

OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVIÇOS CONTÍNUOS E A PRORROGAÇÃO APÓS E TÉRMINO DE SUA VIGÊNCIA: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de¹⁹

1. INTRODUÇÃO

Para que seja possível a abordagem prática pretendida, o presente artigo se desenvolverá pautado em uma situação fática hipotética, aproximando assim o leitor do contexto apresentado e da solução proposta.

Neste sentido, imagine-se o questionamento concreto sobre a possibilidade de aditamento contratual para prorrogação de contrato de serviço contínuo, mesmo já expirado o prazo de vigência contratual, na hipótese de ter havido por parte da Administração processo administrativo normal para a extensão da avença, com pareceres técnicos, jurídicos e financeiros (com pesquisa de mercado concluindo pela manutenção do contrato como medida mais vantajosa), todos favoráveis a prorrogação do contrato, justificando-se o benefício ao interesse público, com a manifestação – inclusive – das autoridades responsáveis pelos despachos internos do processo, bem como, com a existência de reserva orçamentária para a referida prorrogação. Preparada a minuta de aditamento para a assinatura pela autoridade superior, com bastante antecedência do término “fatal” do prazo para a prorrogação, deixou a autoridade competente de praticar (assinar) o ato, sem qualquer motivo que justificasse sua inação, extinguindo-se a avença por decurso do prazo contratual (fato).

Diante deste caso, estaria a Administração adstrita ao prazo contratual e a sua consequente extinção, pela impossibilidade de se prorrogar a avença fora do prazo de vigência do contrato?

2. A IMPOSSIBILIDADE DE EXISTÊNCIA DE ATO DISCRICIONÁRIO DE CARÁTER OMISSIVO E O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Inicialmente, há que se tecer algumas considerações quanto à prática e o conteúdo de atos discricionários e, a principal delas, diz respeito à impossibilidade de existência de ato discricionário de natureza omissiva. Como se sabe, o ato discricionário tem dentre seus elementos de validade: a competência, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade,

¹⁹ Advogado sócio da PIRONTI ADVOGADOS. Pós Doutor pela Universidad Complutense de Madrid. Doutor e Mestre em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Administrativo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar Filho. Especialista em Direito Empresarial Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Presidente da Comissão de Direito da Infraestrutura e Estudos das Concessões Públicas da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná. Professor convidado da Universidade de La Plata – ARGENTINA. Professor convidado da Universidade de San Nicolas de Hidalgo – MÉXICO. Professor convidado da Escola de Gestão Pública Gallega – ESPANHA. Professor convidado do “Centro Studi Giuridici Latinoamericani” – ITÁLIA. Autor das Obras: “Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial” e “Processo Administrativo e Controle da Atividade Regulatória” e “Ensaio Avançado de Controle Interno: profissionalização e responsividade”.

definidos pelo art. 2º da Lei nº 4.717/65. Neste sentido, o ato discricionário que não contiver esses elementos de validade será – por consequência lógica – inválido.

Mais do que isso, a Lei nº 9.784/99 estabelece, em seu art. 2º, parágrafo único, inciso VII, a obrigatoriedade da “indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão” da Administração e, ainda, em seu inciso VIII, o dever de “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados”.

Como se não bastasse, no artigo 50, caput e inciso I do supracitado diploma está expresso que “os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses”. E ainda, o parágrafo 1º do mesmo artigo estipula que “a motivação deve ser explícita, clara e congruente”.

Tal exigência se aplica tanto aqueles atos classificados como discricionários, como para aqueles outros elencados como vinculados, como bem destaca Marçal Justen Filho, quando informa a importância fundamental da motivação nos atos administrativos:

“Outro argumento relevante reside em que o direito administrativo disciplina os motivos do ato administrativo, tanto quando se trata de atividade discricionária como nos casos de vinculação. A motivação é necessária para permitir o conhecimento dos motivos que norteiam a conduta, propiciando o controle quanto à regularidade do ato. Suprimir a motivação dificulta a avaliação dos motivos e gera o risco de que atos defeituosos sejam considerados como válidos”.²⁰

Ao administrador não é dada a permissibilidade de não motivação dos atos ou de uma motivação incongruente ou omissa em relação aos fins pretendidos pela Administração, pois sua falta ou insuficiência invalida o ato.

