

**MMA - POSSIBILIDADE DE INTRODUÇÃO DE MODIFICAÇÕES  
EM CONTRATO ADMINISTRATIVO JÁ PACTUADO  
Consulta**

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo II - Classe III - Plenário

TC-012.085/96-0

Natureza: Consulta.

Interessado: Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

*Ementa: Consulta formulada por Ministro de Estado, acerca de dúvida suscitada no âmbito do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs. Interpelação quanto à possibilidade de introdução de modificações em contrato administrativo já pactuado. Falta de requisito regimental de admissibilidade por configurar-se caso concreto (RI/TCU, art. 217). Não conhecer da consulta. Encaminhamento de cópia da Decisão, bem como do Relatório e Voto ao interessado. Arquivamento do processo.*

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Consulta formulada pelo Senhor Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, acerca de questão encaminhada àquela Pasta pelo Diretor-Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs, Senhor Hildeberto Santos Araújo (fls. 02/05).

2. Especificamente refere-se a Consulta à possibilidade de se introduzir modificações em contrato já firmado, decorrentes de adoção de tecnologias alternativas, em relação à construção de açude, reduzindo-se seu prazo de execução de 4 para 3 anos, mediante a alteração da concepção originalmente prevista, como sendo de terra, passando a ser de concreto compactado (fl. 02).

3. Ao antecipar seu entendimento no sentido de que a Administração deve sim alterar em cláusulas contratuais, desde que seja para adequá-las às reais necessidades do serviço público, o Consulente cita preceitos da legislação pertinente, tanto sob o enfoque da legislação pretérita, quanto da atualmente em vigor, ressaltando o pensamento sustentado por administrativistas, nos moldes a seguir explicitados, *in verbis*:

"7) Quanto aos aspectos legais, é de se entender estar a hipótese acobertada tanto pela viabilidade de alteração dos contratos administrativos para (i)

adequá-los às finalidades do interesse público (Decreto-Lei nº 2.300/86, art. 18 e Lei nº 8.666/93, art. 58, I); como para (ii) melhor adequá-los tecnicamente quando houver modificação do projeto ou das especificações (Decreto-Lei nº 2.300/86, art. 55, I, "a" e Lei nº 8.666/93, art. 65, I, "a").

8) Já sob o prisma eminentemente jurídico, é de se entender que a alteração do projeto, ante as premissas enunciadas, não somente é recomendável sob o ponto de vista técnico e social, como constitui-se em dever da Administração.

No dizer de Antonio Marcello da Silva (Forense, 329/347);

'a) Há muito mais que a doutrina e a jurisprudência atribuem à Administração o poder-dever de alterar unilateralmente as denominadas cláusulas regulamentares do contrato administrativo, a fim de adequá-las às reais necessidades dos administrados ou do próprio serviço público. A esse propósito, dizíamos, mais de 20 anos atrás:

O contrato administrativo, subordinado ao interesse público e tendo por escopo a realização do bem-estar da comunidade, não é intangível, devendo a Administração alterá-lo ou mesmo rescindi-lo, sempre que os superiores interesses dos administradores comprovadamente o exigirem' (cf. nosso Contratações Administrativas, São Paulo, 1971, ps. 124-125).

No mesmo sentido prelecionam os autores mais modernos, dentre os quais destacamos Justen Filho, o qual, esclarecendo que, relativamente ao poder em foco, 'a Administração não é titular de um mero 'direito objetivo', de uma faculdade disponível', conclui:

'... se a Administração deixar de exercer seu poder, estará atuando mal e seus agentes poderão ser responsabilizados pelo descumprimento de seus deveres funcionais'.

b) Essa orientação doutrinária incorporou-se ao nosso direito positivo, de forma genérica, com a edição do Decreto-Lei nº 2.300, de 21.11.86 (art. 48, I), nesse ponto seguido pela vigente Lei nº 8.666, de 21.06.93.' (destaques nossos).

Em idêntico sentido, Antonio Carlos Cintra do Amaral (Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos, Malheiros SP, 1995, pág. 126): 'Renato Alessi (Principi do Diritto Administrativo, Milão, Giuffrè, vol. I, 1974, pp. 226 e ss.) distingue o 'interesse coletivo primário' do 'interesse público secundário', o primeiro, da sociedade, o segundo, do aparelho estatal. Adotada essa distinção, pode afirmar-se que o interesse preponderante é o 'coletivo primário', que, nos contratos administrativos, está acima dos interesses das partes contratantes, quer o da Administração, 'interesse público secundário', quer o do contratado 'interesse privado'. Ambos secundários em face do 'interesse coletivo primário'.

Escreve Alessi (ob. cit., pp. 226/227): 'O interesse assim dito público não é senão o interesse coletivo primário, considerado como objeto de tutela da ação administrativa, ao passo que o interesse da administração, enquanto organização, não representa senão um dos interesses secundários existentes no grupo social' (trad. minha).

E acrescenta (ob. cit., p. 227): 'a peculiaridade da posição jurídica da administração pública está precisamente nisso, em que sua função consiste na realização do interesse coletivo, público, primário' (trad. minha).

A prevalência do 'interesse coletivo primário' sobre os interesses secundários enseja, nos contratos administrativos, o surgimento do princípio da mutabilidade'. Princípio esse assim enunciado por Ari\_o Ortiz (ob. cit., p. 225): 'A Administração não pode renunciar a seus poderes nem cercear sua liberdade na gestão do interesse geral ...

Daí seu poder de introduzir modificações no objeto do contrato, que assegurem uma melhor realização deste ou uma melhor adaptação a seus fins ...' (trad. minha, destaques nossos)".

4. Ao final, o interessado lança a seguinte indagação: as modificações a que se refere alterariam o objeto contratual, ferindo, assim, a legislação e impedindo sua concretização? (fl. 05).

5. A instrução do feito, no âmbito da Secex/CE, consigna que "os numerosos detalhes presentes no texto da Consulta (diminuição do prazo de três para quatro anos, açude de grande porte, obra *prioritária*, manutenção do preço total)", conduz ao entendimento de que se trata de caso concreto, no entanto, em que pese tal questionamento, sugere conclusivamente seja feita diligência preliminar, nos termos expostos à fl. 08.

6. Ao empreender o exame da matéria, o Senhor Diretor de Divisão, Roberto José Ferreira de Castro, igualmente com acenos para indicativos de ausência de requisito de admissibilidade na peça vestibular, associando-se também a caso concreto, elaborou percuciente parecer, consignando, *verbis*:

"2. A instrução retro, considerando as vantagens técnicas e ecológicas, assim como o apoio jurídico, postos pelo Dnocs através do Exmo. Sr. Ministro, coloca os seguintes questionamentos:

1) é possível manter todas as demais condições do contrato, especialmente o preço, quando se altera a concepção (executando em concreto parte da barragem que fora projetada totalmente em terra), com o fim de reduzir o prazo para conclusão da obra?

2) seriam as vantagens apontadas pelo Consulente reais e genéricas ou dependeriam das circunstâncias particulares de cada obra? E de quais fatores dependeriam?

- 3) quais seriam as vantagens e desvantagens de uma barragem construída com a tecnologia de concreto compactado a rolo em relação a uma de terra, principalmente em termos de preço, ambiente e tempo de construção?
3. À vista dos questionamentos colocados, propõe a Instrução, além de solicitar o parecer técnico do órgão consulente previsto no art. 216, § 2º, do Regimento Interno, recorrer à Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará, para auxiliar na elucidação das dúvidas suscitadas.
4. Vale colocar que a manifestação do órgão estadual exigiria conhecimento mais detalhado quanto a situações particulares, sendo um posicionamento abrangente em relação às diversas possibilidades excessivamente difíceis e com pouca condição de acrescentar subsídios substanciais à instrução, tendo em vista que os aspectos essenciais se encontram expostos na Consulta, e os que não o foram só poderiam ser analisados em caso concreto.
5. Assim, entendo que o Tribunal poderá firmar entendimento a partir das informações postas na Consulta.
6. Torna-se interessante, para a perfeita compreensão da situação proposta, a análise dos argumentos colocados, um a um, porém sem perder a visão do contexto apresentado.
7. No item 3, fl. 02, o Consulente coloca a necessidade de reduzir o prazo de execução da obra de quatro para três anos, por ser *ela prioritária* e de relevante interesse público. Tratar-se-ia de argumento de peso considerável, não fosse exigível a previsão do prazo de execução, quando do projeto, licitação e contratação, etapas nas quais deveria ter sido observada a adequação desse prazo ao interesse público.
8. A propósito da ocorrência de falha de previsão desse prazo, já propõe o Consulente que seja considerada situação em que a obra tenha-se mantido com execução sustada por algum tempo, o que configuraria ocorrência superveniente à licitação e, portanto, fora da previsibilidade a que se obriga o administrador a observar quando do lançamento dos certames licitatórios. Nesse caso, desde que admitido o interesse público prioritário, seria de se aceitar a modificação do projeto com o objetivo de alcançar o benefício à população no prazo final inicialmente contratado.
9. No mesmo item 3, aduzem-se outras duas consequências da reformulação: ela evitaria danos ambientais e não implicaria acréscimo de custos.
10. Quanto ao primeiro aspecto, encontra-se abordado também no item 6 de fl. 3, e será analisado em conjunto com as demais considerações técnicas. Quanto aos custos, cabe analisar, em paralelo, as afirmações contidas nos itens 4 e 6:

Item 4: '... Por outro lado, seriam mantidas todas as condições decorrentes do procedimento licitatório, em especial o preço total do empreendimento.' (grifo nosso);

Item 6: '... nem tampouco elevaria o preço global da obra.'

