



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01678/08

Origem: Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Campina Grande

Natureza: Licitação Convite 07/2000 – Recurso de Revisão

Responsável: Izinete Bento Brasil – Ex-gestora

Advogado: Walter Agra Júnior

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

RECURSO DE REVISÃO. Licitação Convite 07/2000. Irregularidade. Pressupostos recursais. Preenchimento. Conhecimento. Falha formal. Avaliação da obra compatível com os valores pagos. Provimento parcial do recurso. Regularidade com ressalvas.

ACÓRDÃO APL-TC 00706/13**RELATÓRIO**

Cuida-se da análise de recurso de revisão interposto pela ex-Gestora do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Campina Grande - IPSEM, Sra. IZINETE BENTO BRASIL, contra a decisão consubstanciada no Acórdão AC2 - TC 00356/11, lavrada pelos membros da 2ª Câmara deste Tribunal, em sessão realizada no dia 15 de março de 2010, quando da análise do procedimento licitatório carta convite 07/2000 seguido de contrato, primeiro e segundo termos aditivos, objetivando a contratação de serviços de ampliação e reforma do imóvel para funcionamento do Centro de Convivência dos Aposentados e Pensionistas daquele Município.

Naquela assentada, restou decidido, em síntese: **a) julgar irregular** a licitação, bem como o contrato, o primeiro e o segundo termos aditivos dela decorrentes; **b) aplicar** à responsável, agora recorrente, a **multa de R\$2.805,10**; e **c) recomendar** à atual direção do instituto no sentido de exercer maior controle nas licitações.

Tal decisão foi adotada porquanto os serviços do segundo termo aditivo ao contrato deveriam constar do projeto básico, a ser elaborado antes da execução da obra, e foi constatado indício de fracionamento de despesas, devido ao parcelamento do serviço ser irregular.

A ex-Gestora, Sra. IZINETE BENTO BRASIL, interpôs o presente recurso de revisão (fls. 308/317), por meio do qual pretende modificar a decisão outrora proferida.

Depois de examinar a tese recursal, a Auditoria exarou relatório (fls. 320/321), concluindo pela manutenção das irregularidades, em decorrência da ausência de fato novo sobre a matéria amplamente discutida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01678/08

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, por meio de Parecer lavrado pela Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 323/325), pugnou pelo não conhecimento do recurso de revisão interposto.

Na sequência, determinou-se à Divisão de Controle de Obras Públicas para se pronunciar sobre a pertinência da celebração do segundo termo aditivo ao contrato, bem como a viabilidade de avaliação da obra.

Procedida a avaliação, a Auditoria apresentou relatório de fls. 377/379, concluindo pela ausência de incompatibilidade entre os valores pagos e os quantitativos executados e pela permanência do fracionamento das despesas, ante a ausência de justificativas para o incremento do contrato anteriormente fixado em valores superiores aos permitidos pela Lei 8.666/93, e que demandaria procedimento licitatório mais complexo que a carta convite.

Chamado novamente a se pronunciar, o Ministério Público junto ao Tribunal sublinhou a manifestação já exarada.

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR

DA PRELIMINAR

É assegurado aos interessados que possuem processos tramitando nesta Corte de Contas o direito de recorrer das decisões que lhes sejam desfavoráveis. Tal possibilidade está prevista no Regimento Interno (Resolução Normativa RN - TC 10/2010), Título X, Capítulos I a V, ao cuidar da admissibilidade dos recursos, da legitimidade dos recorrentes, das espécies de recursos disponíveis ao prejudicado, assim como estabelecer seus prazos e as hipóteses de cabimento.

Neste sentido, assim prescrevem os arts. 237 e 238, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sobre a possibilidade de interposição do recurso de revisão:

Art. 237. De decisão definitiva, proferida nos processos sujeitos a julgamento pelo Tribunal de Contas, cabe Recurso de Revisão ao Tribunal Pleno, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, dentro do prazo de (05) cinco anos, contado a partir da publicação da decisão, tendo como fundamentos um ou mais dos seguintes fatos:

I - erro de cálculo nas contas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01678/08

II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III – superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Art. 238. A decisão que der provimento a Recurso de Revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

Verifica-se, portanto, ser o prazo para manejo do recurso de revisão de 05 (cinco) anos. Para o caso em tela, verifica-se a **tempestiva** irrisignação interposta, ante a data em que foi publicada a decisão sobre o recurso de reconsideração.

Quanto ao requisito da legitimidade, o recurso de revisão deve ser interposto por quem de direito. No caso em epígrafe, o recorrente **mostra-se parte legítima** para a sua apresentação, em razão do interesse recursal reflexivo da decisão lhes desfavorável.

