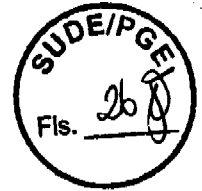




ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



PROTOCOLO: 13.689.926-0.

INTERESSADO 1: TRAÇO ENGENHARIA.

INTERESSADO 2: SUDE/SEED.

ASSUNTO: Reajuste de Preços em Sentido Estrito.

PARECER Nº 16/2016 – PGE

REAJUSTE DE PREÇOS EM SENTIDO ESTRITO. EFEITOS. ADITIVO SEM ACRÉSCIMO OU SUPRESSÃO DE SERVIÇOS, REAJUSTE DE PREÇOS EM SENTIDO ESTRITO AUTOMÁTICO. PRECLUSÃO LÓGICA. INOCORRÊNCIA. ADITIVO COM ACRÉSCIMO OU SUPRESSÃO DE SERVIÇOS, REAJUSTE DE PREÇOS EM SENTIDO ESTRITO AUTOMÁTICO. PRECLUSÃO LÓGICA. OCORRÊNCIA.

ADITIVO DE QUALQUER NATUREZA APÓS DATA DE ANIVERSÁRIO DA PROPOSTA. ÔNUS DA CONTRATADA DE SOLICITAR REAJUSTE DE PREÇOS EM SENTIDO ESTRITO. AUSÊNCIA DE PEDIDO. OCORRÊNCIA DE PRECLUSÃO LÓGICA. PRAZO DE EXECUÇÃO ULTRAPASSADO POR CULPA DA CONTRATADA. APLICAÇÃO DO ÍNDICE RELATIVO AO PERÍODO DE EXECUÇÃO CONTRATADO. PASSÍVEL DE PENALIZAÇÃO. ANTECIPAÇÃO OU ATRASO DE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO. CONDICIONANTES DA LEI ESTADUAL Nº 15.608, DE 2007. REAJUSTE DE PREÇOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES. RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. PROCESSO PRÓPRIO

1. DOS FATOS

Versa o presente protocolado sobre o pedido de reajuste de preços relativo aos serviços do contrato nº 0682/2012 – GAS/SEED, em especial a respeito das questões



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

referentes às consequências do reajuste de preços em sentido estrito quando há aditivo contratual em data posterior à possível data de concessão.

Ao examinar os presentes autos, com manifestações de outros dois colegas Procuradores do Estado (Informação nº 1.066/2014 – NJA/SEED - fls. 73/75 – PI 11.998.932-9 e Informação nº 383/2016 – PRC/PGE – fls. 145/150 – PI 13.725.131-0), a primeira opinando pela concessão do reajuste e a segunda pela não concessão, verifica-se que as bases fáticas para aquelas manifestações são diversas, de forma que, necessariamente, uma não exclui a outra.

Aparentemente este tema pode gerar manifestações contraditórias, de forma que vemos a importância desta e. Procuradoria Geral do Estado uniformizar o entendimento a respeito do tema.

2. DO MÉRITO

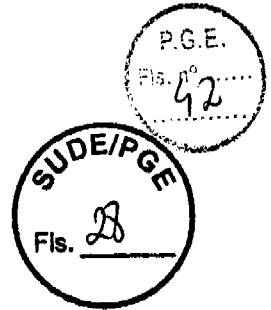
Preliminarmente é importante ressaltar que a este Jurídico cabe, segundo o Decreto Estadual nº 7123, de 2013, a análise sobre o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, o que deverá ser realizado em cada caso concreto pelos setores competentes.

A questão relativa ao reequilíbrio econômico-financeiro, em especial o reajuste de preços, têm gerado constantes controvérsias, de forma que se tornou relevante aclarar o tema e orientar a administração pública estadual, proporcionando segurança jurídica aos servidores públicos que tratam dos contratos administrativos e suas possíveis alterações.

A Constituição da República, no inciso XXI do art. 37 estabelece que:



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

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. *(grifamos)*

Portanto, não há quaisquer dúvidas sobre a exigência da Constituição da República em relação ao equilíbrio econômico e financeiro dos contratos administrativos, o qual, como gênero (*lato sensu*), assim defendido por nós, divide-se em: (i) reajuste de preços em sentido estrito; (ii) revisão de contrato (reequilíbrio econômico financeiro em sentido estrito); (iii) repactuação de preços, além da (iv) correção e atualização monetária.

