## *CONTRATO ADMINISTRATIVO — REAJUSTE DE PREÇOS — CORREÇÃO MONETÁRIA*

*— Critérios sobre revisão de preços em contratos pactuados pela administração federal.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Processo nº 37.002/81

*Anexo VIII da Ata nº 70/82*

Relatório e voto do Sr. Ministro Luiz Octavio Gallotti, cujas conclusões foram acolhidas pelo Tribunal, na sessão ordinária realizada em 16 de setembro de 1982, ao ter presente consulta formulada pela Diretoria-Geral do Departamento de Administração do Ministério do Trabalho (Processo nº 37.002/81).

RELATÓRIO

Trata-se de consulta (fls. 1-4) formulada pela ilustre Sra. Diretora do Departamento de Administração do Ministério do Trabalho, buscando orientação a respeito do reajuste de preços de contratos em vigor ou a serem ainda celebrados.

No tocante a serviço de creche, indaga se, em edital para nova licitação, poderá constar a revisão semestral e qual o índice a ser aplicado ("ORTN, INPC, etc.").

Quanto às locações de imóveis, alude à solicitação, pelos proprietários, de reajuste semestral ou trimestral, ocorrendo até o "desplante" de uma proposta de majoração mensal.

Para os contratos em geral, segundo informa a consulente (exceto os relativos à limpeza e vigilância, submetidos a critério padronizado pelo Dasp, na Portaria nº 74, de 1977), são apresentadas as mais diversas modalidades de correção, como por exemplo, o índice geral de preços, fornecido pela revista *Conjuntura Econômica* da Fundação Getulio Vargas, e a vinculação aos reajustes periódicos, autorizados pela Comissão Interministerial de Preços (CIP).

Às fls. 27-9, está a manifestação do Sr. Assistente Jurídico da Secretaria de Controle Interno. Após deduzir esclarecimentos genéricos de natureza doutrinária, arrola a legislação aplicável à espécie:

"O Decreto-lei nº 185, de 23 de fevereiro de 1967; a Instrução Normativa do Dasp nº 74, de 7 de novembro de 1977; o Decreto nº 83.992, de 18 de setembro de 1979 e em alguns casos a Lei nº 6.423, de 17 de junho de 1977." Transcreve trechos do parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (*D.O.* de 14.1.80) e finaliza sugerindo "seja ouvido o egrégio Tribunal de Contas da União, que certamente nos poderá fornecer abalizado esclarecimento" (fls. 29).

Antes de entrar no mérito da consulta, suscita, o Sr. Inspetor Geral da Primeira Inspetoria, a questão atinente à legalidade da contratação de serviço de creche, para

dependentes dos funcionários, pois a assistência a estes e suas famílias, embora prevista nos arts. 160 a 162 do Estatuto, não mereceu, ainda, a regulamentação com que acena o art. 163 seguinte. Dada a disseminação do procedimento, "em quase toda a administração federal", sugere ponderação ao Dasp, destinada ao estudo da medida legislativa cuja necessidade se faz sentir.

No concernente aos índices de revisão, invoca o Decreto-lei nº 185, de 23 de fevereiro de 1967, que contém, no art. 6º, uma fórmula de revisão de preço, baseada em índices a serem aprovados pelo ministro de Estado, para os órgãos da administração direta e autarquias sob a sua jurisdição (artigo citado, § 1º).

Comenta, ainda, a Lei nº 6.423, de 17 de junho de 1977, cujo art. 1º estabelece que a "correção em virtude de disposição legal ou estipulação de negócio jurídico, da expressão monetária de obrigação pecuniária somente poderá ter por base a variação nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional — ORTN".

Considera que, em virtude dessa norma, operou-se a substituição, pelo mencionado coeficiente (variação da ORTN), não só do índice previsto no Decreto-lei nº 185/67, mas de toda a fórmula constante do seu art. 6º, que não foi posta a salvo de derrogação pelas exceções inscritas no contexto da Lei nº 6.423/77.

À vista dos trabalhos preparatórios (mensagem e parecer publicados no *Diário do Congresso Nacional* de 12.5.77 e 2.6.77), sublinha o propósito de uniformidade no uso da correção monetária, que inspirou a edição, em 1977, da mesma Lei nº 6.423, notando, todavia, não haver esta merecido apreciação alguma, da parte do Parecer nº L-180 emitido, no ano seguinte (1978), pela douta Consultoria-Geral da República, sobre reajuste de preços nos contratos de prestação de serviços (*DO* de 13.4.78, p. 5.252).

