

PROCESSO nº 05621/13

Pedido de Reconsideração à Deliberação nº 30468/2009

Prefeitura Municipal de Camaçari

Exercício Financeiro: 2008

(Processo nº 30468/09)

Gestor: Luiz Carlos Caetano, ex-Prefeito

Relator: Cons. Paolo Marconi

RELATÓRIO/VOTO

Em sessão realizada em 03 de abril do corrente ano, este Tribunal deliberou sobre o Termo de Ocorrência lavrado pela 1ª Coordenadoria de Controle Externo - CCE, contra o Prefeito de **Camaçari**, Sr. **Luiz Carlos Caetano**, exercício financeiro de 2008, decidindo pelo seu **conhecimento e procedência parcial**, posto que constatadas na instrução do mencionado processo administrativo as seguintes irregularidades:

- ✦ sucessivas prorrogações dos prazos originalmente fixados, com alterações nos preços, através de termos aditivos, em infringência ao art. 57, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos;
- ✦ antecipação da realização dos termos aditivos, visando a prorrogação antecipada dos prazos, com excessiva antecedência o que, juntamente com as alterações de valores, implicaram no aumento do preço dos contratos que ultrapassa os limites legais.

Por esses motivos, aplicou-se ao Gestor, Sr. Luiz Carlos Caetano, com base no art. 71, inciso II, da mesma Lei Complementar, multa de **R\$ 20.000,00** (vinte mil reais), constando ainda do decisório a determinação à Assessoria Jurídica deste Tribunal de Contas para formular representação ao Ministério Público do Estado da Bahia, para as providências que entendesse cabíveis.

Inconformado com a decisão, o Gestor ingressou tempestivamente com Pedido de Reconsideração, protocolado neste Tribunal sob o nº 05621/13, anexado às fls. 670/687, alegando em suas razões de recurso que a matéria aqui tratada *“por se tratar de conceitos jurídicos indeterminados, dado a interpretação conferida a dispositivos em questão pela Administração, evidente que esta*

atendeu aos preceitos legais aplicáveis ao caso do contrato e termos aditivos em questão, notadamente ao que tange ao inciso II, do art. 57. Nesse sentido, através da análise das finalidades da norma pertinente e do sistema normativo pátrio, e considerando a tábua axiológica consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil, apresentaremos argumentos que demonstrarão a legalidade dos atos administrativos expressados no contrato e aditivos em questão”.

Em seguida o Recorrente faz uma breve explanação sobre o conceito de serviços contínuos e sobre a antecipação de prazo, transcrevendo inclusive *ipsis litteris* longos trechos das oito defesas carreadas aos autos, sem apresentar quaisquer documentos ou fatos novos.

Alega ele, reprisando o que já dissera na defesa oferecida em primeira instância, que o inciso II e o § 1º, do art. 57, da Lei federal nº 8.666/93 asseguram a prorrogação do prazo dos serviços continuados, bem como a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, que os objetos questionados são serviços de manutenção, portanto enquadrados nos dispositivos legais antes mencionados e quanto à previsão de fornecimento de materiais aduz que é necessário ao desenvolvimento do serviço contratado.

Sustenta também que o exaurimento dos recursos antes do termo final do contrato levou a Administração a optar pela antecipação da renovação do contrato por “*não haver impedimento legal a citada antecipação, isso em razão da possibilidade dos contratos de prestação continuada poderem ter qualquer prazo, desde que menor que sessenta meses*”, afirmando ainda que “*... em observância ao quanto determinado na parte final do inciso II, do art. 57, os valores previstos no contrato original, guardada a sua proporcionalidade, serão mantidos na prorrogação.*”

Conclui o Recorrente que “*diante das argumentações acima postas, as quais revelam terem sido atendidas as determinações legais aos aditivos ressaltados no presente processo, data venia, entendemos que o presente Termo de Ocorrência merece ser reconsiderado por Vossa Excelência, para desta vez, ser considerado improcedente*”.

Requer ao final a descaracterização dos fatos tidos como irregulares “*já que o que aqui se evidenciou foi uma ação lógica e racional que tutela o interesse a ser atendido pelo Município de Camaçari*”, a anulação da multa aplicada ou sua redução

proporcionalmente às ressalvas remanescentes e a exclusão de determinação de formulação de representação ao Ministério Público Estadual.

É o relatório.

VOTO

Esta Relatoria submeteu, mais uma vez, o presente Pedido de Reconsideração à análise da Assessoria Jurídica deste Tribunal - AJU, nos termos do despacho lavrado às fls. 455, tendo em vista que a argumentação exposta no recurso, a exemplo da defesa produzida quando do julgamento em primeira instância, suscita questões eminentemente de ordem jurídica, que no entendimento do Recorrente justificaria aquelas práticas questionadas, merecendo que sejam transcritas as conclusões oferecidas no opinativo lançado às fls. 456/459, por suas apropriadas e judiciosas colocações.

“Importa salientar que para que a reconsideração seja provida, o recorrente deve apontar engano ou omissão no decisório desta Corte. Assim dispõe o parágrafo único do art. 88 da Lei Complementar nº 06/91, *in verbis*:

“Art. 88- (...)

Parágrafo Único – Poderá ser provido o pedido de reconsideração quando se constatar engano ou omissão nos pronunciamentos do Tribunal de Contas dos Municípios.”

Deste modo, para que se acolha sua irrisignação, o gestor fica condicionado a trazer aos autos argumentos plausíveis, bem como fatos novos que atestem o engano ou omissão do pronunciamento deste Tribunal.

Não é o que ocorre no caso em tela. As alegações do ex-Prefeito não devem prosperar, vejamos o por quê:

Em sua peça recursal o Chefe do Executivo da época em que ocorreram os fatos apresenta os mesmos argumentos dos 08 (oito) contraditórios acostados aos autos, concluindo, por fim, que o que se evidenciou foi “*uma ação lógica e racional que tutela o interesse a ser atendido pelo Município*”. Tal situação permite-nos ratificar, em sua inteireza, o Parecer TOC – 2023/12, desta AJU.

Embora exaustivamente discutida no presente processo a definição de serviço contínuo, permitimo-nos trasladar conceitos doutrinários sobre o tema, a fim de maior clareza dos acontecimentos:

Recorrendo, mais uma vez, a Marçal Justen Filho, na obra “*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*”, 11ª edição, Editora Dialética, 2005, p. 504, temos que “*A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.*”

Serviços continuados são aqueles, pela sua natureza de indispensabilidade e de essencialidade para a manutenção dos serviços públicos, exercidos durante todo o tempo da contratação, ou então aqueles exercidos **sem predeterminação dos momentos, porém postos à disposição do contratante a todo tempo em regime de prontidão ou sobreaviso, e que correspondem sempre a necessidades permanentes, e nesse sentido estáveis, da Administração.** Em geral questiona-se quem os prestará, mas não se serão ou não prestados, pois que isso é inquestionável.

Diferenciam-se dos demais serviços não continuados porque estes em geral se dividem em fases, etapas ou partes, ou então correspondem a um propósito predeterminado e objetivamente limitado, com início, meio e fim, enquanto que os serviços continuados são prestados sem essa limitação de objeto.

Desse modo, por exemplo, o serviço de pintura de um prédio não pode ser tido como contínuo, pois que corresponde a um escopo que, concluído, dispensa o serviço até não se imaginar quando, eliminando por completo a necessidade que existia do serviço, até data incerta no futuro.

Os objetos das prorrogações questionadas, incluem OBRAS que ocorrem por etapas, fases ou módulos. Tais obras não são, durante todo esse tempo, realizadas de modo ininterrupto, mas na medida em que se fazem necessárias, não sendo, portanto, como bem ressaltou o diligente servidor do TCM, serviços de prestação continuada.

Trazemos outra vez à memória, a definição de obra constante do inciso I, do art. 6º da lei nº 8.666/93 e as suas 04 (quatro) modalidades defendidas pelo ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles:

- OBRA - “*toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta*”.
- Modalidade de obra:
 - ⤴ equipamento urbano (ruas, praças, estádios, monumentos, calçamento e canalizações, redes de energia elétrica e de comunicação, viadutos, túneis, metrô e demais melhoramentos na cidade);
 - ⤴ equipamento administrativo (instalação e aparelhamento para o serviço administrativo interno em geral);
 - ⤴ empreendimento de utilidade pública (ferrovias, rodovias, pontes, portos aeroportos, canais, obras de saneamento, represas e demais construções de interesse coletivo);
 - ⤴ edifícios públicos (sedes de governo, repartições públicas, escolas, presídios, etc).

Claro está que as mencionadas obras decorrem de planejamento estimado a ser praticado durante o exercício, não se enquadrando, pois, no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, que cuida de serviços de prestação continuada.

Quanto à prorrogação dos contratos que ainda estavam em vigor, o ex-Prefeito admitiu nos contraditórios apresentados, que o motivo da excessiva antecedência deu-se pelo fato de que os recursos se exauriram ANTES do término das avenças. Deste modo, a renovação ocorreu por “*não haver impedimento legal a citada antecipação, isso em razão da possibilidade dos contratos de prestação continuada poderem ter qualquer prazo, desde que menor que sessenta meses*”. Essas alegações são repetidas integralmente na peça recursal.

A norma legal admite a prorrogação dos contrato referentes à prestação de serviço continuado até o prazo de 60 (sessenta) meses, visando obter preços e condições mais vantajosas para a Administração. O que não se aplica ao caso em tela.

Entende-se do texto antes mencionado que a alteração dos valores pactuados somente ocorreria, caso, excepcionalmente, o objeto do contrato ultrapassasse 12 (doze) meses, ou em caso de aumento ou supressão previstos no §1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93.

A multicitada Lei de Licitações e Contratos - LLC condiciona a validade das prorrogações ao fato de que as mesmas sejam **sucessivas** (art. 57, II), vale dizer, “*pressupõe a existência de coisa idêntica anterior, que se substitui por outra posterior*” (PLACIDO E SILVA – vol. IV, pág. 290). Deste modo, claro está que as prorrogações DEVEM OCORRER UMA APÓS OUTRA, SEM SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE, haja vista não se prorrogar contrato exaurido ou que ainda não foi concluído.

Da documentação apresentada nos autos, vimos que todos os instrumentos contratuais foram renovados muito ANTES do seu término e tiveram reajustes de preços que, somados durante o período de execução dos objetos, ultrapassam todos os limites legais permitidos.

Assim, não procede o argumento de antecipação do termo aditivo para evitar o esgotamento de recursos. O que se observa é, mais uma vez, no mínimo, uma falta de planejamento que implicou no descontrole de termos aditivos de prazo e valores, resultando na irregularidade ressaltada.

Neste sentido, percebe-se claro dano ao erário, na medida em que se promoveu prorrogações sem embasamento legal e que oneraram em demasia os contratos originais.

Pelo exposto, opinamos pelo conhecimento da peça recursal e em seu mérito seja negado provimento do pedido, em face da ausência de fato novo, como

dispõe o parágrafo único, do art. 88, da Lei Complementar nº 06/91.

É o parecer”

Esta Relatoria acolhe in totum as judiciosas colocações acima transcritas, da lavra da Dr^a Maria da Conceição Castellucci Guimarães, notória especialista em licitações e contratos administrativos.

Como se disse no Ato recorrido e que ora se reitera, está suficientemente demonstrado na instrução processual a ocorrência de procedimentos administrativos de todo defesos na Lei de Licitações e Contrato, desde quando não se tratou inequivocamente de serviços de prestação continuada, como insistentemente sustentou o Gestor em sua defesa e agora em suas razões de recurso

As sucessivas prorrogações contratuais dos pactos originalmente celebrados com as oito empresas destacadas no introito deste pronunciamento, não somente dos prazos originalmente fixados como também dos preços, cujos aditamentos superaram a cifra de **R\$ 31.000.000,00** somente no exercício de 2008, montante que extrapola o legalmente permitido, sem dúvida que não atenderam às formalidades legais para sua realização, com flagrante fuga à licitação na modalidade adequada.

Também demonstrou-se serem ilegais e conseqüentemente danosas à Administração as sucessivas prorrogações antecipadas dos prazos originalmente pactuados nos contratos ou aditivos firmados, alguns inclusive com majoração do preço, a exemplo do contrato feito com a Sativa Engenharia Ltda, celebrada em 24/06/2006 pelo prazo de 36 meses, e que nove meses antes do seu término foi prorrogado por mais tempo, com alteração do preço; e com a Preconserv Serviços Elétricos e Construções Ltda, contemplada com um termo aditivo seis meses antes de findo o prazo contratual, sem justificativa plausível.

Desta forma, em face da insubsistência das alegações, aliada à ausência de prova em contrário, o voto desta Relatoria é no sentido de se **negar provimento ao recurso**, mantendo-se em sua íntegra a Deliberação nº 30468/2009 que julgou pelo **conhecimento** do presente Termo de Ocorrência e pela sua **procedência parcial**, com fundamento no art. 1º, inciso XX, da Lei Complementar nº



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

06/91, c/c o art. 10, § 2º, da Resolução TCM nº 1.225/06, mantendo-se a multa de **R\$ 20.000,00** (vinte mil reais) aplicada ao Gestor.

Também fica mantida a determinação à Assessoria Jurídica - AJU deste Tribunal de Contas no sentido de formular representação ao Ministério Público do Estado da Bahia, para as providências que entender cabíveis.

Ciência ao interessado.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 06 de junho de 2013.

Cons. **Paolo Marconi**
Relator