Manter o equilíbrio econômico-financeiro de um contrato administrativo implica manter a equivalência dos encargos da contratada e a remuneração devida pelo contratante durante a execução do contrato, isto é, conservar a equação econômico-financeira, como o era ao tempo da proposta apresentada no certame licitatório.

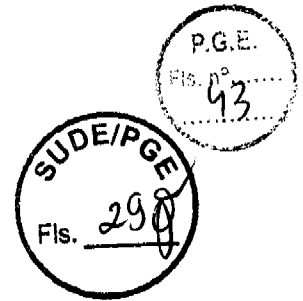
Assim explica Hely Lopes Meirelles:

O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico do contrato administrativo, também denominado equação econômica ou equação financeira, é a relação que as partes estabelecem inicialmente, no ajuste, entre os encargos do contrato e a retribuição da

3



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento. Em última análise, é a correlação entre o objeto do contrato e sua remuneração, originariamente prevista e fixada pelas partes em números absolutos ou em escala móvel. Essa correlação deve ser conservada durante toda execução do contrato, mesmo que alteradas as cláusulas regulamentares da prestação ajustada, a fim de que se mantenha a equação financeira ou, por outras palavras, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Lei nº 8.666/93, art. 65, II, “d”, e §6º).¹

Reequilibrar significa *tornar a equilibrar*, o que se pressupõe ter havido equilíbrio em momento anterior. Parte-se do pressuposto que quando da efetivação da proposta, ele estava em equilíbrio e num momento posterior, já não mais assim permanecia.

Ao ser firmado o contrato administrativo, via de regra após o procedimento licitatório, supõe-se sempre que a remuneração seja compatível com os encargos da empresa contratada. Quando, em momento posterior, as inúmeras variáveis sociais, mercadológicas, ou derivadas de outros fatores, inclusive o tempo, influenciaram as condições iniciais do pacto, de tal forma que a remuneração e os encargos não se mantiveram nas mesmas condições, fica caracterizado que houve um desequilíbrio econômico-financeiro, e que há necessidade de reequilíbrio. Tais condições podem culminar em prejuízo para a contratada ou para a Administração, a depender do resultado da equação.

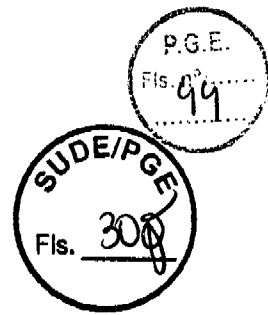
Para estudar esse fenômeno que ordinariamente ocorre em contratos administrativo, trataremos à lume a legislação estadual de licitações e contratos, não sem antes lembrar que a Lei nº 8.666, de 1993, trata, da mesma forma, dos institutos aqui discutidos.

Como o caso aqui em debate diz respeito às consequências do reajuste de preços em sentido estrito e em comparação com a repactuação de contrato, na hipótese de ter havido

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 11. ed, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo et alii. São Paulo, Malheiros, 1996, p.165.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

aditivo contratual em data posterior à possível data de concessão, analisaremos apenas os institutos do reajuste de preços em sentido estrito e da repactuação do contrato, em função de suas características gerarem interpretações às vezes diferenciadas.

2.1. Reajuste de Preços em Sentido Estrito

Este instituto prevê isto no § 1º do art. 2º da Lei nº 10.192/2001, e. deverá acontecer em periodicidade superior a um ano: *É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano*, contados a partir da data limite para a apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir, é repetido em outro dispositivo da mesma lei:

Art. 3º. Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

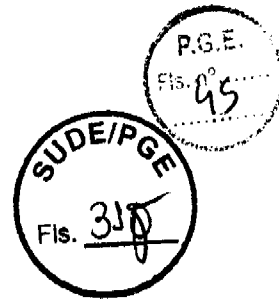
Marçal Justen Filho ensina que:

