



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

PARECER nº 495/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.004595/2017-89
INTERESSADO: Subsecretaria de Gestão Estratégica - SGE
ASSUNTO: Consulta a respeito da juridicidade do pagamento por meio de reconhecimento de dívida à empresa ONE Cursos Treinamento e Desenvolvimento

I - Consulta a respeito da juridicidade do pagamento por meio de reconhecimento de dívida à empresa ONE Cursos Treinamento e Desenvolvimento, uma vez que a referida empresa prestou os serviços relacionado ao curso "**Como Utilizar as Ferramentas do Extrator de Dados e DW - Data Warehouse**", para 3 (três) servidores deste Ministério da Cultura, e tendo em vista a despesa ter sido realizada sem prévio empenho e as consequências jurídicas do ato praticado, tais como: apuração de responsabilidade, dentre outras, se for o caso.

II - A área técnica afirma que os servidores participaram efetivamente dos cursos, que foram escolhidos pela Administração Pública como espécie de capacitação necessária e adequada para o desenvolvimento do serviço público, bem como que, em regra, foram atendidas todas as condicionantes para aplicação da inexigibilidade no processo de contratação.

III - Certificada a prestação do serviço pela área técnica, é devido o respectivo adimplemento, sob pena de se configurar enriquecimento sem causa da Administração Pública.

IV - Em regra, nas hipóteses em que a Administração Pública efetua pagamentos por meio de reconhecimento de dívidas, nos termos da orientação do TCU, é necessária a adoção de providências para apuração de responsabilidade de quem deu causa ao não cumprimento das formalidades para efetuar a liquidação de uma despesa pública.

Sr. Coordenador-Geral da CGJLC,

I. RELATÓRIO.

1. Trata-se de consulta da Subsecretaria de Gestão Estratégica - SGE/MinC a respeito da juridicidade "*do pagamento por meio de reconhecimento de dívida à empresa ONE Cursos Treinamento e Desenvolvimento, uma vez que a referida empresa prestou os serviços relacionado ao curso "**Como Utilizar as Ferramentas do Extrator de Dados e DW - Data Warehouse**", para 3 (três) servidores deste Ministério da Cultura, e tendo em vista a despesa ter sido realizada sem prévio empenho*".

2. A Subsecretaria de Gestão Estratégica - SGE/MinC, por meio da Nota Técnica nº 8/2017 (0363563) delineou o objeto da consulta, e por meio do Despacho nº 0371058/2017, encaminhou os autos a esse órgão consultivo para apreciação. Cumpre destacar que o referido despacho encaminha os autos à Conjur para efetuar o pagamento, mas como esse órgão consultivo não detém essa atribuição, os autos são recebidos como uma consulta, nos termos da Nota Técnica nº 8/2017.

3. Vale transcrever excertos da Nota Técnica nº 8/2017 para detalhar o questionamento que ora é submetido à análise da Conjur/MinC, *ipsis litteris*:

diante de todos os fatos expostos nas Notas Técnicas (0329596) e (0363563) solicitamos que a Subsecretaria de Gestão Estratégica - SGE, se de acordo, encaminhe o referido processo à Consultoria Jurídica deste Ministério para manifestação se é correto a COGEP efetuar o pagamento

pelo Reconhecimento de Dívida, uma vez que a ONE Cursos Treinamento e Desenvolvimento prestou os serviços de boa-fé aos 3 (três) servidores deste Ministério da Cultura.

4. A narrativa fática do objeto sob análise foi apresentada pela SGE/MinC, por meio da Nota Técnica nº 8/2017.

5. Por ser útil ao deslinde do caso, transcrevem-se excertos da Nota Técnica nº 8/2017, *ipsis litteris*:

4. ANÁLISE

4.1 A referida Nota Técnica tem como objetivo apresentar esclarecimentos devidos quanto ao trâmite deste processo referente à contratação da empresa ONE Cursos Treinamento e Desenvolvimento, por inexigibilidade de licitação, para ministrar o curso “**Como utilizar as Ferramentas do Extrator de Dados e DW- Data Warehouse**”, para os servidores Edson Bernardino da Silva Junior, Kênia Raquel Sousa Serra e Bruna Santos Santarém Machado, no valor de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) por cada servidor, resultando, portanto em um montante de R\$ 7.200,00 (sete mil e duzentos reais).

4.2 É importante ressaltar que devido a nova estrutura regimental, de acordo com o estabelecido no Decreto nº 8.837/2016, as atividades de Capacitação dos servidores do Minc saíram da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas - COGEP e passaram a fazer parte das competências da Coordenação-Geral de Modernização Organizacional - CGMOR.

4.3 No que se refere aos itens 3 a 8, da Nota Técnica nº 52/2017 (0329596), estão relatados fatos relacionados aos procedimentos operacionais desenvolvidos em várias áreas no âmbito do MINC para contratar a empresa para ministrar o mencionado curso.

4.4 Apesar de todos os esforços das áreas envolvidas no desenvolvimento das várias etapas para concluir o processo de forma tempestiva, infelizmente, a publicação da Inexigibilidade de Licitação foi cadastrada e publicada no SIASGnet somente em 22.06.2017, após 1(um) dia do início do curso, o que ocasionou o impedimento da realização da emissão da nota de empenho, documento este exigido para pagar a despesa, conforme estabelecido no art. 60, da Lei nº 4.320/1964, que dispõe: “**É vedada a realização de despesa sem prévio empenho**”, (negrito nosso).

4.5 Registramos também, que na véspera do início do curso, 20.06.2017, os servidores ainda não haviam recebido qualquer tipo de comunicação da Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas - CODEP referente ao evento, o que ocasionou a ligação dos servidores diretamente para a empresa, sendo que a mesma informou que estava tudo certo para iniciar o evento no dia 21.06.2017.

4.6 Entretanto com a participação dos servidores no curso este Ministério passou a ter obrigatoriamente o compromisso de realizar o pagamento da despesa em virtude da contraprestação do serviço realizado, para não configurar como **enriquecimento sem causa da União**, de acordo com o estabelecido no art. 884, do Código Civil- Lei 10.406, de 10/01/2002.

4.7 Vale esclarecermos também que os nossos parceiros que prestam serviços a este Órgão tem a obrigação de saber que não se deva prestar seus serviços sem o prévio empenho da despesa a ser realizada, outro fato importante é que a empresa só passe a informação ao servidor inscrito, em qualquer tipo de evento, quando tiver de posse da nota de empenho.

4.8 Na oportunidade, diante de todo o exposto passaremos a buscar respaldo legal para podermos efetuar o pagamento para a empresa pelos serviços prestados. Nos itens 15 e 16, da Nota Técnica 52/2017, foi informado da necessidade de emitir a Nota de Empenho no valor de R\$ 7.200,00 (sete mil e duzentos reais), pela participação dos servidores no curso realizado no período de 21 a 23/07/2017, conforme exigem os artigos 60 e 61 da Lei 4.320 de 17/03/1964. E ainda, solicita a convalidação de ato administrativo para correção de vício sanável verificado no processo, para regularização das etapas necessárias à quitação da despesa contraída pelo Estado junto a um particular.

4.9 Cabe evidenciarmos a grande carência de pessoal reinante em todas as unidades no âmbito deste Ministério, e a situação se agrava cada vez mais em relação às expectativas de recomposição da força de trabalho, que traz um impacto negativo na gestão. O número de servidores decresce em virtude de aposentadorias, absentismo, afastamentos para cuidar da própria saúde.

4.10 Registramos que além da solicitação da emissão de nota de empenho pela CGMOR foi solicitado também a convalidação que dispõe o art. 55, da Lei nº 9.784/99, no que dispõe:

“Art. 55. Em decisão no qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.”

4.11 O entendimento desta COGEP é de buscar os princípios da legalidade, da segurança jurídica, da boa-fé das relações por meio da emissão de um ato administrativo posterior, com o aproveitamento dos atos que contenham vícios superáveis e correção dos seus defeitos, a fim de dar-lhe a conformidade necessária para validá-lo.

4.12 Em se tratando do assunto de boa-fé, a Advocacia Geral da União por meio da Orientação Normativa /AGU nº 4, de 1º de abril de 2009, informa da necessidade de indenizar serviços e produtos recebidos pela Administração Pública.

4.13 Em resumo, temos que considerar a boa-fé do pretense fornecedor ou prestador de serviço. Inconcebível admitir-se que o beneficiário do reconhecimento tenha agido de má-fé, mesmo sabendo da inexistência do prévio empenho, mas com a certeza da prestação dos serviços.

4.14 Em defesa da lisura dos tramites processuais esta Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas garante que a irregularidade ocorrida não teve qualquer conduta dolosa por parte da Administração Pública, o qual pode ser observado nos autos inseridos no processo, e ainda, que todos os procedimentos legais foram atendidos.

4.15 A Coordenação-Geral de Modernização Organizacional falou muito em convalidação de ato administrativo e que, se fosse o caso, existe muito a possibilidade por se tratar de processo que passou por todos os procedimentos legais durante sua tramitação, como:

- a) dispensa de licitação ou a declaração de sua inexigibilidade;
- b) justificativa de preço;
- c) o critério de escolha da empresa;
- d) a temática do curso proposto possuía aderência com a política de Desenvolvimento de Pessoas e com o Plano De Capacitação e Desenvolvimento do MinC;
- e) a necessidade da área demandante conforme justificativa descrita no Projeto Básico;
- f) parecer favorável da área de contratos; e
- g) havia disponibilidade orçamentária.

4.16 Com tudo isso, precisamos entender bem a diferença entre procedimentos ilegais e irregulares. No caso atual trata-se de uma irregularidade, tendo em vista que houve a prestação do serviço, ainda que sem o prévio empenho, portanto tem que haver o pagamento, porque de outra forma, seria enriquecimento ilícito da Administração. Assim extrai-se da lei, esse conceito de necessidade da boa-fé, especialmente da segunda parte do parágrafo único, do artigo 59, da Lei nº 8.666/93:

"Parágrafo Único - A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa."

4.17 Informamos, portanto, da impossibilidade de atender a solicitação da CGMOR quanto à emissão da nota de empenho posterior a realização do curso, bem como a convalidação dos atos administrativos configurados no direito ao pagamento a empresa, principalmente quando caracterizado de boa-fé. Pelos ditames das normas a única solução nesse caso para sanar o problema é efetuar o pagamento à empresa via reconhecimento de dívida.

4.18 O reconhecimento de dívida é, na verdade, a caracterização do ressarcimento ao particular pelo Poder Público, tal reconhecimento tem base na legislação brasileira, especialmente o artigo 62, da Lei nº 4.320/1964, devendo ser constatada a existência de saldo orçamentário e financeiro, além de manifestação Jurídica.

4.20 Vale informar que diante de todos os relatos não dá para negar que a organização e controle de processos não deixa de ser um fator determinante para o sucesso da gestão, é essencial para que as atividades ocorram com fluidez e efetividade no dia a dia de trabalho.

4.21 Portanto, devido ao problema ocorrido, entendemos pelo Reconhecimento de Dívida, com a sugestão de que esta Coordenações-Geral de Gestão de Pessoas e a Coordenação-Geral de Modernização Organizacional, se comprometam a adotar providências no que se refere a editar documento com regras para os trâmites e respectivos prazos em relação às tramitações (fluxo) dos processos de capacitação, e, ainda, que os servidores só poderão participarem de quaisquer eventos de capacitação após a devida autorização da Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal - CODEP, da Coordenação-Geral de Modernização Organizacional.

6. É o relatório. Passo à análise.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

7. A consulta submetida à Conjur/MinC solicita esclarecimentos a respeito da juridicidade "do pagamento por meio de reconhecimento de dívida à empresa ONE Cursos Treinamento e Desenvolvimento, uma vez que a referida empresa prestou os serviços relacionado ao curso "**Como Utilizar as Ferramentas do Extrator de Dados e DW - Data Warehouse**", para 3 (três) servidores deste Ministério da Cultura, e tendo em vista a despesa ter sido realizada sem prévio empenho".

8. Inicialmente, cumpre destacar que, conforme consignado nos autos:

- a) A área técnica asseverou que "*Nesse sentido será imprescindível a capacitação dos servidores que atuam na área de recursos humanos, para operacionalizar o sistema e poder extrair as Informações gerenciais e relatórios do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE*".
- b) A área técnica asseverou que "*o curso proposto tem nível técnico e os objetivos se coadunam com as necessidades atuais do cargo ocupado pelos servidores, pois, visa*

oferecer conhecimentos teóricos e práticos acerca das funcionalidades Extrator de Dados e Data Warehouse".

c) A área técnica asseverou que *"verifica-se a importância dos conteúdos que serão ministrados para o desenvolvimento e aprimoramento dos servidores, no exercício de suas funções atuais, além do fato de poderem atuar como agentes facilitadores no âmbito da DICAF, multiplicando aos seus pares os conhecimentos adquiridos e, desta forma, contribuindo para uma Administração Pública mais eficiente."*

d) A área técnica asseverou ter adotado todos os procedimentos legais de estilo para a contratação por meio da inexigibilidade de licitação, exceto a publicação tempestiva da inexigibilidade da contratação e os posteriores procedimentos necessários para efetivar a liquidação da despesa.

e) A área técnica asseverou a razoabilidade do preço, afirmando que *"Verifica-se portanto na planilha acima, conforme comprovantes de contratação com outros órgãos, que o valor apresentado ao MinC está abaixo dos valores que a empresa vem praticando no mercado"*.

f) A área técnica asseverou que *"As despesas decorrentes da execução dos serviços de que trata o objeto do Projeto Básico (SEI nº 0321043) serão pagas com os recursos destinados à capacitação dos servidores do Ministério da Cultura, constantes do Programa de Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação. Mediante consulta ao SIAFI (SEI nº 0321009), identificou-se que há disponibilidade orçamentária para a referida capacitação"*.