Desta forma, voto, em preliminar, pelo **conhecimento** do recurso interposto.

DO MÉRITO

Consoante se observa do conteúdo da decisão vergastada, o indício de fracionamento de despesas, com vistas à utilização de modalidade licitatória menos rigorosa, e os consequentes aditivos contratuais levaram os membros da 2ª Câmara ao julgamento irregular do processo licitatório, do contrato e dos seus aditivos, com aplicação de multa.

Compulsando os autos do processo, o contrato original (fls. 111/113), no valor de R\$98.869,13 (ver proposta à fl. 96), datado de 18 de dezembro de 2000, teve vigência de 60 (sessenta) dias e estava embasado em projeto técnico-arquitetônico com planilhas de custos e demais documentos necessários, inclusive os exigidos para o prévio procedimento licitatório fls. (99/103).

O primeiro aditivo contratual (fls. 239/240), datado de 15 de fevereiro de 2001, acrescentou ao valor original R\$48.882,84, prorrogando o prazo de execução dos serviços em 45 (quarenta e cinco) dias e acrescentando alguns serviços constantes da planilha de fls. 166/169, mantendo as demais condições originais.

O segundo termo aditivo (fls. 158/159), cuja planilha de custos se encontra às fls. 250/252, com data de 29 de março de 2001, acrescentou R\$93.257,19 ao já pactuado e foi precedido por uma justificativa da comissão de engenheiros.

Perscrutando o conteúdo da peça recursal, observa-se que a recorrente argumenta que: os serviços contidos no 2º termo aditivo eram imprevisíveis quando da elaboração do projeto original;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01678/08

não houve fracionamento de despesa, mas sim fatos imprevisíveis que justificariam o aditamento do contrato celebrado, buscando sempre atender aos interesses de coletividade; a alteração contratual havida foi de natureza qualitativa, ou seja, mediante modificação das especificações técnicas, visando melhor adequação do projeto aos objetivos; e, por se tratar de interesse público, os limites de 25% ou 50% referidos no art. 65 da Lei 8666/93 poderiam ser excedidos em caso de situações imprevistas em eventos supervenientes decorrentes de falhas no projeto inicial.

A respeito das alegações da interessada, a d. Auditoria assim se pronunciou:

“Em que pese o argumento da defesa em insistir no aspecto da pretensa imprevisibilidade, não vislumbramos em qualquer hipótese o seu cabimento, tendo em vista que todos os serviços realizados e relacionados em documento anexo (“Justificativa da Comissão de Engenheiros”, fls. 247/249) eram perfeitamente previsíveis quando da elaboração do projeto inicial, caso fosse a intenção da então administração daquele instituto a execução de uma obra / reforma daquele porte. Ou seja, todos os itens ali mencionados, tais como: Demolições, Infraestrutura, Fundações, Supraestrutura, Alvenaria, Esquadrias Metálicas, Esquadrias de madeira, ..., dentre outros ali mencionados, não foram decorrentes de fatos supervenientes que forçassem a realização de tais itens, tampouco por uma necessidade extrema e urgente de adequação técnica de mudança / substituição de algum tipo de serviço e/ou material. Mas sim resultado de uma deliberação espontânea de aumento dos serviços inicialmente previstos na licitação e termo contratual, o que seria de pleno direito se tal incremento não implicasse na extrapolação prevista nos limites legais tão farta, competente e amplamente trazidos à baila nos autos desse processo, em que me reservo apenas ao oportuno registro para não ser cansativo e repetitivo (rever fls. 211/214, 288/293 e 294/300);

Que não se confirma a legação do defendente às fls. 314 e seguintes, que “a alteração contratual havida foi de natureza qualitativa, ou seja, mediante modificação das especificações técnicas visando melhor adequação do projeto aos objetivos”, tendo em vista a eminente alteração de natureza quantitativa ao longo dos diversos itens das planilhas dos aditivos, a despeito de algumas alterações de natureza qualitativa. Sendo estas, ao nosso entender, smj, resultado da vontade / aspiração de ampliação do projeto original. O que a despeito de ser perfeitamente possível, careceria de uma nova modalidade de licitação, se essa já era a intenção da administração de realizar uma reforma de maior amplitude; ou do contrário, dever-se-ia optar por um novo procedimento licitatório, e na modalidade adequada, no intuito de se continuar com a obra em debate.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01678/08

O ponto questionado refere-se à possibilidade de se aditar contrato administrativo visando acréscimo quantitativo superior ao limite de 50% estabelecido pelo § 1º do art. 65 do mesmo diploma legal.