A equação econômico-financeira se delinea a partir da elaboração do ato convocatório. Porém, **a equação se firma no instante em que a proposta é apresentada.** Aceita a proposta pela Administração, está consagrada a equação econômico-financeira dela

5



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

constante. A partir de então essa equação está protegida e assegurada pelo direito.²
(grifamos)

Portanto, o marco inicial para a concessão do reajuste de preços em sentido estrito é a data limite para a apresentação da proposta. Logo, se esse marco é a proposta, é esta que tem que fazer aniversário, não o contrato. Isto em especial, porque é possível que a assinatura do contrato ocorra em momento distante ao da proposta podendo, inclusive, se efetivar mais de um ano depois.

O edital e o contrato administrativo regentes deverão prever qual o critério a ser utilizado para a concessão do reajuste de preços em sentido estrito, indicando, inclusive, o índice a ser utilizado, sendo possível somente um índice geral quando da ausência do índice setorial, uma vez que aquele reflete melhor a realidade do mercado. Isto é, o índice setorial retrata com mais precisão a variação efetiva do custo de produção.

As Condições Gerais de Contrato que regem os contratos de obras e serviços de engenharia na área de edificações da Administração Direta e Autárquica do Estado do Paraná, preveem a fórmula seguinte para o cálculo do reajustamento de preços:

$$R = K \times Vr$$


$$K = \frac{I_i}{I_o} - 1$$

$$R = \left(\frac{I_i}{I_o} - 1 \right) \times Vr$$

Onde,

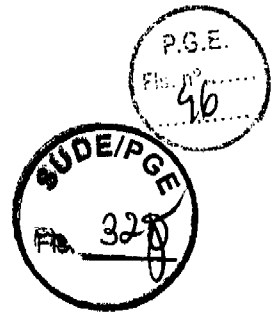
R = valor do reajustamento procurado,

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p 528/529.

 6



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

K = Fator de reajustamento.

V_r = Valor da fatura a ser reajustada.

I_o = O índice de preços inicial (I_o) será o índice econômico vigente na *data da apresentação da proposta*.

I_i = O índice de preços (I_i) será o índice econômico vigente no mês do vencimento de cada período de 12 (doze) meses da data da apresentação da proposta.

Após doze meses da data limite para a apresentação da proposta de preços da licitação, como vemos na aplicação da fórmula matemática acima, é que será aplicado o reajuste em sentido estrito. Novo reajuste só poderá ser efetuado doze meses após o primeiro aniversário, isto é, na data do segundo aniversário da proposta.

Observe-se que aqui não estamos tratando de contratos continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, caso em que se trataria de repactuação.

Avançando a análise, é cediço que o reajuste não altera as condições contratuais, não é fruto de um novo pacto, mas do cumprimento de uma das cláusulas do contrato firmado originalmente. Sendo assim, não se faz necessário firmar termo aditivo para registrar o reajuste em sentido estrito, mas tão somente efetivar um apostilamento, como prevê a Lei nº 15.608, de 2007:

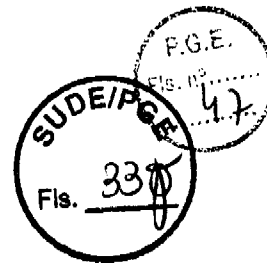
Art. 112. Os contratos regidos por esta Lei podem ser alterados pela Administração Pública, precedidos das devidas justificativas:

