JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72.003.044.95-08

Aditamento – falta de justificativa técnica para alteração do valor do contrato – contrato por estimativa – acolhido o termo aditivo – com determinação – vencida a Cons. Relatora

RELATÓRIO

O presente TC enfoca, neste segmento processual, o Termo Aditivo nº 1/95 ao Contrato nº 14/95, pactuado entre o INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – IPREM e a COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - PRODAM para prestação de serviços especializados de consultoria e assessoramento, detalhados na cláusula I do respectivo instrumento contratual, copiado às fls. 07/14 e às fls. 70/77 e anexos.

O aditivo em exame dá nova redação às cláusulas VII e X do ajuste aditado, a primeira concernente ao prazo de sua duração e a segunda ao preço estimado da avença.

Na análise preliminar de fls. 123/124, o Departamento de Auditoria II interpretou esse instrumento como de prorrogação de sua vigência para 48 (quarenta e oito) meses e de aumento do preço estimado inicial para R$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), em razão do que solicitou esclarecimentos da Origem sobre a base de cálculo utilizada para chegar a essa estimativa, tendo em conta que o valor inicial de R$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) abrange o período de 12 (doze) meses.

Em resposta ao ofício enviado, o Superintendente do IPREM, Sr. BERTOLDO SALUM, informou que o valor estimado total para as despesas com a PRODAM era de R$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e o valor de R$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), coberto pela NE nº 570/95, atenderia apenas aos gastos efetuados no exercício, contados da assinatura do contrato (maio/95). Explicou, ainda, que o valor de R$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) foi calculado para cobrir a despesa de 48 meses, tomando por base o estimativo de R$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) por ano, e os encargos iniciais de R$ 188.066,24 (cento e oitenta e oito mil sessenta e seis reais e vinte e quatro centavos), previstos no item 10.2 do Termo Contratual (fls. 126/127).

Tais explicações, entretanto, não foram convincentes, gerando, em conseqüência, vários questionamentos, com trânsito de informações entre os Órgãos Técnicos deste Egrégio Tribunal, a Procuradoria da Fazenda Municipal e o IPREM, consubstanciados na tramitação de fls. 133/244 destes autos, que, por razões de economia e objetividade, abstraímos deste relatório, evitando, assim, leitura longa e demasiadamente cansativa.

Importa relatar, porém, que a Origem, atendendo solicitação da Procuradoria da Fazenda Municipal, encaminhou o ofício de fl. 246, acompanhado de manifestação da

Presidente da Comissão de Licitações daquela Autarquia, esclarecendo que a estimativa mensal de gasto, por conta do ajuste com a PRODAM, era de R$ 100.000,00 (cem mil reais), justificando, destarte, o estimativo total de R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), para o período de 48 (quarenta e oito) meses (maio/95 a maio/99) e a diferença de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) destinou-se a cobrir os encargos previstos na cláusula 10.2, estipulados inicialmente em R$ 188.066,24 (cento e oitenta e oito mil sessenta e seis reais e vinte e quatro centavos).

Não obstante, a AT-Economia questionou o estimativo mensal de R$ 100.000,00 (cem mil reais) para o mês de maio/95, considerando que o ajuste foi assinado no dia 22 desse mês, de forma que o período de vigência foi de apenas nove dias, consignando, ainda, que a Origem não justificou adequadamente a dilação temporal do contrato por mais 36 (trinta e seis) meses (fls. 250/252).

Em resposta, o IPREM enviou ofício acompanhado de manifestações e documentos de sua Divisão de Finanças e Contabilidade (fls. 255/270), elementos esses que receberam a apreciação dos Órgãos Técnicos da Secretaria de Fiscalização e Controle, assim sumariados por seu titular:

"1 - no decorrer do ano de 1995, o valor médio dos pagamentos efetuados da Origem à PRODAM, no período de maio a dezembro, foi de R$ 91.780,87, totalizando o valor de R$ 734.246,96, valor esse correspondente a 91,78% do recurso empenhado (R$ 800.000,00) para o período de 12 meses.