Entender de outro modo seria permitir que o Estado pudesse atuar de maneira autoritária e repressiva perante seus administrados, prejudicando-os com base em fundamentações genéricas ou mediante a própria ausência delas, o que por certo é rechaçado pela Constituição da República de 1988.

Portanto, dada a imposição legal de indicação expressa de pressupostos de fato e de direito, bem como de motivação explícita e congruente, existe a impossibilidade material de sustentar-se que o silêncio da Administração na formalização do ato autorizatório importaria na decisão pela não prorrogação.

Essa é a literal dicção do artigo 50 da já mencionada Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99), senão vejamos:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

²⁰ Curso de Direito Administrativo. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 392.

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Negar tal entendimento seria negar validade ao dispositivo supramencionado, à partir do momento que, no caso hipotético apresentado, houve inequivocamente uma ausência de motivação por parte da Autoridade Competente, pois sua inação era, no mínimo, discrepante dos pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais, o que importaria uma motivação, conforme leciona o parágrafo primeiro do mesmo artigo, clara, congruente e com indicação dos pressupostos de fato e de direito que a fundamentaram (conforme o inc. VII do Parágrafo único da mesma Lei).

O silêncio administrativo, neste caso, implicaria, em princípio, violação do dever de decidir, expresso no art. 48 daquele diploma processual administrativo, que determina que a Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Assim, a única possível interpretação do silêncio da Administração, em casos como o presente, remeteria à salvaguarda do direito/interesse do Administrado, onde a conclusão possível seria a de que a Administração teria concordado com a prorrogação (ainda que com defeito de formalização, conforme se tratará adiante).

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar do silêncio administrativo, ensina:

“Logo, se o administrado tem o direito de que o Poder Público se pronuncie em relação as suas petições, a Administração tem o dever de fazê-lo. Se se omite, viola o Direito. Donde, o agente que silencia indevidamente comporta-se com negligência, viola o dever funcional de ‘exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo’ (art. 116, I, da Lei 8.112, de 11.12.1990 – Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União) e de ‘observar as normas legais e regulamentares’ (inciso III do mesmo artigo), expondo-se às sanções administrativas pertinentes. Na órbita da União, a Lei 9.784, de 29.1.1999, que ‘regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal’, é absolutamente clara, em seu art. 48, ao estatuir que: ‘A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência’. Além disto, se a omissão da Administração resultar em dano jurídico ao administrado, tal omissão pode ensejar, se for o caso, responsabil-

idade patrimonial do Estado, de for a parte a do próprio servidor, nos casos de dolo ou culpa (art. 37, §6º, da Constituição).

As consequências do silêncio em relação ao administrado cuja postulação ficou irrespondida também não apresentam dificuldades de monta para serem deduzidas. Deveras, nos casos em que a lei atribuiu efeito ao silêncio, o problema já está per si resolvido. Com efeito, se o efeito legal previsto era concessivo, o administrado está atendido; se era denegatório, poderá demandar judicialmente que a administração se pronuncie, se o ato omitido era de conteúdo discricionário, pois faz jus a uma decisão motivada; se, pelo contrário, o ato era de conteúdo vinculado e o administrado fazia jus a ele, demandará que o juiz supra a omissão administrativa e lhe defira o postulado.

Nos casos em que a lei nada dispõe, as soluções seguem, *mutatis mutandis*, equivalente diapasão. Decorrido o prazo legal previsto para a manifestação administrativa, se houver prazo normativamente estabelecido, ou, não havendo, se já tiver decorrido tempo razoável (cuja dilação em seguida será mencionada), o administrado poderá, conforme a hipótese, demandar judicialmente:

- a) que o juiz supra a ausência de manifestação administrativa e determine a concessão do que fora postulado, se o administrado tinha direito ao que pedira, isto é, se a Administração estava vinculada quanto ao conteúdo do ato e era obrigatório o deferimento da postulação;
- b) que o juiz assinale prazo para que a Administração se manifeste, sob cominação de multa diária, se a Administração dispunha de discricionariedade administrativa no caso, pois o administrado fazia jus a um pronunciamento motivado, mas somente a isto.²¹

Assim, não restam dúvidas de que é inconcebível perante a doutrina que o particular seja prejudicado ante a inércia da Administração, contrária aos exaustivos atos administrativos concessivos da prorrogação estampados no processo. Veja que, em casos análogos, o Direito protege a manifestação de vontade declarada da Administração, a despeito da verificação de suposto vício de formalização do ato em si, especialmente quando tendente a prejudicar interesses ou direito de terceiros.

“Sucede que o contrato e a alteração do contrato existem a partir do momento em que há o acordo de vontades para criar ou modificar obrigações. nesse passo, o instrumento de contrato não cria o contrato, apenas o formaliza. o mesmo acontece com o termo aditivo, não cria a alteração, apenas a formaliza.

Sob essa luz, é de reconhecer que a partir do momento em que se consegue identificar o acordo de vontades para prorrogar o contrato ele está prorrogado. o termo aditivo apenas formaliza a prorrogação, que é em si o acordo de vontades. e o fato é que o acordo de vontades pode ser identificado e comprovado por diversas outras formas que não por meio do termo aditivo, como, por exemplo, ofícios trocados entre as partes ou ata assinada por elas ou qualquer documento equivalente.”²²

21 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 15.ed. São Paulo: Malheiros. p.419-420.

22 NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 3ª ed. Editora Fórum, 2013, pp. 778-779.

No mesmo sentido é a clara lição de Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, quando mencionam:

“A Administração não pode ser volúvel, errática em suas opiniões. La donna è mobile — canta a ópera; à Administração não se confere, porém, o atributo da leviandade. A estabilidade da decisão administrativa é uma qualidade do agir administrativo, que os princípios da Administração Pública, mais acima referidos, impõem. Ao decidir o processo administrativo, a Administração manifesta um entendimento sobre o padrão de legalidade (e, quando cabível, de conveniência) que baliza a matéria em exame ou o interesse em disputa.”²³

Como se não bastasse, André Saddy, manifesta:

“Iguamente, têm relação com o silêncio positivo os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, pois, por um lado, converte-se em um contundente remédio à insegurança criada por toda falta de resposta, substituindo tal omissão em um ato presumido concessório e, por outro lado, ao conceber-se o ato presumido como um ato equivalente e de igual força a uma decisão administrativa expressa, o particular fica protegido pelo manto da estabilidade que estas decisões implicam, tirando-lhes validade das decisões tardias e impedindo a revogação, salvo por meio de situações previstas na lei, com o correspondente direito à indenização se for o caso. Nesse sentido, tais princípios não podem ser utilizados pela Administração para obter um benefício derivado de sua própria omissão. A Administração causante não pode aduzir a seu favor uma situação criada por ela mesma, situação a qual, por sua vez, pode por fim, a qualquer momento, cumprindo com o dever que lhe é exigido legalmente, ou seja, ditar uma resolução expressa.”²⁴

Desta análise se retira que a manifestação de vontade expressa da Administração – nas suas mais diversas formas – é o que deve nortear as condutas e o agir administrativo, quando expressões da vontade estatal e, tais manifestações, são única e exclusivamente formalizadas por instrumentos de contrato ou termos aditivos.

Assim, in casu, a mera falha na aposição de assinatura do ato de autorização pela Autoridade competente, não obstante constitua grave violação ao seu dever de ofício, não padece de qualquer vício de causa, mas configura falha meramente de formalização do ato, plenamente sanável/convalidável.

É neste aspecto que se enquadra o cerne da questão analisada, uma vez que a empresa não poderia se ver prejudicada ante a ausência de assinatura do termo de formalização da prorrogação do contrato pela Autoridade competente, ou seja, pois ato administrativo que serviria apenas para formalizar a avença e incapaz de produção de efeitos por um ato discricionário denegatório, incapaz, neste caso, de afastar a real vontade da Administração de manter hígida a relação contratual entre as partes por meio da prorrogação do contrato.