11. Vemos, portanto, que, se por um lado o Consultente afirma que não ocorrerá elevação dos custos, por outro não cogita de sua redução. Difícil admitir, num caso hipotético, a garantia de manutenção dos preços contratados, mesmo após a total mudança de concepção da obra (item 5, fl. 2). Tal afirmação só caberia em caso concreto cercado de especiais circunstâncias, após uma análise detalhada das planilhas de quantitativos e custos geradas a partir da geração de novas plantas executadas com base na concepção alterada. Isso vem reforçar a informação do item 8, fls. 07/08, de que a consulta versa sobre caso concreto, o que não vem ao caso, uma vez a formulação não se referir a esse caso concreto e o Tribunal, no seu julgamento, deve ater-se à tese, como determina o § 3º do art. 216 do Regimento Interno.

12. No que concerne aos argumentos técnicos expostos no item 6, fl. 3, cabe tecer os seguintes comentários:

Alínea 'a': as assertivas podem ser aceitas. A barragem de concreto na calha do rio proporcionaria possibilidade de antecipação da acumulação, por permitir o transbordamento sem rompimento.

Alínea 'b': se o volume de escavação em áreas de terras férteis fosse significativamente prejudicial, esse fato deveria ter sido considerado no projeto original e, portanto, utilizada a concepção ora proposta já quando de sua elaboração. Não seria compreensível cogitar da elaboração de um projeto prejudicial à produção agrícola, se existe uma concepção que permite fugir a esta ação nefasta e, além disso, mantendo o mesmo custo de construção. Ademais, a existência de terras férteis nas áreas a serem desmatadas é hipótese por demais detalhista, levando em conta que não se trata de caso concreto.

Alínea 'c': a diminuição do botafora de rochas, considerando a hipótese (i), dificilmente implicaria em decréscimo significativo de capacidade de armazenamento e, no caso da hipótese (ii), o impacto ambiental poderá seguramente até ser maior, porque um menor volume de rochas colocado a jusante causará maior possibilidade de carreamento de material quando do transbordamento.

13. Feitas essas considerações, cabe afirmar que, em todo caso, os aspectos técnicos não são determinantes para a posição a ser tomada pelo Tribunal, uma vez que necessariamente farão parte das justificativas a serem apresentadas pela administração contratante, quando das alterações efetivamente realizadas.

14. Quanto aos aspectos legais levantados, vale concordar com as posições expostas, as quais, aliás, nada mais são que as firmadas pela legislação em vigor. Não por acaso, mas prevendo a ocorrência de situações como essa, é que a Lei nº 8.666/93 confere à Administração a prerrogativa de alterar os contratos de que trata, desde que para melhor adequação às finalidades de interesse público (art. 58, inciso I) - acompanhando o que já determinava o Decreto-Lei nº 2.300/86 - , adequação esta que, quanto aos aspectos técnicos (projeto e especificações), é amparada também pelo art. 65, inciso I, alínea 'a', desde que a alteração se dê com as devidas justificativas.'

15. No item 9, fl. 5, volta a afirmar que 'a alteração seria lícita, por melhor atender o interesse público, desde que não se alterasse o preço contratual e nem desvirtuasse o objeto do contrato.'

16. Em relação à exigência de manutenção do objeto do contrato, assiste razão ao Consulente, uma vez que, em isso não acontecendo, incorreria a administração em desobediência ao art. 55, inciso XI, da Lei nº 8.666/93. Aliás, não somente o objeto, mas as demais condições estabelecidas na convocação, deverão ser mantidas.

17. Quanto ao preço, vale salientar que não há exigência legal de apego ao valor exato inicialmente contratado, entendendo o legislador que, se houver alteração de concepção e, conseqüentemente, das planilhas de quantitativos de serviços, quase que necessariamente haverá alteração do custo total, para mais ou para menos, não havendo como garantir a manutenção do preço. Contudo, a Lei, além de firmar exigência de justificativas em todos os casos de alteração (art. 65), estabelece que também devem ser observados os limites de acréscimos do § 1º (c/c o § 2º) do mesmo artigo, inclusive em relação aos preços unitários de itens de serviço não contemplados no contrato inicial (§ 3º).

18. Finalmente, cabe aduzir a necessidade, em qualquer caso, mas especialmente quanto aos itens não contemplados no contrato, de comprovação da coerência dos preços acordados com os de mercado, da forma exigida quando do julgamento da licitação, conforme o art. 40, inciso X, c/c o art. 48, inciso II."

7. Concluindo, sugere o Dirigente que se conheça da Consulta, firmando-se entendimento de que poderá ocorrer a mudança de concepção de uma obra já contratada, de forma a adequar a sua execução ao interesse público, desde que observadas todas as disposições da Lei nº 8.666/93, em especial os seguintes requisitos:

"a) a alteração se dê por motivo superveniente à licitação, e não por falha de previsão por parte da administração ou por deficiência dos estudos preliminares ou do projeto, devendo sempre ser apoiada em justificativas aceitáveis (art. 65);

b) as justificativas apresentadas sejam, em cada caso, consubstanciadas em material técnico que demonstre a adequação da solução técnica ao interesse público (arts. 58, inciso I, e 65, inciso I, alínea 'a');

c) o novo pacto firmado obedeça, como o contrato inicial, às disposições do edital de licitação (art. 55, inciso XI);

d) esteja garantido que os preços dos itens repactuados - tanto os referentes a itens contemplados no contrato inicial quanto a itens incluídos após a reformulação - estejam coerentes com os preços praticados no mercado (art. 40, inciso X, c/c art. 48, inciso II)".

8. De seu turno, o Titular da Unidade Técnica empresta apoio à forma de encaminhamento alvitrada pelo Sr. Diretor, consoante parecer expendido à fl. 11.

9. A propósito da matéria em apreço, permito-me reproduzir trechos do minudente trabalho apresentado pelo eminente Ministro Carlos Átila Alvares da Silva em Sessão deste Colegiado, realizada em 20/11/96, quando Sua Excelência, diante de questionamentos acerca da lisura dos procedimentos adotados por ocasião da construção da sede do Superior Tribunal de Justiça, conseguiu coligir, de forma judiciosa, fartos ensinamentos doutrinários concernentes, entre outros aspectos, à alterabilidade dos contratos administrativos (TC-003.236/94-3 e TC-015.813/95-9, Decisão nº 753/96 - Plenário, Ata nº 46/96, DOU de 09/12/96, pág. 26.192), *ipsis verbis*.

"Trata-se de Inspeção Extraordinária realizada para verificar a regularidade dos procedimentos administrativos atinentes à construção da sede do Superior Tribunal de Justiça - STJ.

Referida inspeção foi determinada por este Tribunal, na Sessão de Administração do próprio STJ, no TC-017.703/93-0, anexo. (Decisão nº 548/93-TCU-Plenário, *in* Ata nº 58/93).

Houve também solicitação da Subcomissão de Emendas da Comissão de auditoria com o mesmo fim. Na Sessão de 08/12/1993, o Tribunal decidiu comunicar ao Coordenador da Subcomissão em tela que a aludida juntada do processo (TC-018.039/93-6) ao TC-017.703/93-0 (anexo), para posterior comunicação do resultado da inspeção àquela Subcomissão (Decisão nº 544/93-TCU-Plenário, *in* Ata nº 60/93).

.....  
A seguir passo ao relato dos últimos exames da Unidade Técnica e parecer do Ministério Público.

A instrução da 3ª Secex assinala inicialmente que as justificativas apresentadas pela Construtora OAS Ltda. se baseiam em parecer do Professor Adilson Abreu Dallari e em estudo comparativo realizado pela PINI Sistemas Ltda. O parecer do mencionado Professor versa sobre o estudo das hipóteses de modificação contratual, inclusive quanto ao seu objeto, e sobre a análise dos

aditamentos contratuais quanto a legalidade, legitimidade e licitude. O Relatório da PINI Sistemas Ltda. refere-se à estimativa de custos de obras, especialmente as de características semelhantes às do prédio do STJ.

.....

Após essas considerações iniciais, passa ao exame das justificativas apresentadas pela Construtora OAS Ltda., que, conforme já assinalado, basearam-se em parecer do Professor Adilson Abreu Dallari e em estudo comparativo realizado pela empresa PINI Sistemas Ltda.

É consignado que o referido jurista, no seu parecer, respondeu às seguintes questões, formuladas pelo representante da OAS:

'a) No tocante aos contratos administrativos e à sua alterabilidade, por ato unilateral ou acordo das partes, em suas espécies quantitativa e qualitativa, que aspectos repontam quanto à licitude de sua modificação? há possibilidade jurídica de alteração do objeto contratual?

b) Os contratos administrativos submetidos a exame, e seus aditamentos, atenderam ao interesse público primário envolvido, e aos requisitos de suas legalidade, legitimidade e licitude?'

O Parecerista apresentou a seguinte resposta para a primeira questão:

'O objeto contratual pode e deve ser alterado para a plena satisfação do interesse público. Obviamente, não se pode licitar uma coisa e contratar outra, nem contratar algo e desnaturar totalmente o objeto contratado ao longo da execução, de maneira a que o produto final nada tenha a ver com o que foi contratado. Porém nada impede e tudo recomenda o aprimoramento do objeto contratado, pois o rigor formal não pode justificar o sacrifício do interesse público.