Em regra, o entendimento doutrinário é de que os contratos administrativos podem ser alterados tanto unilateralmente como bilateralmente. A alteração unilateral ocorrerá por força da prerrogativa da Administração, conforme preceitua o inciso I do art. 58 da Lei 8.666/93. Rezam, ainda, as alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 65 da citada lei, que poderá ocorrer alterações em razão de acréscimos ou modificações para melhor adequar o objeto licitado, tudo nos limites permitidos na lei.

Nessa hipótese, o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, esses acréscimos ou supressões. Tais limites estão especificados no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, que estipula que, em se tratando de obras o acréscimo ou a diminuição poderá atingir até 50% do valor inicial atualizado do contrato. Senão vejamos:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

§ 1º. O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Assim, analisando de forma conjunta a alínea “b” do inciso I do art. 65 da Lei 8.666/93 com o § 1º do mesmo artigo, verificam-se os elementos que constituem o núcleo da hipótese normativa da alteração unilateral quantitativa: a) modificação do valor contratual, decorrente do acréscimo ou supressão do quantitativo do objeto; b) limite máximo de 50% do valor inicial atualizado do contrato, no caso de acréscimo ou supressão de serviços, mantidas as demais condições do contrato; e c) superveniência de motivo justificador da alteração contratual, evidenciado pela Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01678/08

Não obstante, observa-se que, a princípio, o aditamento ora em estudo encontraria óbice na Lei de Licitações e Contratos pelo fato de contemplar acréscimo em patamar superior ao limite legal de 50% do valor inicial atualizado do contrato.

Nessa esteira, o Tribunal de Contas da União (TCU), na Decisão Plenária 215/99, firmou o entendimento de ser facultado à Administração, nas alterações contratuais, ultrapassar os limites fixados no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, desde que satisfeitos alguns requisitos. Senão vejamos:

“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01678/08

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as conseqüências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;”

Vislumbra-se, que o Tribunal de Contas da União, em casos excepcionais, admite a possibilidade de se ultrapassar o limite legal de 50% nas alterações consensuais e qualitativas, desde que observados os requisitos acima transcritos. Assim, aplicando tal entendimento, especificamente ao caso em questão, e observando detidamente às peculiaridades deste, vislumbra-se a possibilidade de acréscimos superiores aos limites legais, pois, neste caso, e conforme entendimento do TCU, acima transcrito, e aplicando à hipótese em questão, depreende-se que o aditamento, ora examinado, não envolve transfiguração do objeto originalmente pactuado e se afigura menos oneroso e mais eficiente do que a inauguração de novo certame licitatório a ser elaborado nos mesmos moldes do anterior e acrescido de novos custos inerentes à sua condução.

Desta feita, a opção da administradora pelo acréscimo no valor do contrato já vigente, em detrimento da rescisão contratual seguida da deflagração de novo procedimento licitatório, mostra-se, a nosso ver, viável, por melhor atender ao interesse público e aos princípios balizadores das licitações, notadamente os da economicidade e da eficiência.

Ante ao exposto, e considerando que a d. Auditoria, em seu derradeiro relatório atestou que os serviços executados estavam compatíveis com os valores despendidos, e que em face dos procedimentos adotados pela interessada não restarem eivados de má-fé, como também não haverem causado dano ao erário municipal, assim como não consta, nas análises levada a efeito pelo Órgão Técnico deste Tribunal, irregularidades em outros processos licitatórios (Processo TC 01670/08 e 1672/08) bem como restrições atinentes às licitações nas análises das Prestações de Contas anuais de responsabilidade da gestora (exercícios 2000, 2001 e 2002), entendo que essas irregularidades devam se restringir ao domínio das regularidades com ressalvas e recomendações.

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO do presente recurso de revisão e, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL**, para julgar regular com ressalva o procedimento licitatório convite 07/2000, contratos e os aditivos dele decorrentes, mantendo-se os demais termos da decisão recorrida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01678/08

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 01678/08**, referentes, nessa assentada, a recurso de revisão em face da decisão consubstanciada no **Acórdão AC2 - TC 00356/11**, lavradas pelos membros da 2ª Câmara desta Corte quando da análise do procedimento licitatório carta convite 07/2000, contratos e aditivos dele decorrentes, oriundo do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Campina Grande - IPSEM, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, na conformidade do voto do Relator, em, preliminarmente, **CONHECER** do recurso de revisão e, no mérito, **CONCEDER-LHE PROVIMENTO PARCIAL** para julgar regular com ressalvas o procedimento licitatório ora analisado, os contratos e aditivos dele decorrentes, mantendo-se os demais termos da decisão recorrida.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 30 de outubro de 2013.

Conselheiro Umberto Silveira Porto
Presidente em exercício

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Procuradora-Geral em exercício Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB