



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Tribunal Pleno
Sessão: 19/6/2013

15 TC-003226/003/08 - RECURSO ORDINÁRIO

Recorrente(s): Prefeitura do Município de Campinas.

Assunto: Contrato entre a Prefeitura Municipal de Campinas e Route One Agência de Viagens e Turismo Ltda. - ME., objetivando a prestação de serviços de intermediação para o fornecimento de passagens aéreas (nacionais e internacionais) e estada em rede hoteleira.

Responsável(is): Hélio de Oliveira Santos e Demétrio Vilagra (Prefeitos à época), Carlos Henrique Pinto e Antonio Caria Neto (Secretários Municipais de Assuntos Jurídicos) e Saulo Paulino Lonel (Secretário Municipal de Administração).

Em Julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra a decisão da E. Segunda Câmara, que julgou irregulares os termos de aditamento, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93. Acórdão publicado no D.O.E. de 14-03-13.

Advogado(s): Rodrigo Guersoni e outros.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

Relatório

Em apreciação, **Recurso Ordinário** interposto pela **Prefeitura Municipal de Campinas** contra decisão¹ que julgou irregulares os termos aditivos² firmados em 8/9/09, 9/9/10 e 9/9/11, referentes a contrato cujo objeto era a prestação de serviços de intermediação para o fornecimento de passagens aéreas (nacionais e internacionais) e estada em rede hoteleira, acionando-se, na oportunidade, os incisos XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar nº 709/93.

Aludida decisão teve como fundamento a ausência de justificativas aceitáveis para os acréscimos promovidos pelos dois primeiros aditivos, bem como a incidência do princípio da acessoriedade.

A licitação e o contrato firmado em 9/9/08 foram julgados irregulares pela E. Segunda Câmara em sessão de

¹ E. Segunda Câmara, em sessão de 26/2/2013. Relator: Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

² - Termo Aditivo nº 104, firmado em 8/9/09, que prorrogou a vigência por mais 12 (doze) meses e acresceu em R\$ 63.000,00 o valor do objeto; - Termo Aditivo nº 107, firmado em 9/9/10, que prorrogou a vigência por mais 12 (doze) meses e acresceu em R\$ 156.999,56 o valor do objeto; - Termo Aditivo nº 109, firmado em 9/9/11, que prorrogou a vigência por mais 12 (doze) meses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

10/4/12, decisão essa confirmada em fase recursal pelo E. Plenário, em sessão de 22/8/12.

Na sua peça recursal, a Prefeitura Municipal de Campinas busca o provimento para seu pleito, a fim de serem julgados regulares os aditivos em apreço.

Para tanto, sustentou a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos, necessária para a Administração desenvolver sua atividade típica.

Afirmou que neste caso os aditivos foram confeccionados antes do julgamento definitivo de irregularidade da avença originária, em situação que entende ter autorizado a celebração dos aditivos, descabendo-se concluir pela irregularidade dos atos acessórios.

Alegou que naquela oportunidade o contrato originário estava em pleno vigor, ancorando-se em pareceres técnicos e jurídicos da própria Municipalidade que permitiram respectivas formalizações, de maneira a entender que sobredita atividade não pode ser maculada em decorrência da edição de julgado posterior que declarou a irregularidade do vínculo originário.

Defendeu, portanto, que neste caso os atos devem ser analisados apartadamente do principal, vez que a Administração, ao confeccioná-los, não estava vinculada à decisão definitiva do Tribunal de Contas do Estado, razão de entender que prevalecia a presunção de que os atos administrativos estavam conformes ao direito.

Sustentou que, a contrario *sensu*, seria o mesmo que exigir do Município aguardar o julgamento definitivo pelo Tribunal de Contas do Estado, para somente depois decidir pela execução ou não do contrato administrativo em vigor, o que, no seu entendimento, violaria o pacto federativo e a independência dos poderes.

Concluiu afirmando que o princípio da acessoriedade deve ser aplicado somente aos atos celebrados após o trânsito em julgado da decisão pela irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Quanto ao mérito dos aditivos, alegou que os acréscimos se enquadraram no limite permitido pelo § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, e se pautaram em justificativas que esgotam qualquer dúvida quanto ao fato de que houve apenas o aumento da demanda administrativa.

O Ministério Público de Contas manifestou-se pelo conhecimento e pelo não provimento do recurso.

Expôs que o princípio da acessoriedade é contundente ao estabelecer que o acessório segue a sorte do principal e, no caso em exame, a irregularidade da licitação e de seu contrato viciou os demais atos posteriores, quer tenham sido praticados antes ou depois da confirmação da irregularidade por este Tribunal de Contas.

Sustentou ainda que o ato administrativo nulo não gera efeitos futuros e, declarada sua nulidade, todos os efeitos já produzidos são eliminados.

Finalmente, consignou não haver hierarquia entre os princípios, de maneira que a presunção de legitimidade dos atos praticados pelo administrador não pode sobrepujar o princípio que fundamentou o Acórdão em apreço, que deve ser mantido em sua integralidade.

É o relatório.

npg



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-003226/003/08

Preliminar

Em preliminar, preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso³.

Mérito

No mérito, as razões da recorrente não fornecem base suficiente para sustentar a pleiteada reforma da decisão combatida.

O contexto revelado nestes autos possibilita aplicar, com segurança, o princípio da acessoriedade aos três aditivos aqui tratados, por força dos arts. 49, § 2º, e 59, da Lei nº 8.666/93, no sentido de que *"a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato"*, e de que *"a declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos"*.

Ademais, a incidência da acessoriedade nos contratos administrativos já está pacificamente consolidada em nossa jurisprudência, justamente porque os vícios que comprometem a formação de uma relação contratual se comunicam a todos os atos nela praticados.

Por outro lado, não importa que o momento da celebração dos três aditivos tenha sido posterior ao trânsito em julgado da decisão pela irregularidade da licitação e do contrato, vez que aquela foi uma decisão de natureza declaratória, ou seja, uma decisão que não constituiu qualquer cenário de irregularidade, mas que apenas declarou vícios de nulidade que já existiam desde o procedimento licitatório e da celebração do contrato.

Também não pode ser acolhida a pretensão de afastar a acessoriedade dos aditivos com base na presunção de legitimidade do ato administrativo, pois isto viria a

³ É tempestivo (acórdão publicado em 14/3/13, recurso protocolizado em 27/3/2013), foi interposto por parte legítima e contém os fundamentos de fato e de direito, em conformidade com a LC nº 709/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

distorcer a real finalidade do instituto, já que a presunção de legitimidade, nos casos desta espécie, está relacionada com a garantia reservada ao terceiro de boa-fé pelo parágrafo único do art. 59⁴ da Lei n° 8.666/93. Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello, *“se os atos foram obra do próprio Poder Público, se estavam, pois, investidos da presunção de veracidade e legitimidade que acompanha os atos administrativos, é natural que o administrado de boa-fé (...) tenha agido na conformidade deles”*, e assim, com a declaração da nulidade, existe uma *“persistência de efeitos em relação a terceiros de boa-fé, bem como de efeitos patrimoniais pretéritos concernentes ao administrado que foi parte na relação jurídica, (...) se estava de boa-fé e não concorreu para o vício do ato”*⁵.

Portanto, em sendo essa a finalidade da presunção de legitimidade, não cabe à Administração passar a utilizá-la com o intuito de afastar a incidência da acessoriedade nos aditivos aqui tratados.

Por fim, as razões deste recurso não se mostraram capazes de afastar a ausência de justificativas hábeis para os acréscimos contratuais, nos termos do que fora declarado na decisão combatida.

Ante o exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **voto pelo não provimento**, mantendo-se, na íntegra, todos os termos do r. Acórdão recorrido.

⁴ “Art. 59. (...) Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa”.

⁵ in “Curso de Direito Administrativo”. 29ª edição, 2012. Malheiros Editores, São Paulo-SP. Pgs. 488 e 491/492.