Cumprido, entretanto, que cada modificação, de maior ou de menor monta, seja devidamente justificada, pois a motivação é essencial para a validade dos atos praticados pela administração pública.

Por último, é fundamental a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que ambas as partes contratantes realizem plenamente seus respectivos propósitos cristalizados no momento da assinatura do contrato: nenhuma das partes pode receber nem mais nem menos do que aquilo que esperava obter com a celebração do pacto.'

Quanto à segunda questão, entende o Professor Dallari 'que os contratos administrativos submetidos a exame, e seus aditamentos, atenderam ao interesse público primário envolvido, e aos requisitos de legalidade, legitimidade e licitude'.

O estudo comparativo realizado pela PINI Sistemas Ltda., salienta a instrução, teve como objetivo analisar o preço de construção da sede do Superior Tribunal de Justiça. A conclusão de tal estudo foi a seguinte:

'Em função do resultado desta análise e ainda confrontando o valor unitário das obras do STJ com preços de obras já orçadas, com características de porte comparáveis, cujos valores situam-se na faixa de R\$ 970,00/m<sup>2</sup> a 1.590,00/m<sup>2</sup>, consideramos o preço das obras da sede do Superior Tribunal de Justiça dentro dos padrões normais para o tipo de construção.'

Em seguida, o Analista da 3ª Secex aborda, separadamente, cada uma das análises suprareferidas.

No que se refere ao parecer elaborado pelo Professor Adilson Abreu Dallari, esclarece que, quanto à alterabilidade dos contratos administrativos, o Parecerista cita a doutrina de Antônio Carlos Cintra do Amaral, o qual ressalta o princípio da mutabilidade, a justificar alterações no objeto do contrato administrativo quando necessárias para a melhor realização de seus fins. Tal princípio transformaria a imutabilidade das cláusulas, vigente nos contratos privados, na imutabilidade do fim, existente nos contratos administrativos. Esse entendimento, esclarece, pode ser melhor compreendido pela leitura das passagens a seguir transcritas:

'Surgida uma necessidade, o contrato pode ser estendido, a fim de adequar-se o projeto à realidade. Essa extensão tem por limite o 'interesse coletivo primário'. Vale dizer: somente são admissíveis modificações do projeto que visem ao melhor atendimento do interesse da parcela da sociedade afetada pela obra a ser construída.

.....  
Uma outra observação é a de que a modificação do projeto pode decorrer da necessidade de se eliminar ou reduzir o ônus excessivo provocado por um grau de dificuldade maior do que o previsto, ou de se adaptar o projeto a uma realidade já existente, mas inesperada, ou, ainda, a uma realidade que tenha sofrido mudança após a elaboração do projeto. Assim, a modificação pode ser efetuada com vista a tornar a obra menos onerosa ou pode ser efetuada com vista a viabilizá-la, já que impossível - ou inconveniente - seria executar o projeto tal como inicialmente concebido.

Nas duas hipóteses, a finalidade da norma legal, como acentuado acima, não era a de permitir que a Administração agisse como lhe aprouvesse (§ 4º do art. 55. do Decreto-Lei 2.300/86), extrapolando os limites estabelecidos. Mas também não é a de proibi-la de dar continuidade ao contrato, obrigando-a a rescindi-lo para, em seguida: (a) desistir da obra; ou (b) modificar o projeto, abrir outra licitação e enfrentar nova

contratação (§ 2º do art. 65 da Lei 8.666/93). Se abstraíssemos a 'ratio juris', aplicando as leis em sua literalidade, estaríamos consagrando o arbítrio nas contratações regidas pelo Decreto-Lei 2.300/86, ou ignorando o princípio constitucional da economicidade, nas contratações submetidas à Lei 8.666/93. Nas duas hipóteses, contrariando o 'interesse coletivo primário'.

Note-se que, em certas situações, pode constituir-se, para a administração, um dever de modificar o projeto, na medida em que esse seja o único caminho para a realização do 'interesse coletivo primário'. A rigor, nessa hipótese não há discricionariedade administrativa, porque o agente público está vinculado à modificação. Pode haver não uma conveniência de modificar o projeto, mas o dever de modificá-lo.

Explicando melhor: se a modificação (alteração, adaptação ou complementação) do projeto é considerada, tecnicamente, a melhor para atingir-se o 'interesse coletivo primário', há discricionariedade administrativa, ou seja, o agente público tem o poder de efetuar ou não a modificação. Se, no entanto, por motivo de técnica de engenharia, a modificação é considerada indispensável à realização desse interesse, há vinculação administrativa, ou seja, o agente público tem o dever de efetuar a modificação. Em ambas as hipóteses, a modificação pode extrapolar os limites estabelecidos na lei como regra geral, para as extensões contratuais, já que o limite real é ditado pelo satisfatório atendimento do 'interesse coletivo primário'.

Com base nesses ensinamentos, o Professor Adilson Dallari conclui que, 'como regra geral, é melhor alterar o contrato do que rescindi-lo'. E ressalta: 'a proibição expressa e taxativa da legislação atual não pode ser tomada em sua literalidade, acriticamente, desvinculada de todo o conjunto normativo'. Isso porque, acrescenta, 'conforme se observou no texto de Antônio Carlos Cintra do Amaral (...) pode ocorrer (e deveras ocorre) que, para cumprir seu dever elementar de melhor atender ao interesse público, eventualmente o administrador possa defrontar-se com o dever de ultrapassar os limites fixados para a generalidade dos casos'. E mais: 'a possibilidade de alterar o conteúdo do vínculo obrigacional está expressamente prevista na legislação pertinente, a qual permite que as alterações se façam tanto por decisão unilateral da Administração quanto por acordo entre as partes, abrangendo tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos'.

Reforçando a tese da alterabilidade dos contratos administrativos, assinala a instrução, o Professor Dallari cita, também, ensinamentos de MARÇAL JUSTEN FILHO, os quais são transcritos em suas partes mais relevantes:

'A Administração tem de evidenciar, por isso, a superveniência de motivo justificador da alteração contratual. Deve evidenciar que a solução localizada na fase da licitação não se revelou, posteriormente, como a

mais adequada. Deve indicar que os fatos posteriores alteraram a situação de fato ou de direito e exigem um tratamento distinto daquele adotado. Essa interpretação é reforçada pelo disposto no art. 49 [da Lei nº 8.666/93], quando ressalva a faculdade de revogação da licitação apenas diante de 'razões de interesse público decorrente de fato superveniente...'.'

'A lei não estabelece limites qualitativos para essa modalidade de modificação contratual. Não se pode presumir, no entanto, existir liberdade ilimitada. Não se caracteriza a hipótese quando a modificação tiver tamanha dimensão que altere radicalmente o objeto contratado. Não se alude a uma modificação quantitativa, mas a alteração qualitativa. No entanto, a modificação unilateral introduzida pela Administração não pode transfigurar o objeto licitado em outro, qualitativamente distinto'.

Valendo-se também da doutrina estrangeira, o Professor Dallari cita Allan Randolph Brewercarias, cujo excerto mais relevante desse autor é transcrito pela instrução:

'En efecto, no toda prescripción de trabajo suplementario (obras extras cualitativamente) constituye forzosamente, una obra nueva distinta de la prevista originalmente. Es necesario entonces distinguir la obra nueva de otros tipos de trabajos, que aun cuando no figuran en el contrato, pueden ser impuestos al contratista, como las obras no previstas y los trabajos complementares o suplementarios. La obra nueva que escapa de las posibilidades del poder de modificación unilateral es entonces aquella que es extraña por su objeto al trabajo previsto en el contrato, sin ninguna relación con éste, o 'aquella obra que, aunque prevista en el contrato, debe ser ejecutada en condiciones enteramente nuevas y diferentes de las previstas originalmente'. El Consejo de Estado francés, para calificar estas obras, emplea expresiones como 'trabajos extraños al objeto del contrato', 'trabajo que no puede ser visto como formando parte de la ejecución del contrato concluido', 'o que no se parece en nada al que había sido previsto'.

Tendo como base essa exposição, o Professor Dallari conclui que 'é possível alterar o contrato para agregar a ele obras novas, não previstas nem orçadas, desde que sejam conformes com o projeto original e não transtornem a economia do contrato'. Acentua ainda que 'qualquer modificação pretendida não pode ser imotivada ou inseqüente, nem mera questão de preferência pessoal'. Isso porque 'modifica-se o contrato apenas e tão-somente para atingir um resultado objetivamente identificado como conveniente e necessário'.

O Parecerista, continua a instrução, discorrendo sobre as 'circunstâncias relevantes para o caso em exame', salienta que 'não se está diante de obras comuns, corriqueiras, da execução de projetos padronizados ou de simplicidade franciscana. Cuida-se, isto sim, de obra pública extremamente complexa, cuja licitação foi feita não a partir daquilo que a legislação considera

como projeto básico, mas, sim, a partir de um esboço, de um pré-projeto, sobre o qual foram feitos os cálculos estimativos, pois é assim que o renomado artista trabalha, desenvolvendo o projeto, detalhando-o, ao longo de sua execução'. Mais adiante, afirma que 'no caso em exame, dadas as peculiaridades do desenvolvimento e do detalhamento do projeto, coisas foram sendo paulatinamente agregadas ao projeto que serviu de base para a licitação, como se tratasse de remanescentes de um contrato maior, compreendendo a execução completa do escopo ou do objeto em execução'.