23 FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 52.

24 SADDY, André. **Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Editora Forense, 2013, p. 50.

3. O FATO DA ADMINISTRAÇÃO DECORRENTE DA CONDUTA OMISSIVA NA FORMALIZAÇÃO DO TERMO DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL – INTELIGÊNCIA DA SÚMULA Nº 191 DO TCU

Há no presente caso, outro aspecto a ser considerado com relação ao silêncio da Administração na formalização da prorrogação contratual. É que essa irregularidade formal decorre de exclusivo “Fato da Administração”, que nas objetivas palavras de Hely Lopes Meirelles é configurado por “toda ação ou omissão do Poder Público que, incidindo direta e especificamente sobre o contrato, retarda ou impede sua execução” (Direito Administrativo Brasileiro, 38ª edição, ed. Malheiros, 2012, p. 245).

É neste sentido a inteligência da Súmula nº 191 do TCU:

Súmula 191 – TCU: “Torna-se, em princípio, indispensável à fixação dos limites de vigência dos contratos administrativos, de forma que o tempo não comprometa as condições originais da avença, não havendo, entretanto, obstáculo jurídico à devolução de prazo, quando a Administração mesma concorre, em virtude da própria natureza do avençado, para interrupção da sua execução pelo contratante”.

A aplicação da referida súmula ao caso, decorre do fato de que, dentre outros, é evidente que os contratos de serviços contínuos “por prazo”, também são sujeitos aos “Fatos da Administração”. Assim, verificando-se no caso concreto o “Fato da Administração”, a consequência jurídica seria, por todos os princípios jurídicos e pelas hipóteses acobertadas pela Súmula mencionada, a necessidade da devolução do prazo, mesmo em se tratando de contrato de serviços de natureza continuada. Em razão disso, e pelos fundamentos anteriormente elencados, não é de ser concedida à Administração a cômoda “motivação” da impossibilidade de convalidação da irregularidade de formalização sob o argumento de que o contrato se expirou pelo decurso de prazo.

4. A APLICAÇÃO DA TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES

Para além disso, veja-se que o fato de ter havido no caso hipotético apresentado, expressas manifestações anteriores no sentido de apontar inequivocamente o interesse na prorrogação da avença – em benefício do interesse público – imporá à Administração que realizasse a desconstituição da referida vontade – no mínimo, porque restritiva de direitos – por ato fundamentado e motivado.

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, impõe-se à Administração Pública, na prática de atos discricionários, como no presente caso:

“o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta com a lei que lhe serviu de arrimo”²⁵.

²⁵ Curso de Direito Administrativo 29ª ed, 2012, p. 115.

Em outras palavras, ao decidir – por exemplo – pela prorrogação do contrato, a Administração, encontrar-se-á vinculada aos motivos invocados para a prática deste ato. Desse modo, possibilita-se que tais motivos possam ser direta e objetivamente impugnados pelo interessado, e ainda evita-se que outros sejam levantados para legitimar o referido ato.²⁶

É dizer, quando a Contratante manifesta os motivos determinantes da prorrogação do contrato – pelos inúmeros documentos juntados nos autos, esta vinculada a este motivo determinante, até que por outra manifestação de vontade expressa e motivada, justifique os motivos da desconstituição de todos aqueles atos e documentos aptos a manifestar a vontade da Administração, em face da restrição dos direitos e interesses legítimos da Contratada.

É esta a chamada “Teoria dos Motivos Determinantes”, assim enunciada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Ainda relacionada com o motivo, há a teoria dos motivos determinantes, em consonância com a qual a validade do ato se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falhos, implicam a sua nulidade. Por outras palavras, quando a Administração motiva o ato, mesmo que a lei não exija a motivação, ele só será válido se os motivos forem verdadeiros”²⁷.

A esse respeito, o STJ reconhece plena aplicabilidade à teoria dos motivos determinantes e já consignou que:

“Os motivos que determinaram a vontade do agente público, consubstanciados nos fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato, eis que a ele se vinculam visceralmente. É o que reza a prestigiada teoria dos motivos determinantes” (ROMS 13617/MG, 2ª T., rel. Min. LAURITA VAZ, j. 12.3.2002, publ. DJU 22.4.2002, p. 183).

