



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS
ASSESSORIA JURÍDICA**

Parecer Jurídico

Interessado: D G DE OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA.

Assunto: Revisão de valores - contrato nº 20210185.

Ementa: Dos contratos administrativos. Do equilíbrio econômico-financeiro. Da necessidade de previsão contratual. Da possibilidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de requerimento formulado pela empresa D G DE OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 07.127.454/0001-77, pelo qual solicita a concessão do reajuste de valores do Contrato nº 20210185, justificando do seguinte modo:

- Reajuste sofrido nos preços de mercado dos serviços, bem como mão-de-obra e materiais de execução. Como pode-se verificar nas planilhas em anexo à essa solicitação, o valor solicitado é o resultado da diferença dos preços dos bancos de dados usados na planilha orçamentária disponibilizada pelo município de Bom Jesus do Tocantins na data orçada para realização da licitação e valores atuais dos mesmos bancos. Esses valores estão detalhados de forma unitária, inclusive os percentuais de descontos oferecidos pela empresa D G DE OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA na data da licitação.
- Devido aos fatores climáticos e acréscimos de serviços não previstos na planilha licitada inicial, a empresa não pôde

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS
ASSESSORIA JURÍDICA

cumprir o cronograma inicial, neste intervalo de tempo, houveram os reajustes de valores aqui solicitados.

Ao final, requer o valor total de reajuste de preços no montante de R\$ 36.500,54 (trinta e seis mil e quinhentos reais e cinquenta e quatro centavos), conforme planilha orçamentária reajustada dos itens restantes à executar com percentual de desconto por item.

Ainda, anexa a solicitação a) Planilha Orçamentária reajustada dos itens restantes à executar – DG DE OLVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA.; e b) Planilha Orçamentária reajustada dos itens restante à executar com percentual de desconto por item.

Outrossim, importa salientar a existência de parecer técnico do setor de engenharia da Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Tocantins anexo a solicitação, o qual concordou com os cálculos realizados pelo requerente, bem como corroborou com as justificativas apresentadas.

É o relatório. Passa-se ao opinativo.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Os contratos administrativos são aqueles firmados entre a administração pública e particulares, cujo objeto consiste na aquisição de materiais, prestação de serviços ou realização de obras.

Nesse sentido, os contratos administrativos são regidos pelas disposições constantes na Lei nº 8.666/93, e, se submetem a regras peculiares na sua formalização e execução, visto que estão diretamente vinculados à preservação do interesse público.



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS
ASSESSORIA JURÍDICA**

Tais disposições excepcionais aplicáveis aos contratos administrativos são denominadas cláusulas exorbitantes.

Lado outro, a fim de garantir a relação de igualdade entre os encargos do contratante particular e a remuneração a que faz jus, a legislação regente estabelece hipóteses de revisão contratual (*rebus sic stantibus*) para a justa manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é protegido constitucionalmente pelo art. 37, XXI da Constituição Federal, observe-se:

Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, 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, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;**

(grifo meu)

No mesmo sentido, a legislação ordinária traz positivado o entendimento da Lei n 8.666/93. Senão vejamos:

Lei 8.666/93

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS
ASSESSORIA JURÍDICA

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

II - por acordo das partes:

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

(grifei)

A respeito do tema, Hely Lopes Meireles preconiza que:

“não se pode deixar de reconhecer a necessidade do equilíbrio financeiro e da reciprocidade e equivalência nos direitos e obrigações das partes, **devendo-se compensar a supremacia da Administração com as vantagens econômicas estabelecidas no contrato em favor do particular contratado.**” (Licitação e Contrato Administrativo, ed. RT, 4ª ed., São Paulo, 1979, p. 202)

(grifo meu)

Nesse diapasão, a equação econômico-financeira nasce antes mesmo do contrato administrativo, surgindo ainda no processo licitatório ou no procedimento de ratificação da contratação direta, vinculando tanto o particular quanto a Administração Pública à condição ali exposta.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS
ASSESSORIA JURÍDICA

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece três formas de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato: o reajuste, a revisão e a repactuação.

O reajuste surge como resposta ao desequilíbrio contratual decorrente do processo inflacionário anual; ao passo que a revisão resulta de condições imprevisíveis (fato do príncipe) ou previsíveis que retardem ou impeçam a execução do contrato – e ainda do caso fortuito ou força maior.

Por fim, a repactuação exsurge para restabelecer o equilíbrio financeiro do contrato em razão do período de data base prevista em acordos coletivos, dissídios ou convenções coletivas de categorias profissionais elencadas nos custos da avença firmada.

No caso em tela, trata-se de solicitação de revisão contratual, com o objetivo de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato nº 20210185 firmado entre a empresa contratada (DG DE OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA.) e a administração municipal ante ao reajuste sofrido nos preços de mercado dos serviços, bem como mão-de-obra e materiais de execução.

Desse modo, no que concerne ao contrato supracitado, existe a possibilidade de sua alteração face ao aumento imprevisível do preço do objeto contratado, tendo em vista que o aumento inesperado independe da vontade das partes, afetando a justa remuneração pactuada no instrumento contratual.

Inclusive, quanto ao lapso temporal mínimo de vigência do contrato para fins de aplicabilidade do instituto da revisão contratual, o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.563/2004 – Plenário) e a Advocacia Geral da União – AGU (Orientação Normativa nº 22, de 01/04/2009) fixaram entendimento quanto à possibilidade de o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato ocorrer a qualquer tempo, visto que



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS
ASSESSORIA JURÍDICA**

decorre de fatos imprevisíveis, fatos previsíveis com resultados incalculáveis ou ainda de caso fortuito / força maior.

Diante disso, percebe-se que, para celebração de aditivo que vise a readequação econômica contratual, a Administração deve verificar a presença dos mínimos requisitos necessários à revisão do contrato, quais sejam: **o fato imprevisível ou previsível de consequências incalculáveis e o prejuízo financeiro que resulte em grave desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.**

Pois bem. Compulsando aos autos do certame, verifica-se que a requerente se sagrou vencedora da TOMADA DE PREÇOS Nº 2/2021-004, tendo adjudicado o seguinte serviço e valor: REFORMA E AMPLIAÇÃO DA QUADRA POLIESPORTIVA, R\$ 918.997,20 (novecentos e dezoito mil, novecentos e noventa e sete reais e vinte centavos), pormenorizado nas planilhas anexas.

Ademais, houve alteração contratual por intermédio do primeiro termo aditivo ao contrato em apreço, celebrado em 30 de novembro de 2021, objetivando a alteração no valor de R\$ 71.505,57 (setenta e um mil, quinhentos e cinco reais e cinquenta e sete centavos), passando o contrato a ter o valor total de R\$ 990.502,59 (novecentos e novem mil, quinhentos e dois reais e cinquenta e nove centavos).

Posteriormente, em junho de 2022, a avença recebeu aditivo de realinhamento de preços, no importe de R\$ 108.057,18 (cento e oito mil e cinquenta e sete reais e dezoito centavos), passando ao valor global de R\$ 1.027.054,20 (um milhão, vinte e sete mil e cinquenta e quatro reais e vinte centavos).

Destarte, **o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos encontra-se vinculado a um fator que caracterize álea econômica extraordinária e extracontratual, isto é, situações imprevisíveis ou previsíveis de consequências**

**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS
ASSESSORIA JURÍDICA**

incalculáveis, caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, segundo prevê o inciso II, do artigo 65 da Lei Federal n.º 8.666/93

O Tribunal de Contas da União é claro ao assegurar a possibilidade de reestabelecimento da equação econômico-financeira da avença, desde que sejam tomados alguns cuidados, à luz dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário. Vejamos jurisprudência acerca do tema:

Acórdão nº 1976/2013 Plenário

(...) 9.1.7. quando constatados, após a assinatura do contrato, erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por "preço certo e total", não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei nº 8.666/1993, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013; 9.1.8. **excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que se tomarão os seguintes cuidados:** 9.1.8.1. observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais; 9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do "jogo de planilhas", com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; 9.1.8.3. avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tomem o valor global da avença compatível com o de mercado; 9.1.8.4. verificar, nas superestimativas relevantes, a redundarem no

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS
ASSESSORIA JURÍDICA

eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, consequentemente, em um superfaturamento, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, caput c/c art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/1993 9.1.8.5. verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes - atenuada pelo erro cometido pela própria Administração - , à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário; 9.1.9. avaliar a conveniência e a oportunidade de, em seu relatório de fiscalização, propor ao Colegiado, com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendação à jurisdição, para que, doravante, inclua nos editais cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser "subestimativas ou superestimativas relevantes", a que se refere o subitem 9.1.8 supra, como, por exemplo, o estabelecimento de percentuais de tolerância quantitativa admitida em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, como, ainda, a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC), em prestígio ao princípio da segurança jurídica, como ainda do art. 6º, inciso VIII, alínea "a" c/c art. 47, art. 49 e art. 65, inciso II, alínea "d", todos da Lei nº 8.666/1993.

(grifo meu)

Nesse sentido, em sua justificativa, a contratada aponta o seguinte:

“Reajuste sofrido nos preços de mercado dos serviços, bem como mão-de-obra e materiais de execução. Como pode-se verificar nas planilhas em anexo à essa solicitação, o valor solicitado é o resultado da diferença dos preços dos bancos de dados usados na planilha orçamentária disponibilizada pelo município de Bom Jesus do Tocantins na data orçada para realização da licitação e valores atuais dos mesmos bancos. Esses valores estão detalhados de forma unitária, inclusos os percentuais de descontos oferecidos pela empresa D G DE OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA na data da licitação. Devido aos fatores climáticos e acréscimos de serviços não previstos na planilha licitada inicial, a empresa não pôde cumprir o cronograma inicial, neste intervalo de tempo, houveram os reajustes de valores aqui solicitados.”