Ao finalizar as suas considerações acerca das circunstâncias relevantes, o Professor Adilson Dallari afirma:

'Essa mesma singularidade do projeto foi o fator determinante da tomada de decisão no sentido de incumbir a empreiteira de adquirir e instalar equipamentos essenciais, que eram previsíveis ou que poderiam ter sido previstos, ou, ainda, que poderiam ser colocados depois de concluída a obra, mas que a prudência, o bom senso e sabida especial dificuldade técnica de instalação recomendavam concentrar no mesmo executante, pelo menos para evitar problemas práticos, de mau funcionamento, ou jurídicos, de responsabilidade.

Evidentemente, não se poderia exigir que a empreiteira das obras arcasse com tais encargos e responsabilidades sem remuneração, motivo pelo qual era irrecusável o pagamento a ela de verbas correspondentes ao reembolso de despesas, acrescidas de taxas de administração'.

Em seguida, continua o Analista, o Professor Dallari adentra a análise dos aspectos jurídicos do caso em exame e afirma, inicialmente, não ser algo absolutamente excepcional e extraordinário a superação dos limites legais referentes a acréscimos de obras. Ressalta que a ocorrência desse fato não leva necessariamente à nulidade pois 'a lei não tem o condão de dominar a realidade; a lei não consegue impedir o inevitável'. Para reforçar sua tese, cita parecer da lavra de Hely Lopes Meirelles, que afirma:

'Essas considerações evidenciam a impossibilidade técnica de se dissociar o projeto original do projeto alterado, e conduzem a igual impossibilidade jurídica e administrativa de se atribuir a conclusão das obras a outra construtora que não seja a que iniciou e está executando corretamente a edificação contratada'.

Continuando seu exame, o Analista da 3ª Secex explica que o Professor Dallari, referindo-se à construção da sede do STJ, afirma que 'algumas alterações foram quantitativas, mas as alterações mais significativas, com maior reflexo nos custos, foram decorrentes de detalhamentos ou de melhorias no projeto original, de maneira a tornar a edificação mais compatível com os avanços tecnológicos ocorridos durante o tempo que medeou entre a concepção e a

efetiva execução do projeto'. E, finalmente, ao se posicionar sobre a legalidade, legitimidade e licitude dos contratos administrativos analisados, tece os seguintes comentários:

'No caso em exame, o Poder Público tinha o propósito de obter a construção de uma sede condigna para abrigar uma de suas mais elevadas Cortes de Justiça. Por certo, sempre foi propósito da Administração obter o melhor possível.

Para isso, partiu de um projeto arquitetônico com detalhamento suficiente para permitir a realização do procedimento licitatório, mediante estimativas de quantidades.

À medida que o projeto arquitetônico inicial foi sendo aprimorado e mais detalhado, foi necessário proceder a aditamentos contratuais, destinados exatamente a manter o equilíbrio-econômico financeiro, estando cada um deles devidamente motivado, sob o crivo rigoroso de pessoas excepcionalmente qualificadas para aferir a pertinência de cada alteração.

Assim sendo, pode-se afirmar, sem hesitação, que os contratos administrativos submetidos a exame, e seus aditamentos, atenderam ao interesse público primário envolvido, e aos requisitos de legalidade, legitimidade e licitude.'

Após explicitar essas razões de justificativas da Construtora OAS Ltda., consubstanciadas, principalmente, no parecer da lavra do Professor Adilson Abreu Dallari, a instrução da 3ª Secex, passa, efetivamente, a analisá-las.

O Analista acentua que o mencionado parecer apresenta uma série de hipóteses em que os doutrinadores entendem possível a alteração do objeto contratual. Cabe, então, explica, verificar a validade de tais posicionamentos e se as situações ocorridas na construção da sede do STJ são compatíveis com aquelas a que se refere a doutrina.

Dessa forma, para analisar as afirmações de que 'o objeto contratual pode e deve ser alterado para a plena satisfação do interesse público', e de que 'obviamente, não se pode licitar uma coisa e contratar outra, nem contratar algo e desnaturar totalmente o objeto contratado ao longo da execução, de maneira a que o produto final nada tenha a ver com o que foi contratado. Porém nada impede e tudo recomenda o aprimoramento do objeto contratado, pois o rigor formal não pode justificar o sacrifício do interesse público', a instrução salienta que é necessário buscar entender o conceito de interesse público. Sobre o tema, transcreve a lição do Professor Celso Antônio Bandeira de Melo, contida no livro Curso de Direito Administrativo - 5ª Edição (págs. 45/46):

'Ora, a administração pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de

outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público - o do corpo social, que tem de agir, fazendo-o na conformidade da *intentio legis*. Portanto, exerce 'função', instituto - como visto - que se traduz na idéia de indeclinável atrelamento a um fim preestabelecido e que deve ser atendido para o benefício de um terceiro. É situação oposta à da autonomia da vontade, típica do direito privado. De regra, neste último alguém busca, em proveito próprio, os interesses que lhe apeteçam, fazendo-o, pois, com plena liberdade, contanto que não viole alguma lei.

Onde há função, pelo contrário, não há autonomia da vontade, nem a liberdade em que se expressa, nem a autodeterminação da finalidade a ser buscada, nem a procura de interesses próprios, pessoais. Há adscrição a uma finalidade previamente estabelecida e, no caso de função pública, há submissão da vontade ao escopo pré-traçado na Constituição ou na lei e há o dever de bem curar um interesse alheio que, no caso, é o interesse público; vale dizer, da coletividade como um todo e não da entidade governamental em si mesma considerada.

Aliás, exatamente porque são discerníveis o interesse público e o interesse meramente das pessoas estatais (ora coincidentes, ora antagônicos), os autores italianos fazem acepção entre interesse público propriamente dito, também denominado interesse primário, e interesse secundário.

Interesse público ou primário é o pertinente à sociedade como um todo e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social, interesse secundário é aquele que atina tão-só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode-lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa.

Para exemplificar o importante *discrímen* entre um e outro, comparem-se as seguintes hipóteses. Se o Estado causar danos a terceiros e indenizá-los das lesões infligidas estará revelando-se obsequioso ao interesse público, pois é isto o que determina o art. 37, § 6º, da Constituição. Se tentar evadir-se a este dever de indenizar (mesmo consciente de haver produzido danos) estará contrariando o interesse público, no afã de buscar um interesse secundário, concernente apenas ao aparelho estatal: interesse em subtrair-se a despesas, (conquanto devidas) para permanecer mais 'rico', menos onerado patrimonialmente, lançando, dessarte, sobre ombros alheios os ônus que o Direito pretende sejam suportados por todos. Tal conduta não é de interesse público, pois interesses secundários só podem ser satisfeitos quando coincidem com interesses primários.

Com efeito, por exercerem função, os sujeitos de administração pública têm que buscar o atendimento do interesse alheio, qual seja, o da coletividade, e

não o interesse de seu próprio organismo, que tal considerado e muito menos o de seus agentes estatais.'

Assim, continua a instrução, deve-se, então, questionar quais princípios norteiam a realização de processo licitatório, com o intuito de identificar os interesses públicos que estão relacionados a esse instituto. Sobre o tema, traz à colação lição do próprio Professor Dallari, transcrita do seu livro 'Aspectos Jurídicos da Licitação':

'Acreditamos que os elementos verdadeiramente essenciais a qualquer modalidade de licitação e que, por isso mesmo, devem ser considerados como princípios fundamentais desse procedimento são três: igualdade, publicidade e estrita observância das condições estabelecidas no instrumento de abertura.

O requisito da igualdade entre os licitantes é elementar, pois é apenas uma transferência do princípio geral da isonomia para o âmbito interno da licitação. O princípio da publicidade é essencial, porque sem ele tanto o princípio geral da isonomia quanto o princípio específico da igualdade poderiam ser fraudados. A estrita observância das condições estabelecidas no instrumento de abertura, desde que devidamente divulgadas e criteriosamente fixadas, asseguraria o necessário tratamento isonômico e proporcionaria condições para a realização de um julgamento o mais objetivo possível das propostas (pág. 26).

Em princípio, todos os contratos celebrados pela administração pública devem ser precedidos de licitação, porque a administração pública não pode privilegiar, nem prejudicar quem quer que seja, mas deve oferecer iguais oportunidades a todos de contratar com ela. Esta é a regra geral (pág. 32)'.  
'

Acrescenta a instrução que o Professor Dallari, também sobre o tema de licitações, escreveu, em livro coordenado pelo Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, denominado 'Direito Administrativo na Constituição de 1988', as seguintes passagens:

'É verdade que a Constituição, mais adiante, também afirma a necessidade de realizar licitações; mas mesmo que não houvesse esse específico mandamento, tudo aquilo que foi afirmado anteriormente mostra que a administração pública, em hipótese alguma, poderia contratar livremente. Por força da idéia de República, do Princípio da Isonomia e do Princípio da Impessoalidade, é forçoso extrair da Constituição um 'Princípio da Licitação'. Em princípio, todos os contratos celebrados pela administração pública devem ser precedidos de licitação, porque a administração pública não pode nem privilegiar, nem prejudicar quem quer que seja, mas deve



da licitação. Então, a possibilidade de economia de recursos, interesse público secundário, não autoriza a inobservância de princípios legais que determinam a realização de licitação.'

Destaca a instrução que o Parecerista, ao afirmar a possibilidade de alteração do objeto contratual, cita a doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO, segundo a qual, nas palavras do Professor Dallari, 'a pretexto de alterar o projeto inicial, não se pode chegar a um novo projeto e, conseqüentemente, à execução de uma obra diferente daquela cuja contratação foi licitada'. Entende o Analista que, no caso em exame, houve transfiguração do objeto licitado em outro. Para melhor evidenciar sua afirmativa, transcreve os dispositivos contratuais da 1ª e 2ª etapas da obra da sede do STJ.

O contrato da primeira etapa previa:

'Cláusula Primeira - Do Objeto

A contratada se obriga a realizar, até o seu final, a construção das estruturas, alvenarias e coberturas dos blocos 1, 2, 3, 4 e 5 que compõem a sede do STJ, na cidade de Brasília, Distrito Federal, no setor de Áreas Isoladas Sudeste, Lote 15. As obras e serviços contratados compreendem a execução de:

- a) Escavação total do subsolo e fundações dos blocos 1, 2, 3, 4 e 5;
- b) Estrutura, alvenarias com chapisco e cobertura dos blocos 1, 2, 3, 4 e 5 e subsolo total, incluindo galerias para instalações e interligações entre os blocos e os diversos tipos de impermeabilizações.

Parágrafo único - A construção far-se-á de acordo com o estipulado no presente contrato, ao qual se incorporam, para todos os efeitos, as plantas, os anexos, o edital, o cronograma, planilhas e demais documentos integrantes da concorrência. Referidos documentos estão rubricados, em todas as suas folhas, pelos representantes das partes contratantes e ficam fazendo parte integrante deste contrato, como se aqui transcritos em todos os seus termos, cláusulas e condições'.

Já o contrato da 2ª etapa previa o seguinte objeto:

'Cláusula Primeira - Do Objeto

A contratada se obriga a realizar, até o seu final, todos os serviços necessários à construção dos edifícios para a nova sede do STJ, na cidade de Brasília, Distrito Federal, no Setor de Administração Federal Sul - SAF/S, lote 01, Quadra 6.

Parágrafo único - A construção far-se-á de acordo com o estipulado no presente contrato, ao qual se incorporam, para todos os efeitos, as plantas, os anexos, o edital, o cronograma, planilhas e demais documentos

integrantes da Concorrência 1/91; referidos documentos integram este contrato, como se nele transcritos em todos os seus termos, cláusulas e condições'.

Em seguida, o Analista discrimina (fls. 404/405) os termos aditivos e, resumidamente, os respectivos objetos, que foram questionados pelo Ministério Público que atua junto a esta Casa. Ressalta que ao se comparar o objeto inicialmente licitado com os dos termos aditivos firmados, conclui-se que esses últimos não consistiam em aprimoramentos do projeto inicial, e sim em novas obras e até mesmo em compras. Por esse motivo, entende não ser aplicável, no caso, o entendimento de Marçal Justen Filho consignado nas justificativas da OAS.

A instrução assinala, quanto à conclusão do Parecerista, ao se referir à doutrina de Allan Randolph Brewercarias, de ser 'possível alterar o contrato para agregar a ele obras novas, não previstas nem orçadas, desde que sejam conformes com o projeto original e não transtornem a economia do contrato', que, por não se tratar de princípios gerais, é de pouca validade a citação de doutrina estrangeira para embasar um raciocínio sobre matéria tratada por lei específica, como é o caso de acréscimos contratuais. Ademais, continua a instrução, em seu entendimento, o citado autor refere-se não às alterações a que a administração pode proceder, mas àquelas que o contratado é obrigado a aceitar.

No que se refere à menção do Professor Dallari, de que 'a prudência, o bom senso e a sabida especial dificuldade técnica de instalação recomendavam concentrar no mesmo executante, pelo menos para evitar problemas práticos, de mau funcionamento, ou jurídicos, de responsabilidade', entende o Analista insubsistente tal afirmação, porque não encontra respaldo no princípio da legalidade estrita que rege a administração pública.

Quanto à citação, nas justificativas, de parecer elaborado por Hely Lopes Meirelles, que afirma a 'impossibilidade jurídica e administrativa de se atribuir a conclusão das obras a outra construtora que não seja a que iniciou e está executando corretamente a edificação contratada', ressalta a instrução que tal conclusão não é geral, mas restrita à análise da construção de determinado Paço Municipal. Por esse motivo, e considerando que, no caso concreto, haveria a possibilidade de se contratar firma distinta, dada a diversidade dos acréscimos realizados, considera o Analista que o mencionado parecer não se aplica à situação em questão.

.....

Ao concluir sua análise (fl. 409), salienta o Analista que as justificativas apresentadas pela Construtora OAS Ltda. tiveram como objetivo demonstrar a possibilidade de se alterar, em certas condições, os contratos administrativos,

inclusive quanto ao seu objeto, e estimar o custo de uma obra como a da sede do STJ. As alegações da Construtora foram no sentido de que há a possibilidade de se alterar o objeto contratual para plena satisfação do interesse público e, quanto ao valor da obra, demonstrar a compatibilidade entre o valor da obra da sede do STJ com o das demais construções de porte semelhante.

Por fim, entende o Analista que as justificativas oferecidas pela Construtora OAS Ltda. não foram suficientes para invalidar a sua eventual responsabilidade solidária, a ser determinada caso o Tribunal entenda deva o presente processo ser convertido em tomada de contas especial.

A Titular da Unidade Técnica, por sua vez, ante as conclusões da instrução propõe a conversão do processo em tomada de contas especial com vistas à citação dos responsáveis arrolados às fls. 285/288, solidariamente com os representantes legais da Construtora OAS. Sugere, também, a realização das audiências complementares alvitradas pelo MP/TCU em seu parecer de fls. 249/294.

Transcrevo a seguir, na íntegra, por pertinente, o último parecer (fls. 468/476) emitido nos autos pelo Senhor Subprocurador-Geral Dr. Lucas Rocha Furtado:

.....

'Quanto às razões de justificativa apresentadas pela OAS Ltda., deve-se ressaltar que a empresa optou por defender-se genericamente, utilizando parecer jurídico subscrito pelo eminente Prof. Adilson Abreu Dallari (fls. 330/360) e estudo técnico de engenharia elaborado pela PINI Sistemas Ltda. (fls. 361/389).

A defesa apresentada pela empreiteira em nenhum de seus termos apresenta elementos que contradigam as irregularidades apontadas por este Ministério Público. Não são apresentados argumentos que justifiquem, por exemplo: a subcontratação de empresas sem licitação pública, por intermédio da contratada (OAS), mediante pagamento de taxas de administração irregulares; a recomposição, sem amparo legal, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio de realinhamento de preços unitários de concreto, aço etc., no 9º Termo Aditivo da 1ª etapa da obra; os pagamentos irregulares, a título de recomposição do equilíbrio econômico do contrato referente ao sistema de supervisão predial, mediante alteração da data-base de referência para reajustamento; e o pagamento, sem respaldo legal, de despesas indiretas da subcontratada à contratada, mediante aditamento.

Com o parecer jurídico acostado aos autos, a OAS procura amparar as alterações de objeto dos contratos que celebrou com o STJ na 'plena satisfação do interesse público', uma vez que 'o rigor formal' não pode justificar o sacrifício desse interesse (fl. 359).

Deixe-se assente que este Ministério Público não defende a tese da inalterabilidade de objeto dos contratos administrativos. Ao contrário, o MP/TCU reconhece que a mutabilidade, inclusive de objeto, é elemento característico dessa espécie de contratos, como demonstra o pronunciamento à fl. 165.

A tese sustentada pelo Ministério Público em suas manifestações anteriores é a de que: (a) os contratos administrativos são alteráveis, mas existem limites a essas alterações; (b) esses limites estão arrimados justamente no interesse público primário, porque decorrem diretamente da lei e da Constituição Federal.

As afirmações contidas na alínea a já foram extensamente examinadas em nossas intervenções anteriores (fls. 154/172 e 249/295). Ocorre, porém, que, somente por ocasião desta nova manifestação do Ministério Público, foram juntadas informações ou elementos que justificam, por exemplo, os pagamentos das taxas de administração decorrentes da subcontratação de serviços. Esses pagamentos, conforme planilha constante de nossa manifestação anterior (fls. 291), perfazem a quantia equivalente a aproximadamente US\$ 2.955.840,77. A empresa, em sua defesa, anexou documento elaborado pela empresa PINI SISTEMAS Ltda., denominado 'Análise técnico financeira da taxa de administração de 20% estipulada como remuneração em alguns aditivos da obra do STJ'. Em suas conclusões, a empresa de consultoria assevera:

'Após análise global da obra, atendendo consulta específica sobre os serviços aditados que remuneraram a Construtora com taxa de administração de 20%, entendemos que tanto do ponto de vista técnico, como do financeiro, o contratante agiu de forma correta.

Face tanto à dimensão, quanto à complexidade da obra, a administração dos serviços ora mencionados, caso não fossem feitos pela própria construtora, como é usual, exigiria uma estrutura de gerenciamento de porte, tanto para a seleção quanto para o acompanhamento.'

Ademais, em planilha anexa, a empresa PINI indica a decomposição da taxa de administração de 20% paga à empreiteira OAS, cotejando-a com uma 'estimativa da taxa para gerenciamento por terceiros', que montaria ao percentual de 29,56 % (fls. 465/467).

Enfrentar-se-á aqui a questão contida na alínea b, retro, no sentido de que ao interesse público cumpre limitar a alterabilidade dos contratos administrativos.

Na doutrina brasileira, é Celso Antônio Bandeira de Mello quem melhor distingue o interesse público propriamente dito, que denomina de interesse primário, do interesse das pessoas estatais, por ele denominado

de interesse secundário. Nesse sentido, veja-se a transcrição do trecho da obra do renomado administrativista, oferecida pela instrução às fls. 400/401.

O interesse secundário é, segundo este, o que 'atina ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada'.

O interesse público ou primário, por sua vez, é aquele pertinente à sociedade, consagrado nas leis. É a coletividade, por intermédio de seus representantes políticos, que determina os interesses a serem perseguidos pela Administração, por isso são ditos interesses públicos. O mesmo Autor demarca melhor esse entendimento em seu texto 'Desvio de Poder', publicado na Revista de Direito Administrativo nº 172, p. 1, *in verbis*:

'Todo o direito público da quadra histórica que sucedeu ao absolutismo e se afirmou nos tempos modernos proclama o princípio do primado das leis sobre a vontade dos governantes. Ao Poder Legislativo incumbe traçar as finalidades que a administração deve perseguir, estabelecendo os meios e modos pelos quais serão perseguidas. É, pois, na lei e nos objetivos que ela encampa que se encontra o rumo válido, único admissível para o administrador.

A regra geral e abstrata expedida pelo corpo representativo dos cidadãos - titulares últimos do poder - é que define os interesses a serem providos e caracteriza (ao menos implicitamente) as situações perante as quais cabe produzir os comportamentos reputados úteis para a sociedade, de tal sorte que, por este meio, enclausura-se a atuação do Executivo - sucessor do rei.

São, pois, as normas de direito instauradas pelo Poder Legislativo, à vista de certos objetivos havidos como prezáveis, que comandam todo o desdobrar da atuação legislativa' (grifou-se).

Quer isso dizer que o verdadeiro interesse público não se confunde com o interesse do administrador ou da entidade estatal que ele representa. Não está ao alcance dele ou dela determiná-lo, pois que essa é competência exclusiva da lei. Cumpre-lhes às vezes interpretá-lo, regulamentá-lo ou geri-lo, mas não determiná-lo. Essa a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello a que aderimos (ob. cit., p. 4), *in verbis*:

'5. Ora, quem administra interesses públicos gere negócio alheio. Cura interesses dos cidadãos, tomados em seu todo, a dizer, como coletividade. E o faz, não como 'dominus', como senhor, a seu alvedrio, porém na qualidade de agente assujeitado ao dever de desempenhar cometimentos, entregues a seu cargo, para cumprir a lei e alcançar os fins por ela almejados' (grifou-se).

Mesmo quando a lei confere ao administrador público discricionariedade para agir, não lhe está transferindo competência para determinar o interesse público que lhe aprouver, mas está tão-só outorgando-lhe liberdade limitada para atuar, isto é, concretizar, o interesse nela já determinado.

Vale ainda dizer que é inócua a motivação de atos administrativos contrários às finalidades públicas postas na lei, porque essa motivação é exigível dos administradores quando agem discricionariamente, e não quando agem em dissonância com a lei e, por conseqüência, em desarmonia com o interesse público.

Deve-se, nesse ponto, mencionar que a fundamentação para as eventuais irregularidades apontadas em nossas manifestações anteriores somente foi contraditada por argumentos de ordem técnica, assentados em situações fáticas concretas, e não nos pareceres ou manifestações jurídicos. Essa conclusão decorre da documentação acostada aos autos pela Sra. Hilmara Bastos Paredes e pelos Srs. Antonio Carlos de Oliveira, Raimundo Nonato Ribeiro Custódio e José Jesus de Oliveira (fls. 450/463), da qual pode-se extrair o seguinte trecho:

'Conforme se depreende dos pareceres técnicos da equipe de fiscalização, os objetos contratuais em apreço não desfiguram o objeto do contrato principal, eis que estavam interligados àquele por razões de ordem técnica, cuja desvinculação implicaria em dificuldades operacionais, motivo pelo qual opinamos pela possibilidade do aditamento contratual. Ademais, o fator econômico foi considerado, de modo a nos certificamos de que a solução técnica apresentava-se de forma compatível com a economicidade sempre buscada nas tomadas de decisão.'

A comprovação de que a Administração do STJ entendia que a dispensa de licitação encontrava arrimo em situações fáticas pode ser igualmente percebida pela análise das assertivas a seguir mencionadas:

I - Sobre o pagamento de taxa de administração à contratada:

'Segundo as informações prestadas pela Comissão de Fiscalização, não seria possível a contratação dos mesmos (serviços contratados mediante aditamento) sem que houvesse o pagamento de tais taxas' (fl. 456).

II - Sobre o realinhamento de preços no 9.º Termo Aditivo:

'A contratação daqueles serviços com outra empresa seria tecnicamente inviável em razão da indivisibilidade do objeto, o que nos pareceu lógico e claro através do parecer da Comissão de Fiscalização.

Com relação à viabilidade jurídica do aditamento, entendemos que a mesma encontrava-se suficientemente motivada através dos

esclarecimentos da área técnica. Ainda, com referência aos valores repactuados, pautamo-nos nos cálculos da área competente que logrou demonstrar o patamar adequado em relação ao mercado vigente.

Já a repactuação de preço foi feita com base nos documentos comprobatórios da ruptura da equação financeira inicialmente pactuada. Conforme muito bem exposto pela Comissão de Fiscalização, restava à Administração rever os preços com base nos documentos apresentados, o que seria legítimo, ou se manter insensível às reivindicações da contratada, ferindo frontalmente o interesse primário da Administração.

A manifestação favorável ao realinhamento de preços objeto do 9.º Termo Aditivo considerou, portanto, as circunstâncias técnicas e econômicas apresentadas pela Equipe de Fiscalização, cujo conteúdo constitui elemento suficiente a motivar o aditamento contratual' (fl. 451).

#### III - Sobre o pagamento de Despesas Indiretas à subcontratada (7.º Termo Aditivo da 2.ª etapa):

'O 7.º Termo Aditivo ao contrato da segunda etapa visou o pagamento de despesas indiretas da subcontratada à contratada. Com relação aos motivos que firmaram o nosso convencimento quanto à existência de razões a embasar tal pagamento, julgamos oportuno transcrever os esclarecimentos que foram prestados pela Comissão de Fiscalização, nos autos do processo ..... *omissis* .....' (fls. 454/5).

#### IV - Sobre a recomposição do equilíbrio econômico do contrato relativo ao Sistema de Supervisão Predial:

'A Comissão de fiscalização demonstrou que a contratação de outra empresa seria uma medida antieconômica para a Administração, tendo, inclusive, consultado o TCU que os aconselhou a justificar a medida mais econômica aos cofres públicos.

As explicações de caráter técnico e financeiro que nos foram apresentadas pela equipe técnica, firmaram o nosso convencimento quanto à viabilidade legal da alteração pretendida, visto que a motivação restava devidamente comprovada, razão pela qual nos reportamos aos esclarecimentos já prestados por aquela Comissão nos autos do processo' (fl. 456).

O Ministério Público, conforme já mencionado, não defende a imutabilidade dos contratos administrativos; ao contrário, entende que própria legislação determina os casos em que, verificadas certas circunstâncias, o contrato pode ser alterado pelo administrador. Essa a conclusão a que igualmente chega o brilhante parecerista, Prof. Adilson Abreu Dallari, em sua manifestação de fl. 349, *in verbis*:

'Em resumo: é possível alterar o contrato para agregar a ele obras novas, não previstas nem orçadas, desde que sejam conformes com o projeto original e não transtornem a economia do contrato.' (grifou-se).

Os aditamentos celebrados durante a execução da obra de construção do STJ, no entanto, implicaram, salvo melhor juízo, extrapolação dos limites legais autorizadores de eventuais alterações unilaterais ou bilaterais e infringência do dever de licitar.

Desde já, deixe-se assente que o fato de os objetos dos aditamentos ao contrato da 2ª etapa da obra interligarem-se, interferirem, ou estarem em relação de interdependência ou de complementaridade com o objeto inicialmente pactuado, não justifica por si só o aditamento ou a dispensa de licitação. Imprescindível, para justificá-los, como se viu, é a não modificação da natureza do objeto contido no contrato original.

Tendo em vista que a descrição do objeto contratual em análise é genérica: 'todos os serviços necessários à construção dos edifícios para a nova sede do STJ' (vol. IX, fl. 1), há de entender-se que está delimitado pelo edital, nos termos do caderno de especificações (vol. VII, fls. 54/341). Isso, porque o objeto contratual, como assente na doutrina, deve ser certo, possível, determinado ou determinável.

Com base nessas premissas, a comparação dos objetos do contrato inicial e dos aditamentos (vol. VII) permite a este Ministério Público concluir que violaram a legislação concernente a licitações públicas os seguintes Termos Aditivos ao contrato da 2ª etapa da obra, por desfigurarem o objeto contratual:

- a) 1º - compra e instalação de elevadores (vol. IX, fl. 23);
- b) 3º - compra e instalação do sistema de supervisão predial (vol. IX, fl. 145);
- c) 6º - serviço e fornecimento de passarelas, grelhas, treliças etc. (vol. IX, fl. 270);
- d) 8º - serviços e fornecimentos do sistema de exaustão de cozinha (vol. IX, fl. 311);
- e) 10º - serviços e materiais para execução do projeto de irrigação (vol. IX, fl. 341);
- f) 12º - serviços e fornecimentos concernentes à rede coletora de esgoto na galeria e ao sistema de drenagem superficial das lajes de cobertura de subsolo (vol. IX, fl. 361);
- g) 13º - compra e instalação do sistema de energia estabilizada (vol. IX, fl. 388);

h) 14º - compra e instalação de poltronas (vol. IX, fl. 390).

Conclui-se que esses aditamentos modificam a natureza do objeto inicialmente pactuado e, portanto, não resta dúvida, ofendem ao preceito e princípio constitucional da legalidade (Constituição Federal, art. 37, *caput*). O inequívoco propósito da Administração do STJ de concluir a construção da sua sede mediante termos aditivos ao ajuste originariamente celebrado, em violação ao preceito constitucional que impõe o dever de licitar, quando esgotadas as possibilidades de aditamento contratual, resta inequivocamente demonstrado, conforme se depreende do trecho extraído das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rubin Lemos (fl. 444):

'Cabe ressaltar, agora, que esse contrato com a O.A.S. foi firmado em 1989 e que desde então a política adotada no S.T.J. era a de continuação da execução do mesmo, cuja materialização se deu por meio de Termos Aditivos ao contrato principal, quando necessários, após devidamente analisados pelos órgãos competentes.'

A linha de atuação seguida pela Administração do STJ, merecedora de sérias ressalvas, deve ser imputada sobretudo à cúpula administrativa do órgão, em especial ao Sr. José Clemente de Moura, Diretor-Geral do STJ e maior responsável pela prática de todos os atos considerados irregulares em nossa manifestação anterior (fls. 249/295). Deixe-se assente, desde já, que as conclusões a que o Ministério Público chegará - no sentido de que, em face do princípio da economicidade e das peculiaridades da obra, os atos praticados devem ser considerados regulares - decorrem, também, em grande parte, da impossibilidade de desunir, apartar ou distinguir as responsabilidades daqueles servidores a quem este Ministério Público imputou responsabilidade. Responsabilizar o Sr. Diretor-Geral importaria, necessariamente, em incriminar os demais servidores, cujas atuações apresentavam-se inexoravelmente interligadas. Em face das razões de justificativa juntadas aos autos por alguns dos responsáveis, resta demonstrado que vários servidores que participaram ou, de alguma forma, contribuíram para a prática dos atos reputados ilegais estavam apenas seguindo orientações emanadas da Diretoria-Geral do STJ.

### III

A segunda condição indicada pelo Prof. Dallari para tornar possível a alteração do contrato seria a manutenção da 'economia do contrato'.

Conforme depreende-se do documento intitulado 'Análise de Custos de Obras', apresentado pela PINI Sistemas Ltda. (fls. 361/389), observa-se, inequivocamente, que a adoção de qualquer outra atitude pela Administração do STJ implicaria maior ônus para conclusão da obra.

A construção da sede exige, destarte, que se analisem suas peculiaridades. A adoção de 'um projeto arquitetônico arrojado, majestático, cuja elaboração foi solicitada a um profissional de renome internacional, sobejamente conhecido por sua paixão por Brasília e por suas características inovadoras, criativas, que muitas vezes, acarretam dificuldades excepcionais no momento da execução', conforme menciona o douto parecerista Dilson Abreu Dallari (fls. 350/351), exige do intérprete da lei um certo grau de ponderação na elaboração do seu 'trabalho metódico de concretização do direito', utilizando-se da expressão do mestre constitucionalista português J.J. Gomes Canotilho (*in* Direito Constitucional, Almedina, 6ª edição, 1993, Coimbra).

Ainda na linha dos ensinamentos do mestre lusitano, não se deve nunca dissociar a norma jurídica do caso concreto tendente a sofrer sua incidência. De acordo com o autor (ob. cit., p. 223):

'Uma norma jurídica adquire verdadeira normatividade quando com a medida de ordenação nela contida se decide um caso jurídico, ou seja, quando o processo de concretização se completa através da aplicação ao caso jurídico a decidir mediante: (1) a criação de uma disciplina regulamentadora (concretização legislativa, regulamentar); (2) através de uma sentença ou decisão judicial (concretização judicial); (3) através da prática de actos individuais pelas autoridades (concretização administrativa). Em qualquer caso, uma norma jurídica que era potencialmente normativa ganha uma normatividade actual e imediata através da sua passagem a norma de decisão que regula concreta e vinculativamente o caso carecido de solução normativa.'

Portanto, para a criação da norma do caso, aquela que irá disciplinar a situação sob comento - eventuais irregularidades detectadas na construção da sede do STJ -, deve ser necessariamente considerado o fato de que se está diante de obra pública extremamente complexa, e não de obra corriqueira, comum. Deve ser considerada a circunstância, muito bem colocada pelo Prof. Dallari (fl. 351), de que 'cuida-se, isto sim, de obra pública extremamente complexa, cuja licitação foi feita não a partir daquilo que a legislação considera como projeto básico, mas, sim, a partir de um esboço, de um pré-projeto, sobre o qual foram feitos os cálculos estimativos, pois é assim que o renomado artista trabalha (arquiteto Oscar Niemeyer), desenvolvendo o projeto, detalhando-o, ao longo de sua execução.'

Em face de todas essas ponderações, e tendo sempre em consideração o fato de que todas as alegações, assim como todas as informações relacionadas à execução do contrato sob comento, encontram-se

fartamente comprovadas e documentadas, deve-se passar a analisar aspecto relacionado à economicidade dos contratos administrativos.

Mencione-se que a Constituição Federal, nos dispositivos que tratam da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em seu art. 70, obriga o cumprimento não apenas do princípio da legalidade, mas igualmente dos princípios da legitimidade e da economicidade.

Torna-se, assim, cada vez mais difícil examinar licitações e contratos quando seu objeto é de elevada complexidade, como é o caso que ora se examina. Não se deve efetuar a análise exclusivamente sob a ótica da legalidade da despesa; deve-se, igualmente, considerar se os dispêndios foram efetuados com parcimônia e eficiência. Enuncia-se, assim, o princípio da razoabilidade (Celso Antônio Bandeira de Mello, 5ª edição, 1994, Malheiros Editores) como balizador da atuação do administrador. Leciona o autor: 'Ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas'.

Pelo princípio da economicidade, balizado pela razoabilidade, deve-se averiguar a relação entre custo e benefício. A economicidade permite ao aplicador do direito aferir, em cada caso, se houve ou não malversação de verba pública. É este princípio instrumento de aferição da relação entre gasto público e benefício auferido, a ser empregado na subjetividade de cada caso, quando então poder-se-á verificar se determinado fato ou ato administrativo atingiu seu objetivo maior, o interesse público.

O princípio da economicidade deve ser utilizado não apenas como critério para aferir o custo-benefício de um gasto, mas igualmente para avaliar o equilíbrio financeiro de contratos administrativos e para aplicar sanções ao administrador, nos termos do art. 70, VIII, da Constituição Federal, que prevê 'multa proporcional ao dano causado ao erário'. O controle da economicidade significa, portanto, controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos.

De toda a documentação acostada aos autos, conclui-se que, na execução do contrato para construção da sede do STJ, ainda que se mantenha inalterado o entendimento esposado na manifestação anterior - de que, em determinados atos especificamente indicados, foram extrapolados os limites de dispensa de licitação -, qualquer outra forma de atuar que pudesse ser escolhida pela administração do STJ teria implicado, ao contrário, ônus superior ao efetivamente verificado. A estrita e formal adequação da execução do contrato à legalidade implicaria, inexoravelmente, gastos superiores aos ocorridos.

As peculiaridades do contrato sob comento, que devem ser necessariamente consideradas para a criação da norma do caso, resultaram em situação deveras *sui generis*: o formal atendimento do princípio da legalidade importaria em violação do igualmente constitucional princípio da economicidade. A realização da melhor relação entre custo-benefício, conteúdo do princípio da economicidade, resultou na violação do dever legal de licitar.

Essa aparente colisão entre princípios constitucionais é questão que tem merecido da moderna doutrina especial atenção. Pode-se observar a importância e complexidade desse tema a partir dos trechos a seguir transcritos da obra 'Metodologia da Ciência do Direito' (Karl Larenz, 2ª edição, Editora: Fundação Calouste Gulbenkian, Tradução de José Lamego, Lisboa):

'Os direitos, cujos limites não estão fixados de uma vez por todas, mas que em certa medida são <abertos>, <móveis>, e, mais precisamente, esses princípios podem, justamente por esse motivo, entrar facilmente em colisão entre si, porque a sua amplitude não está de antemão fixada. Em caso de conflito, se se quiser que a paz jurídica se restabeleça, um ou outro direito (ou um dos bens jurídicos em causa) tem que ceder até um certo ponto perante o outro ou cada um entre si. A jurisprudência consegue isto mediante uma <ponderação> dos direitos ou bens jurídicos que estão em jogo conforme o <peso> que ela confere ao bem respectivo na respectiva situação. Mas <ponderar> e <sopesar> é apenas uma imagem; não se trata de grandezas quantitativamente mensuráveis, mais do resultado de valorações, que - nisso reside a maior dificuldade - não só devem ser orientadas a uma pauta geral, mas também à situação concreta em cada caso. Que se recorra pois a uma ponderação de bens no caso concreto.'