(...)§ 12. A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações

7



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

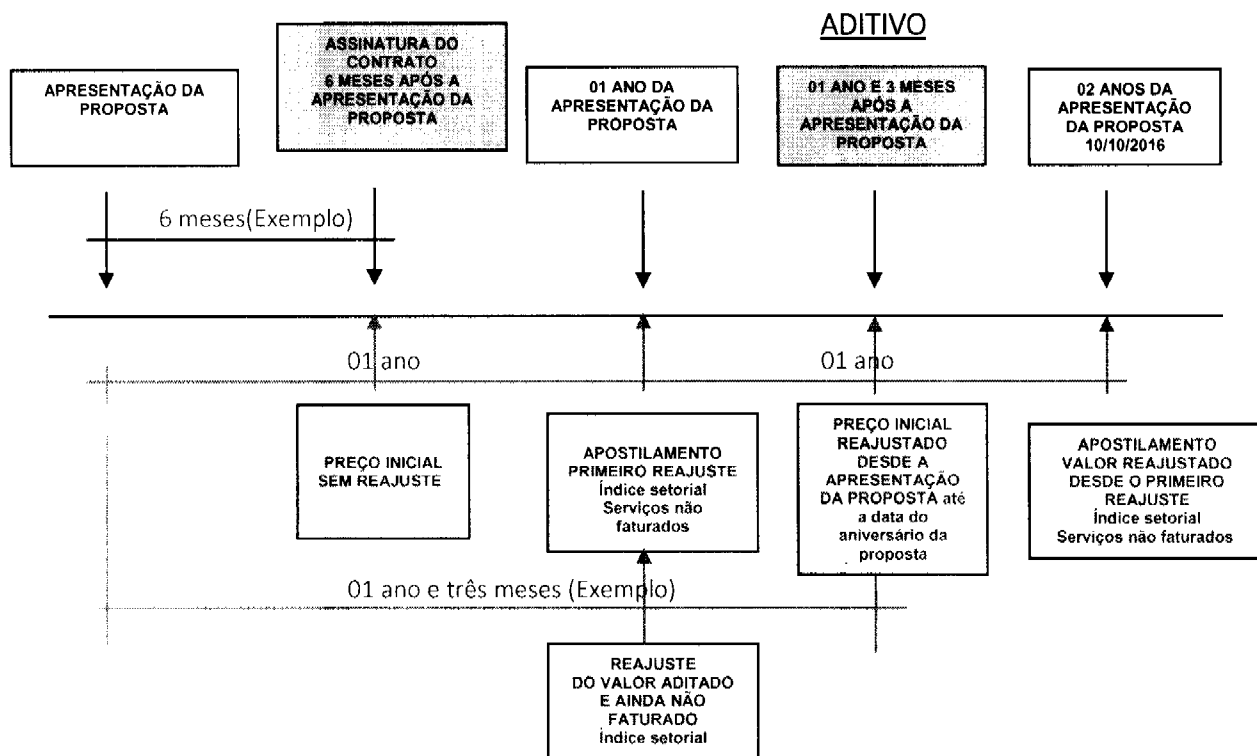
Parecer nº /2016 – PGE

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. (*grifamos*)

Esse apostilamento é um ato unilateral da Administração, tendo em vista que sua função é somente a anotação da incidência do que foi pactuado anteriormente. De qualquer forma, ele poderá ser feito automaticamente pela Administração, ou de penderá de pedido da contratada. Depende do que ficar estabelecido em contrato.

2.1.1. Demonstração esquemática.

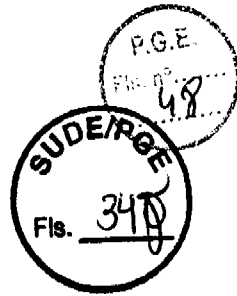
Para melhor compreensão dos momentos de se realizarem os reajustes de preços, trazemos um desenho esquemático, como exemplo:



8



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

2.2. Repactuação

2.2.1. Periodicidade e Prazo para Repactuação

A repactuação, repisamos, é espécie de reajuste de preços a ser utilizada em contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. Porém, se diferencia daquele em três aspectos importantes: (i) a forma como é realizado o cálculo; (ii) a data base; e (iii) a necessidade de requerimento pelo interessado.

Verificamos que enquanto o reajuste em sentido estrito é calculado com base em índices setoriais, a repactuação tem como base a efetiva variação de preços constante da planilha orçamentária, a qual deve demonstrar analiticamente a variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada, não vinculada a qualquer índice.

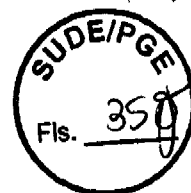
O reajuste em sentido estrito *consiste na alteração do valor inicialmente pactuado através da aplicação de índices setoriais a fim de compensar os efeitos das variações inflacionárias*. Ele vincula-se a um índice é preestabelecido em contrato. No caso da repactuação, ocorre a *majoração do preço através da demonstração analítica da variação dos componentes de custos*.