2 - Os preços dos serviços contratados com a PRODAM são calculados com base na Tabela de Preços Unitários reajustada segundo critérios próprios da contratada. Essa tabela sofreu em julho de 1995 um reajuste de 45,85% (fl. 181).

3 - Os 'custos' dos serviços contratados pelo IPREM não dependem do valor contratual (R$ 800.000,00) inicialmente estimado e, sim, das quantidades desses serviços utilizada pela contratante.

4 - Desse modo, os reajustes nos valores contratuais devem se pautar nos correspondentes reajustes dos preços unitários constantes na tabela da PRODAM e não no valor estimado do IPREM".

Diante dessa nova aferição, aquela Secretaria opinou pela acolhida do Aditivo em julgamento, no que foi acompanhada pela sua AT-Jurídica (fls. 278/281), pela Procuradoria da Fazenda Municipal (fl. 282), e, finalmente, pela Secretaria-Diretoria Geral, deixando ao crivo deste Egrégio Tribunal fazer as recomendações cabíveis.

É o relatório.

VOTO

Anoto, em princípio, a acolhida, por unanimidade, do Contrato originário nº 14/95 pelo v. Acórdão de 08.11.1995, exarado à fl. 38, sendo relator o então nobre Conselheiro Paulo Planet Buarque.

Registro, ainda, por oportuno, que preteritamente a esse julgamento, mais precisamente em 13.06.95, as partes já haviam firmado o Termo Aditivo nº 01/95, em exame, dando nova redação às cláusulas VII e X do primitivo ajuste, aquela modificando o prazo de duração e esta o preço estimado da avença, tudo conforme se apura das cópias de fls. 44/45 e 101/102, esta em repetição.

Esse Aditivo, conquanto interpretado como de prorrogação do prazo e de aumento do valor, colimou, na realidade, conferir novas redações às precitadas cláusulas, para constar que o prazo de vigência era de 48 (quarenta e oito) meses e o valor estimado da despesa de R$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

É possível que essa exegese tenha sido provocada pelo próprio teor do Despacho proferido pelo Superintendente da Autarquia, autorizando a alteração daquelas disposições, com fundamento no artigo 57, Inc. II, da Lei Federal nº 8.666/93, com as modificações da Lei nº 8.883/94.

Porém, seria sumamente estranho, fora da normalidade administrativa, que, logo em seguida à assinatura do ajuste, a Origem, há menos de mês, promovesse sua prorrogação de 12 para 48 meses, contrariando a própria cláusula em comento, que só admitia projeções temporais anuais, até o limite máximo de 48 (quarenta e oito) meses.

Se essa foi realmente a intenção daquela Autoridade, o Termo lavrado não foi nada condizente com aquele espírito, em face do próprio teor das disposições que receberam nova redação, as quais não fazem qualquer referência à prorrogação do prazo de vigência e ao aumento do valor estimado global da despesa.

Esse procedimento, nada usual, talvez tenha sido o real motivo das dúvidas e dos questionamentos dos Órgãos Técnicos, exigindo diversos esclarecimentos da Origem, com inúmeras intervenções no bojo deste expediente.

Ao lado desses desacertos, o IPREM jamais demonstrou a necessidade da modificação do tempo de duração contratual e o critério legal para estimação da despesa, jogando apenas com números aleatórios, pois, como adverte MARÇAL JUSTEN FILHO:

> **"A prorrogação dos prazos contratuais somente pode ser admitida como exceção, se verificados eventos supervenientes, realmente graves e relevantes, que justifiquem o não-atendimento aos prazos inicialmente previstos". (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 2000, pág. 523).**

Enfim, o somatório de irregularidades que cercam o termo aditivo em julgamento desaconselha sua acolhida, por inobservância aos artigos 57, II, e 65 da Lei Federal nº 8.666/93, com as modificações das Leis nº 8.883/94 e 9.648/98, e recomendam rigorosa verificação, pelo Departamento de Auditoria deste Egrégio Tribunal, de sua execução, detectando eventuais desvios ou impropriedades na prática de atos e de pagamentos.

