



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

**PARECER n. 00009/2018/DEPCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 08620.037428/2015-15**

**INTERESSADOS: MISTRAL COMERCIO E SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE MAO DE OBRA LTDA. E OUTROS**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. APLICAÇÃO DE SANÇÕES PELA INEXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO (ART. 87, DA LEI N.º 8.666/1993). DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO (ART. 49 E ART. 59, DA LEI N.º 8.666/1993). EFEITOS *EX TUNC*, EM REGRA. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE RESSALVAR DA ELIMINAÇÃO ALGUNS EFEITOS PRETÉRITOS DO CONTRATO NULO. PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA E INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO, DA BOA-FÉ E DA VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. VIABILIDADE JURÍDICA DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DOS CRÉDITOS DECORRENTES DE MULTA APLICADA PELO INADIMPLEMENTO CONTRATUAL.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo encaminhado a este Departamento pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF (CGCOB/PGF), para exame de controvérsia jurídica entre a Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional do Índio (PFE/FUNAI) e o Setor de Inscrição em Dívida Ativa - Demais Entidades da Equipe Nacional de Cobrança (ENAC).

2. Segundo informam os autos, a FUNAI mantinha com a empresa MISTRAL SERVIÇOS LTDA. o Contrato n.º 144/2014, celebrado em 03 de outubro de 2014, tendo como objeto a prestação de serviços de limpeza e conservação do Edifício Sede da Fundação. Todavia, ao longo da execução do contrato, a fiscalização administrativa constatou que a contratada estava descumprindo cláusulas substanciais do Contrato n.º 144/2014, especialmente aquelas relativas ao pagamento de salários e benefícios aos trabalhadores alocados à prestação do serviço à FUNAI, o que levou a Fundação a deflagrar processo administrativo para apuração de infração contratual e aplicação de penalidades em face da então contratada.

3. Após o processamento do feito e prolação de decisão administrativa, a FUNAI negou provimento ao recurso administrativo interposto pela contratada, aplicando-lhe, definitivamente, a sanção de multa, no percentual de 0,8% ao dia sobre o valor do contrato, correspondente à quantia de R\$ 56.794,76 (cinquenta e seis mil, setecentos e noventa e quatro reais e setenta e seis centavos), em virtude do não pagamento de salários, vale-transporte e vale-alimentação no mês de maio de 2015, conforme decisão proferida pelo Diretor de Administração e Gestão Substituto da FUNAI em 30 de dezembro de 2015 (p. 138, seq. 14, pdf. 2).

4. Ocorre que a contratada, apesar de cientificada da imposição da referida penalidade, deixou transcorrer *in albis* o prazo para efetuar o correspondente pagamento do valor devido, consoante revela o extrato de consulta ao SIAFI acostado aos autos pela Coordenação de Orçamento Contabilidade e Finanças da FUNAI, datado de 24 de março de 2016 (fls. 163, seq. 14, pdf. 2).

5. Dessa forma, após a adoção de providências para inscrição dos dados da empresa responsável pelo débito no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin), os autos foram remetidos à ENAC, para inscrição em dívida ativa e cobrança judicial do crédito da FUNAI (seq. 13 e 16).
6. Nesse ínterim, mais especificamente em 12 de abril de 2016, foi publicado no Diário Oficial da União aviso de anulação do Pregão Eletrônico n.º 14/2014 (fls. 179, seq. 14, pdf. 2) - a partir do qual se originou o Contrato n.º 144/2014 -, tendo em vista a existência de incongruências entre a proposta vencedora do certame, ofertada pela empresa MISTRAL SERVIÇOS LTDA., e os termos fixados no instrumento convocatório, sobretudo no que toca aos índices de produtividade adotados, o que resultou, segundo a FUNAI, em violação à competitividade da licitação, bem como em prejuízo ao Erário, em decorrência do cálculo equivocado da força de trabalho necessária e da mensuração da área a ser abrangida pelo serviço contratado. Sendo assim, o Contrato n.º 144/2014 restou, igualmente, eivado de nulidade.
7. Ao examinar os autos, o Setor de Inscrição em Dívida Ativa - Demais Entidades da ENAC atentou para essa circunstância, destacando, por meio do DESPACHO n. 00477/2017/DA-ENTIDAD/ENAC/PGF/AGU (seq. 21), que, apesar de todo o transcurso do processo administrativo de aplicação de penalidade e constituição do crédito, o reconhecimento da nulidade do Contrato n.º 144/2014, a teor do art. 59 da Lei n.º 8.666/1993, possui efeitos *ex tunc* e impõe o retorno das partes ao *status quo ante*, de modo que o contrato inválido não pode produzir os efeitos jurídicos que a rigor lhe seriam próprios. Dessa forma, considerou que o débito decorrente da multa pelo descumprimento de obrigações derivadas do Contrato n.º 144/2014 não está apto à inscrição em dívida ativa.
8. A Procuradoria Federal Especializada junto à FUNAI, por sua vez, veio a se manifestar a respeito do assunto, por meio da NOTA n. 00061/2017/COAD/PFE-FUNAI/PGF/AGU (seq. 27), sustentando que a interpretação literal do art. 59 da Lei n.º 8.666/1993 tem o condão de mitigar os princípios da supremacia do interesse público, da segurança jurídica e da moralidade administrativa, não se mostrando juridicamente razoável, à luz do princípio da boa-fé objetiva, que a Administração possa restar prejudicada por violações a dispositivos legais e contratuais durante a execução do contrato administrativo posteriormente declarado nulo. Defendeu que a interpretação que melhor compatibiliza o disposto no art. 59 da Lei n.º 8.666/1993 com o constante no art. 87 do mesmo diploma legal é aquela no sentido de que as infrações contratuais praticadas pelo contratado durante a execução do contrato administrativo (venha ele a ser posteriormente anulado ou não) devem ser consideradas como lesões ao patrimônio público em sentido amplo, cujos efeitos transcendem à mera esfera obrigacional dos sujeitos contratantes, em razão do regime jurídico de Direito Público que rege os contratos administrativos. Sustentou, por fim, a modulação dos efeitos da declaração de nulidade do contrato administrativo, também em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da proteção e indisponibilidade do interesse público, concluindo, com isso, ser possível a inscrição do débito oriundo da multa contratual em dívida ativa.
9. Diante dessa divergência, o Setor de Inscrição em Dívida Ativa - Demais Entidades da ENAC sugeriu a remessa do feito à Divisão de Uniformização e Solução de Controvérsias da CGCOB, para "elucidação da divergência apontada, considerando-se a hipótese peculiar de nulidade contratual declarada em momento posterior à inexecução contratual parcial ou total (prejuízo ao erário público), com ou sem fixação de multa pela contratante, em vista da possibilidade de convalidação ou não das situações fáticas dali derivadas (para fins de inscrição em dívida)" (seq. 28 e 29).
10. A Divisão de Uniformização e Solução de Controvérsias da CGCOB, por sua vez, sugeriu que a controvérsia fosse dirimida por este Departamento de Consultoria da PGF, tendo em vista que "*a divergência tem por fundamento a formulação de entendimentos conflitantes baseados na Lei n.º 8.666/93*", encaminhamento esse aprovado pelo Coordenador-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (seq. 31).
11. Em seguida, vieram os autos a este Departamento de Consultoria.
12. É o breve relatório.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