No reajuste de preços em sentido estrito não se faz necessária a demonstração de que houve efetiva variação dos componentes dos custos, basta o cálculo com base no índice previsto contratualmente. Na repactuação essa variação deve ser demonstrada e justificada, e o gestor do contrato deve verificar o mérito da justificativa, possibilitando, inclusive, numa

9



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

análise sistêmica do contrato, concluir-se que o preço do contrato deve diminuir, ao invés de aumentar.

No que diz respeito à periodicidade e prazo da repactuação, uma vez que se trata de espécie de reajuste, mantém-se, primeiramente, a lógica do § 1º do art. 3º da Lei Estadual nº 15.608, de 2007, de que a periodicidade anual nos contratos será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

Se para o reajuste de preços, em sentido estrito, o marco inicial da concessão é a data limite para a apresentação da proposta, para a repactuação, sua espécie, o marco é relativo ao orçamento a que esta se refere. A Advocacia Geral da União trouxe este entendimento na sua Orientação Normativa nº 25, de 2009:

No contrato de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, o interregno de um ano para que se autorize a repactuação deverá ser contado da data do orçamento a que a proposta se referir, assim entendido o acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, para os custos decorrentes de mão de obra, e da data limite para a apresentação da proposta em relação aos demais insumos.³

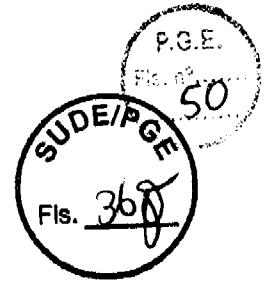
Na variação de custos na repactuação para serviços em dedicação exclusiva de mão de obras,⁴ o marco inicial para a concessão é o orçamento a que se refere, isto é, tem seu início na data da convenção, acordo ou dissídio coletivo de trabalho. Assim já decidiu o Tribunal de Contas da União:

³ BRASIL. Advocacia Geral da União Orientação Normativa nº 25/2009. <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/189136>. Acesso em 25/09/2015.

⁴ Conf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. In Acórdão nº 3388/2012-Plenário, TC-005.383/2007-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 5.12.2012



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

... ao citar trechos do voto que subsidiou o Acórdão n.o 1.827/2008-Plenário, a unidade instrutiva registrou o entendimento do TCU de que não há definição, em lei, acerca do prazo para solicitação de repactuação de preços, “podendo essa ser solicitada a partir da data da homologação da convenção ou acordo coletivo que fixar o novo salário normativo da categoria profissional abrangida pelo contrato administrativo a ser repactuado, até a data da prorrogação contratual subsequente, sendo que, se não o fizer, de forma tempestiva e, por via de consequência, prorrogar o contrato sem pleitear a respectiva repactuação, ocorrerá a preclusão do seu direito a repactuar.⁵

A repactuação subsequente terá como data base aquela em que se iniciaram os efeitos financeiros da repactuação anterior realizada.

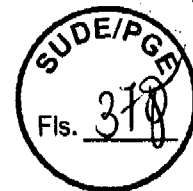
É importante perceber que, diferente do reajuste de preços em sentido estrito, a repactuação nunca é automática, isto é, sempre exigirá requerimento do interessado, tendo em vista a necessidade de demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, e as devidas justificativas. Assim, não sendo requerida a repactuação pode haver preclusão, tal qual já julgou o Tribunal de Contas da União:

... sobre o assunto, destacou o relator entendimento adotado pelo pleno do TCU na prolação dos Acórdãos 1827/2008 e 1828/2008, com o seguinte teor: “A partir da data em que passou a vigor as majorações salariais da categoria profissional que deu ensejo à revisão, a contratada passou deter o direito à repactuação de preços. Todavia, ao firmar o termo aditivo de prorrogação contratual sem suscitar os novos valores pactuados no acordo coletivo, ratificando os preços até então acordados, a contratada deixou de exercer o seu direito à repactuação pretérita, dando azo à