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS
ASSESSORIA JURÍDICA

Nesse sentido, é certo que as alterações promovidas pela administração no contrato implicaram no acréscimo não previsto na planilha inicialmente licitada, resultando na necessidade de execução do contrato por período maior que o pactuado na formação da avença.

Ademais, conforme posicionamento mais recente do Tribunal de Contas da União, para a aferição do sobrepreço não existe uma metodologia padrão a ser definida invariavelmente, devendo ser definida de acordo com a fase em que se encontra a contratação: tratando-se de fase editalícia, a metodologia mais adequada seria a da limitação por preços unitários enquanto no curso do contrato seria mais adequado o método de limitação do preço global¹:

“Licitação. Sobrepreço. Metodologia de cálculo. A metodologia a ser aplicada para a quantificação de sobrepreço deve ser avaliada em cada caso concreto. Em situações normais, o Método de Limitação dos Preços Unitários Ajustado é cabível para avaliação de sobrepreço ainda na fase editalícia; **enquanto o Método da Limitação do Preço Global deve ser aplicado no caso de contratos assinados.**” [Acórdão nº 3650/2013 Plenário]

Ainda, nos autos verifica-se um parecer técnico de aditivo de reajuste de valores emitido pelo Setor de Engenharia desta municipalidade, no qual emite posicionamento de acordo com a solicitação da empresa D G DE OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA. Senão vejamos:

¹ BORGES, Gabriela Lira. Sobrepreço em obras públicas: metodologia a ser adotada segundo o TCU. Publicado em 17/03/2014. Acesso em <https://www.zenite.blog.br/sobrepreco-em-obras-publicas-metodologia-aser-adotada-segundo-o-tcu/>.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS
ASSESSORIA JURÍDICA

O valor total desta solicitação de reajuste de preços é de R\$ 36.500,54 (Trinta e seis mil e quinhentos reais, e cinquenta e quatro centavos), conforme planilha orçamentária reajustada dos itens restantes a executar com percentual de desconto por item – Anexo 02.

Visando o equilíbrio econômico-financeiro previsto na lei 8.666/93 – Licitações e Contratos da Administração Pública – e pelo Contrato por Empreitada Global nº 569/2013, segue abaixo detalhamento do reajuste de preços.

Partindo-se da premissa de que a obra iniciou no mês de junho de 2021 e, conforme o Contrato Administrativo, cabe reajuste de preços anualmente, o período a ser reajustado é junho de 2022, pelo Sistema Nacional de Pesquisa e Custos da Construção Civil (SINAPI).

O setor de engenharia da prefeitura de Bom Jesus do Tocantins/PA, está de acordo com a solicitação, tendo em vista todos os acontecimentos relatados em obra.

Nestes moldes, tem-se demonstrada a excessiva onerosidade na execução contratual, decorrente do aumento dos custos do contrato em razão do acréscimo de serviços não previstos inicialmente, bem como pela variação inesperada dos custos de mercado, conforme aponta o parecer emitido pelo setor técnico competente, justificando a revisão do contrato, para fins de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Ante o exposto, com amparo no parecer do setor de engenharia desta municipalidade, **OPINA-SE** pela viabilidade de reajuste do Contrato nº 20210185, firmado entre a empresa D G DE OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA. e o Município de Bom Jesus do Tocantins, visto que presentes os requisitos legais autorizadores para



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS
ASSESSORIA JURÍDICA**

manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, nos moldes do art. 37, XXI da Constituição Federal, arts. 65, II, § 6º e 8º da Lei 8.666/93.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e com amparo no parecer do setor de engenharia desta municipalidade, OPINA-SE pela viabilidade de reajuste do Contrato nº 20210185, firmado entre a empresa D G DE OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA. e o Município de Bom Jesus do Tocantins, visto que presentes os requisitos legais autorizadores para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, nos moldes do art. 37, XXI da Constituição Federal, arts. 65, II, § 6º e 8º da Lei 8.666/93.

Por último, destaca-se que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) competem, tecnicamente, aos departamentos competentes, assim como a análise das dotações orçamentárias e a especificidade/cumulação do objeto do certame, pelo que o presente opinativo abrange, exclusivamente, os contornos jurídicos formais do procedimento em apreço.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Bom Jesus do Tocantins - Pará, 10 de março de 2023.

**DENIZE WILL BOHRY VASCONCELOS
OAB/PA 17.282**