No pertinente à época dos reajustes, entende ficar relegada à discrição do administrador, desde que obedeça às condições estipuladas nos atos convocatórios da concorrência ou na instrução que servir de base à sua dispensa, tudo conforme o art. 5º e seu § 2º, do Decreto-lei nº 185/67.

São exceções — ainda ao ver do Sr. Inspetor-Geral — as locações de imóveis, regidas pela Lei nº 6.649, de 16 de maio de 1979, e os preços sujeitos ao controle do CIP, sobre cujo reajuste manifestou-se, como segue, a Consultoria-Geral, no já aludido Parecer nº L-180, da lavra do eminente jurista Rafael Mayer, hoje enobrecendo o Supremo Tribunal Federal:

"I. A regra do art. 6º, do Decreto-lei nº 185/67, pressuposta a faculdade inserta no seu art. 5º, é coercitiva, devendo, sempre, ser obedecida pela administração pública. Entretanto, não se deve desatender as determinações do CIP, no que concerne ao teto para os reajustes de preços por ele controlados, sem prejuízo daquela observância" (inciso da ementa, *DO* de 1º.3.78, p. 5.252).

Voltando à generalidade do tema, julga conveniente uma uniformização de procedimentos, pelo Dasp, na condição de Órgão Central dos Serviços Gerais, visando a sanar a disparidade de conduta, no âmbito de cada Ministério.

E, em coerência com os pontos de vista acima resumidos, articula, às fls. 61-2, as conclusões do seu diligente parecer, quer no referente à resposta da consulta, quer no respeitante às comunicações propostas ao Departamento Administrativo do Serviço Público.

Está de acordo a douta Procuradoria (fls. 65).

VOTO

O Decreto-lei nº 185-67 — ao permitir a estipulação de cláusula de revisão de preços nos contratos de obras e serviços celebrados pelos órgãos do governo federal, dentro das condições previamente estatuídas nos editais de concorrência (art. 5º, *caput*) ou na instrução que lhe servir de base à dispensa (art. 5º, § 2º) — ditou, no art. 6º,

uma fórmula de cálculo que tem, como resultado prático, a majoração correspondente a 90% do índice de atualização, aprovado pelo ministro de Estado (art. 6º, § 1º).

A razão de ser desse percentual vem explicada por J. Chacel, M. H. Simonsen e A. Wald em sua valiosa monografia *A correção monetária:*

"O art. 6º do decreto-lei fornece uma fórmula para a revisão dos preços unitários ou do valor global em que distribui o ônus da inflação entre a União ou a autarquia (90%) e o empreiteiro (10%), a fim de ser o reajustamento um meio de garantir a ausência de prejuízo, mas não a manutenão das mesmas bases de lucro. É justo que, na hipótese de reajustamento, não se aumente, nem mesmo em números absolutos, o lucro do empreiteiro ou construtor, sendo perfeitamente cabível a determinação legal acima referida, já anteriormente encontradiça nas legislações locais, no sentido de onerar, em parte, o empreiteiro com a diminuição do poder aquisitivo da moeda, sem, todavia, perturbar o bom andamento da obra" (op. cit. Rio de Janeiro, APEC, 1970. t. 1. p. 78-9).

Destarte, mesmo admitindo, para argumentar, a assertiva da substituição do índice do Decreto-lei nº 185/67 pela variação adotada na Lei nº 6.423/77 (ORTN), ainda aí prevaleceria o fator de multiplicação insculpido no primeiro (multiplicador 0,90), que não integra o mencionado índice, mas constitui fator eqüitativo de distribuição do ônus da diminuição do poder aquisitivo da moeda, como se depreende do texto reproduzido.

Na verdade, porém, não entram em rota colisão, de modo algum, as normas do Decreto-lei nº 185/67, com as editadas pela Lei nº 6.423/77. Cada um desses diplomas tem o seu próprio campo de ação, o que explica, aliás, a abstração feita do último, pelo Parecer nº L-180 da Consultoria-Geral da República, como não passou despercebido ao Sr. Inspetor-Geral.

Com efeito, a Lei nº 6.423/77 afasta expressamente de sua incidência, no art. 2º, as vendas para entrega futura e a prestação de serviços e, por força de compreensão, os contratos de obras, vale dizer, a totalidade das hipóteses regidas pelo Decreto-lei nº 185/67.

II

Em virtude dessa exclusão e da que ocorreu, por lei superveniente (de nº 6.649/79), em relação às locações prediais urbanas, ficou bastante reduzida, em tema contratual, a área de aplicação da Lei nº 6.423/77, restrita, para exemplificar, a hipótese como a de locação de bem móvel.

