



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL-IFPI**

PARECER REFERENCIAL Nº 05/2022/PROJUR/IFPI/PGF/AGU

PROCESSO Nº 23178.000942/2022-85

INTERESSADO: Campus Paulistana

ASSUNTO: Utilização de restos a pagar

EMENTA: CONSULTA JURÍDICA. ART. 164, [§6º](#), DA LEI N. 14.194/2021, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 14.435/2022. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE TROCA DE CREDOR NOS TERMOS DO ART. 164,§6º, DA LEI N. 14.194/2021, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº14.435/2022. VEDAÇÃO AO APROVEITAMENTO DE NOTAS DE EMPENHO DE EXERCÍCIO ANTERIOR A 2022. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE. REAJUSTE POR ÍNDICE. CONTAGEM DA DATA DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA EM LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE.

Magnífico Reitor,

I – DO RELATÓRIO

Chegam a este órgão de consultoria e assessoramento jurídico os autos do processo, acima epigrafado, no bojo do qual as autoridades do Campus Paulistan indagam a respeito da possibilidade de aproveitamento empenho inscrito em restos a pagar para pagamento de despesas em favor de contratado diverso daquele da contratação original.

Em relatório foi explicitada a questão envolvendo a inexecução contratual de uma empresa prestadora de serviços no Campus, que culminou com a rescisão unilateral do contrato, restando, ainda, concorrentes habilitadas na licitação original.

Também foi indagado, se, tão logo realizada a contratação, poderá ser aplicado, a título de reajuste de preços, o índice previsto no contrato.

Foi requerido Parecer Referencial, a pretexto da existência de situações idênticas em vários *campi* deste Instituto.

Este é o breve relatório. Passa-se à análise.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, importa ressaltar que o exame realizado por este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal junto ao IFPI se dá nos termos do art. 11 c/c artigo 18 da Lei Complementar nº 73/93 - Lei Orgânica da Advocacia Geral da União, e do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002 e do Enunciado nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da PGF/AGU, subtraindo-se, portanto, da análise questões de ordem técnica, financeira ou orçamentária, afetas aos demais setores deste Instituto, em virtude da delimitação legal de competência outorgada aos advogados públicos em exercício nos diversos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal.

Ao compulsar o presente caderno processual, é possível extrair que o feito fora regularmente instaurado, tendo sido autuados os documentos pertinentes e suas folhas encontram-se sequencialmente numeradas, estando regular no que pertine à observância da Lei nº 9.784/99 e à organização de feitos eletrônicos.

Registre-se, por oportuno, que o presente PARECER REFERENCIAL haverá de ser adotado, no âmbito do IFPI, como parâmetro para casos idênticos, nos termos da autorização expressa na Orientação Normativa AGU nº 55/2014, diante do fato de que a atividade consultiva, ora exercida, em todos os casos concretos que envolvam a matéria, estará adstrita à análise de idênticas situações onde se detectar a possibilidade de utilização de valores registrados em restos a pagar, decorrentes de rescisão contratual unilateral ou da desistência da contratação por parte do contratado, bem como diante do fato de que, certamente, será replicada a questão pelos diversos campi do IFPI, o que gerará maior agilidade e eficiência na tramitação dos feitos.

Pois bem.

A Câmara Permanente de Licitações e Contratos emitiu o PARECER n. 00014/2017/CPLC/PGF/AGU, assim ementado:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. APROVEITAMENTO DE EMPENHO. POSSIBILIDADE.

I - NÃO HÁ VEDAÇÃO LEGAL PARA A OPERAÇÃO DE APROVEITAMENTO DE EMPENHO, COM PAGAMENTO POSTERIOR EM FAVOR DE OUTRA PESSOA JURÍDICA QUE EVENTUALMENTE ASSUMIR A REALIZAÇÃO OU CONCLUSÃO DOS SERVIÇOS DA PRIMEIRA CONTRATADA.

II - ALÉM DE NÃO HAVER VEDAÇÃO LEGAL PARA TAL CONDUTA, O APROVEITAMENTO DE EMPENHO ATENDE AO POSTULADO DO PLANEJAMENTO E AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, TENDO EM VISTA QUE PRIVILEGIA O PROGRAMA ELABORADO PELA ADMINISTRAÇÃO, EVITANDO-SE MEDIDAS CONTRAPRODUCENTES.

III - PARA O APROVEITAMENTO DE EMPENHO, É IMPRESCINDÍVEL QUE A DESPESA NÃO ESTEJA PROCESSADA (LIQUIDADA).

IV - É IMPRESCINDÍVEL TAMBÉM QUE A DESPESA SEJA INSCRITA EM RESTOS A PAGAR ATÉ 31 DE DEZEMBRO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO EM QUE FOI EMITIDO O EMPENHO.

