III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-6/2025

Processo	-	TC/000927/2008
Interessados	-	Vereador Antonio Donato Madorno (Câmara Municipal de São Paulo), Empresa Municipal de Urbanização (atual São Paulo Obras) e Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.
Objeto	-	Petição para averiguar a legalidade dos aditamentos celebrados no Contrato 0005701000, cujo objeto é a construção de Boulevard na Avenida Juscelino Kubitschek

3.349ª Sessão Ordinária

PETIÇÃO. REPRESENTAÇÃO. SP OBRAS. AVERIGUAR ADITAMENTOS. CONTRATO. CONSTRUÇÃO DE BOULEVARD. 1. Reconhecida a prescrição quinquenal visto que, desde a data do último marco interruptivo até o momento presente, foi consumado transcurso de prazo superior a cinco anos. 2. O reconhecimento da prescrição em sede processual de controle externo não irradia efeitos para outros procedimentos que extrapolem as suas atribuições/competências, notadamente aqueles conduzidos pelo Ministério Público ou pelo órgão de Origem no sentido de promover medidas necessárias de ressarcimento e para fins de apuração de atos de improbidade ou criminais. CONHECIDA. Votação unânime. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. DETERMINAÇÕES. 1. Previamente à celebração de aditamentos, forneça os pareceres técnicos com base em premissas fáticas corretas, devidamente comprovadas nos autos do procedimento administrativo respectivo. 2. Observe os limites percentuais estipulados pela legislação de regência para a celebração de termos de aditamento. 3. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência e sirvam para cumprir as determinações expedidas. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, visto que estão presentes os pressupostos de admissibilidade.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, em reconhecer a consumação da prescrição nos presentes autos, julgando extinto o feito, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar à Origem que, nos procedimentos futuros:

(i) previamente à celebração de aditamentos, forneça os pareceres técnicos com base em premissas fáticas corretas, devidamente comprovadas nos autos do procedimento administrativo respectivo;
(ii) observe os limites percentuais estipulados pela legislação de regência para a celebração de termos de aditamento.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar o envio do relatório e voto do Relator, da declaração de voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência e sirvam para cumprir as determinações acima expedidas.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, que afastou as preliminares arguidas pela contratada, e, no mérito, julgou improcedente a representação.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque,11 de dezembro de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator
RICARDO TORRES – Conselheiro Revisor, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte

/mfl

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/000927/2008**
Interessados:	Deputado Antonio Donato Madormo, então Vereador e Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, atual São Paulo Obras – SPObras
Objeto:	Representação interposta pelo então Vereador para averiguar a legalidade dos TAs 34 e 35 no âmbito do Contrato 0005701000, celebrado entre a EMURB e Camargo Corrêa Comércio e Construção Ltda., atual Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., para a construção de Boulevard na Av. Juscelino Kubitschek
Responsáveis:	Edward Zeppo Boretto – Diretor de Obras e Carolina Moretti Fonseca – Diretora Administrativa e Financeira

RELATÓRIO

Trata-se de Representação interposta pelo então Vereador Antônio Donato Madormo, solicitando que este Tribunal analisasse a legalidade dos Aditamentos nºs 34 e 35, celebrados, no âmbito do Contrato nº 0005701000, entre a então Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, atual São Paulo Obras S.A. – SP Obras, e Camargo Corrêa Comércio e Construções Ltda., atual Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A, para a implantação de Boulevard na Avenida Juscelino Kubitschek.

O nobre Vereador assim o fez ao ter notícias de que a Emurb, atual SPObras, utilizaria o antigo Contrato acima mencionado para a retomada das obras de construção de um Boulevard na mencionada via.

Esclareceu que as obras decorreram de licitação realizada em 1986, que sofrera inúmeras alterações até a data da Representação, sendo que boa parte do saldo contratual existente no Contrato com a Camargo Corrêa já teria sido consumido pela EMURB, sem que as obras estivessem integralmente concluídas.

Ressaltou que as obras estavam paralisadas, sem que a EMURB suspendesse formalmente o Ajuste, levando, portanto, tal paralisação, à extinção da Avença.

Requereu, ainda, que fosse verificado se o eventual acréscimo do valor contratual extrapolou ou não o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial, conforme prescrito na Lei nº 8666/93.

A este passo, por oportuno, peço vênia para fazer um breve histórico sobre os fatos, no intuito de facilitar a compreensão sobre o tema em debate.

A antiga Secretaria de Vias Públicas celebrou com a então EMURB – Empresa Municipal de Urbanização -, o Contrato nº 19/87, objetivando a execução de obras relativas ao Programa de Obras Viárias Corredor Centro-Oeste, que sofreu inúmeras alterações e que, por força de diversos aditamentos, encontrava-se vigente, segundo a EMURB, até 31/12/2007.

Desse contrato, de caráter abrangente, originaram-se outros instrumentos contratuais, celebrados com diversas empresas, sendo que o objeto de exame, neste momento, é o de nº 0005701000, anteriormente denominado como 04/87, tendo por objeto a execução de obras e serviços necessários à construção de túnel de ligação entre as Avenidas Lineu de Paula Machado e Oscar Americano com a Juscelino Kubitschek, com travessia sob o Rio Pinheiros, compreendendo, inclusive, os sistemas de acesso à Rua Prof. Atílio Inocenti.

Ainda, é importante ressaltar que o Contrato nº 04/87 resultou de iniciativa da então Secretaria Municipal de Transportes, no sentido de possibilitar a continuidade do Corredor Sudoeste-Centro, eliminando cruzamentos em nível dotados de semáforos, melhorando, assim, a fluidez do tráfego no entorno da região.

E mais. Do projeto básico inicial do Corredor Sudoeste-Centro, fazia parte um conjunto de obras voltadas à implantação de ligação expressa entre a região central da cidade e a zona sul, interligando a Av. 23 de Maio ao bairro do Morumbi.

A ligação era composta por quatro trechos, cujos projetos foram licitados e contratados.

1) Av. 23 de Maio até Av. Antônio Joaquim de Moura Andrade, com previsão de túnel sob o Parque Ibirapuera – Túnel Airton Sena: Consórcio CBPOConstran – Contrato nº 005/87;

2) Av. Antônio Joaquim de Moura Andrade, próximo ao cruzamento da Av. Juscelino Kubitschek com a Rua João Cachoeira, denominado Boulevard II, compreendendo vias expressas rebaixadas e vias locais na superfície: Consórcio CBPOConstran – Contrato nº 007/87;

3) Av. Juscelino Kubitschek, desde o cruzamento com a R. João Cachoeira até o cruzamento com a R. Minas de Prata, denominado Boulevard I, situado no cruzamento entre as Ruas João Cachoeira e Prof. Atílio Inocenti: Consórcio Serveng Badra - Contrato nº 006/87 (encerrado);

4) Túnel sob o Rio Pinheiros, com início na Av. Juscelino Kubitschek, próximo à R. Minas de Prata, desembocando no lado oposto do Rio, nas Avs. Lineu de Paula Machado e Oscar Americano, compreendendo os sistemas de acesso até a R. Prof. Atílio Inocenti: Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A – Contrato nº 04/87 (TA nº 34/2007).

A lavratura do TA mencionado foi precedida de manifestações dos órgãos técnicos e jurídicos de EMURB, que opinaram pela possibilidade de retomada das obras, paralisadas por determinação de Administração anterior, por se tratar de Contrato lavrado sob a égide do Decreto – Lei nº 2300/86 e da Lei nº 8248/75, que permitiriam a prorrogação do Ajuste, e também por se tratar de contrato de escopo, que só se extingue com a consecução de seu objeto, segundo fartas doutrina e jurisprudência.

Importante ressaltar que, desde a lavratura dos Contratos, a região sofreu alterações que levaram ao adensamento do tráfego, demandando a melhoria das questões de circulação e de mobilidade urbana para a sustentabilidade das atividades econômicas do local.

Nesse diapasão, as vias em pauta estão incluídas no denominado Sistema Viário Estrutural – S.V.E – e são parte integrante do Plano Diretor Estratégico da Cidade.

Tendo em conta que parte das obras já estavam iniciadas – e paralisadas – a sua continuidade implicaria, segundo a EMURB, a sensível melhoria de tráfego na região, desafogando vias então congestionadas e permitindo a interligação mais célebre do centro com a zona sul.

Analisada pelos órgãos técnicos e jurídicos da EMURB a solução proposta pela SMT, foi ela aprovada, resultando na assinatura do TA nº 34, que estabeleceu a retomada do Contrato nº 0005701000 (antigo Contrato nº 04/87), objeto da impugnação versada na Representação em comento.

Após esta breve exposição dos fatos, retorno à análise das solicitações do ilustre Vereador, iniciando pelos pronunciamentos dos órgãos técnicos deste Tribunal.

Em primeira manifestação, a Coordenadoria VI, antes de responder especificamente aos quesitos formulados na peça exordial, realizou ampla análise de pontos considerados relevantes no âmbito do Contrato, apesar de não terem sido abordados na Representação, concluindo na forma a seguir especificada:

1. a ordem cronológica das obras integrantes do Sistema Viário Estrutural, a serem executadas segundo a Lei nº 13430/2002 – Plano Diretor Estratégico, não estava sendo obedecida, pois obras previstas para o ano de 2006 ainda não haviam sido realizadas e a passagem em desnível entre a Av. Faria Lima e a Av. Juscelino Kubitschek, objeto do TA nº 34, estava prevista para 2012;
2. o Boulevard objeto do TA nº 34 não fazia parte do escopo do Contrato nº 0005701000, pois foram objeto de outro Ajuste, já encerrado, lavrado com o Consórcio Serveng-Badra;
3. os Aditamentos nºs 34 e 35 foram assinados extemporaneamente, após o término da vigência do Contrato, em ofensa ao disposto no Decreto-lei nº 2300/86 – artigos 47, § 2º e 50, parágrafo único e na Lei 8666/93 – artigos 57, § 2º e 60, parágrafo único, inclusive com inobservância aos princípios de oportunidade e conveniência para renovação do Ajuste;
4. a justificativa técnica para lavratura do TA nº 34 baseou-se em premissa equivocada, pois as obras já executadas do Boulevard JK, suspensas em 1989, foram realizadas por outra Contratada, o que demandaria que a EMURB lançasse outra licitação para o novo trecho;

5. a retomada das obras, com a utilização da mesma solução construtiva anterior não foi devidamente justificada pela EMURB, vez que os condicionantes urbanísticos do entorno modificaram-se sensivelmente após a elaboração do projeto básico original do Boulevard;
6. o Contrato extrapolou o limite legal de acréscimo contratual de 25% sobre o valor global ajustado, resultando em acréscimo de 166,4 % sobre o valor original;
7. não há evidências no Contrato de que tenha havido verificação sobre eventual necessidade de licenciamento ambiental da obra, tendo em vista o seu vulto e o histórico das obras já executadas no túnel sob o Rio Pinheiros, quando foi necessária a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental – EIA;

8. a área técnica da EMURB não aprovou os projetos, infringindo o artigo 7º, § 2º, I da Lei nº 8666/93;
9. os quantitativos estimados na planilha orçamentária não estão justificados;
10. constam da planilha orçamentária serviços sem indicação das correspondentes quantidades, restringindo-se à previsão de verba, em afronta ao artigo 7º, § 4º da Lei nº 8666/93;
11. o orçamento da obra não abrange os serviços necessários à consecução do objeto, demandando significativos reforços contratuais relativos ao valor, constituindo orçamento deficiente e distante da realidade;
12. os custos unitários das planilhas apresentam inconsistências, resultando em prejuízo para a Administração, especialmente pela não utilização da Tabela de Preços da SIURB;
13. a taxa de BDI utilizada no TA nº 34 – 39,5% - supera as praticadas pelas tabelas da SIURB;
14. o TA nº 34 não manteve as mesmas condições da proposta apresentada na licitação, quando o vencedor ofertou 5% de desconto sobre o orçamento da EMURB;
15. não há justificativa para o TA nº 35 prever a prorrogação do prazo de execução das obras antes de autorizado o seu início, demonstrando falta de planejamento e falta de detalhamento do orçamento programa e do cronograma previstos no TA nº 34.

A EMURB, em resposta a ofício deste Tribunal, fez juntar aos autos cópia de manifestações e pareceres, produzidos no seu âmbito de atuação, ressaltando que o Ajuste foi celebrado com a Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., em março de 1987, sob a égide do Decreto Lei nº 2300/86, realçando que o objeto do Contrato incluía a construção de vias rebaixadas, tipo Boulevard.

Demais disso, afirmou tratar-se de Contrato de escopo, que só se extingue com o cumprimento das obrigações recíprocas pelas partes contratantes, portanto, com a consecução do respectivo objeto, não havendo que se falar em extinção por decurso de prazo ou de limitação de valores, como previsto na Lei nº 8666/93.

E, ainda, alegou que as obras contratadas visavam à melhoria do tráfego na região, vez que as vias em questão integram o Corredor Viário Sudoeste/Sudeste, que constitui importante ligação entre diversos bairros da cidade, fazendo parte do Sistema Viário Estrutural.

Afirmou que, em razão da interrupção das obras já iniciadas em 1987, a Administração terminou por determinar o aterramento de parte delas, mantendo-as paralisadas até a lavratura dos Termos Aditivos 34 e 35, em 2007, considerada a retomada imprescindível à consecução do objeto de Contrato e, portanto, à preservação do interesse público.

Alegou que, por se tratar de Contrato de escopo, considerou-se a retomada das obras, vez que esse tipo de avença não se extingue pela fluência de prazo, mas pela consecução do objeto contratual.

Ainda, segundo a EMURB, o Contrato primeiro sofreu várias alterações e suspensões, necessárias em razão da sensível mudança no cenário da região, resultante da expansão imobiliária e da construção de novos empreendimentos, demandando o aperfeiçoamento dos acessos para melhoria do tráfego, que se encontrava saturado.