Assim, a não prorrogação da avença e o silêncio da Administração não podem ser traduzidos em prejuízo à Contratada, pois entender desta fora seria infirmar os motivos determinantes dados pelos inúmeros atos administrativos juntados ao processo, sem qualquer motivação razoável desconstitutiva dos vários “motivos” apresentados, e apegando-se em mera falta do ato de formalização (aditamento), para impedir a continuidade da avença e prejudicar o legítimo direito da empresa.

5. O VÍCIO DE FORMALIZAÇÃO E SUA CONVALIDAÇÃO

Ponto relevante cinge-se ao fato de que na hipótese apresentada, o Processo Administrativo de prorrogação da vigência contratual encontrava-se instruído, com os pare-

²⁶ No mesmo sentido, preleciona Egon Bockmann Moreira: “A motivação deve ser contemporânea ou pretérita à prática do ato, a fim de assegurar sua legitimidade e impedir que a Administração pretenda inovar na motivação de seus atos ao sabor de eventual impugnação do particular afetado.” (MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo – Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99**. 4ª ed. Malheiros, 2010, p. 374.)

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 12.ed., São Paulo: Atlas, 2000. p. 196.

ceres favoráveis (técnicos, jurídicos, econômicos, orçamentários etc). Assim, se existia algum vício quanto à prorrogação contratual, este não se referia à externalização da vontade das partes, à legalidade e/ou à possibilidade jurídica. Há vício estrito de formalização do ato autorizatório, este plenamente sanável.

Veja-se a manifestação de André Luiz Freire:

Outra situação bastante corriqueira na prática administrativa é a ausência de termo aditivo para a prorrogação dos contratos administrativos. Suponha-se que, antes do término do prazo de vigência, a Administração questionou o contratado, por escrito, se havia o interesse em prorrogar o ajuste. Este respondeu afirmativamente (também por escrito). Contudo, por desídia administrativa, escoou o prazo de vigência sem a devida formalização do termo aditivo. O contratado, até mesmo em função da manifestação da Administração, continuou executando normalmente o contrato. Neste caso, houve prorrogação contratual com vício de formalização, tendo em vista a clara manifestação de ambas as partes antes do término de vigência contratual. Esta prorrogação portadora de vício de formalização pode ser convalidada com a elaboração posterior do termo aditivo.

Em síntese, afirma-se que os contratos administrativos inválidos em razão de vício de formalização poderão ser objeto de convalidação.²⁸

A Lei nº 9.784/99 em seu art. 55, expressamente autoriza:

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Assim, se inexistir lesão a direitos de terceiros, e o atendimento ao interesse público com a prorrogação do contrato está demonstrado, não há razão para se negar validade ao dispositivo, pelo que, as manifestações de vontade, tendentes a afirmar o interesse público na prorrogação do contrato, impõem a convalidação do mero vício de formalização, caracterizado pela ausência de assinatura na minuta do aditamento. Nesse sentido, é a clara lição de Weida Zancaner, quando aduz que o vício de formalização é sempre convalidável:

“Atos convalidáveis:

São convalidáveis os atos portadores dos seguintes vícios: (a) vícios de competência, (b) formalidade, (c) procedimento: (c.1.) ‘quando consistente na falta de ato ou atos da Administração, desde que sua prática posterior não lhe prejudique a finalidade’, (c.2.) ‘quando consistente na falta de ato do particular, desde que este o pratique com a expressa intenção de fazê-lo retroagir’ (...) Vícios de formalidade: (...) No que concerne aos vícios de formalidade, pensamos que estes não oferecem problemas. Formalidade é a forma específica exigida por lei para a validade de determinado ato. Conforme dissemos anteriormente, o requisito formalístico não se confunde com o elemento designado por forma do ato, pois, enquanto este é condição de existência de todo e

