CONTRATO ADMINISTRATIVO — VIGÊNCIA — PUBLICAÇÃO

— Interpretação do Decreto-lei nº 200, de 1967.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO V À ATA Nº 46/76

Relatório e voto proferidos pelo Sr. Ministro João Baptista Ramos, cujas conclusões foram acolhidas pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 29 de junho de 1976, ao ter presente comunicação da 3ª Inspetoria Geral de Controle Externo, à vista da publicação, no *Diário Oficial* de 3 de novembro de 1975, do contrato de locação de serviços, celebrado entre o Tribunal Federal de Recursos e a Empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. (Processo s/nº).

Contrato celebrado pelo Tribunal Federal de Recursos com empresa locadora de serviços para fornecimento de profissionais (borracheiro, lubrificadores-lavadores de carro, guardas noturnos, operadores de máquina copiadora).

A Sra. Inspetora da 3ª IGCE é de parecer que a contratação está amparada pelo disposto no art. 3º, item X, parágrafo único da Lei nº 5 645/70, e que se inclui na ressalva prevista no parágrafo único, do art. 6º do Decreto nº 75 627, de 18.4.75.

Com relação à vigência do contrato (assinado em 15.10.75 e publicado em 3.11.75) a Sra. Inspetora alega que o dispositivo do código de Contabilidade Pública que lhe diz respeito está revogado pelo Decreto-lei nº 200/67, pelas seguintes razões:

a) na legislação pretérita, o contrato só passava a viger após o registro pelo TCU;

b) com a abolição, a partir de 1967, do registro de contrato pelo TCU e sendo ele um acordo bilateral, sua vigência se inicia na data da assinatura, só se tornando entretanto efetivo, se publicado dentro do prazo legal, o que ocorreu.

Propõe diligência para que seja comunicado o número do empenho pelo qual correrá a despesa relativa ao contrato.

A nobre Procuradoria é de parecer que não está revogado o dispositivo do RGCP que trata da vigência do contrato, devendo esta partir da sua publicação.

Quanto à aplicação ao caso do disposto no parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 75 627/75, não está de acordo, uma vez que a ressalva nele citada diz respeito à "requisição de empregado pertencente a Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista ou Fundação instituída pelo Poder Público". O caso deverá enquadrar-se na hipótese prevista no *caput* do art. 6º do mencionado Decreto nº 75 627/75.

O Sr. Procurador propõe:

— diligência interna para que a instrução ofereça "maiores esclarecimentos, a teor do disposto no art. 16, alíneas *c* e *d* da Portaria nº 197, quanto à orientação adotada em casos análogos, quer no concernente à aplicação do disposto no art. 6º do Decreto nº 75 627/75, como também com relação à vigência dos contratos, à luz do dispositivo do RGCP que, segundo o parecer da IGCE, teria sido revogado pelo Decreto-lei nº 200/67.

— caso seja dispensada a diligência interna, manifesta-se no sentido de ser solicitada a adoção das providências cabíveis, por parte da Presidência do TFR, no sentido de ser informado o número, data, valor e importância do empenho, assim como para ser equacionado o problema da contratação feita diante da vedação explicitada no art. 6º do Decreto nº 75 627/75".

O primeiro ponto a ser discutido neste processo é o da vigência do contrato.

Até 1967, ano da edição da Reforma Administrativa, o contrato só entrava em vigor após registro no Tribunal e deveria ter nele inserida cláusula a este respeito. Vejamos o art. 775 do RGCP:

"A estipulação dos contratos administrativos compreende cláusulas essenciais e cláusulas acessórias.

§ 1º São cláusulas essenciais e como tais não podem ser omitidas em contrato algum, sob pena de nulidade:

. . . . . .

f) a cláusula onde expressamente se declare que o contrato não entrará em vigor sem que tenha sido registrado pelo Tribunal de Contas, não se responsabilizando o Governo por indenização alguma se aquele instituto denegar o registro."

O Decreto-lei nº 200/67 e legislação complementar não se referem a vigência dos contratos, ou seja se esta será a partir da sua assinatura, da sua publicação, ou se de data estipulada.

De publicação recente do administrativista Hely Lopes Meirelles, extraímos o seguinte trecho, que convém citar para elucidação da questão:

"Todo contrato administrativo tem cláusulas essenciais ou necessárias, e cláusulas acessórias ou secundárias: aquelas fixam o objeto da avença e estabelecem as condições fundamentais para sua execução; estas complementam e esclarecem a vontade das partes, para facilidade de sua interpretação no desenvolver do ajuste, e na conduta dos contratantes. Por isso mesmo, as cláusulas essenciais não devem faltar no contrato, pois a sua ausência pode conduzir à nulidade do ajustado, tal seja a impossibilidade de definir-se o seu objeto e de conhecer-se, com certeza jurídica, os direitos e obrigações de cada uma das partes.

. . . . . .

Mas, de um modo geral, são consideradas cláusulas essenciais ou necessárias em todo contrato administrativo as que: definam o objeto e seus elementos característicos, estabeleçam o regime de execução da obra ou do serviço, ou a modalidade de fornecimento; fixem o preço e as condições de pagamento, e, quando for o caso, os critérios de reajustamento; *marquem os prazos de início, execução, conclusão e entrega do objeto do contrato;* indiquem o valor e os recursos para atender às despesas contratuais; discriminem os direitos e obrigações das partes e fixem as penalidades e o valor das multas; estabeleçam os casos de rescisão do contrato; prescrevam as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso." (Hely Lopes Meirelles, *Licitação e contrato administrativo,* 1973, p. 218-219.)

O contrato em tela contém cláusula que dispõe sobre a sua vigência:

"Nº 9 — Valores — A vigência do presente contrato abrangerá o período compreendido entre 15.10 a 31.12.75, podendo, no entretanto, ser rescindido a qualquer tempo mediante aviso prévio de 30 (trinta) dias, sem que caiba à Contratada reclamação, indenização ou pagamento de qualquer natureza."

Suponho estar a dúvida dirimida, uma vez que consta do contrato essa cláusula

essencial, e, coincidentemente, o seu início parte da sua assinatura.

A publicação deu-se no prazo legal, ou seja dentro dos 20 dias após a assinatura, como prescreve o § 3º do art. 25 do Decreto-lei nº 426, de 12.5.1938.

Aliás, o mesmo prazo foi recentemente adotado para os contratos de obras e serviços de engenharia (Decreto nº 73 140, de 9.11.73).

A segunda questão a ser discutida neste processo é a da aplicação ou não do art. 6º e § único do Decreto nº 75 627/75, que ora transcrevemos:

"Fica proibida qualquer forma de utilização indireta de serviços de pessoal, através de convênios, ou outros instrumentos, com fundações ou quaisquer entidades públicas ou privadas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos de requisição de pessoal que sejam expressamente considerados compatíveis, pela legislação vigente com o Plano de Classificação de Cargos de que trata a Lei nº 5 645, de 10.12.70, observando-se, entretanto, obrigatoriamente, a determinação constante do § 2º do art. 3º deste Decreto."

Releva notar que a Lei nº 5 645, de 10.12.70 ao estabelecer diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, enquadrou-os, basicamente, nos seguintes Grupos:

"— De Provimento em Comissão

I — Direção e Assessoramento Superiores.

— De Provimento Efetivo

II — Pesquisa Científica e Tecnológica;

III — Diplomacia;

IV — Magistério;

V — Polícia Federal;

VI — Tributação, Arrecadação e Fiscalização;

VII — Artesanato;

VIII — Serviços Auxiliares;

IX — Outras atividades de nível superior;

X — Outras atividades de nível médio."

O parágrafo único do art. 3º desse diploma legal dispõe:

"As atividades relacionadas com transportes, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e *outras assemelhadas* serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o art. 10, do Decreto-lei nº 200, de 25.2.1967."

O contrato em questão diz respeito ao ajuste com a Empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. para fornecimento de profissionais — 1 *borracheiro*, 3 *lubrificadores* e *lavadores de carros;* 2 *guardas noturnos* e 2 *operadores de xerox* — para executarem serviço sob a determinação do Diretor da Subsecretaria de Serviços Gerais do Tribunal Federal de Recursos.

Em pesquisa feita com relação às leis subseqüentes à nº 5 645/70, que fixaram os valores de vencimentos dos Grupos de Provimento Efetivo acima transcritos, bem como nos decretos que definiram as atividades típicas de cada grupo, verificou-se que os empregos a que se refere o contrato em foco, não se enquadram em nenhum daqueles Grupos (v. relação anexa).

Tampouco foram esses empregos incluídos nos Serviços Auxiliares e de Artesanato, como tais especificados nos posteriores Decretos n.os 71 236/72 e 72 336/73, respectivamente.

O § 7º do art. 10 do Decreto-lei nº 200/67 permitia a contratação indireta, mas foi aos poucos restringido, não só em face da implantação dos diversos Grupos

criados pela Lei nº 5 645/70, como também pela legislação posterior reguladora dessas contratações.

Releva notar que o § 2º do art. 2º da Lei nº 5 845/72, que fixou os vencimentos dos cargos do Grupo Serviços Auxiliares, vedou "contratação, ou respectiva prorrogação, de serviços a qualquer título e sob qualquer forma, inclusive com empresas privadas, na modalidade prevista no § 7º do art. 10, do Decreto-lei nº 200/67, bem como a utilização de colaboradores eventuais, retribuídos mediante recibo, para a execução de atividades compreendidas naquele Grupo de Serviços Auxiliares".

Essa vedação diz respeito ao Grupo Serviços Auxiliares, e à proporção que os diversos Grupos foram sendo regulamentados, dispositivo semelhante ao acima mencionado era inserido na respectiva lei que fixava os valores dos vencimentos dos cargos a ele referentes (cf. relação anexa).

Analisemos, agora, o Decreto nº 75 627/75 invocado pela Sra. Inspetora e pelo nobre Procurador.

Da simples leitura da sua introdução, verificamos tratar-se de um Decreto regulamentar e de finalidade específica:

"O Presidente da República usando das atribuições que lhe confere o art. 81, item III, da Constituição e tendo em vista o disposto nos arts. 122, 123 e 124 do Decreto-lei nº 200, de 25.2.67, na redação dada pelo Decreto-lei nº 900, de ..... 25.2.69..."

Os arts. 122, 123 e 124 do Decreto-lei nº 200/67, com as alterações do Decreto-lei nº 900/69, compõem o capítulo que diz respeito ao *Assessoramento Superior da Administração Civil.*

Assim, a proibição contida no art. 6º daquele Decreto nº 75 627/75 (item 2), refere-se às contratações de nível superior.

Para esse entendimento, bastaria a leitura do dispositivo e da remissão nele contida.

Reproduzamos a disposição:

"Art. 6º. Fica proibida qualquer forma de utilização indireta de serviços de pessoal, através de convênios, ou outros instrumentos, com fundações ou quaisquer entidades públicas ou privadas."

Quanto ao seu parágrafo único, invocado pela Sra. Inspetora, deixamo-lo de lado, por se referir a *requisições*, que nada têm a ver com o caso vertente.

Convém, nesta oportunidade, lembrar as decisões deste Tribunal quanto à contratação de pessoal.

Em sessão de 19.6.75, no TC 43 478/74, sendo relator o Sr. Ministro Luiz Octavio Gallotti, este Plenário decidiu assinar o prazo de 120 dias para que fossem adotadas as providências necessárias à cessação de convênios sobre contratação de pessoal, por infringirem o art. 6º do Decreto nº 75 627/75, que acima transcrevemos.

Tratava-se de inspeção extraordinária realizada na Fundação Serviços de Saúde Pública em 1974, e o contrato de pessoal fora realizado com a SUCAM (Superintendência de Campanhas de Saúde Pública) para a contratação, cessão ou retribuição, entre outros servidores, de 38 profissionais de nível universitário, 3 pilotos, 18 escreventes datilógrafos, 2 auxiliares de contabilidade, 1 técnico de administração e 8 motoristas (cf. ainda TC 35 851/74, sessão de 18.11.75).

Convém ressaltar que, nas duas decisões desta Corte, cogitava-se, com propriedade, de empregos incluídos nos diversos Grupos de Provimento Efetivo criados pela Lei nº 5 645/70, conforme especificação ulterior, nos respectivos decretos regulamentares.

Assim, as hipóteses de locação de serviços, ressalvada no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5 645, de 10.12.70, continuam vigorando, pois até a presente data não foi ele revogado.

O presente processo diz justamente respeito àquelas exceções, pois se trata de contratação, com empresa particular de fornecimento de serviços, de borracheiro, lubrificadores, lavadores de carro, guardas noturnos e operadores de máquina xerox, que não se enquadram ou não se reduzem a nenhum dos grupos criados pela Lei nº 5 645/70 e leis e decretos subseqüentes.

À vista do exposto, voto:

a) pela dispensa da diligência proposta pela ilustre Procuradoria, tendo em vista que não se aplica à hipótese o art. 6º do Decreto nº 75 627, de 18.4.75, e sim o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5 645/70;

b) pela diligência proposta pela 3ª IGCE, a fim de ser informado pelo Colendo TFR o número, data e valor da importância do empenho a que alude o item 13.1.3 do contrato de fls. 1v.

TC, em 29 de junho de 1976

Baptista Ramos
Ministro Relator

ANEXO VI À ATA Nº 46/76

Parecer do representante do Ministério Público, Dr. Sebastião Baptista Affonso, a que se referiu o Relator, Ministro João Baptista Ramos (v. Anexo V a esta Ata), na Sessão Ordinária realizada em 29 de junho de 1976, ao examinar o Tribunal comunicação feita pela 3ª Inspetoria Geral de Controle Externo, à vista da publicação, no *Diário Oficial* de 3 de novembro de 1975, do contrato de locação de serviços celebrado entre o Tribunal Federal de Recursos e a Empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. (Proc. s/nº).

Proc. TC- s/nº

Contrato — vigência a partir da publicação.

PARECER

Trata-se de contrato, celebrado pelo Tribunal Federal de Recursos com empresa locadora de serviços, para fornecimento de profissionais (borracheiro, lubrificadores, lavadores de carro, guardas noturnos, operadores de máquina copiadora).

II

2. A instrução do feito, à vista da publicação no *Diário Oficial*, de 3 de novembro de 1975, coube à 3ª IGCE, sugerindo o informante uma diligência para o seguinte:

a) retificar uma palavra "resultado", que foi publicada incorretamente;

b) indicar o objeto, que não deve ser "fornecimento de profissionais";

c) indicar o número do empenho;

d) retificar a cláusula 8ª quanto à palavra "doação"; e

e) fazer vigorar o contrato, no mínimo, a partir da publicação.

3. Na mesma IGCE, o parecer da 1ª Divisão concorda, apenas, com o proposto nas alíneas *b* e *c*, esclarecendo porém que os serviços a serem prestados não estão compreendidos nos do Grupo "Serviços Auxiliares", pelo que não estariam incluí-

dos na vedação contida no art. 2º, da Lei nº 5 845/72, mas sim na exceção do parágrafo único, do art. 6º do Decreto nº 75 627/75.

4. Completando a instrução, entende a Sra. Inspetora-Geral que a contratação está amparada pelo disposto no art. 3º, item X, parágrafo único, da Lei nº 5 645, de 10.12.70, e que se inclui na ressalva prevista no parágrafo único, do art. 6º, do Decreto nº 75 627, de 18.4.1975. Quanto à tese levantada na informação, da retroatividade do contrato, discorda da mesma, porque a seu ver "é este um dos poucos dispositivos do RCGP revogados pelo Decreto-lei nº 200/67, no capítulo relativo a contratos". Entende, por fim, que apenas a relativa ao número do empenho exigiria um termo aditivo, mas sugere que esse dado seja solicitado ao TFR independentemente de retificação do contrato.

III

5. Concordamos, inteiramente, com que seja dispensada a diligência sugerida na informação. Quanto às alíneas *a* e *d*, porque se referem a erros irrelevantes da redação ou da publicação. Com relação à alínea *b*, porque o objeto do contrato é, na verdade, o "fornecimento de profissionais". No tocante à alínea *c*, por ser suficiente, no caso, a solicitação do número do empenho, o qual faz parte integrante do contrato, ante o estabelecido na cláusula 13.1.3. A da alínea *e*, porque parece-nos não ter havido retroação, pelo menos tal não se depreende do conjunto das cláusulas contratuais.

6. Não podemos, contudo, dar nossa concordância aos motivos alegados, para a aceitação da vigência, como também não concordamos com a aplicação, no caso, do disposto no parágrafo único, do art. 6º, do Decreto nº 75 627/75. Não encontramos, no Decreto-lei nº 200/67, revogação de dispositivo do RGCP que, no entender da IGCE, dispunha a respeito da vigência dos contratos. A ressalva do parágrafo supracitado, por seu turno, diz respeito a "requisição" de empregado pertencente a Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista ou Fundação instituída pelo Poder Público (o que se depreende da parte final do mesmo parágrafo, omitido na transcrição feita pela instrução). O caso, a nosso ver, enquadra-se na hipótese prevista no *caput* do art. 6º, do mencionado Decreto nº 75 627/75 (*in D.O.* de 18.4.1975).

7. Diante da oportunidade que se apresenta, para o debate do tema, afigura-se-nos necessária uma *diligência interna*, que ora requeremos, para a instrução oferecer maiores esclarecimentos, a teor do disposto no art. 16, alíneas *c* e *d* da Portaria TCU nº 197 (*In Boletim Interno* nº 26/75), quanto à orientação adotada em casos análogos, quer no concernente à aplicação do disposto no art. 6º supracitado como, também, com relação à vigência dos contratos, à luz do dispositivo do RGCP que, segundo o parecer da IGCE, teria sido revogado pelo Decreto-lei nº 200/67.

8. Caso seja dispensada a diligência aqui requerida, manifestamo-nos no sentido de ser solicitada a adoção das providências cabíveis, por parte da ilustre Presidência do TFR, no sentido de ser informado o número, data, valor e importância do empenho, assim como para ser equacionado o problema da contratação feita, diante da vedação explicitada no art. 6º, do Decreto nº 75 627/75.

Proc., em 17 de fevereiro de 1976.

Sebastião Baptista Affonso
Adjunto de Procurador