JURISPRUDÊNCIA

TC nº 463/97*96

Consulta - Prefeito - contrato de prestação de serviços de limpeza de vias e de logradouros públicos e dos que lhe são correlatos - alteração em percentual superior a 25%, previsto na Lei 8666/93, art. 65, § 1º - norma federal de natureza especial, inaplicável aos municípios - possibilidade, desde que observados os requisitos da regra local - ampla justificativa de natureza técnica e não alteração do objeto contratual - alteração unilateral - interesse público - consulta conhecida e respondida afirmativamente - Lei 10544/88, art. 81, § 2º - Lei 9167/80 e Regimento Interno.

Egrégio Plenário

O Exmo. Sr. Prefeito do Município de São Paulo, pelo ofício nº 04/PREF-G/97, encaminhou consulta a esta Corte, indagando da possibilidade de alteração dos Contratos nºs 10 a 16/LIMPURB/95, em percentual superior ao estabelecido na Lei Federal nº 8.666/93, enquadrando-se os acréscimos nas disposições da Lei Municipal nº 10.544/88.

Ditos ajustes têm por objeto a execução dos serviços de limpeza de vias e logradouros públicos, coleta e transporte de resíduos domiciliares, de varrição, de feiras e os resultantes dos serviços de limpeza da Metrópole de São Paulo.

Com vistas à exata compreensão da matéria, dou conhecimento do teor do ofício de S. Exa.:

> "...tais contratações resultaram de procedimento licitatório (Concorrência Pública nº 14/SSO/93) promovido à partir de dados coligidos e disponíveis em 1.992, que deram origem às planilhas e ao orçamento estimativo elaborado pela Prefeitura do Município de São Paulo.
>
> Por mais otimistas que fossem, tais dados refletiram a realidade daquele momento, (1992), caracterizado como de grave crise econômica e de recessão sem precedentes na história brasileira, em decorrência dos efeitos devastadores dos Planos Collor I e II.
>
> Ocorre que, em razão da natureza "sui generis" dos serviços contratados, em que a dinâmica de sua demanda acompanha a enorme mobilidade e a crescente complexidade dos problemas paulistanos - mormente, aqueles ligados à limpeza pública - , bem como, do fato de serem serviços essenciais, cuja prestação há que ser, sempre, garantida, sob pena de se colocar em risco a saúde da população e de se instalar o caos na comunidade paulistana, tais serviços deverão ser prestados na medida da necessidade, de modo a garantir o atendimento integral da cidade.
>
> Em sendo assim, os órgãos técnicos da Secretaria das Administrações Regionais - SAR - , bem como do Departamento de Limpeza Urbana - LIMPURB - da Secretaria de Serviços e Obras, examinaram, exaustivamente, o comportamento e a evolução dos serviços contratuais em referência, e verificaram ser inadiável o enfrentamento da situação de grave desconformidade entre os quantitativos estimados na planilha original da licitação e considerados nos ajustes e a real necessidade, ainda que mantidos, para o futuro, os atuais níveis de demanda, em relação a todos os serviços abarcados pelos contratos em tela.
>
> Constataram, ainda, que a permanecerem os quantitativos constratuais vigentes e os atuais níveis de demanda, os totais estimados na planilha orignal de licitação,

(estimados para um período de 54 meses) estarão esgotados a partir de julho de 1998, posto serem, os serviços contratados, suficientes, apenas, para um período médio de 20 (vinte) meses.

Ante tal quadro, objetivando a salvaguarda do interesse público na preservação da continuidade da prestação de tais serviços até o término do prazo contratual, esta Administração cogita promover, pelas razões técnicas apresentadas no processo administrativo nº 09-001.386-96*22, às alterações contratuais que se fazem necessárias, por força da modificação das especificações constantes da planilha e do projeto originais relativos à execução dos serviços de coleta domiciliar e limpeza de vias e logradouros públicos, objeto dos contratos nºs 10 a 16/LIMPURB/95.

Oportuno lembrar que os referidos ajustes já contam com aditivos que acresceram seu valor inicial, e que esses acréscimos ao contrato já perfazem percentual próximo de 25% (vinte e cinco por cento) de seus valores originais. Inobstante isso, segundo o entendimento esposado pela Assessoria Jurídica de S.S.O., consolidado em judicioso parecer, cuja cópia ora juntamos, haveria a possibilidade jurídica de levar a efeito tal procedimento formal.