Aplico, na seqüência, a multa de R$ 335,81 (trezentos e trinta e cinco reais e oitenta e um centavos) ao Ordenador da Despesa, em consonância com os arts. 52 e 53 da Lei Municipal nº 9.167/80, c/c o art. 87 do Regimento Interno desta Casa.

É como voto.

TCM, 28 de julho de 2004.

MARIA DO CARMO P. DERMENJIAN
Conselheira Substituta

VOTO EM SEPARADO

À vista do contido nos autos, perfilho-me às conclusões alcançadas pelos Órgãos Técnicos desta Corte de Contas, bem como pela douta Procuradoria da Fazenda Municipal, no sentido da regularidade do Termo de Aditamento de nº 01 ao Contrato nº 14/95, celebrado entre o IPREM e a PRODAM.

Com efeito, embora a contratação tivesse sido inicialmente estabelecida para ser executada em 12 (doze) meses, não vislumbro impeditivo de ordem legal que condicione e proíba as partes de deliberar quanto à alteração do prazo de vigência contratual de forma a ampliá-lo para 48 (quarenta e oito) meses, tendo em vista tratar-se de relação jurídica constituída entre entes pertencentes à Administração Pública do Município, cuja celebração do ajuste, inclusive, se verifica mediante dispensa de licitação, conforme supedâneo normativo insculpido na regra do artigo 24, inciso XVI, da Lei nº 8.666/93, e, também, atribuindo especial destaque ao fato de que os serviços contratados detinham especificações que os aproximavam aos de natureza permanente.

Desta feita, entendo que o equívoco perpetrado pela Origem ficou adstrito à atribuição do valor inicial de contratação. Todavia, tal circunstância se deve somente ao fato de que foi consignado como valor total da avença, unicamente, o equivalente à estimativa correspondente ao dispêndio no exercício de 1995, e, sendo assim, a adequação da cláusula contratual se mostrava pertinente e necessária, independentemente do período de vigência aprazado e definido.

É bem verdade que tal adequação reclamaria justificativa de ordem operacional, organizando e conferindo solidez, transparência e conteúdo à ação administrativa, mas entendo ao mesmo tempo que tal irregularidade, por si só, não tem o condão de macular o ajuste, podendo ser relevada no presente caso, considerando-se a essência do objeto contratado, as próprias atribuições institucionais das partes contratantes e, também, diante da existência de dotação própria para fazer frente às correspondentes despesas.

Ademais, conforme já teve oportunidade de concluir a Auditoria deste Tribunal, no período de maio de 1995 a agosto de 1997 constatou-se a regularidade do ajuste no que se refere aos valores contratados e ao efetivamente realizado, consoante TC nº 8.671.97-05, já apreciado por esta Corte.

Isto posto, voto no sentido do **acolhimento** do Termo nº 01 ao Contrato nº 14/95, determinando à Origem, porém, que, no futuro, tendo em vista os princípios da finalidade

e da motivação dos atos administrativos, expresse em seus processos administrativos as pertinentes justificativas para as contratações e/ ou ajustes que objetive realizar.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE, 28 de julho de 2004.

MAURÍCIO FARIA
Conselheiro

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relatora a Conselheira MARIA DO CARMO P. DERMENJIAN.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURICIO FARIA – Revisor, apresentado em separado, EDSON SIMÕES e EURÍPEDES SALES, em acolher o Termo Aditivo 1/95 ao Contrato 14/95, determinando à Origem que, no futuro, tendo em vista os princípios da finalidade e da motivação dos atos administrativos, expresse em seus processos as pertinentes justificativas para as contratações e/ou ajustes que objetive realizar.

Vencida a Conselheira MARIA DO CARMO P. DERMENJIAN – Relatora que, nos termos do relatório e voto apresentados, não acolheu o referido termo aditivo e aplicou multa ao ordenador da despesa.

Participaram do julgamento os Conselheiros MARIA DO CARMO P. DERMENJIAN - Relatora, EDSON SIMÕES e EURÍPEDES SALES.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GIANFRANCESCO GENOSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de julho de 2004.

ANTONIO CARLOS CARUSO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Conselheiro Revisor, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do parágrafo 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte