



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ  
PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

REF. MEMORANDO Nº 00770/2019-SEMOUH-GS DE 19/09/2019.

MOTIVO: REAJUSTE DE PREÇO CONTRATUAL

REQUERENTE: SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS

CONTRATO Nº 048.2014.20.5.001- CP-CPL- 002/2014-PMT

CONTRATADA: M. G. M. CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS LTDA-EPP, CNPJ Nº 13.365241/0001-86.

OBJETO CONTRATUAL: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM ENGENHEIRO CIVIL PARA EXECUÇÃO DA OBRA DE CONSTRUÇÃO DA ORLA DO MUNICÍPIO DE TUCURUÍ/PA 1ª ETAPA, CONFORME FIRMADO COM GOVERNO FEDERAL (MINISTÉRIO DO TURISMO) E O MUNICÍPIO.

Prefeitura Municipal de Tucuruí  
Comissão Permanente de Licitação  
Recebi em 02/10/19 às 12:22hs

**I- PRELIMINAR DE OPINIÃO**

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB.

Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2o, § 3o da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

*PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como*



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

---

*elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2.  
Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa -  
Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.*

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

## **II - RELATÓRIO**

Veio, para parecer, expediente da SEMOUH foi solicitado reajuste do contrato acima mencionado com índice do INCC no percentual de 27,38 %. O pedido foi instruído com a solicitação do Secretário Municipal de Obras, Urbanismo e Habitação, Planilha de Quantitativos e Preços, Cronograma Físico-Financeiro, Justificativa, Projetos.

## **III. DA ANÁLISE JURÍDICA**

Cumprе salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, no expediente encaminhado pela SEMOUH, bem como o contrato acima referido.

Incumbe, a este órgão da Procuradoria Municipal, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do Gabinete do Prefeito, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### **III.1. DO REAJUSTE CONTRATUAL**



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

---

Dentre os princípios que regem o sistema brasileiro de licitações, destaca-se o princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pelo qual deve ser mantida a relação entre os encargos do particular e a remuneração prestada pelo Poder Público em contrapartida. A equação entre esses dois fatores, a qual é inicialmente estabelecida no edital da licitação, deve ser preservada durante toda a execução do contrato, de modo a evitar enriquecimento sem causa de qualquer das partes.

Nesse sentido se impõe, especialmente nos contratos de duração superior a doze meses, o uso de instrumentos de alteração do contrato administrativo:

I - **A REVISÃO (OU RECOMPOSIÇÃO)**, decorrente de eventos imprevisíveis, configurando álea extraordinária;

II - **O REAJUSTE**, decorrente de eventos previsíveis, configurando álea ordinária. Decorre do art. 40, XI, da Lei n. 8.666/93, inclusive, que é obrigatório constar em todos os contratos administrativos cláusula que preveja o critério de reajuste dos valores avençados, retratando a variação efetiva dos custos do contratado, desde a data da apresentação da proposta/orçamento até a data do adimplemento.

Nestes autos, discute-se, em suma:

1) a possibilidade de realização de reajuste quando um contrato administrativo (e o edital de licitações respectivo) não prevê expressamente cláusula que disponha a esse respeito;

2) o critério de reajuste que poderia ser utilizado: índice de variação de preços (IPC, IGP-M, etc.) ou outro mecanismo de recomposição dos preços pactuados;

3) a sujeição ou não dos reajustes de contratos administrativos aos percentuais máximos de que trata o art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/93. Inicialmente, quanto à relevância da previsão dos reajustes, como modo legítimo de preservar a equação econômico-financeira dos contratos administrativos, citamos Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual a manutenção da equação econômico-financeira é um direito do contratante particular e não lhe pode nem lhe deve ser negado o integral respeito a ela.

Além disso, é importante perceber a natureza da alteração contratual que implica um reajuste. Conforme afirma Marçal Justen Filho, o reajuste visa à recomposição do valor real da moeda, ou seja, compensa-se a inflação com a elevação nominal da prestação devida. Afirmo o citado jurista: Não há benefício para o particular na medida em que o reajustamento do preço tem natureza jurídica similar à da correção monetária.



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

---

Nesse mesmo sentido, Adilson Dallari afirma que há apenas correção do valor proposto, ou seja, simples alteração nominal (...) da proposta do licitante vencedor, sem aumento ou redução real do valor do contrato. Assim, não existe efetiva alteração de coisa alguma, mas sim simples manutenção de valor.

Embora se afirme que a natureza jurídica é similar, não se deve confundir o instituto da correção monetária com o reajuste contratual, de modo que a previsão de ambos em um contrato administrativo é perfeitamente possível.

A correção monetária é utilizada como forma de manter o valor inicial de um contrato, erodido pela inflação, pelo fenômeno de desvalorização da moeda nacional. Por outro lado, o reajustamento visa à revisão do montante pactuado tendo em vista fatores mercadológicos, como custos de execução e remuneração, que alteram os preços e, em consequência, repercutem na avença.

Portanto, tem-se que, ainda que não haja previsão expressa no edital ou no instrumento contratual quanto à forma como se dará o reajustamento de um contrato de prestação de serviços com prazo de duração superior a doze meses, não há dúvidas de que é devido o reajuste, tendo em vista a preservação do valor real inicialmente contratado.

A interpretação literal do art. 40, XI, da Lei n. 8.666/93, neste caso, implicaria admitir a ocorrência de indesejável desequilíbrio contratual, ensejando enriquecimento sem causa do Poder Público. Dessa forma, nosso posicionamento visa privilegiar a principiologia que rege a moderna teoria dos contratos, notadamente o princípio da boa-fé objetiva e o princípio da justiça contratual.

Em interessante análise da relação de equilíbrio que deve existir entre os contratantes na seara administrativa, adverte Celso Antônio Bandeira de Mello: As avenças entre administração e particular, nominadas contratos administrativos, fazem deste último um colaborador do Poder Público ao qual não deve ser pago o mínimo possível, mas o normal, donde caber-lhe valor real estipulado no contrato ao tempo do ajuste.

Nos termos do § 1º do art. 3º da Lei Federal n.10.192/01, o reajuste dos contratos administrativos somente é permitido após doze meses da data-limite para a apresentação da proposta em licitação. Todavia, é importante ressaltar que essa restrição temporal incide apenas nas hipóteses de reajustamento, não sendo oponível nos casos em que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato foi abalado por evento inevitável, imprevisível, ensejando a aplicação da teoria da imprevisão.



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ  
PROCURADORIA JURÍDICA

---

O princípio da vinculação aos termos do edital, apresentado como justificativa central dos defensores da impossibilidade de reajuste na hipótese ora em exame, pode e deve ser relativizado, excepcionado, tendo em vista o respeito a este direito subjetivo do particular, explicitado acima.

Finalmente, destaco decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em que é tratada especificamente a questão ora em exame, ou seja, a possibilidade de realização de reajuste sem previsão editalícia ou contratual:

O cerne do litígio cinge-se à verificação do direito da empresa apelada, vencedora da licitação feita pela modalidade concorrência, em ter a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviços firmado com o Município de Pará de Minas, tendo em vista que a execução da obra contratada ultrapassou o prazo de doze meses inicialmente previstos para o seu término. (...) O Município, contudo, resistiu ao pedido de reajuste, defendendo a ausência de previsão editalícia ou contratual neste sentido. Contudo, tenho que a equação econômico-financeira do contrato administrativo independe de previsão expressa no instrumento contratual, pois sua gênese tem lugar no próprio texto da Constituição, quando prescreve que "as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta..." (CR/88, art. 37, XXI). Daí porque não se pode resistir à pretensão sob o pretexto de observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou ao princípio da legalidade. (TJ/MG. 3ª Câmara Cível. Apelação Cível n. 1.0471.06.066448-2/001. Relatoria: Des. Albergaria Costa. Julgamento em 03/04/2008.) (grifo nosso)

EMENTA: Contrato administrativo -- Prestação de serviços de natureza continuada — Reajuste sem previsão editalícia ou contratual — Possibilidade — Utilização de índices de preços setoriais ou gerais — Adoção do menor percentual — Não sujeição aos limites estabelecidos pelo § 1º do art. 65 da Lei n. 8.666/93. (TCE/MG – CONSULTA 761.137)

Assim, mesmo com a ausência de previsão contratual quanto ao reajustamento de um contrato administrativo não pode ser oposta ao contratado como forma de engessar os valores iniciais da proposta, sob pena de quebra dos deveres advindos do princípio da boa-fé objetiva e consequente enriquecimento sem causa do Poder Público.

Passo, doravante, ao segundo questionamento, referente ao critério de reajuste a ser utilizado nos contratos administrativos

Reportando à literalidade do art. 40, XI, da Lei de Licitações, tem-se que o critério de reajuste dos contratos administrativos pode ser um índice específico ou um índice setorial. Em decisão registrada no Acórdão n. 361/2006, o Tribunal de Contas da União determinou (...) que os reajustes de preços nos contratos que vierem a ser celebrados sejam efetuados com base na efetiva variação de custos na execução desses contratos, mediante comprovação do contratado, admitindo-se



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

---

---

a adoção de índice setorial de reajuste, consoante prescreve o art. 40, inciso XI, da Lei n. 8.666/93 (...).  
(grifo nosso)

Conforme visto alhures, o art. 40, XI, da Lei n. 8.666/93 autoriza o uso de índices setoriais ou específicos no reajuste dos contratos administrativos. No que concerne aos índices setoriais, conforme já afirmado, tem-se que seus percentuais buscam refletir a variação de preços em uma determinada área da estrutura econômico-produtiva do país.