13. Inicialmente, cumpre destacar que o exame do caso pelo Departamento de Consultoria encontra respaldo no art. 33, inciso VII, da Portaria/PGF n.º 338, de 12 de maio de 2016, segundo a qual compete a este órgão de direção da PGF "*propor ao Procurador-Geral Federal solução de controvérsia jurídica entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal e entre estes e outro órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo da União*". Além disso, a consulta também tem por base o art. 39, inciso I, da referida Portaria, que estabelece a possibilidade de os órgãos de execução da PGF suscitarem consulta ao DEPCONSU, nas hipóteses em que haja controvérsia jurídica entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, que demande uniformização.

14. Essa é, exatamente, a situação trazida a lume. Com efeito, na espécie, trata-se de divergência entre o Setor de Inscrição em Dívida Ativa - Demais Entidades da ENAC e a Procuradoria Federal Especializada da FUNAI, no tocante aos efeitos da declaração de nulidade de um processo licitatório e, conseqüentemente, do contrato administrativo dele decorrente, à luz do art. 59 da Lei n.º 8.666/1993, em relação ao crédito da Administração contratante oriundo de penalidade de multa, aplicada à empresa contratada em virtude da inexecução de cláusulas contratualmente estabelecidas. Mais especificamente, pretende-se definir se a declaração de nulidade *ab initio* do contrato administrativo desconstitui, retroativamente, todos os efeitos decorrentes da execução da avença, salvo o disposto no art. 59, parágrafo único, da Lei

n.º 8.666/1993, atingindo, em caso positivo, a aplicação de penalidades administrativas decorrentes da inexecução de suas cláusulas, o que acarretaria a inviabilidade jurídica de inscrição em dívida ativa do débito oriundo da imposição de sanção de multa (art. 87, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993), não adimplido oportunamente pelos meios cabíveis.

15. Antes de adentrar ao exame da controvérsia, impede registrar que a consulta formulada diz respeito, apenas, à questão jurídica acima descrita, não se inserindo no escopo da presente manifestação a análise da regularidade do processo de aplicação de penalidade contratual e de cobrança administrativa em face do devedor - salvo no que diz respeito ao ponto controverso sob comento -, eis que o exame desses aspectos incumbe à Procuradoria Federal Especializada da FUNAI, bem como à ENAC, no âmbito de suas respectivas atribuições. Sendo assim, a controvérsia será examinada nos limites das competências deste Departamento de Consultoria, em atenção ao art. 33, § 2º, da citada Portaria PGF n.º 338, de 2016<sup>[1]</sup>.

16. Para melhor compreensão do assunto, convém trazer à baila os dispositivos legais pertinentes à matéria. Com efeito, sobre a declaração de nulidade do procedimento licitatório, dispõem os arts. 49 e 59 da Lei n.º 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, **devendo anulá-la por ilegalidade**, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º **A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.**

§ 2º **A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.**

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente **impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.**

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.

17. A controvérsia sob comento, como acima relatado, envolve exatamente a extensão dos efeitos da declaração de nulidade do contrato administrativo. Nesse ponto, constata-se, como bem indicado na NOTA n. 00061/2017/COAD/PFE-FUNAI/PGF/AGU (seq. 27), que os dispositivos legais acima citados consagram, em relação ao Direito Administrativo, a teoria das nulidades, segundo sua tradicional concepção do Direito Privado, no sentido de que **o ato jurídico nulo não produz efeitos, e, portanto, como positivado no art. 169 do Código Civil, "não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo"**.

18. Com efeito, segundo Marçal Justen Filho<sup>[2]</sup> *"No direito privado, afirma-se que o ato nulo não produz efeitos, o que só pode ser admitido se interpretado no sentido de que, uma vez revelada a ocorrência da nulidade, deve repor-se a situação no estado anterior. Para esse fim, deverão ser desfeitas todas as alterações fundadas na existência do ato - alterações essas cuja manutenção dependeria da validade do ato. Como a declaração de nulidade opera retroativamente (ex tunc), todos os eventos ocorridos após e em função do ato viciado deverão ser desfeitos"*. Outra não é a clara determinação do art. 182 do Código Civil, consoante o qual *"Anulado o negócio jurídico, restituir-se-ão as partes ao estado em que antes dele se achavam, e, não sendo possível restituí-las, serão indenizadas com o equivalente"*.