Isto posto, com fundamento nas disposições contidas na Lei Municipal nº 9.167, de 03 de dezembro de 1990 e do Regimento Interno desse Tribunal, formula-se a essa E. Corte consulta consubstanciada na seguinte indagação.

Considerando as peculiaridades de que se reveste a matéria objeto desta consulta, pode a Administração Municipal, através da Secretaria de Serviços e Obras, aditar os indigitados contratos de modo a possibilitar a realização dos serviços de coleta e transporte de resíduos domiciliares e limpeza e varrição de logradouros públicos, conforme exposto nesta e documentos que a integram ?

Em cumprimento ao que determina a legislação invocada, junta-se, como já dito, ao presente, parecer jurídico apresentado pela Unidade competente da Prefeitura.

Aguardando a douta manifestação da E. Corte de Contas, aproveitamos o ensejo para renovar nossos protestos de alta estima e consideração".

CELSO ROBERTO PITTA DO NASCIMENTO
PREFEITO

No que tange à admissibilidade da Consulta manifestaram-se favoravelmente a AT-Jurídica e SDG, entendendo-a conforme às disposições da Lei nº 9.167/80 e do Regimento Interno deste Tribunal.

Ademais, o conteúdo foi examinado pela AT-Jurídica, em parecer da lavra das Dras. Wanda Donola Zeidler, Magadar Rosália Briguet e Eveni Longo (fls. 64/68), endossado por sua I. Chefia, Dr. Murilo Magalhães Couto (fls. 79/80), PFM (fls. 89/92) e SDG (fls. 93/95), todos concordes, adiante-se, com o alvitrado pela Administração.

Em seu pronunciamento, a AT-Jurídica, primeiramente, discorreu sobre o ordenamento irrestrito da Lei Fedral nº 8.666/93 nos procedimentos e contratos da Municipalidade, enfocando, inicialmente, se procede a afirmativa do comando do art. 1º daquele diploma legal, no sentido de sua aplicação obrigatória aos entes da Federação, concluindo, a respeito, que só as normas gerais entrariam nesse conceito, afastando-se, desde logo, as que nelas não se inserem uma vez que nem todas as normas são gerais.

Tendo em vista que somente as normas gerais se aplicariam ao Município asseveraram que, por tal razão, pode-se afirmar que não foram revogadas as leis dos demais entes federados, disciplinadoras das licitações e contratos.

Em seguida, discorreram sobre quais seriam essas normas gerais, valendo-se, para tanto, de ensinamentos doutrinários.

Citando o emitente Jurista Carlos Ari Sundfeld (em Licitação e Contrato Administrativo, Ed. Malheiros, pg. 31), apontaram como normas gerais:

a) as que definem a obrigatoriedade da licitação;
b) as que enunciam os princípios da licitação;
c) as que definem as modalidades de licitação

Acrescentaram, as D. Pareceristas, entre as normas gerais, as que cuidam da gestão dos contratos administrativos.

Destarte, aplicável, no que não colida com as normas gerais da Lei nº 8.666/93, o diploma que rege as licitações e contratos no âmbito municipal.

Em seguida, discorreram sobre a possibilidade de alteração dos contratos administrativos e, particularmente, neste caso, em percentuais superiores a 24%.

Valendo-se, uma vez mais, da Doutrina, inferiram as Sras. Assessoras que " a prerrogativa de alterar unilateralmente os contratos em virtude da necessidade de se aumentar os quantitativos do objeto contratado, é uma consequência do caráter exorbitante que assumem os contratos administrativos, constituindo-se pois como uma possibilidade da qual a Aministração pode lançar mão para atingir o interesse publico".

Ressaltaram, não obstante, a necessidade de que toda modificação deve ser exaustivamente justificada, sob pena de cometimento de abusos, passíveis de serem afastados com a aplicação de sanções.

Após considerações teóricas sobre a matéria, aplicando-as ao cerne da consulta, concluiram que as alegações e elementos instrutivos trazidos pela Administração justificam a alteração pretendida.

Expressaram-se, a final:

"Partindo das justificativas técnicas apresentadas, pode-se afirmar que os aditivos contratuais pretendidos enquadram-se na hipótese contemplada no § 2º do art. 81 da Lei nº 10.544/88, salientando-se, entretanto, que a ocorrência de qualquer percentual de aumento somente poderá ser viabilizado após competente demonstração e análise técnica".