g) A área técnica asseverou que *"há que se considerar que a participação dos 3 (três) servidores no curso gerou um compromisso de dívida por parte da Administração, o qual deverá ser quitado, pois, do contrário poderá se configurar como o **enriquecimento sem causa da União** às custas do potencial dano financeiro que acarretaria para a empresa ONE Cursos. A vedação à conduta do enriquecimento sem causa está prevista no Código Civil - Lei No 10.406, de 10/01/2002"*.

h) A área técnica asseverou que *"Apesar de todos os esforços das áreas envolvidas no desenvolvimento das várias etapas para concluir o processo de forma tempestiva, infelizmente, a publicação da Inexigibilidade de Licitação foi cadastrada e publicada no SIASGnet somente em 22.06.2017, após 1(um) dia do início do curso, o que ocasionou o impedimento da realização da emissão da nota de empenho, documento este exigido para pagar a despesa, conforme estabelecido no art. 60, da Lei nº 4.320/1964, que dispõe: **"É vedada a realização de despesa sem prévio empenho"**, (negrito nosso)"*.

i) A área técnica asseverou que *"Cabe evidenciarmos a grande carência de pessoal reinante em todas as unidades no âmbito deste Ministério, e a situação se agrava cada vez mais em relação às expectativas de recomposição da força de trabalho, que traz um impacto negativo na gestão. O número de servidores decresce em virtude de aposentadorias, absentismo, afastamentos para cuidar da própria saúde"*.

9. Compulsando-se os autos processuais constata-se que a Administração Pública: (i) entende como imprescindível a realização da capacitação dos três servidores; (ii) considera que a capacitação atende às necessidades e interesse públicos; (iii) afirmou ter dotação orçamentária para realização da despesa; (iv) afirmou ter carência de pessoal para desenvolver as funções administrativas; (v) alega que ocorreu uma simples irregularidade, em decorrência da perda do prazo para publicação da inexigibilidade, que decorreu das dificuldades de pessoal; e (vi) sustenta reconhecer o dever de pagar pela capacitação realizada, sob pena de praticar enriquecimento sem causa da demandante.

10. Nesse sentido, pode-se concluir que:

I - **A área técnica afirma que os servidores participaram efetivamente dos cursos, que foram escolhidos pela Administração Pública como espécie de capacitação necessária e adequada para o desenvolvimento do serviço público, bem como que, em regra, foram atendidas todas as condicionantes para aplicação da inexigibilidade no processo de contratação.**

II - **Certificada a prestação do serviço pela área técnica, é devido o respectivo adimplemento, sob pena de se configurar enriquecimento sem causa da Administração Pública.**

III - **Em regra, nas hipóteses em que a Administração Pública efetua pagamentos por meio de reconhecimento de dívidas, nos termos da orientação do TCU, é necessária a adoção de providências para apuração de responsabilidade de**

quem deu causa ao não cumprimento das formalidades para efetuar a liquidação de uma despesa pública.

11. Por oportuno, ressalto que a possibilidade de reconhecimento de dívidas, ora em exame, coaduna-se com as rotinas estabelecidas no Manual do SIAFI (doc. SEI 0324852), tratando-se de macrofunção específica para os procedimentos contábeis necessários ao reconhecimento de obrigações no momento do fato gerador, sem a correspondente execução orçamentária. Tais procedimentos podem incluir, mas não necessariamente, reconhecimento de dívidas decorrentes de **obrigações contratuais** que não tenham observado as exigências legais de contratação pública.

12. Neste sentido, a apuração de responsabilidade pode se fazer necessária apenas em caráter disciplinar, em razão de eventual descumprimento das normas de regência das contratações públicas, mas não como uma decorrência da necessidade de apuração de dano ao erário, pois, salvo outro juízo, por se tratar de serviços efetivamente prestados, não haveria hipoteticamente de caracterização de dano ao erário.

III. CONCLUSÃO.

13. Ante o exposto, esse Órgão de Assessoramento Jurídico da AGU considera que foram apresentadas as respectivas respostas aos questionamentos submetidos à análise da Conjur/MinC, nos termos do parecer, em especial, nas disposições redigidas em negrito.

14. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenador-Geral da CGJLC, para posterior encaminhamento à Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional.

Brasília, 15 de setembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

Alessandro Rodrigues Gomes da Silva
Advogado da União
Assessor Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Rodrigues Gomes da Silva, Advogado(a) da União**, em 15/09/2017, às 16:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0382812** e o código CRC **CD1EC89A**.