



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

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

PARECER nº 00274/2019/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU

NUP: 23091.011399/2019-04

INTERESSADOS: PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO - PROAD.

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PARECER. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SUB-ROGAÇÃO [ARTIGO 349 DO CÓDIGO CIVIL]. CONTRAENTES DIVERSOS. INEXISTÊNCIA. PESSOA JURÍDICA. IDENTIDADE. AUTOCONTRATO [ARTIGO 117 DO CÓDIGO CIVIL]. IMPOSSIBILIDADE. PARÂMETROS OBJETIVOS. QUESTIONAMENTOS. SUGESTÕES. OBSERVÂNCIA. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de consulta promovida pela Pró-Reitoria de Administração relativa aos processos de sub-rogação de contratos. Assim, para fim de esclarecimento, os autos foram devidamente encaminhados para apreciação desta **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao disposto no artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480/2002^[1].

2. Os autos, encaminhados a esta Procuradoria Federal em **16.09.2019**^[2], estão instruídos com os seguintes elementos:

(a) às fls. 01/02, consta Minuta de Contrato de Sub-Rogação, com espaços em branco para oportuno preenchimento; e

(b) às fls. 03/04, consta Ofício nº 224/2019 - PROAD/UFERSA, de **09 de agosto de 2019**, solicitando parecer jurídico dessa Procuradoria Federal, devidamente rubricado pelo Pró-Reitor JORGE LUIZ DE OLIVEIRA CUNHA.

3. Desse modo, abriu-se uma tarefa no *Sapiens* para esta Procuradoria Federal para fim de emissão de parecer. É o que merece relato. Passa-se, pois, a fundamentar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa^{[3][4]}, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem

jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de maneira que, constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade administrativa (artigo 37, *caput*, da CRFB, artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11, da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e a aferição de sua culpabilidade, observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, para fins de aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado e/ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, uma vez que a culpa *in vigilando* também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido; já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, § 6º, da CRFB/88). Na consulta em apreço apenas há a pretensão de expedir atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes ou, conforme o caso, **dirimir dúvida sobre a viabilidade de sub-rogação de contratos administrativos**, bem como observar toda a principiologia reinante no nosso ordenamento, tudo bem concertado, como quer a harmonia dos sistemas jurídicos coerentes e razoáveis.

6. Inicialmente, cumpre transcrever a consulta promovida, nesses termos:

- a) O procedimento adotado para sub-rogação dos contratos está correto?
- b) Um rito similar ao de formalização de um aditivo, em que deve constar a ciência da empresa contratada através da aferição da assinatura, bem como publicação oficial do ato, seria o procedimento adequado para sub-rogação?
- c) Ou, ainda, quais os procedimentos mais adequados para realização da sub-rogação?
- d) Na hipótese do procedimento adotado estar inadequado, é possível convalidação dos atos já praticados?

7. A situação apresentada nos autos é fácil deslinde, porquanto há claro tratamento legal sobre a matéria. É dizer, **a situação encampada nos autos não admite autocontrato e nem sub-rogação**. Nesse sentido, vale destacar a transcrição abaixo:

Lei nº 8.666/1993

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

[...]

Código Civil

Art. 117. **Salvo se o permitir a lei** ou o representado, é anulável o negócio jurídico que o representante, no seu interesse ou por conta de outrem, **celebrar consigo mesmo**.

Parágrafo único. Para esse efeito, tem-se como celebrado pelo representante o negócio realizado por aquele em quem os poderes houverem sido substabelecidos.

[...]

Art. 349. A sub-rogação transfere ao **novo** credor todos os direitos, ações, privilégios e garantias do primitivo, em relação à dívida, contra o devedor principal e os fiadores.