Dissertando sobre o mesmo tema, o já citado constitucionalista português Gomes Canotilho (ob. cit., p. 190) manifesta-se nos seguintes termos:

'O facto de a Constituição constituir um sistema aberto de princípios insinua já que podem existir fenômenos de tensão entre os vários princípios estruturantes ou entre os vários princípios constitucionais gerais ou especiais (...)

O princípio da harmonização ou da concordância prática implica <ponderações>. O campo de eleição do princípio da concordância prática tem sido até agora o dos direitos fundamentais (colisão entre direitos fundamentais ou entre bens jurídicos constitucionalmente protegidos).'

Desses ensinamentos doutrinários acerca do tema 'colisão de princípios', resta configurado que não se deve afastar completamente a incidência de

determinado princípio a fim de possibilitar a aplicação de outro. O contrário significaria estabelecer, de certa forma, uma hierarquia entre princípios constitucionais, o que não tem sido pacificamente aceito pela doutrina. Incumbe ao intérprete ou aplicador do Direito, ao contrário, buscar a norma de solução para o caso considerando suas peculiaridades. Nesse sentido, ao invés de afastar determinado princípio para tornar possível a aplicação de outro, deve buscar uma harmonização recíproca para alcançar a 'norma de decisão que regulará concreta e vinculativamente o caso carecido de solução normativa'. (Gomes Canotilho, ob. cit., p. 223).

#### IV

Em face dos novos elementos trazidos aos autos pela empresa OAS Ltda. (pareceres do Prof. Adilson Abreu Dallari e da empresa de consultoria Pini) e das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Joaquim Gaião Torreão Braz, Vander Lúcio Ribeiro e Guilherme H. F. G. Valério, componentes da Comissão de Fiscalização (fls. 416/442), pela Sra. Hilmara Bastos Paredes, pelos Srs. Antonio Carlos de Oliveira, Raimundo Nonato Ribeiro Custódio e José Jesus de Oliveira (fls. 450/463), e, ainda, pelo Sr. Rubin Lemos (fl. 444), restou assente que não existiu, por parte da Administração do STJ, qualquer animus de fraude ou de dolo.

Em síntese, as alterações, aditivos e pagamentos efetuados durante a execução do contrato celebrado entre o E. Superior Tribunal de Justiça e a Construtora OAS foram sempre motivados por situações fáticas justificadoras das medidas adotadas. Assim, os requisitos formais de legalidade, que normalmente são considerados para execução de projetos comuns, devem ser aplicados ao caso de forma mitigada, em função das situações especiais já mencionadas.

O cumprimento do princípio da legalidade, que por este Ministério Público foi posto em relevo nas manifestações anteriores, não pode, entretanto, resultar em invalidação do princípio constitucional da economicidade. Não se quer com isto concluir que se deva afastar ou negligenciar a aplicação do princípio da legalidade. Ao contrário, entende este Ministério Público que a interpretação da lei, no caso em análise, deve moldar-se aos fatos concretos sobre os quais incidiram as regras previstas no estatuto da licitação.

Em face das peculiaridades relacionadas ao objeto do contrato, que resultaram em enormes dificuldades no seu desenvolvimento e, principalmente, no seu detalhamento, e tendo em vista a conduta dos responsáveis que sempre visaram à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença, o Ministério Público retifica sua posição consignada nos pareceres anteriores, dispensando-se as diligências, audiências prévias e citações solicitadas. Manifesta-se, portanto, pela regularidade e correta

aplicação dos recursos relativos à construção da sede do E. Superior Tribunal de Justiça”.

## VOTO

Relativamente ao mérito da presente Consulta, lamento por ser compelido a divergir da Unidade Instrutiva, uma vez que a peça exordial reveste-se de aspectos que identificam-na como sendo relativa a caso concreto, ficando vedado seu conhecimento pela imposição regimental inculpada no art. 217, senão vejamos.

2. Ao encaminhar o instrumento subscrito pelo Diretor-Geral do Dnocs, o excelentíssimo Senhor Ministro Gustavo Krause acrescenta que “embora a Consulta seja dirigida a este Ministério em caráter específico, pois a hipótese ocorre com certa frequência naquela entidade, dirijo-me a essa Egrégia Corte caráter geral”.

3. Ora, o documento descritivo elaborado pelo Dnocs (fls. 02/05), no qual repousa a Consulta em si, contempla aspectos pormenorizados, em torno dos quais se dariam as modificações contratuais pretendidas, conferindo à situação, rogata *venia*, total singularidade, conforme ventilado pela Secex/CE (fl. 07, item 8, fl. 10, itens 11 e 12, alínea “b”, *in fine*).

4. Ou seja, impõe-se que o atendimento à Consulta, em termos de resposta, seja derivado de estudo empreendido com suporte, obviamente, nos elementos circunstanciais grafados no processo, e nesse particular, compreendo que a orientação do Tribunal estaria voltada para uma situação que se afigura como sendo específica.

5. A propósito, a peça consultiva foi formulada com as seguintes peculiaridades, além de outras informações (fl. 02):

“1) Supondo um órgão pertencente à Administração Federal que teria realizado licitação objetivando a execução de obra pública, cujo início esteve impedido por alguns anos devido a razões alheias às partes contratantes.

2) Destaque-se que, de acordo com a Decisão nº 766/94-TCU-Plenário, o prazo contratual não estaria sujeito ao limite quinquenal de duração.

3) Todavia, considerando tratar-se de um açude público de grande porte, cuja obra é considerada *prioritária* por atender a relevante interesse público, seria essencial reduzir o prazo de sua execução, previsto no contrato vigente que é de 4 (quatro) para 3 (três) anos, antecipando os benefícios à população com 1 (um) ano de antecedência e, ainda, evitar danos ambientais, sem que, tais benefícios, impliquem em acréscimo de custos para a Administração.

4) Premida pela necessidade da obra, a Administração estaria optando por cambiar um único aspecto que lhe reduziria significativamente o prazo de execução e elidiria considerável degradação ambiental. Por outro lado, seriam mantidas todas as condições decorrentes do procedimento licitatório, em especial o preço total do empreendimento.

5) Ao longo do tempo em que o empreendimento esteve sustado, a Administração teria identificado esse problema de prazo e pesquisado soluções para minimizá-lo quando do início das obras. Desta forma, a solução encontrada foi alterar o tipo de tecnologia de construção da barragem, trocando-se, no trecho da barragem central, na calha do rio, a sua concepção original, que contemplava a construção de barragem de terra, pela barragem de Concreto Compactado com Rolo, tecnologia avançada, e de resultados satisfatoriamente comprovados”.

6. Referindo-se a aspecto por demais particularizado, salientou o interessado (fl. 03, alínea “b”) que “a mudança de terra para concreto diminuiria as áreas de desmatamento, e implicaria em significativa redução do volume de escavação de jazidas de solos, não removendo terras férteis situadas em um projeto agrícola nas vizinhanças, previstas para serem utilizadas no maciço da barragem” (grifo do original).

7. Portanto, deparo-me presentemente com impedimento legal e regulamentar para que o documento inaugural possa ser conhecido, e, por conseguinte, vir a ser imprimido caráter normativo à sua resposta, à vista das especificidades nele norteadas.

8. Tanto a Lei nº 8.443/92, em seu art. 1º, § 2º, e o Regimento Interno deste Tribunal (art. 216, § 3º), determinam que a resposta à Consulta endereçada a esta casa “tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”.

9. Igual mandamento encontra-se prescrito no Enunciado nº 110 da Súmula da Jurisprudência predominante desta Corte de Contas.

10. Terminantemente o Regimento Interno, em seu art. 217, estabelece que “o Relator ou o Tribunal não conhecerá de Consulta que não atenda aos requisitos do art. anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao Consulente”.

Assim posto, com as vênias de estilo por divergir da proposição sugerida pela Unidade Técnica, VOTO por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à deliberação dos ilustre pares.

## DECISÃO Nº 780/97-TCU-PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº: TC-012.085/96-0.
2. Classe de Assunto: III - Consulta sobre a possibilidade de se introduzir modificações em contrato firmado, decorrentes de adoção de tecnologias alternativas não especificadas no edital de licitação.
3. Interessado: Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/CE.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. não conhecer da presente Consulta, por deixar de preencher o requisito de admissibilidade previsto no art. 217 do Regimento Interno/TCU;
  - 8.2. dar conhecimento ao interessado indicado no item 3 supra do inteiro teor desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam; e
  - 8.3. determinar a juntada deste aos autos da Prestação de Contas do Dnocs, exercício de 1997.
9. Ata nº 45/97-Plenário.
10. Data da Sessão: 12.11.1997 - Ordinária.
11. Especificação do *quorum*:
  - 11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça e os Ministros-Substitutos José Antônio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha (Relator).
  - 11.2. Ministro que se declarou impedido: Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça.

Iram Saraiva  
na Presidência

Lincoln Magalhães da Rocha  
Ministro-Relator

---

<sup>1</sup> Publicado no DOU de 10.12.1997.