III

Quanto à época de previsão do reajuste, obedecidas as condições do edital ou os pressupostos da dispensa da licitação, fica o período realmente impelido ao prudente critério do administrador que não deve, entretanto, alhear-se ao interesse público e aos costumes assentes, para cada modalidade de contrato.

Assim, se a correção semestral do valor dos salários (Lei nº 6.708/79, lembrada na consulta) torna perfeitamente compreensível a variação, em lapso equivalente, dos preços dos contratos expressivamente influenciados pelo custo da mão-de-obra, o mesmo não se poderá dizer das locações, e muito menos, justificar, em todos os casos, a pretensão de reajustes trimestrais e até mensais, conforme a proposta referida pela consulente, ao tachá-la, com acerto, de temerária.

IV

Pelo invocado Parecer nº L-180, da Consultoria-Geral da República, está superiormente resolvida a questão ligada aos preços controlados pelo CIP, que impõe meros limites a serem observados, nas contratações originais ou nos reajustes nelas pactuados.

V

Considero, por outro lado, dispensáveis ambas as comunicações ao Dasp, sugeridas na instrução: a referente à disciplina do serviço de creche, por ser matéria estranha ao objeto da consulta. Zelosamente suscitado pela Primeira Inspetoria, deve o assunto ser examinado à vista dos respectivos processos de tomada de contas.

Sobre a regulamentação dos reajustes, entendo também prescindível o expediente alvitrado, por caber, ao ministro-chefe da Secretaria de Planejamento, a faculdade de "estabelecer critérios uniformes a serem obedecidos na aprovação dos índices de preços, de que trata o § 1º do art. 6º do Decreto-lei nº 185, de 23 de fevereiro de 1967", a teor do art. 2º do Decreto nº 83.992, de 18 de setembro de 1979.

VI

Ante o exposto, acolhendo, em parte, os pareceres, conheço da consulta, para dar-lhe a seguinte resposta:

a) a revisão de preço dos contratos de obras ou serviços deve obedecer ao disposto no Decreto-lei nº 185, de 23 de fevereiro de 1967 e decretos que o regulamentaram;

b) nas locações prediais urbanas, a correção do aluguel está subordinada às normas constantes dos §§ 1º e 2º do art. 15 da Lei nº 6.649, de 16 de maio de 1979;

c) para outros tipos de contrato (por exemplo, locação de bens móveis), prevalece a variação estipulada pela Lei nº 6.423, de 17 de junho de 1977 (ORTN);

d) a periodização dos reajustes fica sujeita ao prudente critério do administrador, nos limites previstos do edital e atendidas as demais ressalvas, externadas no corpo deste voto (item III);

e) as determinações do CIP constituem teto para os reajustes de preços por ele controlados, observados o índice e a oportunidade da revisão regularmente contratados (Parecer nº L-180, da Consultoria-Geral da República).

TCU, 16 de setembro de 1982. — *Luiz Octavio Gallotti*, Relator.

PARECER

Em atenção à audiência com que é honrada esta Procuradoria, manifestamo-nos no sentido de que sejam transmitidos ao DA/MTb, a título de *colaboração*, encarecida no expediente de fls. I-4, os subsídios reunidos, com louvável propriedade e pertinência, pela 1ª IGCE.

2. De efeito, em minucioso e persuasivo parecer, o digno titular da referida Inspetoria-Geral, após se estender em considerações arrimadas às disposições vigentes (Constituição Federal, arts. 160 a 163; Decreto-lei nº 185/67, art. 5º; Lei nº 6.423/77, arts. 1º, § 1º, *a*, *b* e *c*, e 2º; Lei nº 6.698/79, art. 49, § 2º; Lei nº 6.708/79, art. 1º), oferece um elenco de conclusões que desfazem, em nosso entender, as dúvidas suscitadas pela Srª Diretora-Geral do Departamento de Administração do referido Ministério, acerca da viabilidade, bem assim do critério para os reajustes de preços em tema contratual.

3. Aquiescemos, assim, não apenas à solução preconizada para as questões levantadas no expediente de fls., como, ainda, entendemos exato o reparo atinente à prestação de serviço de creche a dependentes de servidores do Ministério, razão por que reputamos oportuna a comunicação alvitrada, ao Dasp, a propósito da regulamentação do art. 163 da Lei nº 1.711/52, incumbindo, ainda, ao Órgão Central do Sistema de Serviços Gerais, do mesmo Departamento, a adoção de medidas que objetivam a uniformização possível dos critérios que presidem a revisão de preços, normatizada pelo Decreto-lei nº 185/67 (art. 5º).

Procuradoria, 14 de julho de 1982. — *Francisco de Salles Mourão Branco*, Procurador-Geral, em substituição.