JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-010.518.94-60

EMENTA 4º JULGADO

RECURSOS. PFM. VOLUNTÁRIOS. Decisão que julgou irregulares os TAs. SMT. Fornecimento, instalação e manutenção de equipamentos de controle de tráfego. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

EMENTA 3º JULGADO

ANÁLISE. TERMOS ADITIVOS. SMT. Fornecimento, instalação e manutenção de equipamentos de controle de tráfego. TAs 2, 3, 4. REGULARES. Art. 57, II, e § 4º, LF 8.666/93. Limite ultrapassado. TAs 5, 6, 7. IRREGULARES. MULTA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

EMENTA 2º JULGADO

ANÁLISE. TERMO ADITIVO. SMT. Fornecimento, instalação e manutenção de equipamentos de controle de tráfego. ACOLHIDO. Votação unânime.

EMENTA 1º JULGADO

ANÁLISE. CONTRATO. SMT. Fornecimento, instalação e manutenção de equipamentos de controle de tráfego. ACOLHIDO. Votação unânime.

TC's citados: 72.010.516.94-34, 72.006.277.99-66.

4º JULGADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, devolvidos na presente sessão pela Conselheira Mariana P. A. Q. Barbosa, após vista que lhe fora concedida na 2.049ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros Roberto Braguim - Relator, Djalma Donato - Revisor e Edson Simões.

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 de todos os recursos, por preencherem os pressupostos da tempestividade, adequação e interesse, viabilizando, destarte, a invasão do "meritum causae", e, contudo, em negar-lhes provimento, preservando a integralidade do V. Acórdão recorrido.

Participaram do julgamento os Conselheiros Djalma Donato - Revisor, Edson Simões e Mariana P. A. Q. Barbosa.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Rodolfo de Camargo Mancuso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de setembro de 2002.

Antonio Carlos Caruso – Presidente.

Roberto Braguim - Relator.

RELATÓRIO

O V. Acórdão de fls. 789/790 decidiu, à unanimidade, julgar regulares os Termos Aditivos nºs 02/96, 03/96 e 04/97 ao Contrato nº 02/94, celebrado entre a SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES e a empresa MÉTODO ENGENHARIA S/A, e declarar irregulares os Termos Aditivos nºs. 05/97, 06/98 e 07/98, por extrapolarem os limites estatuídos no inciso II do art. 57 e § 4.º da Lei Federal n.º 8.666/93, atualizada pela Lei n.º 8.883/94 e 9.648/98.

Decidiu, também, à unanimidade, aplicar, aos responsáveis, a multa correspondente a 238 UFIRs, por descumprimento à Instrução n.º 01/92 deste Tribunal, e em igual "quantum", por ausência de formalização da suspensão do contrato, e determinar à Origem a instauração do competente procedimento disciplinar contra os implicados.

Neste segmento processual, apelam daquele r. "Decisum", pela ordem, a Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 791/795), a Secretaria Municipal de Transportes (fls. 797/804) e o titular da Pasta, Carlos de Souza Toledo (fls. 807/815), todos postulando sua reforma parcial, para efeito de se reconhecer a regularidade dos aditivos questionados e cancelar-se as multas impostas.

No alentado parecer de fls. 851/866, a Dra. MAGADAR R. C. BRIGUET, falando pela AT-Jurídica, analisa e rebate, percucientemente, todas as críticas feitas ao V. Acórdão hostilizado, opinando, via de conseqüência, pelo improvimento de todos os recursos, com amplo respaldo na respectiva Subchefia (fls. 867/868).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, na intervenção de fls. 872, opina pelo conhecimento e provimento dos recursos dos demais apelantes, por identidade de razões de seu recurso.

Na trilha da AT-Jurídica, foi o posicionamento da Secretaria-Diretoria Geral, conquanto por outros fundamentos (fls. 891/894).

É o relatório abreviado.

VOTO

Conheço de todos os recursos, por preencherem os pressupostos da tempestividade, adequação e interesse, viabilizando, destarte, a invasão do *"meritum causae".*

Os pontos atacados nos recursos podem ser aglutinados e condensados aos seguintes temas de discussão:

a) o contrato celebrado seria de escopo, pois se destinava à execução e entrega de obra certa e determinada, que não poderia ser interrompida nos estágios de andamento;

b) a prorrogação restringiu-se às etapas de execução, conclusão e entrega, e não propriamente do ajuste em si, considerado como um todo;

c) falta de recursos da Municipalidade, acarretando diversas interrupções no cronograma original, que demandaram a formalização de diversos aditivos e o alongamento do prazo inicial;

d) incidência dos princípios da razoabilidade e da convalidação, tendo em vista a consecução do objeto e o pagamento do preço pactuado;

e) ausência de prejuízos à Municipalidade.

Esses, em resumo, os argumentos que nutrem os recursos em exame, embora, nem sempre expostos com clareza e precisão, demandando, por isso, um esforço de compreensão e sintetização.

1. É imperioso afastar, desde logo, a idéia de que se está diante de um contrato de obra certa e determinada, onde o fator preponderante seria a conclusão e entrega do objeto contratual, e não propriamente o prazo de sua execução.

Essa é a tese daqueles que defendem a existência dos contratos meta ou de escopo, figura não encontrável na literatura jurídica, e, sobremaneira, no Direito Administrativo, onde a forma escrita e a determinação temporal são condições de eficácia e validade do negócio jurídico administrativo.

Na verdade, a tipificação dada aos contratos chamados de escopo, que tem por alvo a entrega de obra certa e determinada, é de concepção cerebrina, porque, no sistema da Lei Federal n.º 8.666/93, com suas atualizações, e da Lei Municipal Básica, não há abertura ou espaço para se transformar o contrato determinado em indeterminado, visto que a extrapolação dos limites legais de seu prazo de duração e vigência conduziria, *"a fortiori",* na indeterminação do período restante de sua complementação e entrega.

Outro não pode ser o raciocínio, porquanto se a lei fixou o tempo máximo de duração do ajuste administrativo, não se pode, na lógica jurídica, determinar o que extrapolou ou sobejou aquele interregno temporal.

Na realidade, atingido seu termo fatal, com o transcurso do prazo máximo de vigência admitido pela lei, opera-se, *"pleno juris",* a extinção da avença, ainda que as partes, por absurdo, tenham convencionado, por escrito, sua projeção para além do limite legal.

Isto porque, na justa advertência de HELY LOPES MEIRELLES:

> *'O contrato extinto não se prorroga nem se renova, exigindo novo ajuste para a continuação das obras, serviços ou fornecimentos anteriormente contratados. O que pode ocorrer é a conveniência, para o serviço público, da manutenção das atividades, materiais, equipamentos e pessoal do contratante anterior até a recontratação'* (Direito Administrativo Brasileiro, RT, 16.ª edição, 1991, págs. 210/211).

Bem por isso, o contrato rotulado de escopo, nomenclatura que me parece imprópria, é autêntica mistificação destinada a encobrir as falhas e desacertos de agentes públicos, que teimam em ignorar a lei e em desrespeitar e agredir os postulados básicos da Administração Pública.

E, como foi bem colocado pela autora do erudito parecer de fls. 851/866, o ajuste excogitado não tem a natureza de contrato de obra, como pretendem os recorrentes, uma vez que se trata de contrato misto de fornecimento e de prestação de serviços de instalação e manutenção, consoante as definições dos incisos II e III, do art. 6.º da Lei Federal n.º 8.666/93, *"in verbis":*

> *'II – Serviço – toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem,*

> *operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;*
>
> *III – Compra – toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente'.*

Na realidade, a prestação de serviços de instalação e manutenção, incluindo o fornecimento de material, é o aspecto ou o elemento predominante do objeto contratual, de sorte que a qualificação dada pelo V. Acórdão guerreado ao ajuste, como de prestação de serviços contínuos, é coerente com a natureza de seu objeto.

2. O segundo argumento, *"permissa venia",* resvala a irrazoabilidade, porque a prorrogação admitida pelo § 1.º do art. 57 da Lei n.º 8.666/93 não aumenta ou prolonga o limite máximo de vigência estipulado pela lei. Em outras palavras, o contrato poderá ter suas etapas ou segmentos dilatados, desde que isso esteja perfeitamente previsto no respectivo instrumento ou cronograma de serviços. Porém, as diversas prorrogações, que ocorrerem dentro de seu contexto, não poderão, no seu total, ultrapassar o limite máximo de 60 (sessenta) meses, estabelecido no inciso II do "caput" do artigo sob comento, ressalvada a prorrogação prevista no § 4.º do mesmo texto.

Essa é a única exegese lógica e coerente com o espírito da regra legal e de todo seu sistema normativo, posto que a lei não se interpreta isoladamente, ou, na expressão do Prof. Eros Roberto Grau, *"às tiras", "aos pedaços".*

É o que ensina CARLOS MAXIMILIANO, na interpretação da regra jurídica:

> *'Aplica-se modernamente o processo tradicional, porém com amplitude maior do que a de outrora: atende à conexidade entre as partes do dispositivo, e entre este e outras prescrições da mesma lei, ou de outras leis; bem como à relação entre uma, ou várias normas, e o complexo das idéias dominantes na época. A verdade inteira resulta do contexto, e não de uma parte truncada, quiçá defeituosa, mal redigida; examina-se a norma na íntegra (2), e mais ainda: o Direito todo, referente ao assunto'* (Hermenêutica e Aplicação do Direito, 13.ª edição, pág. 129).

Nem poderia ser diferente, porque o Direito não é feito de textos isolados ou de compartimentos estanques, mas de normas e comandos que se interligam e se interpenetram, formando um arcabouço harmônico de normas gerais, especiais ou específicas.

Sustentar-se o contrário, na aguda observação da culta parecerista da AT-Jurídica, *'seria dar vida autônoma ao parágrafo em questão, equivalendo dizer que contratos administrativos podem vigorar além do prazo contratual previsto originalmente, não se restringindo a qualquer limite de tempo, em total desacordo com a lei, que veda a duração indeterminada dos contratos (§ 3.º do art. 57)'* (fls. 862).

3. O terceiro argumento, na ordem exposta ao longo deste voto, não subsiste a uma análise detida dos fatos e dos elementos informativos e instrutórios do processo. É que a aplicação do disposto no art. 79, § 3.º, da Lei n.º 8.666/93, que prevê a prorrogação automática do cronograma de execução, por igual tempo, no caso de impedimento, paralisação ou suspensão do contrato, demandaria justificativa prévia e motivada da autoridade competente, reconhecendo a ocorrência de qualquer daqueles incidentes de execução, através da lavratura do instrumento formal, subscrito por ambas as partes contratantes, definindo o tempo de paralisação ou suspensão e as responsabilidades decorrentes, posto que o art. 8.º, parágrafo único, daquele Diploma, veda, taxativamente, *'o retardamento imotivado da execução da obra, ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total'.*

Entretanto, como observou, em seu voto, o então Relator do V. Acórdão hostilizado, Conselheiro EDSON SIMÕES, tal formalidade não foi cumprida na espécie analisada, como também a publicação regular do aditamento, determinada pelo art. 61, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93 (fls. 787).

4. Em outro passo, acena-se com a possibilidade de convalidação dos atos praticados, em razão de que os serviços foram prestados e o preço pago.

Esse argumento demanda uma rápida incursão pelo Direito Civil, onde é clássica a divisão das nulidades em absolutas e relativas. As primeiras estão catalogadas no art. 145 do Código Civil, enquanto que as segundas no art. 147 do mesmo Estatuto Legal. Por ora, interessa-nos apenas a análise da segunda categoria, cuja existência, ao que transparece, é defendida pelos recorrentes.

Na lição de CLÓVIS BEVILÁQUA, a nulidade relativa ou anulabilidade refere-se *'a negócios que se acham inquinados de vício capaz de lhes determinar a ineficácia, mas que poderá ser eliminado, restabelecendo-se a sua normalidade'* (Teoria Geral do Direito Civil, pág. 281).

Serão anuláveis os negócios, na exemplificação de MARIA HELENA DINIZ, se: *'a) praticados por pessoa relativamente incapaz (CC, art. 6.º), sem a devida assistência de seus legítimos representantes legais (CC, art. 154); b) viciados por erro, dolo, coação, simulação (RT, 466:95 e 464:97), ou fraude (CC, arts. 86 e 113); e c) a lei assim o declarar, tendo em vista a situação particular em que se encontra determinada pessoa (CC, art. 239)'* (Código Civil Anotado, Saraiva, 1996, pág. 161).

Por essa razão, o ato anulável, diferentemente do nulo, é suscetível de ratificação, desde que respeitados os direitos de terceiros (art. 148). A ratificação, ensina Washington Barros Monteiro, '*é o ato pelo qual se expunge o vício de que ele se ressente'* (Curso de Direito Civil, parte geral, Saraiva, 1966, pág. 280), ou, na revelação de Serpa Lopes, *'o ato jurídico pelo qual uma pessoa faz desaparecer os vícios dos quais se encontra inquinada uma obrigação contra a qual era possível prover-se por via de nulidade ou de rescisão'* (Curso de Direito Civil, Vol. I, pág. 508/509).

Contudo, a despeito de alguns autores admitirem o ato administrativo anulável, o Prof. Hely Lopes Meirelles rejeita veementemente essa categoria no direito administrativo, pela *'impossibilidade de preponderar o interesse privado sobre o público, e não ser admissível a manutenção de atos ilegais, ainda que assim o desejem as partes, porque a isto se opõe a exigência da legalidade administrativa'* (op. cit., pág. 150).

Essa é a melhor doutrina, porque na precisa análise de HENRIQUE DE CARVALHO SIMAS:

> *'Ao agir, a Administração não pode ter sua vontade viciada. A autoridade pública, no exercício da função administrativa, tem de expressar livremente seu pensamento, uma vez que sua atuação extravasa o âmbito das relações privadas. Não pode ficar, assim, a critério do prejudicado pela prática do ato viciado decidir se convém ou não pleitear sua nulidade. Tal nulidade ocorrerá sempre, toda vez que a manifestação da vontade do agente não corresponder ao seu verdadeiro propósito. Daí a vontade viciada do administrador, qualquer que seja o defeito que a atinja, acarretar a invalidade do ato que dela se originou. Deverá esse ato ser desfeito, por nulo e sem nenhum efeito. E o ato administrativo nulo é o que deve ser anulado, por contrariar a lei em torno da qual gravita'* (Manual Elementar de Direito Administrativo, Freitas Bastos, 1974, pág. 174).

E, realmente, não há campo ou espaço para essa modalidade de atos, porque o administrador público tem sua atuação balizada pela lei e pelos princípios que regem a Administração Pública, de sorte que não pode haver convalidação do ato ilegítimo, contaminado pelo vício da ilegalidade, como ocorre no caso em tela, com os instrumentos aditivos nºs. 05/97, 06/98 e 07/98 ao contrato n.º 02/94, firmado com o consórcio dirigido pela MÉTODO ENGENHARIA S/A, o que, aliás, ficou bem explícito no voto do eminente Conselheiro Relator, que alimentou o V. Acórdão atacado.

Bem por isso, a entrega do serviço e o pagamento integral do preço não pode servir de escusa ou escudo para a ilicitude perpetrada, a não ser

com o comprometimento da higidez e eficácia das regras, disposições e princípios administrativos, a que estão submetidos todos os agentes da Administração Pública, mormente seus dirigentes e governantes.

5. Por fim, o derradeiro argumento da sinopse preambular não colhe melhor sorte, pois quando há ofensa à lei e aos princípios básicos da legalidade, da publicidade e da moralidade, o dano ao interesse público sempre existe, ainda que se encontre ou permaneça no seu estado potencial ou virtual.

Nem me parece correta ou razoável a avaliação de que inocorreram prejuízos ao Erário Municipal, uma vez que não foi realizado, no curso da avença aditada, novo processo seletivo, para possibilitar um cotejo ou comparação com os preços então praticados.

De acrescentar, ainda, por relevante, o fato de que o ajuste foi celebrado na vigência do "Plano Real", implantado pela Medida Provisória n.º 542/94, convertido na Lei n.º 9.069/95, quando já se notava a queda gradual dos preços de bens e serviços, em razão da competitividade reinante e do aumento da oferta e conseqüente redução da procura, em todas as áreas das atividades humanas, sobretudo, apenas para exemplificar, no mercado imobiliário e de informática.

São fatores ou circunstâncias que não podem ser ignorados ou desprezados no exame do caso concreto.

Assim, como demonstrado, com amplo respaldo no parecer da AT-Jurídica e na lição da doutrina, nenhum dos argumentos, analisados e discutidos ao longo deste voto, abalaram os firmes e sólidos fundamentos jurídicos da r. Decisão guerreada, que, por isso, deve ser preservada na sua integralidade, com o IMPROVIMENTO de todos os apelos.

3º JULGADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do processo TC 10.518.94-60, do qual é Relator o Conselheiro Edson Simões.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regulares os Termos Aditivos 2º/96, 3º/96 e 4º/97 ao Contrato 2/94, bem assim em julgar irregulares os Termos Aditivos 5º/97, 6º/98 e 7º/98 ao referido contrato, por terem ultrapassado o limite determinado no inciso II do artigo 57 e parágrafo 4º, da Lei Federal 8.666/93, atualizada pelas Leis 8.883/94 e 9.648 de 27/05/98.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, à vista do não-cumprimento da determinação contida nas Instruções 1/92, alterada pela Resolução 4/96, em aplicar, com fundamento no artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 133 do Regimento Interno desta Corte de Contas, a multa de 238 UFIRs aos responsáveis, à época dos fatos, pelos mencionados termos aditivos.

ACORDAM, outrossim, à unanimidade, no que tange à não-formalização da suspensão do Contrato 2/94, em aplicar, ao responsável à época do fato, a multa de 238 UFIRs, com fundamento no artigo 52, inciso II, combinado com o inciso XIII do artigo 19 da Lei Municipal 9.167/80.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a remessa de cópia do presente julgado à Origem, para que instaure o procedimento disciplinar cabível, visando à apuração das responsabilidades funcionais, com a averiguação dos nomes dos infratores e levantamento de eventuais prejuízos ao Erário.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar a remessa, após o trânsito em julgado, de cópia desta decisão à Egrégia Câmara Municipal de São Paulo, para ciência e providências que julgar cabíveis.

Participaram do julgamento os Conselheiros Roberto Braguim - Revisor, Antonio Carlos Caruso e o Conselheiro Substituto Djalma Donato.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Substituto Francisco Collet e Silva.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de fevereiro de 2000.

Walter Abrahão – Presidente.

Edson Simões - Relator.

RELATÓRIO

Cuida o presente processo da análise dos Termos Aditivos 2, 3, 4, 5, 6 e 7, derivados do Contrato 2/94 celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Transportes com a empresa Método Engenharia S/A, líder do Consórcio composto da mesma e das empresas Autotrol S/A Comercial, Industrial, Agropecuária, Financeira e Imobiliária, Sociedade Nacional de Processamento de Dados S/A e Peek Traffic Limited, tendo por objeto o fornecimento, instalação e manutenção de equipamentos de controle de tráfego.

O contrato e primeiro termo aditivo foram aprovados por esta Corte de Contas (fls. 106 e 199).

O Departamento de Auditoria I, ao analisar os demais termos aditivos, considerou regulares os de números 2, 3 e 4, com ressalva quanto ao descumprimento das Instruções 1/92, ou seja, com remessa intempestiva a este Tribunal de documentação.

No entanto, considerou irregulares os Termos Aditivos 5, 6 e 7, por infringência ao artigo 71 da Lei Municipal 10.544/88, face à extrapolação do prazo de 5 (cinco) anos e ainda pela intempestividade de remessa da documentação a esta Corte de Contas (fls. 647/661).