Assim, quando o Poder Público o aplica a uma avença, busca a manutenção do seu equilíbrio financeiro a partir da análise dos efeitos da inflação em um certo setor da economia, no qual se situa o objeto do contrato administrativo a ser reajustado. Quanto aos chamados índices específicos, tenho que tal expressão, ampliativa, implica a possibilidade de também serem adotados os chamados índices gerais de preços no reajuste dos contratos administrativos.

Assim, há um certo espaço de discricionariedade ao administrador, para que este adote um índice geral ou setorial de variação de preços, obviamente, formalizando sua escolha mediante uma exposição dos motivos determinantes da decisão. Nesse sentido, em observância aos princípios da moralidade e da eficiência, consagrados constitucionalmente, é certo que essa opção não é arbitrária.

Dessa forma, apesar de ser admitida pela Lei n. 8.666/93 a adoção de índice setorial ou específico na realização do reajuste de um contrato administrativo, a aplicação de um desses índices não elide o dever da Administração Pública de verificar se está sendo observado o princípio da justiça contratual, se o caráter comutativo do acordo de vontades está sendo preservado. O uso dos índices de preços visa à manutenção do equilíbrio financeiro do contrato, à definição da devida remuneração do particular, sem perdas inflacionárias, e não ao aumento puro e simples do valor a ser pago pelo Poder Público, mediante um reajuste automático.

A repactuação é um instrumento apto a garantir a manutenção da relação originalmente avençada entre as partes relativamente aos encargos e vantagens assumidos. Para concluir, isso significa que a determinação da obrigatoriedade da previsão de índices contratuais de reajustamento não conduz à eliminação do dever de a Administração examinar, em cada oportunidade em que se verificar a renovação do contrato, os custos efetivamente existentes. (...) E tal se imporá como dever constitucional da administração pública nos casos em que a renovação do contrato ampliar as vantagens ou reduzir os encargos do particular



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

---

Por fim, sobre à aplicabilidade dos limites previstos no art. 65, § 1º da Lei n. 8.666/93 aos reajustes realizados em contratos administrativos. Veja-se o texto do referido comando legal:

Art. 65 (...) § 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% do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% para os seus acréscimos.

Através de tal dispositivo, a Lei n. 8.666/93 buscou limitar a possibilidade de alteração quantitativa do objeto de contratações públicas. No entanto, é cediço que tal norma destina-se apenas às hipóteses em que há efetiva alteração do objeto do contrato administrativo. Não se referem os seus limites aos procedimentos de revisão e de reajuste das avenças, nos quais, em verdade, busca-se a manutenção da equação econômico-financeira do contrato e não, a modificação da prestação devida pelo particular contratado.

Nesse sentido, citamos posicionamento do professor Joel de Menezes Niebuhr: Tanto as alterações realizadas para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato propriamente dito, quanto os decorrentes de reajuste, não devem obedecer aos limites dos 25% dos valores iniciais devidamente atualizados, prescritos no § 1º do artigo 65 da Lei n. 8.666/93. O limite de 25% é para as situações em que se acresce o objeto.

Assim pelas razões elencadas, respondo a esta consulta, em suma, nos seguintes termos:

1) É possível a realização de reajuste ainda quando o contrato administrativo (e o edital de licitações respectivo) não preveja expressamente cláusula a esse respeito, desde que a avença já esteja vigente há mais de doze meses.

2) Podem ser usados como parâmetros para o reajuste dos contratos administrativos índices de preços setoriais ou gerais, produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, mediante exposição de motivos, sendo privilegiada a adoção do menor percentual.

3) O reajuste do contrato administrativo, visando à manutenção da equação econômico-financeira da avença, não está sujeito aos percentuais máximos de que trata o art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/93, eis que este dispositivo refere-se às alterações quantitativas do objeto acordado.



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ  
PROCURADORIA JURÍDICA

---

**IV. DA CONCLUSÃO**

Pelo exposto, restrita aos aspectos jurídico-formais, esta Consultoria Jurídica opina pelo prosseguimento do feito, desde que observados os apontamentos supra delineados.

**POR FIM, ORIENTA ESTA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL QUE O PRAZO DO TERMO DE ADITIVO SOLICITADO SEJA FIELMENTE CUMPRIDO, SOB PENA DE RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL DOS RESPONSÁVEIS POR SUA EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO PERANTE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE.**

É o parecer, salvo melhor juízo.

Tucuruí-Pa, 1º de outubro de 2019.

**CLÊBIA DE SOUSA COSTA**

Procuradora do Município

Portaria 094/2019

OAB/PA 13.915