19. Nesse mesmo sentido, verifica-se da literalidade dos arts. 49 e 59 da Lei n.º 8.666/1993 que a anulação da licitação acarreta a nulidade do contrato administrativo dela decorrente. Além disso, tem-se que a declaração de nulidade do contrato administrativo possui efeitos *ex tunc*, é dizer, elimina os efeitos do pacto firmado *ab initio*, para que as partes retornem ao *status quo ante*, como se o ajuste não tivesse sido celebrado. Todavia, caso não seja materialmente viável essa restituição das partes ao estado anterior à celebração do contrato, determina a Lei n.º 8.666/1993 que o contratado seja indenizado pelas prestações executadas até a pronúncia do vício, bem como por prejuízos outros, devidamente comprovados, que lhe tenham sido causados em virtude disso, desde que não lhe sejam imputáveis. Nesse caso, a Administração deverá, ainda, apurar eventual responsabilidade pelos vícios de legalidade verificados.

20. Partindo-se dessas premissas para a solução da questão jurídica em exame, poderia parecer evidente, à primeira vista, que a declaração de nulidade do contrato administrativo desconstituiria, retroativamente, os efeitos decorrentes das cláusulas contratuais, já que viciadas desde o nascedouro. Nessa linha, restariam fulminadas do mundo jurídico as consequências advindas de eventuais infrações a estas mesmas cláusulas contratuais, como a apuração e aplicação, pela Administração contratante, de penalidades estipuladas no termo de contrato, face à ausência de substrato jurídico para tanto. Em outras palavras, se o contrato administrativo sequer deveria ter sido firmado, então as sanções nele estabelecidas também não poderiam ter sido aplicadas, de modo que, a fim de restituir as partes ao *status quo ante*, a imposição de penalidades contratuais restaria eliminada com a invalidação do ajuste, não sendo possível, por exemplo, o registro das penalidades já aplicadas no SicaF, tampouco a cobrança de eventuais créditos decorrentes de multas moratórias ou compensatórias, como se pretende no presente caso concreto.

21. Entretanto, salvo melhor juízo, a questão comporta maiores digressões. Deveras, em se tratando da declaração de nulidade de contratos administrativos, regidos predominantemente por "*preceitos de direito público*" (art. 54, da Lei n.º 8.666/1993), não se pode olvidar que as especificidades do regime jurídico a que estão submetidos esses ajustes têm de ser levadas em consideração no exame da matéria e podem levar a solução diversa daquela decorrente da interpretação literal dos arts. 49 e 59 da Lei n.º 8.666/1993. De fato, a imputação ampla dos efeitos invalidatórios do contrato administrativo pode levar a Administração ao desfazimento de atos compatíveis com as funções atribuídas ao Estado e destituídos de eficácia lesiva a valores fundamentais<sup>[3]</sup>, comprometendo, em última análise, o atendimento aos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, da vedação ao enriquecimento sem causa e da boa-fé objetiva. Senão, veja-se.

22. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>[4]</sup>, todo o sistema de Direito Administrativo é construído sobre os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público pela Administração. E o contrato administrativo, decerto, não escapa do influxo desses sólidos pilares.

23. Como se sabe, a nota característica do contrato administrativo consiste na sua submissão ao regime jurídico de Direito Público. A presença da Administração Pública em um dos polos da relação contratual e a busca pela satisfação ao interesse público impõem ao contrato administrativo uma disciplina jurídica diversa daquela aplicável aos contratos privados em geral, regida substancialmente pelas normas de Direito Público, com aplicação supletiva dos princípios e regras da teoria geral dos contratos e do Código Civil, naquilo que compatível com a natureza pública do instrumento.

24. Nessa linha, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>[5]</sup> destaca que o regime jurídico ao qual se submete o contrato administrativo é marcado especialmente pela possibilidade de a Administração contratante instabilizar o vínculo mantido com o particular, alterando unilateralmente o que fora a princípio pactuado e extinguindo unilateralmente a avença. Trata-se das chamadas prerrogativas extraordinárias ou cláusulas exorbitantes ou de privilégio (art. 58, da Lei n.º 8.666/1993), evidente reflexo dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público.

25. Deveras, a busca pela satisfação do interesse público é inerente à natureza do contrato administrativo, de modo que a Administração contratante e o particular contratado não se encontram em situação de igualdade na avença. Ao revés, são conferidas ao Poder Público prerrogativas específicas, como instrumentos em prol da proteção e efetivação do interesse público no caso concreto, o que, por sua vez, coloca a Administração contratante em posição de supremacia e comando em face do particular contratado.

26. De igual modo, em sendo o interesse público indisponível, a Administração contratante tem o dever de atuar sempre em prol da sua consecução e proteção, ainda que de ofício ou unilateralmente, nos termos das finalidades preestabelecidas em lei.

27. Pois bem. Considerando que os referidos princípios norteiam, indubitavelmente, o desenvolvimento lógico do contrato administrativo, deve-se ter em mente que também a declaração de nulidade da licitação e do próprio contrato administrativo têm por fundamento e premissa a necessidade de restaurar a ordem jurídica, a fim de se eliminar a ilegalidade verificada e impedir ou desconstituir os seus efeitos deletérios ao interesse público.