Destarte, pelas razões apresentadas, responderam afirmativamente ao quesito formulado.

Faço uma pausa em meu relatório, para fazer minhas as apalavras elogiosas do Dr. João Alberto Guedes, a respeito do trabalho das citadas pareceristas.

Sem dúvida, a "fluência lógica, objetividade e, sobretudo, clareza, enaltecem a competência profissional de suas ilustres subscritoras".

A PFM, em pronunciamento da Sra. Procuradora Teresa Maria do Nascimento Rocha, anexando aos autos parecer da Procuradoria Geral do Município, no mesmo sentido da AT, concluiu, perfilhando o entendimento da Assessoria Jurídica desta Corte:

> "...pode a Administração Municipal proceder aos aditamentos contratuais pretendidos, sendo, portanto, prevalecente o art. 81, § 2º da Lei Municipal 10.544/88 sobre a norma mais restritiva da Lei Federal 8.666/93, eis que

comprovada a existência de necessidade de ordem técnica, conforme os estudos realizados com o concurso de SSO-AT, para os acréscimos de quantidade e serviços extraordinários, indispensáveis à concretização do objeto do contrato.

Encerrando a instrução processual, pronunciou-se SDG com sua costumeira proficiência, concluindo, igualmente, pela resposta afirmativa à consulta do Sr. Prefeito.

É o relatório.

V O T O

Valho-me uma vez mais, das palavras do Nobre Secretário-Diretor Geral, que sintetisou de maneira clara a questão de direito ora discutida.

Disse S. Sa. Dr. João Alberto Guedes:

"Demonstrado ficou o ponto que me parece fulcral da questão versada nos autos: a não supremacia do estatuto federal (lei 8.666/93) sobre a regra local (lei 10.544/88), naquilo que não se constitua, naquela, em norma geral, a despeito da incorreta redação de seu artigo 1º.
Efetivamente, a norma geral é instrumento materializador dos princípios constitucionais, e dessa condição deflui a sua cogência para as demais unidades federadas.
Como primeira conclusão decorrente, resta claro que aquilo que não se constitua em norma geral fica reservado à competência da legislação local, que é, nitidamente, suplementar.
É precisamente a situação cuidada nestes autos, em que a hipótese de ultrapassagem do percentual, nas condições e requisitos exigidos pela norma, não se erigem em princípios constitucionais materializados, pelo que a legislação local pode albergá-la.
Outro aspecto adequadamente analisado pelo parecer diz respeito à alterabilidade dos contratos administrativos, aceita pela lei e pela doutrina, cuja unilateralidade é admitida somente para a Administração. Seu princípio básico informador é o interesse público, sempre prevalente, que a Administração representa.
No caso em exame, os requisitos exigidos para tanto (consignados na lei reguladora) são a ampla justificativa - centradamente de natureza técnica - e a não alteração do objeto avençado, que me parecem presentes".

Isto posto, VOTO pelo conhecimento da consulta, por regimental, devendo a mesma ser respondida como segue:

- A Administração Municipal, atendidos todos os pressupostos legais, com base no § 2º do art. 81 da Lei nº 10.544/88, pode proceder aos aditamentos contratuais, consoante exposto no Ofício nº 04/PREF-G/97.

São Paulo, 14 de maio de 1997.

ANTONIO CARLOS CARUSO
Conselheiro

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos do processo TC nº 72.000.463/97*96, incluídos em pauta, na presente sessão, pelo Conselheiro ANTONIO CARLOS CARUSO – Relator, nos termos do artigo 99, parágrafo 2º, do Regimento Interno desta Corte.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, conhecer da Consulta, por regimental, e, no mérito, de conformidade com o relatório e voto do Relator, responder que, não se inserindo a disposição do parágrafo 2º, do artigo 65, da Lei Federal nº 8.666/93 no conceito de norma geral, é aplicável aos contratos administrativos a regra do parágrafo 2º, do artigo 81, da Lei Municipal nº 10.544/88.

Participaram do julgamento os Conselheiros FRANCISCO MARTIN GIMENEZ – Revisor, PAULO PLANET BUARQUE e EURÍPEDES SALES.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 14 de maio de 1997.

WALTER ABRAHÃO
Presidente

ANTONIO CARLOS CARUSO
Relator