CONTRATO ADMINISTRATIVO — REVISÃO, PRORROGAÇÃO E ADITAMENTO — REGISTRO

— Interpretação do art. 775 do Reg. da Contabilidade Pública da União (Dec. n.º 15.783, de 8-11-22).

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

PROCESSO N.º 30.947-48

Ofício n.º 5.576, de 1 de dezembro de 1948, da Secretaria Geral de Saúde, contrato n.º 37, firmado entre a Prefeitura do Distrito Federal e Emprêsa Construtora Gusmão Dourado Baldassini S. A.

O Tribunal aprovou as conclusões do parecer da Procuradoria, e converteu o julgamento em diligência;

1.º Para que se complete o sêlo a que se refere a informação de fls. 6 verso;

2.º para que o Corpo Instrutivo informe se o empenho de fôlhas se acha devidamente relacionado.

PARECER DA PROCURADORIA

Não será possível, tanto quanto a experiência e a relativa autoridade de que dispomos nos forçam a concluir, conceituar uma expressão justa e capaz de amparar as hipóteses, em se tratando da validade das prorrogações de prazo dos contratos administrativos, tal como seria de desejar nos têrmos da consulta do ilustre Ministro Pedro Firmeza.

Não vem de molde analisar a natureza do contrato em geral, em se levando em conta que "quando o Estado funciona como pessoa civil, contratando com um particular a respeito de um direito individual, sujeita-se, como qualquer cidadão à lei privada e ao poder judiciário". (*Amaro Cavalcânti*, Responsabilidade Civil do Estado, pág. 529).

A lei Orgânica do Distrito Federal, art. 20, n.º II, letra *a*, e n.º V dispõe que ao Tribunal compete: efetuar o

registro prévio ou posterior dos contratos, ajustes, acôrdos ou quaisquer atos que derem origem a despesas, bem *como a previsão ou prorrogação dêsses atos;* e também examinar os contratos que interessarem à receita, etc., ordenando o respectivo registro, *se os mesmos se conformarem com as exigências legais* (os grifos são nossos).

Dos dispositivos citados verifica-se desde logo, que estão previstas e, portanto, admitidas legalmente:

AS REVISÕES E PRORROGAÇÕES DOS CONTRATOS

Mas, dessa afirmação temos a examinar as hipóteses formuladas na consulta: se todos êsses atos da administração se enquadram na sua competência, e, como daí não há fugir, quais as limitações a esses atos e as exigências da lei para que tenham validade e se imponham como atos jurídicos para obrigar os contratantes a cumprí-los.

Não é possível determinar um padrão que facilitasse o julgamento de cada caso, e depois reuní-los em grupos, por seus característicos essenciais e suas diferenças especificadas.

Os contratos são os mais complexos nos efeitos para criar obrigações, e ocupam um vasto campo de hipóteses na doutrina, na jurisprudência e na prática. Dependentes do acôrdo de vontades, e sujeitos ao dinamismo, por assim dizer, da vida atual, onde os problemas dos preços, da aquisição dos materiais e da ingerência e da aplicação, nem sempre equilibradas, das leis do trabalho, transtornam as regras conhecidas, os contratos perderam aquela estrutura clássica em que os grandes mestres e sábios legisladores os traçaram e animaram.

Quem se der ao esfôrço de combinar os serviços públicos com os regulamentos, chegará à conclusão de ser impossível estatuir regras categóricas para as hipóteses em aprêço, porque surge da ligação anterior e da regra substancial das garantias dos contratantes, e das emergências dos fatos êsse desconcerto fundamental das previsões, a imposição imediata de medidas não contempladas no texto de contrato. No próprio Código de Contabilidade se lê: "Não pode ser alterada a duração dos contratos já celebrados quando estiverem em curso de execução", portanto, só depois do prazo extintivo, prorrogação que seria feita para alteração de prazo, ou de preços, alteração de tabelamento, previsão adotada nas concorrências, etc., teria oportunidade. Diga-se, de passagem, que a remissão contida ao final citado do art. 777, nada tem que ver com a disposição ora mencionada. Mas, êste dispositivo de mera interpretação cria um critério oposto ao adotado.

O que vem a ser um têrmo aditivo ? Uma alteração ou alteração ao contrato firmado em têrmo anterior e já registrado.

Se findo o prazo contido no têrmo a que se quer *aditar*, mas, não findos os serviços contratados, se perduram as obrigações de recebimento dos serviços e do dever do pagamento, tudo conforme o interêsse justo e equitativo dos serviços públicos e com as ordens e mandamentos da autoridade competente, não vemos como se argüir de nulo o contrato que se renova, e impugna o ato administrativo, têrmo aditivo para completação dêsses serviços, cuja execução está condicionada ao contrato inicial.

Queremos frisar, sem receio de êrro, que o egrégio Tribunal tem conduzido os julgamentos dos têrmos aditivos para prorrogação dos contratos, nos diversos casos, com o critério da oportunidade para cada circunstância, sem a rigidez descabida dos preceitos gerais aplicáveis, ampliando, em bem das partes, os casos merecedores de atenção e justiça.

Parece-nos que o sistema seguido será o melhor, mesmo porque não queremos nem de longe levantar dúvidas contra direito líquido, para não dizer adquirido, denunciando contratantes de

boa fé e a Administração, à qual não se pode atribuir expedientes de atos ilícitos.

Para se determinar a natureza do têrmo aditivo, parece-nos estarmos certos afirmando que nada mais é do que o recurso legal de que dispõe a Administração para evitar seja onerada a Fazenda Pública, pela alegação em juízo competente das faltas em que incorre na prestação pela qual está ou esteve obrigada.

E asim nos expressamos porque é lição corrente a que o grande mestre *Amaro Cavalcânti* deu aos casos submetidos à justiça. E' o seguinte o seu ensinamento: "Não assiste ao Govêrno o direito de declarar, por ato seu, a rescisão ou caducidade do contracto, em que é parte porque seria arrogar-se a atribuição estranha de ser parte e juiz ao mesmo tempo, isto é juiz do próprio ato; conseguintemente, se o fizer, o Estado será responsável pelos danos resultantes a outra parte contratante" (*Amaro Cavalcânti*, Responsabilidade civil do Estado, pág. 532).

O Código de Contabilidade, nas disposições aplicáveis aos contratos — arts. 775 § 1.º e seguintes — estabelece as normas para a lavratura dos contratos pela Administração, mas, naquilo em que colide com o direito civil não há senão recorrer às regras estabelecidas e interpretativas com que Clovis Beviláqua comentou o art. 1.090 do Código Civil (*Clovis Beviláqua*, Comentários Código Civil, vol. 4).

Tomando-se em consideração o que dispõe o art. 66 § 9.º da Resolução n.º 6 de 3 de junho de 1938, mandando observar, quanto aos contratos submetidos ao Tribunal, as cláusulas previstas no art. 775 § 1.º, letras *a*, *b*, *c*, *d* e *e* do Código de Contabilidade Pública, nós teríamos de examinar as prorrogações nos têrmos da referida lei. Entretanto, examinados todos êsses dispositivos legais, de acôrdo com o que se encontra a respeito no sistema do nosso direito civil parece-nos aceitável, em linhas gerais, estabelecer os seguintes princípios, não atentórios aos direitos dos contratantes e subordinados à contingência de cada caso em julgamento:

1.º — Se o pedido de prorrogação foi formulado e o têrmo aditivo lavrado no prazo de duração do contrato, parece-nos que o registro não deve ser negado;

2.º — Se ambos aqueles atos, o do pedido e o da lavratura, tiverem lugar quando já extinto o prazo consignado no contrato, o caso é de recusa de registro, porque militaria, nessa hipótese, motivo para um novo contrato.

3.º — Se o pedido foi feito, e pelo Senhor Prefeito deferido em tempo oportuno, parece-nos que deve ser registrado o aditivo, ainda quando tenha sido êste lavrado após o transcurso do lapso contratual; subsiste o direito do contratante;

4.º — Se o pedido foi tempestivo e o respectivo deferimento posterior à cláusula extintiva, parece-nos que o Tribunal deverá registrar o têrmo aditivo, porque o direito à prorrogação de que cogitam tôdas as leis está assegurado na manifestação do contratante, e o deferimento subseqüente ratificou a obrigação, e estabeleceu o vínculo jurídico entre as partes o que o direito garante em benefício do serviço público, ao qual se deve atribuir o exercício do ato lícito e a boa fé que dá vida a todos os contratos.

Tôdas essas decisões do Tribunal, de acôrdo com as considerações gerais que fizemos sôbre a matéria, objeto da consulta do Tribunal estarão sujeitas, como dissemos, às modificações de cada caso em julgamento, porquanto o Tribunal julga em espécie.

E' o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Procuradoria, Rio de Janeiro, 4 de fevereiro de 1949. — *Francisco Pedro Carneiro da Cunha*, Procurador.