim de apurar a entrega do objeto e os direitos do contratado.

Poderá o processo ser instaurado por meio de requerimento do particular interessado, devendo constar, como salienta Wellington Pacheco Barros,⁵² “*quem pede, contra quem pede, e o que pede, circunstância sempre presente em qualquer pedido*”.

O processamento do referido expediente deverá ser conduzido por um agente público competente, o que deverá ser devidamente investido, ou, ainda, por meio de comissão, sendo apontados seus membros por meio do ato administrativo que o instaurou.

Esclareça-se que o processo deverá ser devidamente autuado, conforme a praxe da boa ordem administrativa, o que possibilitará a sua devida identificação e controle futuros.

8.2. Fase instrutória

Após a devida instauração, o processo administrativo deverá ser instruído com a documentação hábil a demonstrar inequivocamente a situação fática ocorrida, ou seja, a execução de um ob-

jeto sem a observância dos ditames normativos. Isso porque a resolução administrativa desse litígio depende da efetiva comprovação da execução do objeto contratado.

Por conseguinte, em que pese eventual inexistência de regras específicas acerca da condução da instrução em processo administrativo que objetive processar litígios dessa natureza, se existentes provas documentais, estas deverão ser acostadas no referido processo. Como exemplo, podem ser apresentadas conversações e tratativas fixadas por meio de cartas, notificações, e-mails, faxes, mensagens eletrônicas em geral, além da ordem de início à execução ou do recebimento do objeto, bem como notas fiscais ou recibos, emitidos à época. Como salienta Diogenes Gasparini, “Qualquer prova ou informação, desde que admitida pelo Direito, pode ser produzida ou determinada a sua produção”.⁵³

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo⁵⁴ reconheceu o direito do contratado que apresentou a “prova do adimplemento contratual”, tornando-se um “Dever da Administração de remunerar a contratada pelos serviços prestados, sob pena de enriquecimento ilícito”.⁵⁵

Se inexistir a referida documentação, ante o princípio do informalismo e da fé pública que deve ser observada no processo administrativo, deverão ser ouvidos os agentes públicos que presenciaram os eventos que não podem ser materialmente comprovados.

Deverão ser apontados, ainda, os servidores responsáveis, inclusive, ser for o caso, notificados para prestar esclarecimentos, bem como devem ser arrolados outros conhecedores dos fatos, a fim de esclarecerem e confirmarem o aventado no referido expediente. Também deverá o responsável pela não-observância do regime regular de despesa ser convocado para apresentar as suas razões, visando explicar-se por desrespeitar, em tese, o necessário legal, prestigiando

52. *Curso de Processo Administrativo*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2005, p. 95.

53. Ob. cit., p. 1010.

54. ApCv nº 990.10.233544-5.

55. As partes convencionaram o aumento do objeto da contratação, sendo acrescidos serviços em ruas que não estavam inicialmente contempladas no acordo originário. A Prefeitura Municipal de Mogi Mirim deixou de pagar a mão-de-obra e os materiais extras usados nessas áreas, mas foi compelida a fazê-lo, ainda que tendo utilizado o argumento de contratação irregular.

a garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório, consignados no inc. LV do art. 5º da Constituição Federal.

O motivo pelo qual a Administração avençou irregularmente a execução do dado objeto precisará⁵⁶ ser devidamente manifestado no competente processo administrativo.

Poderá a Administração fazer uso de prova pericial a fim de examinar, vistoriar ou avaliar a execução da prestação realizada com o intuito de obter a verdade quando visivelmente não for possível aferir a execução da despesa reclamada, como, por exemplo, a execução de metragem cúbica de concreto superior àquela constante dos projetos. Também poderá utilizar-se da inspeção administrativa, na qual a competente autoridade poderá designar-se ao local para verificar a real execução do dado objeto.

Em relação à monta cobrada da Administração pelo particular, é necessário que tal seja compatível com os valores de mercado, devendo, para tanto, ser acostada pesquisa mercadológica com preços praticados na ocasião do processamento do expediente administrativo, e não aqueles da época da execução do objeto, devendo o setor técnico competente manifestar-se acerca da coerência dos valores apresentados pelo particular.

Nesse sentido também asseverou Alexandre dos Santos Aragão:⁵⁷ “A Administração deverá ressarcir os preços de custos vigentes à época do pagamento, não levando em conta os da época da prestação dos serviços, razão pela qual sequer se há de falar em correção monetária dos valores a serem ressarcidos”.

Parece-nos imprescindível, ainda, a manifestação da assessoria jurídica acerca do ocorrido, a fim de verificar a legalidade do expediente praticado.

Deverão, ainda, ser juntados os devidos pareceres emanados pelas áreas técnicas envolvidas

no objeto executado, a fim de subsidiar a tomada da decisão da autoridade competente.

Assim, em tal fase, diante dos elementos acostados nos autos do processo administrativo, e uma vez comprovada a situação alegada, deverá ser convalidada a individualização da monta a ser paga ao particular, bem como deverão ser apontados os responsáveis, encerrando-se tal fase, avançando para a fase do relatório, em que está prestes a prolação da competente decisão.

8.3. Fase decisória

Nessa fase do processo, a autoridade prolatará decisão, devidamente motivada, a qual teve estribo nos elementos constantes do processo administrativo, reconhecendo, se for o caso, a dívida discriminada no documento competente (recibo ou nota fiscal) a favor do particular, discriminado o valor, devendo o ato administrativo ser devidamente assinado pela autoridade.

Esclareça-se que, deliberando a Administração pelo pagamento da parcela devida, convém que tal seja instrumentalizado por meio de um termo de ajuste de contas, devendo ser assinado pela autoridade competente e pelo representante legal do particular, em caso de pessoa jurídica, ou pelo próprio interessado, em caso de pessoa natural.

Em linhas gerais, tal termo terá a qualificação das partes, devendo existir as seguintes cláusulas: da descrição do objeto executado e suas características, do fundamento legal, do processo administrativo de origem, do reconhecimento da dívida, do valor do pagamento, da quitação plena, sem ressalvas, do foro para futuros questionamentos, do crédito pelo qual correrão as despesas.

O resumo da referida decisão deverá ser alvo de publicação na imprensa oficial competente a fim de dar eficácia à deliberação, devendo ser enviado aos competentes órgãos de controle, caso exista a devida determinação na legislação local.

56. TCU, Acórdão nº 2.222/2006 – Primeira Câmara: “2.1. ao utilizarem a modalidade de contratação prevista no art. 24, e incisos, para a contratação de prestação de serviços de duração continuada ou o pagamento previsto no art. 59 da Lei nº 8.666/93, justifiquem, nos autos do respectivo processo, de forma detalhada, com a conseqüente apuração de responsabilidades, se for o caso, os motivos que ensejaram a contratação direta e/ou o pagamento sem cobertura contratual”.

57. Ob. cit., p. 657.

9. Necessidade de apuração da responsabilidade de quem deu causa ao inadimplemento

Na medida em que o inadimplemento de contrato pode gerar mais ônus ao Poder Público, faz-se imprescindível a apuração dos fatos por meio de procedimento próprio e autônomo, visando à responsabilização do agente que deu causa aos eventuais prejuízos causados ao erário, ou mesmo para apurar a eventual infração às normas disciplinares, se for o caso. O Poder Público não pode arcar com a eventual carga pecuniária imposta pelo inadimplemento irregular, devendo a culpa ser apurada para a responsabilização do servidor omissor ou desidioso.

A Administração Pública tem o dever de apurar a ocorrência, na lição de Diogenes Gasparini,⁵⁸ com fundamento na “manutenção normal, regular, da função administrativa, o resguardo do prestígio que essa atividade tem para com os administrados, seus benefícios últimos, a reeducação dos servidores, salvo quando se tratar de pena expulsiva, e a exemplarização”.

Não se pode deixar de investigar o não-pagamento de valores decorrentes de um ajuste inválido. Se a eficiência e a legalidade foram descumpridas, o foram por alguém, ficando a Administração Pública maculada pela desconfiança e por outros julgamentos subjetivos negativos, que comprometem a crença na atuação estatal, o que pode prejudicar, inclusive, a obtenção de propostas mais vantajosas em certames competitivos ou não junto à iniciativa privada. Essa conduta pode repercutir, também, nos preços, pois a falta de confiança na Administração Pública pode gerar um custo a mais para o objeto pretendido, com vista à garantia de um eventual inadimplemento.

Sobre o tema, discorre Jessé Torres Pereira Junior,⁵⁹ em comentário ao parágrafo único do art. 59 do Estatuto federal Licitatório:

“A parte final do parágrafo único impõe à Administração o dever de apurar a responsabilidade quanto à acusação do vício fatal. Promover responsabilidades, para usar-se o ver-

bo da lei, significa atuar em três esferas: responsabilidade administrativa (de que poderá resultar a aplicação de penalidades a servidores); responsabilidade penal (mediante remessa de peças ao Ministério Público, para que este, caso convença-se de que há indícios do crime, deflagre a ação penal cabível); e a responsabilidade civil (ajuizamento de ação cabível para postular a reparação de danos acaso sofridos pela Administração)”.

De qualquer forma, cabe ao gestor público e aos servidores públicos agir em conformidade aos princípios gerais do direito, à Constituição Federal, às leis e aos regulamentos, não lhes sendo dado agir em desacordo com os valores universalizados, relativos ao bom cumprimento dos contratos.

A leniência do Poder Público em relação aos servidores públicos que descumpriram com suas funções habituais deve ser evitada, pois foi provocado não só prejuízo pecuniário, mas, também, dano à imagem daquele, posto que o rótulo de mau pagador será, por óbvio, a conseqüência desse inadimplemento, o que, decerto, terá repercussões nos negócios envolvendo a Administração Pública.

10. Necessidade da sustação da execução do objeto que ocorreu irregularmente

Esclareça-se que a adoção do expediente acima estudado necessariamente interromperá a execução de objeto que ocorreu sem o manto de um contrato válido.

Todavia, o interesse público protegido pela prestação irregular pode ficar descoberto até a finalização da licitação que visará regularmente contratá-lo, prejudicando, assim, a Administração na persecução dos seus objetivos institucionais.

Assim, ante os princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público, admitir-se-ia uma contratação emergencial provisória, a fim de que a dita prestação contratual se revista de legalidade até a assinatura do competente contrato precedido de regular licitação.

58. Ob. cit., p. 1029.

59. Ob. cit., pp. 677/678.

11. Conclusão

Como verificado, a Administração que contratou um particular, que agia de boa-fé no ajustamento, sob a égide de um contrato administrativo inválido, poderá realizar o competente pagamento dos valores devidos, por meio de um processo administrativo denominado *ajuste de contas*, conforme os contornos esboçados.

Assim, realizando a contraprestação devida, afasta-se o enriquecimento ilícito da contratante, garante-se o equilíbrio jurídico e social, e a segurança jurídica das contratações envolvendo a Administração Pública e particulares.

Vê-se, portanto, que por meio do expediente supramencionado o Poder Público resolve administrativamente os problemas decorrentes do inadimplemento lastreado em contrato inválido, evitando-se a busca pelo Poder Judiciário da solução de conflitos que podem facilmente ser resolvidos naquele âmbito.

Por conseguinte, a Administração Pública preserva o erário, desafoga o Poder Judiciário e tranqüiliza os fornecedores, pois resolve, de plano, situações de inadimplemento envolvendo tais ajustes.

É certo que é mais seguro para o administrador público socorrer-se de argumentos baseados na falta de legalidade da medida por temor de responsabilizações futuras. Empurra-se o problema para o Poder Judiciário, que provavelmente autorizará o reequilíbrio e livrará o agente público de eventual responsabilização por pagamento indevido. Entretanto, este trabalho mostra que há alternativa para o pagamento da justa prestação entregue pelos contratados, ainda que decorrentes de ajustes inválidos. Basta que esse procedimento seja racionalizado em âmbito administrativo e disciplinado pelos meios legais. O ajuste de contas facilita a composição do Poder Público com os contratados prejudicados e atende aos princípios da boa-fé, da confiança e da segurança jurídica; enfim, promove a pacificação de conflitos que, na maioria das vezes, prejudica a própria Administração Pública.

Por fim, a realização do expediente em relevo não afasta a necessidade da instauração do competente processo administrativo visando à responsabilização do servidor público que deu ense-

jo à mácula que eivou a legalidade da contratação, tampouco convalida os atos contaminados.

12. Bibliografia

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Informativo de Licitações e Contratos* nº 102, Curitiba, Zênite, 2002.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*, tradução de Pietro Nassetti, São Paulo, Martin Claret, 2005.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios – Da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos*, 11ª ed., São Paulo, Malheiros, 2010.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Processo Administrativo*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2005.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. “Valores a serem considerados no controle jurisdicional da Administração Pública: segurança jurídica – Boa-fé – Conceitos indeterminados – Interesse público”, *Temas do Direito Público Atual – Estudos e Pareceres*, Belo Horizonte, Fórum, 2004.

_____. “O princípio da boa-fé nas contratações administrativas”, *Temas do Direito Administrativo Atual – Estudos e Pareceres*, Belo Horizonte, Fórum, 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 141.879–SP, recorrente: Maria Luis F. de Assumpção e outros, recorrido: Município de Limeira, rel. Ministra Eliana Calmon, *DJ* de 22.6.1998.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 579.541–SP, recorrente: Paschoal Thomeu e outro, recorrido: Néfi Tales, rel. Ministro José Delgado, *DJ* de 19.4.04.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 658.130–SP, recorrente: Estado de São Paulo, recorrido: Elotec Construções Ltda., rel. Ministro Luiz Fux, *DJ* de 28.9.06.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 928.315–MA, recorrente: Estado do Maranhão, recorrido: VCR Produções e Publicidades Ltda., rel. Ministra Eliana Calmon, *DJ* de 29.6.07.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 859.722–RS, recorrente: AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S.A., recorrido: Mu-

nício de Novo Hamburgo, rel. Ministro Mauro Campbell Marques, *DJ* de 17.11.09.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.222/2006 – Primeira Câmara, rel. Ministro Marcos Vinícios Vilaça.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 994.09.244464-0, recorrente: Finbank Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., recorrida: Prefeitura Municipal de Cotia, rel. Desembargadora Luciana Bresciani.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 990.10.233544-5, recorrente: Construtora Simoso Ltda., recorrido: Juízo *ex officio*, rel. Desembargador Leme de Campos.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento nº 2004.01.00.04 0730-0–DF, rel. Desembargadora federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues, *DJ* de 22.5.06.

BULOS, Uadi Lammêgo. *BLC – Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, Editora NDJ, jan. 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003.

ESPÍRITO SANTO, Leonardo Motta. *Curso Prático de Direito Administrativo*, coordenação de Carlos Pinto Coelho Motta, 2ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2004.

FREIRE, André Luiz. *Manutenção e Retirada dos Contratos Administrativos Inválidos*, São Paulo, Malheiros, 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*, Belo Horizonte, Fórum, 2007.

GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil, Contratos: Teoria Geral*, vol. IV, 6ª ed., São Paulo, Saraiva, 2010.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*, 14ª ed., São Paulo, Saraiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 13ª ed., São Paulo, Dialética, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 29ª ed., São Paulo, Malheiros, 2004.

_____. *Licitação e Contrato Administrativo*, 14ª ed., 2ª tir., São Paulo, Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 26ª ed., São Paulo, Malheiros, 2009.

_____. *BLC – Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, Editora NDJ, abr. 1998.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações Públicas & Contratos*, 10ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2005.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública*, 8ª ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2009.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*, tradução de Jussara Simões, 3ª ed., São Paulo, Martins Fontes, 2008.

ROPPO, Enzo. *O Contrato*, tradução de Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes, Coimbra, Almedina, 2009.

SCHREIBER, Alexandre. *A Proibição de Comportamento Contraditório*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Contratual*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004.

VALIM, Rafael. *O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 2010.

ZYMLER, Benjamim. *Direito Administrativo e Controle*, Belo Horizonte, Fórum, 2006.