Instada a se pronunciar, a Assessoria Técnica Jurídica se manifestou pela irregularidade dos Termos Aditivos 5, 6 e 7, face à infringência do artigo 71 da Lei Municipal 10.544/88, ressaltando, ainda, a intempestividade de remessa de documentos a este Tribunal. Aconselhou, ainda, o sobrestamento dos efeitos do contrato, pelo tempo necessário à completa investigação quanto ao assinalado no processo, a fim de que a Origem se justificasse (fls. 663/670).

Após justificativa da Origem, a Assessoria Técnica Jurídica voltou a se manifestar, desta vez alegando que, apesar de a Origem ter deixado de proceder à formalização da suspensão do contrato, caracterizando insofismável infringência, deixou que os prazos dos termos aditivos ultrapassassem o limite de 5 (cinco) anos.

No entanto, admitiu que tal infringência pudesse ser relevada, com base no princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, o qual prevê que a Administração empregue meios econômicos e eficazes para que se chegue a um melhor resultado, evitando, assim, danos ao Poder Público (fls. 731/736).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, alegando que a motivação da Origem consistiu no atendimento de relevante interesse público, como era a instalação de sinais semafóricos em cruzamentos de grande fluxo de veículos, propôs o acolhimento dos contratos, deixando ao critério da Corte a adoção de recomendações alvitradas pela Assessoria Técnica Jurídica, com relação à intempestividade de remessa de documentos (fls. 755/757).

A Secretaria-Diretoria Geral, equacionando as manifestações antecedentes, concluiu que, com relação aos três primeiros termos aditivos nada havia a acrescentar, pelo que acompanhava os Órgãos Técnicos desta Corte.

No tocante aos termos aditivos tidos por irregulares, pela extrapolação do prazo máximo de vigência dos ajustes, alegou, com base na análise do inciso II, do artigo 57 da Lei Federal 8.666/93:

'Consoante se pode constatar, por seu exame, que, somente em relação à prestação de serviços de forma continuada, fixou o citado diploma legal, em seu artigo 57, inciso II, o prazo de vigência de 60 (sessenta) meses, silenciando quanto aos demais ajustes.'

Reforça ainda sua manifestação, com a alegação de que tal situação poderia ser enquadrada no conceito dos denominados Contratos de Escopo, em que a sua duração dependeria não do singelo decurso do tempo que se convencione, mas da cabal conclusão de uma obra, da integral ultimação de um serviço ou da completa efetivação de um fornecimento.

Concluiu, manifestando-se na mesma linha da Assessoria Técnica Jurídica, ou seja, pela convalidação dos ajustes examinados e seus acolhimentos, propondo, ainda, a relevação da impropriedade consistente no atraso de documentos, tendo em vista que os agentes públicos responsáveis pela remessa não agiram com dolo ou má-fé, não implicando em prejuízo ao Erário (fls. 759/766).

É o relatório.

VOTO

Salienta-se que *o prazo de vigência de contratos para a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, nos termos do artigo 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93, pode, desde que haja previsão no instrumento convocatório do certame e respectivo contrato, ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, observado o limite máximo de sessenta meses. Tal prazo ainda poderá ser estendido em mais doze meses, em caráter excepcional, com fundamento no parágrafo 4º do mesmo artigo.*

Entendo que os prazos de duração dos contratos devem ser os fixados no edital e não podem ser modificados, a não ser mediante reabertura do prazo, nos termos que a lei permitir. E, uma vez celebrado o contrato, a regra a ser observada é a constante do edital que lhe serviu de baliza. Admitir o contrário significa postergar normas que fazem do edital a lei interna do certame.

O prazo fixado no contrato é da maior relevância para efeito da composição dos preços ofertados. Trata-se de dado fundamental para a fixação da denominada equação econômico-financeira do contrato, razão pela qual os prazos de vigência dos contratos já assinados devem ser rigorosamente observados.