V - PARA A INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR, DEVE HAVER VIGÊNCIA CONTRATUAL (SEJA COM A EMPRESA NOVA OU COM A ORIGINAL).

VI - SALVO AS EXCEÇÕES LEGAIS, OS CRÉDITOS SERÃO VÁLIDOS ATÉ O DIA 30 DE JUNHO DO SEGUNDO ANO SUBSEQUENTE À INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR.

Referido parecer não foi aprovado pelo Procurador Geral Federal, nos termos do DESPACHO n. 00202/2018/DEPCONSU/PGF/AGU consoante o qual (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/consultoria-juridica/CamaraPermanentedelicitacoeseContratosAdministrativos>):

Com base nos fundamentos então lançados, em especial no art. 35 da Lei nº 4.320/1964, divergindo do entendimento esboçado no Parecer nº 00014/2017/CPLC/PGF/AGU, conclui-se que há vedação legal para a operação de aproveitamento de empenho inscrito em RAP para pagamento em favor de outra pessoa jurídica que vier a assumir o objeto da primeira contratada.

No entanto, foi editada a Lei n. 14.435/2022, *in verbis*:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A [Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 164.

(...) [§ 2º](#) A realização de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no âmbito do Siafi, após 31 de dezembro de 2022, relativos ao exercício encerrado, não será permitida, exceto quanto aos procedimentos relacionados à inscrição dos restos a pagar e aos ajustes de registros contábeis patrimoniais para fins de elaboração das demonstrações contábeis, na forma estabelecida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

(...) [§ 6º](#) Excepcionalmente, na hipótese de desistência do credor original ou de rescisão contratual, no cumprimento da avença pactuada relativa a resto a pagar não processado, será permitida a sua liquidação, mediante justificativa formal, em favor de credor diferente do indicado na respectiva nota de empenho, desde que haja vantajosidade e interesse da administração pública na execução do seu objeto, observadas as disposições da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), da [Lei nº 14.133, de 2021](#), da [Lei nº 13.303, de 2016](#), e de outras normas legais aplicáveis ao instrumento firmado entre as partes, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis ao credor desistente.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de agosto de 2022; 201º da Independência e 134º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

Paulo Guedes.

Referida alteração legislativa decorre de Mensagem do Senhor Presidente da República, nestes termos:

Por fim, propõe-se a alteração do art. 164 da LDO-2022, com vistas a aperfeiçoar os procedimentos contábeis relacionados à execução de restos a pagar não processados, permitindo que, excepcionalmente, em caso de

desistência do credor original ou da rescisão contratual, e mediante justificativa formal, a sua liquidação seja realizada em favor de credor diferente do indicado na respectiva nota de empenho, desde que haja vantajosidade e interesse da administração pública na execução do seu objeto, observadas as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, além de outras normas legais aplicáveis ao instrumento firmado entre as partes. (destaque ausente no original)

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional apresentou parecer, da relatoria do Deputado Carlos Henrique Gaguim, a seguir:

Em relação à segunda alteração proposta (art. 164 da LDO-2022), trata-se de aperfeiçoar os procedimentos contábeis relacionados à execução de restos a pagar não processados. Assim, em caso de desistência do credor original ou da rescisão contratual, e mediante justificativa formal, a sua liquidação poderá ser realizada em favor de credor diferente do indicado na respectiva nota de empenho, desde que haja comprovada vantagem e interesse da administração pública na execução do seu objeto.

A proposta, portanto, tem a intenção de conferir maior eficiência ao gasto público e evitar prejuízos ao funcionamento de órgãos e entidades da administração pública federal, bem como à provisão de serviços públicos. (grifou-se)

Aludido diploma legal goza de presunção de constitucionalidade, podendo ser aplicado pela Administração Pública Federal, além de estar em consonância com o princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Republicana.

Assim, em relação à Lei Orçamentária 2022 (exercício de 2022), é permitida a liquidação de empenho em favor de credor diferente do indicado na respectiva nova de empenho, desde que comprovado pelo gestor público, em cada caso concreto, o atendimento dos requisitos legais específicos previstos no art. 164, § 6º, da Lei n. 14.194/2021, a seguir:

1. Em caráter excepcional, na hipótese de desistência do credor original ou de rescisão contratual;
2. no cumprimento da avença pactuada relativa a resto a pagar não processado (não liquidado, art. 67, §1º, do Decreto n. 93.872/1986);
3. desde que haja vantajosidade e interesse da Administração Pública na execução do seu objeto;
4. observadas as disposições da Lei n. 8.666/93, Lei n. 14.133/2021 e de outras normas aplicáveis ao contrato firmado, tal como a legislação do RDC (hipótese dos autos) e
5. sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis ao credor desistente.

Há que se destacar, a existência de veto presidencial, não derrubado pelo Congresso Nacional, a respeito da possibilidade da troca de credor com relação a notas de empenho de exercícios passados. Dois vetos apresentados pelo presidente da República dizem respeito a procedimentos relativos aos restos a pagar.

O texto original oriundo do Parlamento diz que, caso seja verificada a existência de vícios sanáveis na celebração de contratos relativos a emendas individuais e de bancada, seria permitida, em caráter excepcional, a execução de restos a pagar não processados, inclusive referentes a empenhos de 2021, desde que fossem convalidados os atos administrativos e mantida a parte beneficiada e os valores originais, bem como observados a vantagem e o interesse da administração.

O Ministro da Economia, por sua vez, redator das razões de veto, entende que há uma contrariedade ao princípio da anualidade orçamentária, pois o texto originário possibilitaria vincular empenhos pertencentes ao exercício anterior a instrumentos assinados em exercício seguinte. **"Os empenhos são vinculados aos respectivos instrumentos celebrados, os quais garantem a execução das programações incluídas por emendas individuais ou emendas de bancada, respeitado o respectivo exercício. O Executivo também argumenta que, no caso de um novo exercício, os empenhos vinculados a propostas que não geraram a celebração de instrumentos, por quaisquer motivos, resultam em impedimento técnico para execução das programações e devem ser cancelados — não passíveis, portanto, de inscrição em restos a pagar."** (fonte: agência Senado)

O princípio da anualidade é o princípio orçamentário que estabelece que as autorizações de despesa valem para um período limitado, nos seguintes termos: para a LOA, será o exercício financeiro; para os créditos adicionais abertos, o final do exercício financeiro; e para os créditos reabertos, o final do exercício financeiro de reabertura. Este princípio está expresso na Constituição Republicana, arts. 165, III, e 167, § 2º.

Neste sentido, válido ressaltar que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal, em consonância com uma trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º, da Constituição Federal). No mesmo sentido, o **PARECER n. 01102/2022/NLC/ETRLIC/PGF/AGU subscrito por dez procuradores federais de carreira.**

Desta forma, a Lei n. 14.194/2021, dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária 2022, tendo o art. 164, § 6º, da Lei n. 14.194/2021 vigência temporária, limitada ao exercício de 2022, em atenção ao postulado da anualidade, senão veja-se:

Art. 1º São estabelecidas, em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000- Lei de Responsabilidade Fiscal, as diretrizes orçamentárias da União para 2022, compreendendo: (destaque)

Entretanto, como se nota, tendo a contratação se realizado em 2021, é certo que o empenho tenha sido realizado naquele exercício financeiro, e, assim, não poderá, no entender deste setor jurídico, ser utilizado para pagamento das despesas com a nova contratação, neste exercício de 2022, ainda que para cumprimento do prazo restante da contratação pelo segundo colocado no certame.

Isto Posto, será possível a convocação do segundo colocado no certame, desde que haja a devida justificativa, desde que seja mais vantajoso para a administração. Contudo, em vista do veto e das razões de veto, alhures referidas, não vislumbro possibilidade de

aproveitamento do empenho de exercícios anteriores com base na nova lei, n. 14.435/2022, para este caso, posto se tratar de documento contábil emitido em 2021.

No que pertine à dúvida acerca da possibilidade de reajustamento por índice do contrato, tem-se que, realizada a contratação com o segundo colocado, dando-se em decorrência de objeto já licitado e, portanto, com equação econômico-financeira definida, é correto afirmar que o contratado poderá solicitar o reajuste por índice dos custos, tão logo o contrato seja assinado, já que, nas contratações de serviços, sem dedicação de mão de obra, o reajuste por índice é contado da data da apresentação da proposta em licitação. Caberá ao agente, tão somente, confirmar a data de apresentação, e se já completada a anualidade, a partir do pedido do contratado, realizar a atualização dos custos.

III – DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria, manifesta-se esta Procuradoria, pela impossibilidade de aproveitamento de restos a pagar decorrentes de notas de empenho lavradas em exercícios anteriores a 2022.

O reajuste por índice do contrato, caso seja contratado o remanescente com o segundo colocado, poderá ocorrer, desde que aferida a anualidade da proposta oferecida em licitação, já que aqui se trata da contratação de serviços contínuos sem dedicação de mão de obra.

É o parecer, s.m.j.

Teresina (PI), 18 de outubro de 2022.

CEILÂNIA MARIA F. DE SOUSA COELHO ALVES

Procuradora Federal

Mat. SIAPE 1214023

OAB 2732/96