28. Bem por isso, parece-nos acertado considerar que, se a declaração de nulidade do contrato administrativo, em vez de se prestar à preservação do interesse público, se mostrar prejudicial à consecução dessa finalidade, então **sua eficácia desconstitutiva, excepcionalmente, poderá ser mitigada, no sentido de que alguns de seus efeitos até então produzidos sejam mantidos**, em homenagem aos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

29. É exatamente essa, a nosso ver, a situação de que ora se cuida. Na hipótese em tela, a FUNAI, ao constatar a prática de infrações contratuais pela empresa contratada, procedeu às devidas apurações, observados o contraditório e a ampla defesa, concluindo, ao final, pela efetiva inexecução parcial do ajuste, o que levou à aplicação da sanção de multa, conforme previsto no termo de contrato. Todavia, posteriormente à conclusão das apurações e imposição final da penalidade, a autarquia, tomando ciência de irregularidades contidas na proposta da contratada, vencedora do Pregão Eletrônico n.º 14/2014, houve por bem anular a referida licitação, o que, conseqüentemente, acarretou a nulidade do referido ajuste.

30. A penalidade aplicada consiste, no caso, na chamada multa compensatória, cujo suporte legal se encontra no art. 87, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, sendo devida pelo descumprimento de qualquer obrigação contratual não relacionada ao prazo de execução do contrato. A respeito da natureza da multa, também chamada, no Direito Civil, de cláusula penal, leciona Joel de Menezes Niebuhr<sup>[6]</sup>:

Trata-se de previsão contratual que estabelece **previamente**, no próprio instrumento contratual ou em termo aditivo, **o montante que, eventualmente, uma parte deve ressarcir à outra, em razão do seu inadimplemento**. É como se houvesse um **pré-ajuste a respeito do quanto é devido, a título de perdas e danos, em razão do comportamento faltoso de uma parte ou das partes contratantes**. Uma vez prevista a multa, ocorrendo o inadimplemento, a parte não precisa alegar, quantificar ou provar o prejuízo que lhe foi imputado, apenas executa o valor da multa, o que confere segurança e previsibilidade para os contratantes. (grifo nosso)

31. A multa compensatória, portanto, foi estipulada no Contrato n.º 144/2014 e posteriormente aplicada pela FUNAI com o claro objetivo de **indenizar a Fundação por prejuízos causados pela empresa em virtude de inexecução parcial de obrigações pactuadas**, no caso, pelo inadimplemento, no mês de maio de 2015, da obrigação de pagamento de salários, vale-transporte e vale-alimentação aos seus empregados alocados à prestação dos serviços contratados, **conduta ilícita que, inclusive, levou a Administração a efetuar o pagamento direto aos referidos trabalhadores das referidas verbas trabalhistas** (seq. 14, fls. 46/53, pdf. 1), visando a evitar sua responsabilização subsidiária pelo adimplemento dessas parcelas perante a Justiça do Trabalho, na forma da Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

32. Diante desse panorama, caso se entenda que estão eliminados os efeitos produzidos, no passado, pelo contrato, necessário seria negar, no presente, a própria ocorrência do ilícito contratual e as consequências dele advindas, qual seja, o processo de apuração da infração, aplicação de penalidade e cobrança administrativa dos valores devidos, desenvolvido pela FUNAI. Com isso, já agora, a Fundação, apesar de atingida pela conduta ilícita praticada pela empresa na execução do contrato administrativo, ficaria impedida de promover a inscrição em dívida ativa e a cobrança judicial do montante devido a título de multa pela empresa, suportando, com isso, um prejuízo financeiro pelo não ressarcimento desses valores ao Erário.

33. Além disso, considerando que foram feitos pagamentos pela Fundação diretamente aos empregados da então contratada, tais valores, em uma interpretação literal do art. 59 da Lei n.º 8.666/1993, deveriam ser restituídos pelos trabalhadores, eis que devidos pela FUNAI à empresa. A causa autorizadora do pagamento direto pelo órgão público contratante, como se sabe, é precisamente o atraso ou não satisfação dessas verbas pela empresa contratada (art. 2º, § 4º da Portaria MP n.º 409/2016 e art. 65, parágrafo único, da Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017); uma vez desconstituída a ocorrência do ilícito e dos respectivos consectários, não há que se falar em cabimento do pagamento direto pela Administração. Não se olvide, nesse ponto, que a redação do art. 59, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993 ressalva dos efeitos da nulidade contratual apenas o dever da Administração de "*indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados*", não havendo qualquer menção a terceiros de boa-fé

34. A nosso ver, esta, definitivamente, não é a interpretação que melhor se coaduna com o real sentido e alcance dos arts. 49 e 59 da Lei n.º 8.666/1993 e com as diretrizes emanadas da incidência do regime de Direito Público aos contratos administrativos. Nesse caso, a desconstituição dos efeitos decorrentes do Contrato n.º 144/2014 implicaria, em última análise, **na convalidação de todos os ilícitos praticados pela contratada ao longo da execução do pretenso ajuste** - e não apenas daquele de que ora se cuida -, impondo que **a Administração Pública e tão somente ela suporte os prejuízos daí decorrentes, o que, além de não se mostrar razoável, comprometeria os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público**.

35. Cabe à Administração, por força dos referidos princípios, gerir os interesses postos em confronto nas relações travadas com os particulares e zelar sempre pela proteção do interesse público, de modo que a atuação administrativa deve se orientar pela necessidade de dar aplicação concreta aos referidos vetores.

36. Nesse sentido, leciona Weida Zancaner que "*Não há negar que o critério do interesse público tem sido aplicado tendo em vista a imperiosa necessidade de se preservar algumas relações jurídicas que, embora decorrentes de atos nulos, não poderiam ser desconstituídas, já que a invalidação das mesmas constituiria flagrante injustiça, além de acarretar a eclosão de inúmeros problemas fáticos*"<sup>[7]</sup>.

37. Justamente por isso, entende-se que, na espécie, **é necessário mitigar a eficácia desconstitutiva da declaração de nulidade do Contrato n.º 144/2014, para preservar os efeitos decorrentes do ajuste no que toca à inexecução de suas cláusulas, à apuração desses ilícitos, à aplicação de sanções e à posterior cobrança dos valores devidos a esse título pela empresa contratada**. Não é razoável ou consentâneo com os pilares do regime jurídico-administrativo que a nulidade do contrato, a pretexto de satisfazer o interesse público, implique em ofensa aos princípios que norteiam a atuação da Administração Pública e em prejuízos ao Erário.

38. Nessa linha, cumpre registrar que o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão n.º 2.789/2013 - Plenário, examinando as consequências da declaração de nulidade da licitação e do contrato à luz dos arts. 49 e 59 da Lei n.º 8.666/1993, já se posicionou no sentido de que "[...] *em regra, o ato eivado de ilegalidade deve ser excluído da ordem jurídica, por ser com ela incompatível. A moderna doutrina administrativista em torno da teoria das nulidades, no entanto, tem admitido a preservação dos efeitos de atos administrativos ilegais quando o seu desfazimento estiver em desacordo com o interesse público subjacente à prática do ato*". (voto do Ministro Relator Benjamin Zymler).

39. Igualmente, verifica-se que o TCU, no Acórdão n.º 1.102/2008-Plenário, autorizou a continuidade da execução de contrato administrativo já celebrado, oriundo de licitação em que se verificou a ocorrência de violação a cláusula do edital referente à qualificação econômico-financeira da licitante, considerando ser inapropriada a anulação dos instrumentos, em homenagem à satisfação do interesse público, nos seguintes termos:

REPRESENTAÇÃO. CERTAME LICITATÓRIO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DE LICITANTE. CONTRATO SUBSEQÜENTE JÁ EM FASE DE EXECUÇÃO HÁ VÁRIOS MESES. ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO. ANULAÇÃO NÃO RECOMENDADA. AUTORIZAÇÃO PARA CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL EM CARÁTER EXCEPCIONAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

1. Em caráter excepcional, autoriza-se a continuidade da execução do contrato objeto da representação examinada, em face das circunstâncias especiais que justificaram sua celebração e que desaconselham sua anulação.

2. **Reconhece-se aqui o atendimento ao interesse público, tendo em vista o princípio da convalidação do fático, a tutela da boa-fé, os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da razoabilidade, a inexistência de dano ao erário e o princípio da economicidade.** (grifo nosso)

40. Não se pode olvidar, inclusive, que, assim como a declaração de nulidade do contrato administrativo é imperiosa quando se revelar a melhor forma de satisfazer o interesse público, tendo em vista a supremacia e indisponibilidade deste pela Administração, também é dever do órgão público contratante fiscalizar a execução do contrato e, diante de uma ofensa às cláusulas contratuais, aplicar as devidas e correspondentes penalidades, a fim de resguardar, do mesmo modo, o interesse público subjacente.

41. Tanto a fiscalização do ajuste quanto a aplicação de sanções pela sua inexecução total ou parcial consistem em cláusulas exorbitantes do contrato administrativo (art. 58, incisos III e IV, da Lei n.º 8.666/1993), as quais, como reconhece a doutrina, constituem **poder-dever da Administração**; em havendo a necessidade de atuação administrativa para resguardar o interesse público, alternativa não resta ao gestor senão a de adotar as medidas cabíveis nesse sentido, não estando essa atuação no âmbito da disposição da vontade do administrador público.

42. Admitir que a posterior declaração de nulidade do contrato administrativo fulminaria a fiscalização contratual e a aplicação de penalidades à contratada pela inexecução das obrigações pactuadas implicaria, em última análise, em negar eficácia ao art. 58, incisos III e IV, e ao art. 87, da Lei n.º 8.666/1993, conferindo ao art. 59 do mesmo diploma uma primazia que, a nosso ver, não é consentânea com os princípios basilares do regime jurídico administrativo. Tais dispositivos precisam ser sistemática e teleologicamente interpretados, de acordo com os vetores inerentes ao regime de Direito Público, a fim de compatibilizar-se entre si.

43. Nada obstante, no mais das vezes, os contratados terminem por ser apenados com a sanção de multa (moratória ou compensatória), cujos efeitos não ultrapassam a relação contratual, situações há nas quais a infração contratual praticada é de gravidade tal que acarreta a aplicação de penalidades outras, estabelecidas na Lei n.º 8.666/1993 e na Lei n.º 10.520/2002, as quais espraiam seus efeitos para além do contrato firmado entre o órgão contratante sancionador e o particular contratado, tornando ainda mais evidente a necessidade de se preservar o poder-dever de aplicação de sanção administrativa mesmo em caso de nulidade do contrato administrativo que a embasou.

44. Suponha-se que o particular contratado para fornecer determinados bens a órgão de certa autarquia federal vem a fraudar o contrato administrativo, mediante a entrega de mercadoria falsificada ao órgão contratante, como se verdadeira fosse. Tal conduta, tipificada como crime pelo art. 96, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, seria passível, em tese, de aplicação da sanção administrativa de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos (art. 87, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993), ou, ainda, da pena de impedimento de licitar e contratar com a União e de descredenciamento do Sicaf pelo prazo de até 5 (cinco) anos (art. 7, da Lei n.º 10.520/2002). A penalidade prevista no art. 87, inciso III, da Lei n.º 8.666/93, como se sabe, "*proíbe a participação de empresas em licitações e contratações do ente responsável pela aplicação da sanção*", ao passo que a sanção estabelecida no "*art. 7º da Lei n.º 10.520/02 somente veda a participação de empresas em licitações e contratações em toda a Administração Pública Federal se a penalidade houver sido aplicada por ente federal*" (Parecer n.º 08/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU). No exemplo, dado, pois, a empresa poderia ser impedida

de licitar e contratar com todas as unidades da autarquia federal sancionadora, ou, em caso de pregão eletrônico, com todos os órgãos e entidades da Administração Federal.

45. Caso, após a aplicação dessas sanções, o contrato administrativo, ainda em curso, fosse declarado nulo, sendo negados os efeitos decorrentes do descumprimento do ajuste, a empresa apenada, que praticou ilícitos em face da Administração e que, por suas condutas, não se mostra apta, sob o ponto de vista da legalidade e da moralidade administrativas, a licitar e contratar com órgãos públicos, poderia vir a ser "reabilitada" para tanto, o que, decerto, não se coaduna com o dever de proteção ao interesse público. Com razão, pois, há de ser preservada a aplicação das penalidades administrativas, mitigando-se a eficácia desconstitutiva da declaração de nulidade do contrato administrativo.

46. Milita em favor dessa linha de intelecção, ainda, a presunção de legitimidade dos atos administrativos, isto é, a presunção de que são produzidos em conformidade com a lei. Nesse ponto, importante trazer à baila as lições de Lucas Rocha Furtado<sup>[8]</sup>, *in verbis*:

A importância da presunção de legitimidade está ligada à consequência que dela decorre. Quando se afirma que o ato administrativo se presume legítimo, conclui-se que **tanto os administradores públicos quanto os particulares afetados pelo ato devem dar-lhe cumprimento. Todos estão obrigados a cumprir os atos administrativos, porque eles se presumem legítimos**, legitimidade que se mantém até que seja afastada por decisão judicial ou pela própria Administração Pública. (grifo nosso)

47. Ora, se assim o é, tem-se que, **até que sobrevenha eventual declaração de nulidade do contrato administrativo, se presumem legítimos todos os atos administrativos praticados pelo órgão contratante em relação à licitação, à celebração do contrato, à sua execução e fiscalização, competindo às partes dar fiel cumprimento ao quanto acordado**. Sendo assim, se, antes da pronúncia do vício, o contratado houver praticado infração contratual, devidamente comprovada, é juridicamente válida a sua responsabilização por essas condutas e pelos danos causados à Administração, tendo em vista o não cumprimento, pelo particular, de ato (contrato) administrativo presumidamente legítimo, e **assim considerado por ambas as partes no momento da ocorrência do ilícito contratual**. Entender em sentido diverso equivale a consagrar verdadeiro afastamento da presunção de legitimidade dos atos administrativos, invertendo-se a razão lógica desse relevante atributo da referida espécie de atos.

48. Na espécie, inclusive, como bem registrado pela PFE/FUNAI, "*o procedimento de aplicação da multa findou em data anterior à própria declaração de nulidade do contrato, reforçando o argumento da presunção de legitimidade e legalidade do ato/contrato administrativo.*" (NOTA n. 00061/2017/COAD/PFE-FUNAI/PGF/AGU, seq. 27).

49. Como visto acima, a presunção de legitimidade impõe às partes contratantes o fiel cumprimento dos termos do contrato administrativo, enquanto não sobrevier declaração de nulidade do ajuste. Para tanto, na execução do contrato administrativo, devem as partes orientar seu comportamento não apenas em conformidade com as regras contratuais e legais postas e com os princípios administrativos já citados, mas, também, de acordo com o **princípio geral de direito da boa-fé**.

50. Nesse sentido, estabelece o art. 2º, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 9.784/1999, que, nos processos administrativos, serão ser observados, dentre outros, critérios de "*atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé*". Igualmente, dispõe o art. 422 do Código Civil, subsidiariamente aplicável à disciplina dos contratos administrativos por força do art. 54, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993, que "*Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios da probidade e da boa-fé*".

51. A respeito assunto, ensina Orlando Gomes<sup>[9]</sup>:

Ao princípio da boa-fé empresta-se ainda um outro significado. Para traduzir o interesse social de segurança das relações jurídicas, diz-se, como está expresso no Código Civil alemão, que **as partes devem agir com lealdade e confiança recíprocos**. Numa palavra, devem proceder com boa-fé. Indo mais adiante, aventa-se a idéia de que **entre o credor e o devedor é necessária a colaboração, um ajudando o outro na execução do contrato**. A tanto, evidentemente, não se pode chegar, dada a contraposição de interesses, mas é certo que **a conduta tanto de um como de outro, subordina-se a regras que visam a impedir dificulte uma parte a ação de outra**. (grifo nosso)

52. Considerando-se a necessidade de atuação com lealdade, confiança e colaboração recíprocos ao longo da execução do contrato, não pode uma das partes, após violar tais deveres anexos à cláusula geral de boa-fé enquanto a avença se presumia legítima por ambas as partes, se valer da posterior declaração de nulidade do contrato administrativo para pretender deletar os efeitos dessa sua conduta ilícita em benefício próprio, inclusive para, em determinadas situações, enriquecer-se à custa da parte adversa.

53. Enriquecimento sem causa, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, "[...] é o incremento do patrimônio de alguém à custa do patrimônio de quem o produziu sem que, todavia, exista uma causa

*juridicamente idônea para supeditar esta consequência benéfica para um e gravosa para outro"*<sup>[10]</sup>. Segundo as lições do administrativista, o enriquecimento sem causa demanda que a parte enriquecida tenha extraído proveito do comportamento do empobrecido; que a tal enriquecimento corresponda um empobrecimento da outra parte, estabelecendo-se de maneira certa a relação entre estes fenômenos; e que o enriquecimento e o correlativo empobrecimento hajam sido sem causa, é dizer, sem que haja um título jurídico justificativo desse enriquecimento.

54. Outro não é o fundamento que impede a Administração Pública de, tendo recebido os bens ou serviços contratados, declarar a nulidade do contrato administrativo, por motivo não imputável ao contratado, e, ainda assim, negar-lhe os devidos pagamentos correspondentes, enriquecendo-se às custas do sacrifício do particular. Nesse sentido, é claro o parágrafo único do art. 59 da Lei n.º 8.666/1993, ao estipular que a nulidade do contrato não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver sido executado até a data da pronúncia do vício e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe sejam imputáveis. O dispositivo é reflexo da incidência do princípio da boa-fé, bem como da vedação ao enriquecimento sem causa.

55. Muito embora a grande parte da doutrina apenas examine a relação entre o princípio da boa-fé objetiva, a vedação ao enriquecimento sem causa e a declaração de nulidade do contrato administrativo sob a ótica dos danos eventualmente acarretados ao contratado pela Administração quando do reconhecimento dos vícios, em virtude da ressalva expressa constante do parágrafo único do art. 59 da Lei n.º 8.666/1993, **não se pode negar que tais vetores gerais não aproveitam apenas ao contratado, mas, também, à Administração Pública.**

56. Nessa linha, tratando do princípio da boa-fé objetiva nos contratos administrativos, Rodrigo Augusto de Carvalho Campos<sup>[11]</sup> defende que:

Com efeito, não há como ser negada a potencialidade do princípio em análise para proteger aquele que, de boa-fé, contrata com o Estado, sendo por isto necessária absoluta atenção e responsabilidade da Administração quando da escolha e definição dos termos em que virá a vincular contratualmente.

**Por outro lado, é certo que o princípio da boa-fé também atua em favor da Administração quando esta é posta em situação apta a lhe gerar dano em razão da conduta do cidadão-administrado contrária ao que dele é lícito esperar a partir do que foi firmado contratualmente e de como se comporta o homem comum e probo.**

Nesta linha, tratando da efetiva incidência do princípio da boa-fé sobre a atuação da Administração Pública e dos administrados nas relações que estabelecem entre si, Jesús Gonzales Pérez, procede à relevantes anotações, sendo indispensável a transcrição do seguinte excerto de sua obra:

*A aplicação do princípio da boa-fé permitirá ao administrado recuperar a confiança de que a Administração não vai lhe exigir mais do que o que seja estritamente necessário para a realização dos fins públicos que em cada caso concreto persiga. E que não lhe vai ser exigido no lugar, no momento nem na forma mais inadequados, em atenção às suas circunstâncias pessoais e sociais e às próprias necessidades públicas. Confiança, legítima confiança de que não se imporá uma prestação se esta só puder ser cumprida com a superação de extraordinárias dificuldades. Nem em um lugar em que, razoavelmente, não cabia esperar. Nem antes que o exijam os interesses públicos, nem quando já não era concebível o exercício da potestade administrativa. Confiança, enfim, de que o procedimento para ditar o ato que dará lugar às relações entre Administração e administrado, não vai adotar uma conduta confusa e equívoca que mais tarde permita elidir ou tergiversar suas obrigações. E em que os atos vão ser respeitados enquanto não exigam sua anulação os interesses públicos.*

*A aplicação do princípio da boa-fé, por outra parte, implicará na confiança da Administração em que o administrado que com ela se relaciona vai adotar um comportamento leal na fase de constituição das relações, no exercício dos seus direitos e no cumprimento de suas obrigações frente a própria Administração e frente a outros administrados. (grifo nosso)*

57. Nestes termos, se o particular contratado, enquanto as partes presumiam legítimo o pacto celebrado, viola cláusulas contratuais e deveres anexos à cláusula geral de boa-fé objetiva do contrato administrativo, ocasionando, com essa sua conduta ilícita, danos ao órgão contratante e sendo, por essa razão, apenado com sanções administrativas, a ulterior declaração de nulidade do ajuste não pode ser por ele invocada como motivo para se eximir das consequências jurídicas estipuladas para o inadimplemento anteriormente praticado, inclusive, de ressarcir ao Erário os valores correspondentes aos prejuízos a ele imputáveis, pena de evidente enriquecimento ilícito do contratado em detrimento da Administração Pública e de violação à boa-fé ínsita ao ajuste.



58. Também por estes fundamentos, pois, é possível afirmar, com segurança, que é juridicamente viável, em determinadas situações como a que ora se examina, preservar alguns efeitos decorrentes do contrato administrativo nulo, interpretação essa sustentada por Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>[12]</sup>, para quem "[...] a anulação, com frequência, **mas não sempre, opera ex tunc, isto é, desde então. Fulmina o que já ocorreu, no sentido de que são negados hoje os efeitos de ontem. [...] Podem ocorrer casos, em nome do princípio da boa-fé e da vedação ao enriquecimento sem causa, em que se ressalvam da eliminação alguns efeitos pretéritos de atos nulos e anuláveis**". (grifo nosso).

59. No caso concreto em exame, restou consignado que a anulação do Pregão Eletrônico n.º 14/2014 (fls. 179, seq. 14, pdf. 2) - a partir do qual se originou o Contrato n.º 144/2014 -, se deu em virtude da existência de incongruências entre a proposta vencedora do certame, ofertada pela empresa MISTRAL SERVIÇOS LTDA., e os termos fixados no instrumento convocatório, especificamente no que toca aos índices de produtividade adotados para o serviço de limpeza, o que resultou, segundo a FUNAI, em violação à competitividade da licitação, bem como em prejuízo ao Erário, em decorrência do cálculo equivocado da força de trabalho necessária e da mensuração da área a ser abrangida pelo serviço contratado. Em outras palavras, **a conduta da contratada foi decisiva para a declaração de nulidade da licitação e do contrato administrativo**, ainda que, para tanto, tenha concorrido uma atuação administrativa ineficaz, por não ter a FUNAI constatado o vício na proposta da empresa por ocasião da análise de sua aceitabilidade no pregão. Não há que se falar, pois, salvo melhor juízo, em boa-fé do particular contratado, seja na prática da infração contratual que levou à aplicação da multa, seja na ocorrência de vícios no processo licitatório.

60. Por todas as razões suscitadas ao longo da presente manifestação, entende-se, enfim, que, a despeito da declaração de nulidade do Contrato n.º 144/2014, a excepcional preservação dos efeitos desse ajuste quanto à apuração de infrações contratuais, aplicação de sanções administrativas, inscrição em dívida ativa dos valores devidos a título de multa pela empresa contratada e posterior cobrança judicial desses créditos é medida que se impõe, em salvaguarda ao interesse público e aos demais princípios e normas decorrentes do regime jurídico de Direito Público.

### 3. CONCLUSÃO

61. Diante de todos os fundamentos expostos, conclui-se que a interpretação que melhor se coaduna com o real sentido e alcance dos arts. 49 e 59 da Lei n.º 8.666/1993 e com as diretrizes emanadas da incidência do regime de Direito Público aos contratos administrativos é a de que, muito embora a declaração de nulidade desse tipo de ajuste possua, em regra, efeitos *ex tunc*, desconstituindo os efeitos produzidos pela contratação nula, é juridicamente possível, em determinadas situações, mitigar a eficácia desconstitutiva da declaração de nulidade, preservando da eliminação alguns dos efeitos decorrentes do contrato nulo, em homenagem aos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, da boa-fé objetiva e da vedação ao enriquecimento sem causa, bem assim diante do atributo da presunção de legitimidade dos atos administrativos.

62. Dessa forma, considerando a necessidade de proteção ao interesse público e a sua indisponibilidade pelo órgão contratante, além do poder-dever de aplicação de sanções pela Administração, se o particular contratado, enquanto as partes presumiam legítimo o pacto celebrado, violar cláusulas contratuais e deveres anexos à cláusula geral de boa-fé objetiva do contrato administrativo, ocasionando, com essa sua conduta ilícita, danos ao órgão contratante e sendo, por essa razão, apenado com sanções administrativas, entende-se viável, por ocasião da declaração de nulidade desse contrato, que se preservem os efeitos decorrentes do ajuste no que toca à inexecução de suas cláusulas, à apuração desses ilícitos, à aplicação de penalidades e à posterior cobrança dos valores devidos a esse título pela empresa contratada, evitando-se, com isso, que a nulidade do contrato, a pretexto de satisfazer o interesse público, implique em ofensa aos princípios que norteiam a atuação da Administração e em prejuízos ao Erário.

63. No caso concreto, portanto, apesar da declaração de nulidade do Pregão Eletrônico n.º 14/2014 e do Contrato n.º 144/2014, considera-se juridicamente possível a inscrição em dívida ativa dos créditos da FUNAI em face da empresa MISTRAL SERVIÇOS LTDA., decorrentes da aplicação de multa compensatória pela inexecução parcial do referido ajuste, desde que observadas todas as formalidades e normas pertinentes para tanto.

64. Sugere-se, por fim, que se dê conhecimento do presente Parecer, caso aprovado, à Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional do Índio (PFE/FUNAI) e ao Setor de Inscrição em Dívida Ativa - Demais Entidades da Equipe Nacional de Cobrança (ENAC), para adoção das providências que entenderem cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 28 de março de 2018.

CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS  
PROCURADORA FEDERAL

De acordo. À consideração superior.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

Aprovo o o PARECER n. 00009/2018/DEPCONSU/PGF/AGU. Encaminhe-se conforme proposto.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

CLESO JOSÉ DA FONSECA FILHO  
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08620037428201515 e da chave de acesso 3882e8c5

#### Notas

1. <sup>^</sup> *Art. 33 Ao Departamento de Consultoria - DEPCONSU, órgão de coordenação e assessoramento da Procuradoria-Geral Federal, diretamente subordinado ao Procurador-Geral Federal, compete: § 2º No exercício das competências previstas neste artigo ficam ressalvadas, no que couber, as matérias atribuídas às competências do Departamento de Contencioso, da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Crédito e da Divisão de Assuntos Disciplinares.*
2. <sup>^</sup> *JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 968.*
3. <sup>^</sup> *JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 891.*
4. <sup>^</sup> *MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 54.*
5. <sup>^</sup> *MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 594.*
6. <sup>^</sup> *NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 4 ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 1117.*
7. <sup>^</sup> *ZANCANER, Weida. **Da convalidação e invalidação dos atos administrativos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 109.*
8. <sup>^</sup> *FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 219.*
9. <sup>^</sup> *GOMES, Orlando. **Contratos**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p 42.*
10. <sup>^</sup> *MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 639.*
11. <sup>^</sup> *CAMPOS, Rodrigo Augusto de Carvalho. **O princípio da boa-fé objetiva nos contratos administrativos**. Disponível em: [http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/004\\_052\\_Rodrigo\\_Augusto\\_de\\_Carvalho\\_Campos\\_06082009-14h41m.pdf](http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/004_052_Rodrigo_Augusto_de_Carvalho_Campos_06082009-14h41m.pdf). Acesso em: 20 mar. 2018.*
12. <sup>^</sup> *MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 445.*

Documento assinado eletronicamente por CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 116078762 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS. Data e Hora: 28-03-2018 11:30. Número de Série: 17122948. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por CLESO JOSE DA FONSECA FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 116078762 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLESO JOSE DA FONSECA FILHO. Data e Hora: 29-03-2018 18:14. Número de Série: 2907619593618764399520288320794804449. Emissor: AC OAB G2.

---

Documento assinado eletronicamente por GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 116078762 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA. Data e Hora: 29-03-2018 19:30. Número de Série: 13627006. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---