O inciso II, do artigo 57 da Lei Federal 8.666/93 fixa, expressamente, o prazo máximo de vigência em 60 (sessenta) meses. A esse limite devem se conformar os contratos já assinados que, eventualmente, estejam possibilitando prazos maiores. Somente assim, estará garantida a eficácia do supracitado artigo 57.

Destarte, a Origem, quando dimensionou, no ato convocatório do certame, o prazo de vigência do contrato, sabia que não poderia extrapolar o limite de sessenta meses, favorecida apenas com a situação excepcional da prorrogação prevista no parágrafo 4º, do artigo 57 da Lei Federal 8.666/93, com alterações. Portanto, com a ocorrência dos fatos, alheios ou não a sua vontade, que acarretaram a suspensão dos contratos, deveria ter tomado as providências que fossem necessárias para evitar a infringência da lei.

Outrossim, apesar da complexidade e sutilezas que envolveram a situação sob exame, convém lembrar que o princípio da legalidade, na sua aplicação aos particulares, traduz-se em que *'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'*, no entanto, no que toca à Administração Pública, seus órgãos e agentes, esse princípio tem significado simétrico, ou seja, *'só se pode fazer aquilo que a lei autorizar ou determinar.'*

O regime jurídico imposto pela Lei Federal 8.666/93 permite a prorrogação do prazo de vigência em algumas espécies de contratos. Assim é que o artigo 57, em seu inciso II, permite que os contratos que visem à prestação de serviços contínuos sejam prorrogados por igual e sucessivos períodos até o limite de 60 (sessenta) meses, permitindo, ainda, a excepcionalidade expressa no parágrafo 4º, do mesmo artigo.

Assim, é obrigação da Administração, quando pretender valer-se das prorrogações permitidas por lei, além de admiti-las no ato convocatório, adotar a modalidade de licitação pertinente ao custo total da contratação, que será computado à vista dos valores relativos ao prazo inicial mais os decorrentes das prorrogações que desejar, sob pena de burla à lei, mais especificamente, à modalidade legal determinada pelo artigo 23, da Lei Federal 8.666/93.

Ora, partindo do pressuposto de que o edital e, conseqüentemente, o Contrato 2/94, foram enquadrados adequadamente no inciso II, do artigo 57 da Lei Federal 8.666/93, eis que o contrato e o Termo Aditivo 1 (um) foram julgados regulares por esta Corte de Contas, os termos aditivos devem, obrigatoriamente, ficar submetidos à mesma determinação legal.

Aliás, nem poderia ser de outra maneira, uma vez que, em nenhum momento a lei autoriza que outras modalidades de contratos administrativos possam ser prorrogados, quiçá ultrapassarem o limite legal previsto no inciso II do artigo 57 e parágrafo 4º, da Lei Federal 8.666/93 e suas alterações.

Dessa forma, entendo fora de cogitação a pretensão de excluir os termos aditivos que ultrapassaram o limite legal de 60 (sessenta) meses das exigências do inciso II do artigo 57 e parágrafo 4º, da Lei Federal 8.666/93, com fundamento no princípio da eficiência.

Em se considerando que a Administração Pública tem o dever vocacionado à realização do bem comum, operacionalizando o interesse

público manifesto nas necessidades da sociedade, em detrimento dos interesses meramente individuais, é a ela garantida uma gama de poderes prevalescentes à esfera privada. Para propiciar o bem de todos, o exercício da atividade administrativa requer atributos e prerrogativas especiais, daí a aplicação do princípio da eficiência.

No entanto, tal princípio jamais e em qualquer momento pode afrontar lei objetiva.

Inaceitável, ainda, que os termos aditivos que ultrapassaram o limite legal previsto no inciso II do artigo 57 e parágrafo 4º, da Lei Federal 8.666/93, com alterações se enquadram na tese de Contrato de Escopo, que é contrato cuja duração dependeria não do singelo decurso do tempo que se convencione, mas da cabal conclusão de uma obra, da integral ultimação de um serviço ou da completa efetivação de um fornecimento, como entendeu a Secretaria-Diretoria Geral, eis que, para tanto, não existe previsão legal.