28 FREIRE, André Luiz. **Manutenção e Retirada dos Contratos Administrativos Inválidos**. Coleção Temas de Direito Administrativo, vol. 20, Editora Malheiros, 2008, pp. 109-110.

qualquer ato, aquele é a maneira que a forma se deve revestir em um ato específico.”²⁹

E trata ainda a convalidação do ato como um verdadeiro dever, nas hipóteses autorizadas por Lei:

“Por sua vez, a convalidação propõe-se como obrigatória quando o ato comportá-la, porque o próprio princípio da legalidade - que predica a restauração da ordem jurídica, inclusive por convalidação -, entendido finalisticamente, demanda respeito ao capital princípio da segurança jurídica. Com efeito, a convalidação é um ato que não visa apenas à restauração do princípio da legalidade, mas também à estabilidade das relações constituídas - o que nos induz a concluir que se alicerça em dois princípios jurídicos: o princípio da legalidade e o da segurança jurídica”.³⁰

Importa ainda mencionar o julgado do E. Tribunal de Contas da União, onde verifica-se a tendência do tratamento das questões como a que ora é enfrentada:

“É sabido que o contrato administrativo é sempre bilateral e, em regra, formal. Assim no que diz respeito à matéria aditamento é importante que a administração pública diligencie para que a assinatura dos termos de aditamento sejam promovidas até o término da vigência contratual, uma vez que, após o decurso do prazo, numa visão positivista, o contrato considera-se extinto. Todavia, nesses casos, o Tribunal tem relevado a referida inconsistência, tendo em vista o interesse público em jogo. Não seria razoável penalizar a sociedade em razão da inércia do agente público em adotar uma formalidade, ainda que de importante valor, e sobretudo em razão de tal providência, embora extemporânea, ter sido implementada. Ressalte-se que a jurisprudência desta Corte tem caminhado nesse entendimento: Acórdãos 132/2005, 1727/2004 e 1257/2004, todos do Plenário. Por essa razão, a proposta de encaminhamento segue no sentido de determinar à Emap que proceda tempestivamente a formalização dos aditivos, de modo a evitar a execução de serviços sem cobertura contratual ou a própria extinção do contrato”. (TCU, Acórdão 1808/2008-P, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti)

No mesmo sentido, afirma Cristiana Fortini que “A convalidação é compreendida, desde a obra produzida por Weida Zancaner, como ato vinculado”, e completa: “O princípio da segurança jurídica exige que se convalidem os atos sempre que presentes os pressupostos que a admitem. A convalidação, por preservar os efeitos já decorridos, não promove a instabilidade que pode resultar da anulação. Por isso, aquela deve ser homenageada em detrimento da anulação”.³¹

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse sentido, verificada a possibilidade de regularização do contrato, pela convalidação da minuta de aditamento contratual, ante os atos precedentes e tempesti-

29 ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 3ª ed, Malheiros, 2008, pp. 85-88.

30 ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 3ª ed, Malheiros, 2008, pp. 85-88.

31 FORTINI, Cristiana et al. *Processo Administrativo - Comentários à Lei nº 9784/99*, 3ª edição, Editora Forum, 2012, pp. 196-198.

vamente praticados, e ainda, como forma a justificar a boa-fé e a confiança legítima das partes, o interesse da Administração e a vantajosidade manifesta da prorrogação, impõe-se o reconhecimento do vínculo para a regularização da avença, por meio de aditamento contratual para prorrogação do contrato, mesmo que expirado seu prazo de vigência.

7. REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed., São Paulo: Atlas, 2000.
- FERRAZ, Sergio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.
- FREIRE, André Luiz. **Manutenção e Retirada dos Contratos Administrativos Inválidos**. Coleção Temas de Direito Administrativo, vol. 20. São Paulo: Malheiros, 2008.
- FORTINI, Cristiana *et al.* **Processo Administrativo – Comentários à Lei nº 9784/99**. 3ª ed. Editora Fórum, 2012.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo – Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**, 3ª ed. Editora Fórum, 2013.
- SADDY, André. **Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Editora Forense, 2013.
- ZANCANER, Weida. **Da Convalidação e da Invalidação dos Atos administrativos**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.