Demais disso, entendeu que, por ter sido celebrado sob a égide do Decreto-lei 2300/86 e da Lei nº 8248/75, os limites e exigências constantes da Lei nº 8666/93 não seriam aplicáveis ao Contrato em exame.

Ressaltou que a EMURB, após ouvir seus órgãos técnicos e jurídicos, optou pelo resgate do projeto do Boulevard JK, inserto, segundo afirmou, no objeto do Contrato 0005701000, que incluía os acessos à Rua Prof. Atílio Inocenti, afirmando, ademais, que tinha plena capacidade para fiscalizar e gerenciar as obras.

Ponderou, ainda, que a solução de retomada das obras, mediante nova licitação, demandaria maior prazo para sua execução, implicaria novos gastos com a efetivação do certame e poderia gerar conflito técnico entre a nova Contratada e a Camargo Corrêa, que já havia executado parte das obras previstas no Contrato, podendo, esta, eventualmente, pleitear indenização pelo não cumprimento do Ajuste por parte da Administração.

Afirmou, também, que o trecho até a Rua Prof. Atílio Inocenti representava continuidade natural do complexo viário constituído pelos túneis sob o Rio Pinheiros, executado pela Camargo Corrêa, situação que levou à conclusão pela retomada pela Contratada, vencedora da licitação nº 11/86, realizada para as obras em questão.

A SCE, analisando a defesa apresentada reiterou seu posicionamento anterior, antes relatado.

A AJ, ponderou que as conclusões de ordem técnica – numeradas como 2, 4, 5, 9, 11, 12 e 13 – inseriam-se na competência da Auditoria, limitando, por isso, sua manifestação às questões jurídicas.

Sobre o desrespeito à ordem cronológica – item 1 – entendeu que a decisão sobre a execução ou não das obras insere-se no poder discricionário da Administração; quanto ao item 3, ponderou que realmente os Aditivos foram lavrados extemporaneamente, configurando contrato verbal; no que se refere ao item 6, afirmou que o Ajuste ultrapassou o limite legal de acréscimo contratual, fixado em 25%; afirmou não restar comprovado que a EMURB tenha verificado a necessidade ou não de licenciamento ambiental para a obra – item 7; não houve comprovação de que as áreas técnicas da EMURB tivessem aprovado os projetos a serem executados – item 8; concordou que a planilha orçamentária previa serviços sem as respectivas quantidades – item 10; quanto ao item 14, considerou que a Contratada deveria ter mantido as mesmas condições da proposta original, na qual ofertou 5% de desconto sobre o orçamento da EMURB; e no que se refere ao item 15, entendeu que não havia justificativa plausível para prorrogação do prazo das obras, vez que as mesmas ainda nem tinham sido iniciadas.

Concluiu, então, pela irregularidade dos Ajustes questionados na inicial.

Determinei, a seguir, a remessa de ofício à EMURB, para ciência dos questionamentos formulados pela SCE, a fim de que a empresa apresentasse justificativas e esclarecimentos complementares acerca do apurado.

Foram colacionadas aos autos novas razões da EMURB, que reafirmou, dentre outros argumentos, que o Contrato 0005701000, celebrado com a Camargo Corrêa teve por objeto "a execução das obras e serviços necessários à construção do túnel de ligação entre as Avenidas Lineu de Paula Machado, Oscar Americano e Juscelino Kubitschek, com travessia sob o Rio Pinheiros, compreendendo, inclusive, os sistemas de acesso até a R. Prof.

Atilio Inocenti, conforme projeto básico, a ser detalhado pela Emurb", e, ainda, as complementações e/ou apêndices ao Projeto principal do Contrato (subcláusula 1.1.1).

No que concerne ao acréscimo do valor contratual, que teria extrapolado o limite legal de 25%, informou que as leis regentes do Contrato original – Decreto-lei nº 2300/1986 e Lei nº 8248/1975 – não exigiam um projeto básico detalhado como prevê a Lei nº 8666/93, ponderando que, por tratar-se de grande empreendimento público, o tempo decorrido até a lavratura do aditivo – mais de 20 anos – provocou inúmeras alterações nas situações física, geológica, urbanística e ambiental, além de mudanças no sistema normativo aplicável, levando à necessidade de incorporação de novas soluções para atingir o escopo da obra, o que fez com que o valor do Contrato superasse o inicialmente estimado, levando a Administração a autorizar os acréscimos para a conclusão das obras, alegando que a legislação vigente à época do Contrato permitia que os acréscimos pudessem ultrapassar o limite previsto – de 25% - desde que não houvesse alteração do objeto (Decreto-Lei nº 2300/1986 – art. 55, §4º).

Alegou, ainda, que lei que revoga a anterior não pode atingir o ato jurídico perfeito e o direito adquirido – no caso o Contrato – pois trata-se de garantia assegurada constitucionalmente, consoante art. 5º, XXXVI da CF.

Quanto aos demais argumentos de defesa, constituem praticamente reprodução dos já expostos nestes autos.

A SCE, analisando as razões colacionadas pela EMURB, reiterou seu posicionamento anterior, confirmando a existência de todas as falhas antes apontadas.

A AJ, em nova intervenção, reiterou suas razões em relação aos itens 3, 8, 10, 14 e 15, retificando os de números 1, 6 e 7.

Assim, quanto à ruptura de ordem cronológica para execução das obras, entendeu que realmente ocorreu a falha, pois o Plano Diretor da Cidade deve, a seu ver, ser observado, porquanto traça diretrizes, projetos e metas para a atividade da Administração, não se inserindo, a sua observância, no poder discricionário desta. Já quanto à questão dos limites quantitativos de alteração do objeto contratual, entendeu que, no caso, houve distorção do objeto inicialmente avençado, que não pode ser aceita em razão da legislação ora vigente – Lei nº 8666/93. E no que se refere ao item 7, tendo em conta a magnitude da obra, ponderou que, em face do significativo impacto ambiental, deveria ter sido precedida de estudo dos efeitos causados e das medidas mitigadoras.

Identificados os responsáveis, foram intimados o Diretor de Obras da EMURB – Edward Zeppo Boretto e a Diretora Administrativa e Financeira – Carolina Moretti Fonseca, esta reiterando os esclarecimentos já prestados pela EMURB, tendo o primeiro nomeado apresentado extensa defesa, acompanhada de documentos.

A AJ, examinando as alegações produzidas, manteve seu posicionamento anterior.

O Ministério Público informou a instauração de inquérito civil para apuração dos fatos ora narrados.

Ingressou nos autos a Contratada – Camargo Corrêa – alegando, preliminarmente, a ocorrência da decadência em relação à anulação, pela Administração, de seus próprios atos, nos termos da Lei Federal nº 9784/99, o que validaria o procedimento em questão. Requereu, então, a extinção do processo.

No mais, argumentou que a maioria dos questionamentos de SCE e da AJ não lhe podem ser atribuídos.

Quanto ao Contrato e seus aditamentos, entendeu-os regulares e propôs o seu acolhimento. Repisou, quanto aos aspectos técnicos e jurídicos, razões semelhantes às colocadas pela EMURB e pelos responsáveis.

A SCE, após análise das defesas dos responsáveis e da Contratada, manteve todos os seus apontamentos, vez que já haviam sido examinados, restando à AJ examinar os pontos nominados como 1,3 e 6, que portam aspectos jurídicos. Esta, no que se refere à preliminar entendeu que a disposição mencionada – decadência – não se aplica à espécie; quanto ao item 1, alegou que o caráter dirigente do Plano Diretor não lhe retira a força vinculativa; e, no que pertine aos itens 3 e 6 ponderou que a Contratada apenas repisou argumentos já analisados.

Oficiada, a SPObras apresentou defesa, reiterando as razões já colacionadas pela EMURB.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, de seu turno, encaminhou quesitos à SPObras, afim de embasar a defesa de Municipalidade.

A resposta da empresa repisa os argumentos já remetidos a este Tribunal e analisados pelos técnicos.

O órgão fazendário, então, considerou que, não obstante as falhas apontadas, a execução das obras veio ao encontro da necessidade social de melhorias da

infraestrutura viária local, inerentes ao Plano Diretor Estratégico. Argumentou, ainda, que não houve quantificação de supostos prejuízos causados e nem conduta dolosa ou culposa dos agentes públicos.

A Secretaria Geral, de sua vez, reiterou entendimento do sentido da irregularidade dos Termos Aditivos nº 34 e 35, manifestação acolhida pelo Sr. Secretário Geral.

Determinei, em sequência, a atualização das informações, tendo em vista o vulto das obras.

A SCE, em resposta, entendeu que as ponderações trazidas aos autos não alteram o teor de suas conclusões iniciais, motivo pelo qual reiterou-as.

A PFM, chamada aos autos, reafirmou suas alegações anteriores, solicitando a acolhida dos atos praticados, ou, no mínimo, o reconhecimento dos efeitos jurídicos e financeiros dos Aditivos.

A Camargo Corrêa reingressou nos autos, arguindo preliminar de prescrição e, quanto ao mérito, realçou o direito da Contratada de receber a remuneração pelos serviços prestados. No mais, sustentou a regularidade do Contrato, dos TAs e das condutas da Administração visando à retomada das obras.

Ao final, requereu o arquivamento dos autos, em razão da prescrição e, no mérito, o reconhecimento de ausência de qualquer responsabilidade da Contratada quanto a eventuais irregularidades na assinatura e execução dos TAs.

Instruídos com as manifestações da AJ, PFM e SG em consonância com a nova interpretação do STF sobre a prescrição, foi editada no âmbito desta Corte de Contas, a Resolução nº 10/2023, que estabelece o regramento da matéria neste Tribunal, observados os parâmetros estabelecidos pela Suprema Corte no sentido de que eventuais pretensões punitiva e ressarcitória se encontram atingidas pela prescrição administrativa, nos termos da Resolução nº 10/2023 deste Tribunal.

É o relatório.

VOTO

Trata o presente de Representação interposta pelo então Vereador e atual Deputado Estadual Antonio Donato Madormo que, em razão de notícias veiculadas à época,

insurgiu-se contra a lavratura dos TAs nºs 34 e 35, relativos ao Contrato nº 0005701000, lavrado pela então Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, que possibilitariam a retomada das obras interrompidas pela própria Administração, consistentes na execução de um boulevard na Av. Juscelino Kubitschek, cuja licitação – de número 11 - fora realizada em 1986 e vencida pela atual Construções e Comércio Camargo Corrêa.

Alega o Representante que a Administração pretende retomar Contrato já findo, posto que não foi objeto de suspensão, a par de ter sido extinto pelo término da vigência dos créditos orçamentários, sendo que, boa parte do saldo contratual existente para o Ajuste em tela já havia sido consumido durante a sua vigência.

Solicita, ademais, que este Tribunal verifique se, caso as obras sejam reiniciadas, o novo valor não ultrapassa o limite legal de 25% do valor inicial do Contrato atualizado.

Destarte, infere-se que os questionamentos formulados por Sua Excelência cingem-se a dois aspectos contestados na peça exordial: eventual prorrogação de Contrato já extinto, configurando, por isso, Contrato verbal, vedado pela legislação (art. 60, parágrafo único da Lei nº 8666/93); e extrapolação do limite legal de acréscimo do valor contratual (art. 65, §§1° e 2° do Estatuto Licitatório Federal).

Por primeiro, consigno ser cediço, consoante doutrina e jurisprudência, que o julgador deve ater-se ao pedido formulado pelo autor, sem apreciar outros, distintos dos requeridos pelas partes, vale dizer, pedidos não formulados não integrarão a decisão.

Confira-se, a respeito, publicação, veiculada pelo Portal IED – Instituto Elpídio Donizetti, assim expressa:

> "O juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo defeso conhecer de questões não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte (art. 141 CPC/2015):[1]

E mais adiante:

> "O limite da sentença é o pedido, com sua fundamentação. É o que a doutrina denomina de princípio da adstrição, princípio da congruência ou da conformidade, que é desdobramento do princípio do dispositivo (art. 2º). O afastamento desse limite caracteriza as sentenças citra petita, ultra petita e extra petita, o que constitui vícios e, portanto, acarreta a nulidade do ato decisório"

> "Na sentença ultra petita, o defeito é caracterizado pelo fato de o juiz ter ido além do pedido do autor, dando mais do que fora pedido..."

Voltando à análise da Representação, anoto que a EMURB sustenta que o Contrato em pauta é de escopo, ou seja, só se extingue com a consecução de seu objeto, contrariamente aos demais, que se encerram pelo decurso do prazo estabelecido para sua vigência.

De seu turno, a Secretaria de Controle Externo entende que, por não ter sido prorrogado formalmente, o Ajuste extinguiu-se, constituindo, os TAs examinados, contrato verbal.

De fato, o último Termo de Suspensão Contratual, segundo SCE, foi celebrado em 28/02/03, para viger até 31/03/03, não havendo, até novembro de 2007, qualquer providência para retomada das obras ou encerramento definitivo do Ajuste.

---

[1] DONIZETTI, Elpídio "Sentenças citra petita, ultra petita e extra petita". Disponível em: http://www.jusbrasil.com.br/artigos/sentencas-citra-petita-ultrapetita-e-extra-petita/482491245,acesso em 31 ago 2023

Destarte, alega que houve inobservância, pela EMURB, do princípio da legalidade de seus atos, caracterizando contrato verbal, o que é legalmente nulo, consoante Decreto lei 2300/86, artigos 47, §2º e 50, parágrafo único, sob cuja vigência foi celebrado o Ajuste, e Lei nº 8666/93, artigo 57, §2º e 60, parágrafo único, que consideram nulos os contratos não formalizados, salvo nas hipóteses excepcionadas no último dispositivo citado (pequenas compras de pronto pagamento, cujo valor não seja superior a 5% do limite previsto no art. 23, II, "a" do Estatuto Licitatório Federal).

Sobre a natureza dos contratos em relação aos prazos, valho-me da lição do mestre Hely Lopes Meirelles, que explana:

> "A extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra dos ajustes por tempo determinado. Necessário é, portanto, distinguir os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, e assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público, ou na simples locação de coisa por tempo determinado. Há, portanto, prazo de execução e prazo extintivo do contrato."

> "Nos demais contratos, como no de empreitada de obra pública, não se exige, nem se justifica cláusula de prorrogação, porque o contrato não se extingue pela fluência do prazo fixado, mas sim pela conclusão da obra" (Licitação e Contrato Administrativo, Ed. RT, 10ª Ed., pág. 230)

Assim, sob este prisma, entendo que, tratando-se de contrato de escopo, que se extingue pela consecução do seu objeto, independentemente de prazo, assiste razão à EMURB, o que permite que se considere, neste âmbito, regulares os Aditamentos.

Volto-me, então, ao segundo questionamento constante da peça exordial, que diz respeito à extrapolação do limite de 25% sobre o valor inicial do contrato atualizado.

É certo que a Lei nº 8666/93, em seu artigo 121, prescreve que seus dispositivos não se aplicam às contratações firmadas antes de sua vigência exceto o disposto no artigo 57 e nos parágrafos 1º, 2º e 8º do artigo 65, vale dizer, as regras relativas à duração de contrato e às alterações contratuais.

Nesse diapasão, são permitidos acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial do contrato atualizado (§1º, art. 65); e é vedada a extrapolação desses limites, para mais ou para menos (§2º, art. 65).

Nesse aspecto, a SCE considerou que o Contrato em tela ultrapassou o limite legal de acréscimo permitido, resultando num aumento acumulado de 166,4% sobre o valor inicialmente ajustado, concluindo, então, pela ilegalidade do Ajuste.

Todavia, acerca do tema trago a lume lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, ao mencionar que há lugar para superação desses limites em caso de "situação anômala, excepcionalíssima, ou então perante as chamadas sujeições imprevistas" (Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 12ª ed., 2000, pág. 546)

Em estudo sobre os limites de acréscimos ou suspensões permitidas no contrato administrativo, assim se expressou o renomado mestre:

> "...desde que seja demandado para atender o interesse público primário, respeitado o objeto contratual, os limites de 25% ou 50%, a que se reportam os §§ 1º e 2º do art. 65 da lei nº 8.666/93 podem ser excedidos tanto nos casos de "sujeições imprevistas", quanto naqueles em que, por força de "eventos

supervenientes imprevisíveis" ou de "falhas do projeto inicial ou de suas especificações", seja preciso modificá-lo para eficaz atendimento do escopo contratual, mediante correção dos quantitativos, complementação de obras ou alteração das soluções técnicas, sem o que frustrar-se-ia ou restariam insatisfatoriamente atendidas as necessidades que o objeto contratual se propunha a suprir." (Extensão das alterações dos contratos administrativos: a questão dos 25%. In Revista Diálogo Jurídico, ano I, vol. 1, nº 6, pág. 21)

Ora, as duas condicionantes para permitir a alteração efetivada mostram-se presentes na espécie: o aterramento de obra já iniciada e a necessidade de atendimento ao interesse público primário, para o qual revelou-se imprescindível a melhoria das condições de tráfego e acessibilidade da região, tendo em vista as alterações que ocorreram durante o período em que o contrato manteve-se suspenso.

Por todo o exposto:

a) afasto a preliminar arguida por Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. relativa à alegada ocorrência de decadência da Administração ao direito de anulação de atos administrativos, posto que decorrido o prazo quinquenal, previsto ao artigo 54 da Lei nº 9784/99, além do que esta tem caráter federal e não nacional, aplicando-se, pois, apenas na tramitação de expedientes processuais no âmbito da Administração Pública Federal. Acrescente-se que, em sede municipal, a Lei nº 14141/06 fixa esse prazo em 10 anos;

b) considerando que a prescrição quinquenal, segundo decisão do Supremo Tribunal Federal, incide apenas sobre as pretensões punitiva e ressarcitória, preservada a atividade declaratória, inerente ao exercício do controle externo, que é imprescritível, afasto a preliminar desse teor, arguida pela Contratada.

No que pertine ao mérito, pelas razões aduzidas e limitando-me aos dois aspectos suscitados na peça inicial, julgo improcedente a Representação, limitando-me, repito, aos dois aspectos insertos na peça exordial.

Encaminhem-se ofícios, com cópias do relatório/voto e acórdão decorrente, à São Paulo Obras – SPObras, à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL e à Controladoria Geral do Município.

É como voto.

TCM, 11 de dezembro de 2024.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

GNB/SPF/RB/bn

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – REVISOR

Processo: **TC/000927/2008**
Origem: **Empresa Municipal de Urbanização – EMURB**
Objeto: Requerimento formulado pelo Nobre Vereador Antonio Donato Madormo, no sentido de se averiguar a legalidade dos aditamentos celebrados no âmbito do contrato 005701000, celebrado entre a EMURB e a empresa Camargo Corrêa Comércio e Construção Ltda., para a construção de um Boulevard na Avenida Juscelino Kubitschek

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Em que pese o judicioso voto do Exmo. Conselheiro Relator Roberto Braguim, peço vênia para divergir.

2. É o caso de reconhecer a consumação de prescrição no presente feito.

3. A ocorrência do fenômeno prescricional no âmbito das Cortes de Contas foi sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal. Com o julgamento de precedentes qualificados nos Temas de Repercussão Geral nº 897 e 899, e na esteira do quanto decidido no julgamento da ADI nº 5.509, com base na métrica estabelecida pela Lei Federal nº 9.873/1999, foi reconhecida a aplicação do prazo quinquenal à prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias submetidas à deliberação dos Tribunal de Contas.

4. Para dar aplicabilidade às teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União – TCU aprovou a Resolução nº 344/2022. Essa norma estabelece os marcos interruptivos e causas de suspensão do prazo prescricional, além de orientar o julgamento da Corte quando verificada a hipótese de prescrição. O texto da resolução foi objeto de debates intensos entre as áreas técnicas da Corte de Contas federal, conforme formalizado no TC 008.702/2022-5 e resumido no Acórdão TCU 2285/2022.

5. Em seu turno, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSP, a partir da Resolução nº 10/2023 – publicada no Diário Oficial em 12/06/2023, conjugada à Ordem Interna SG/GAB nº 07/2023, regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória nos feitos de sua competência – transcurso quinquenal, bem como da prescrição intercorrente – transcurso trienal.

6. Quanto ao momento, a aferição da ocorrência da prescrição, nos termos do Artigo 11 da referida Resolução, pode ser realizada em qualquer fase do processo, de ofício ou por provocação dos interessados, uma vez que se trata de matéria de ordem pública. Veja-se:

> Art. 11. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

7. Impositivo, portanto, reconhecer, de ofício, a prescrição quinquenal no caso em tela, ocorrida, nos termos previstos do art. 2º, caput, da Resolução nº 10/2023.

8. No caso concreto, consumou-se o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos, desde a data do último marco interruptivo, qual seja a intimação da Contratada a respeito do Relatório produzido pela área técnica (31/01/2014 – fls. 346 da peça 28) até o momento presente.

9. Verificada a prescrição, deve ser extinto o presente feito, especialmente com relação aos terceiros interessados. Entretanto, nos termos da deliberação deste Tribunal de Contas no bojo do TC/366/2011, deve ser ponderada a relevância da manutenção dos aspectos declaratórios que podem emergir da análise do quanto processado.

10. Tal entendimento condiz com a versão já aprimorada da normatização do Tribunal de Contas da União a respeito do tema, veja-se:

> Art. 11. Reconhecida pelo Tribunal a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, o processo deverá ser arquivado, ressalvada a hipótese do art. 12.

> Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

11. Da leitura dos autos, observa-se que o Relatório de Auditoria (peças 2 e 9) elenca diversas irregularidades nos aditamentos em análise, sendo as mais relevantes: (i) justificativa técnica para o aditamento baseada em premissas equivocadas; (ii) o aditamento ultrapassou o valor do limite legal de 25%, considerando que o percentual acrescido ao contrato original foi de 166,4%; (iii) ausência de aprovação dos projetos do aditamento por área técnica da Origem; (iv) ausência de verificação se, para os projetos contratados, haveria a necessidade de licenciamento ambiental.

12. Constata-se, assim, a relevância de serem observados tais apontamentos na forma de determinações à Origem, vez que serve à reorientação da atuação da Administração Pública, em que pese a incidência da prescrição no feito.

13. Por fim, observo que o reconhecimento da prescrição em sede processual de controle externo não irradia efeitos para outros procedimentos que extrapolem as suas atribuições/competências, notadamente aqueles conduzidos pelo Ministério Público ou pelo órgão de Origem no sentido de promover medidas necessárias de ressarcimento e para fins de apuração de atos de improbidade – cujas ações de reparação são imprescritíveis, nos termos do Tema 897 do STF – ou criminais.

14. Diante do exposto, CONHEÇO da presente representação e **JULGO EXTINTO O PRESENTE FEITO**, nos termos do art. 13 da Resolução nº 10/2023, DETERMINANDO à Origem que, nos procedimentos futuros: (i) previamente à celebração de aditamentos, forneça os pareceres técnicos com base em premissas fáticas corretas, devidamente comprovadas nos autos do procedimento administrativo respectivo; (ii) observe os limites percentuais estipulados pela legislação de regência para a celebração de termos de aditamento.

DETERMINO, ainda, o envio do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência e sirvam para cumprir as determinações acima.

É como voto, Senhor Presidente.

Ricardo Torres
Conselheiro