Com relação à não-formalização da suspensão do Contrato 2/94, entendo que:

Os contratos, de um modo geral, submetem-se ao princípio da *"força vinculante das convenções".* A regra é, portanto, a inalterabilidade dos contratos, inclusive os administrativos, ressalvado, unicamente, o disposto nos artigos 58 e 65 da Lei Federal 8.666/93.

Por esse motivo, era imprescindível que a suspensão do contrato fosse formalizada, como o foi, inicialmente, a própria relação negocial, o que lhe imprimiria a necessária seriedade e viabilizaria a fiscalização do ato administrativo por esta Corte de Contas.

Assim sendo, a cada nova prorrogação que correspondeu a um termo aditivo, devidamente formalizado, salvo as exceções expressamente apontadas no parágrafo 8º, do artigo 65 da Lei 8.666/93, porque não caracterizam, propriamente, alteração contratual. Outrossim, devia a Origem, ainda, realizar a correspondente publicação na imprensa oficial, nos termos do parágrafo único do artigo 61 da mesma lei, não sendo, portanto, suficiente para sua validade e eficácia a mera previsão contratual.

Isto posto, julgo regulares os Termos Aditivos 2, 3 e 4 ao Contrato 2/94, celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Transportes, com a empresa Método Engenharia S/A, líder do Consórcio composto da mesma e das empresas Autotrol S/A Comercial, Industrial, Agropecuária, Financeira e Imobiliária, Sociedade Nacional de Processamento de Dados S/A e Peek Traffic Limited, tendo por objeto o fornecimento, instalação e manutenção de equipamentos de controle de tráfego.

No entanto, tendo em vista o não-cumprimento do disposto nas Instruções 1/92, alterada pela Resolução 4/96, aplico a multa de 238 UFIRs (duzentas e trinta e oito Unidades Fiscais de Referência) aos responsáveis, à

época dos fatos, com fundamento no artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 133 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

No que tange à não-formalização da suspensão do Contrato 2/94, aplico a multa de 238 UFIRs (duzentas e trinta e oito Unidades Fiscais de Referência) ao responsável à época do fato, com fundamento no artigo 52, inciso II, combinado com o inciso XIII, do artigo 19 da Lei Municipal 9.167/80.

Por outro lado, julgo irregulares os Termos Aditivos 5, 6 e 7 ao referido Contrato 2/94, celebrados com a mesma parte, por terem ultrapassado o limite determinado no inciso II do artigo 57 e parágrafo 4º, da Lei Federal 8.666/93.

No que tange ao não-cumprimento da determinação contida nas Instruções 1/92, alterada pela Resolução 4/96, pelos referidos termos aditivos, aplico a multa de 238 UFIRs (duzentas e trinta e oito Unidades Fiscais de Referência) aos responsáveis à época dos fatos, com fundamento no artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 133 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Determino, ainda:

- a remessa de cópia do presente julgado à Origem para que instaure o procedimento disciplinar cabível, para apuração das responsabilidades funcionais, com apuração dos nomes dos infratores e levantamento de eventuais prejuízos ao Erário e,

- após trânsito em julgado, a remessa de cópia do presente à Câmara Municipal de São Paulo, para ciência e providências que julgar cabíveis.

2º JULGADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do processo TC nº 72-010.518.94-60, do qual é Relator o Conselheiro Eurípedes Sales.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, em acolher o aditamento.

Participaram do julgamento os Conselheiros Planet Buarque – Revisor, Antonio Carlos Caruso e Walter Abrahão.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda “ad hoc” Renato Tufi Salim.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de dezembro de 1995.

Francisco Gimenez – Presidente.

Eurípedes Sales – Relator.

1º JULGADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do processo TC nº 72-010.518.94-60, do qual é Relator o Conselheiro Eurípedes Sales.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, em acolher o ajuste.

Participaram do julgamento os Conselheiros Planet Buarque – Revisor, Antonio Carlos Caruso e Walter Abrahão.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Rodolfo de Camargo Mancuso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de fevereiro de 1995.

Francisco Gimenez – Presidente.

Eurípedes Sales – Relator.