8. Da leitura dos dispositivos, é muito fácil deduzir o seguinte: **(a)** os campus da UFERSA não passam de desdobramentos administrativos da mesma pessoa jurídica, ainda que possa existir, para fins meramente operacionais, CNPJ derivados; **(b)** não é possível o autocontrato na hipótese verificada nos autos. A cabeça não pode ser um contrato com a perna. A alteridade, bilateralidade é da natureza dos atos negociais e, a toda evidência, isso não se observa nos autos; **(c)** a sub-rogação, convencional ou legal, não é possível, afinal não há qualquer ente diverso, trata-se, como sabe da mesma IFES. Assim, passa-se a explicar os questionamentos levantados pela PROAD:

(a) primeira pergunta - a resposta só pode ser negativa. Não é possível a sub-rogação para os diversos campi. Estes, caso desejem *autonomia administrativa*, devem assumir o ônus da própria contratação, ainda que derivada de fase comum de seleção de fornecedores;

(b) segunda pergunta - a resposta resta prejudicada em função da resposta anterior;

(c) terceira pergunta - não procedimento adequado para sub-rogação na hipótese ventilada nos autos; e

(d) quarta pergunta - a sub-rogação, caso tenha sido realizada, é **totalmente sem qualquer valor jurídico**, portanto, inválida e, nessa qualidade, não há qualquer possibilidade de convalidação, porquanto não há como corrigir ou ratificar um instrumento jurídico por outro considerado adequado ou legal. Por outro lado, **os atos praticados pelos gestores locais, a toda evidência, podem ser ratificados pela autoridade competente do contrato original, aliás, o único existente para fins legais.** Uma das coisas mais sem sentido é criar *autonomia* decisória/responsabilizatória para os *campi*, mas, paradoxalmente, os contratos administrativos serem assinados pela autoridade central. O gestor de um contrato, não pode ser gestor de contrato diverso e, portanto, continua gestor do contrato original, **ainda que ocorra o desmembramento administrativo de sua execução.** Cada realidade contratual exige a sua gestão administrativa e, claro, o seu ordenador de despesas. No caso concreto, os diretores de *campi*, a depender do valor da contratação, podem assumir o encargo da gestão, porém, tratando-se de contrato, cujo valor extrapola a possibilidade de delegação de competência (artigo 13, inciso III, da Lei nº 9.784/1999), isto é, competência para assinar atos negociais, deve ser gestado pela autoridade central. A **desconcentração** administrativa da UFERSA, por atender a uma demanda meramente política, não contempla qualquer racionalidade à gestão, causando, quando muito, apenas **inconvenientes administrativos.**

9. Quanto ao item 5 do Ofício de fls. 03/04, cumpre mencionar o seguinte: não há possibilidade de aditivo para promover a sub-rogação, uma vez que ela não é permitida. O contrato único pode ser gestado pela autoridade central, evidentemente, com o auxílio das autoridades locais, mormente quanto à fiscalização e realização de procedimentos administrativos relacionados à sua execução. Quando há constituição de 04 (quatro) contratos, isto é, que pode ser assinados pelos diretores locais, a depender do valor, cada campus assume *autonomia* na gestão do contrato. Se há 04 (quatro) contratos assinados pela autoridade central, a *autonomia* é relativizada em função dos ônus da ordenação das despesas, mas os encargos meramente administrativos podem/devem ser suportados pelas autoridades locais.

10. Por fim, questiona-se: o que a área administrativa pretende com essa nova sistemática? Reduzir despesas com publicação? Seria isso mesmo? Apenas isso? A efetiva redução dos custos seria realizada com a realização de contrato único com execução desconcentrada, na qual as autoridades locais geriam apenas a *longa manus* da autoridade central. Apenas isso, aliás, só isso.

3. CONCLUSÃO.

11. Ante o exposto, conclui-se^[5] pela **impossibilidade** de sub-rogação dos contratos administrativos para os *campi*, haja vista que, na hipótese de contrato administrativo da UFERSA, há

uma identidade de pessoa jurídica, isto é, em qualquer lugar não há pessoa jurídica diversa, que é uma exigência da própria natureza da sub-rogação legal ou convencional.

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

Mossoró/RN, quarta-feira, 25 de setembro de 2019.

Márcio Ribeiro

Procurador Federal^[6]

Notas

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

[2] Para fins de observância ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei nº 9.784/99, cujo teor é o seguinte: "Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo".

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

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

[5] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

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

[6] Procurador-Chefe da PF-UFERSA, conforme Portaria nº 457 da Casa Civil da Presidência da República, de 14 de junho de 2013, com publicação no DOU em 17 de junho de 2013, Seção 2, p. 01.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091011399201904 e da chave de acesso 268299bd

Documento assinado eletronicamente por RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 319339125 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA. Data e Hora: 25-09-2019 11:38. Número de Série: 4858664162093621221. Emissor: AC CAIXA PF v2.