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2094/2010-2ª Câmara, TC-007.040/2004-0, rel. Min-Subst. André Luís de Carvalho, 11.05.2010.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

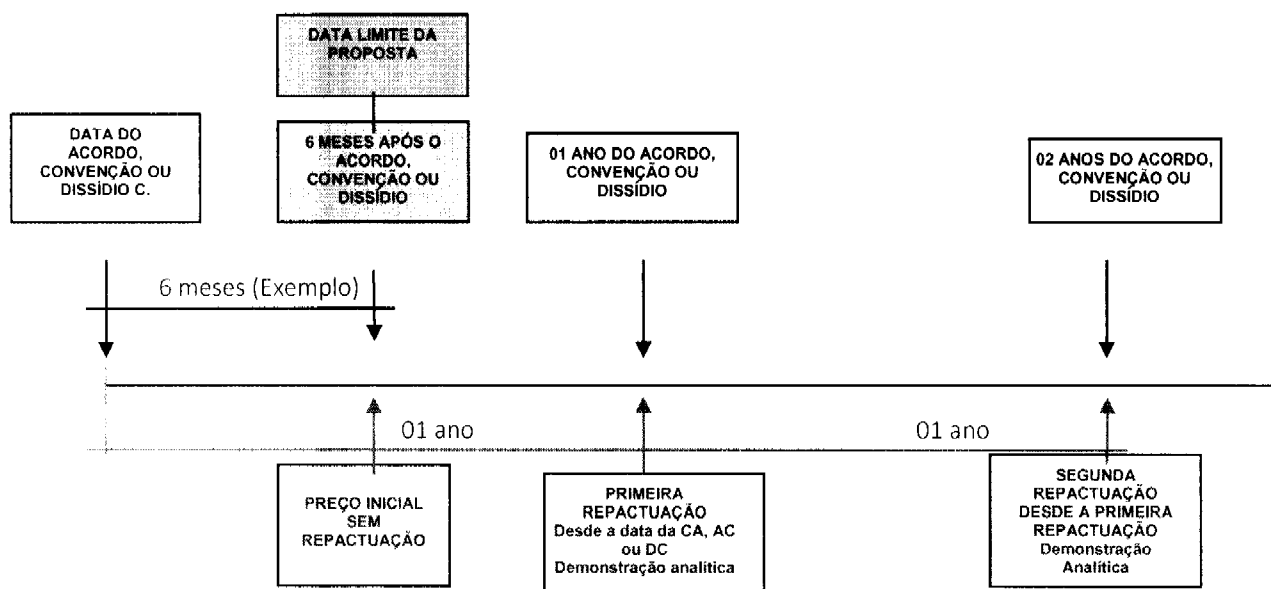
Parecer nº /2016 – PGE

ocorrência de preclusão lógica. (TC 020.970/2010-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 18.6.2014). (grifamos)

Ocorre preclusão lógica do direito à repactuação de preços decorrente de majorações salariais da categoria profissional quando a contratada firma termo aditivo de prorrogação contratual sem suscitar os novos valores pactuados no acordo coletivo, ratificando os preços até então acordados. (TC 020.970/2010-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 18.6.2014). (grifamos)

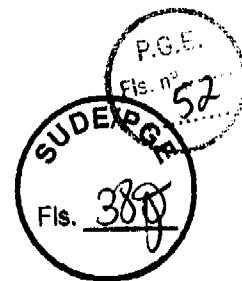
Portanto, a empresa deverá requerer junto à contratante a concessão da repactuação, submetendo o cálculo à análise e deliberação, sob pena de ocorrência do instituto da preclusão lógica.

2.2.2. Demonstração esquemática.





ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

2.3. Concessão de Reajuste após Firmado Aditivo Contratual

Uma vez demonstrada nossa visão a respeito de reajuste de preços em sentido estrito e repactuação de preços, passamos a analisar as consequências de aditivos realizados após a data de possível concessão de reajuste, razão desta manifestação jurídica.

Quanto à possibilidade ou não de se conceder reajuste após ter sido aditado o contrato vemos, no mínimo, três recorrentes possibilidades a serem estudadas:

(1) quando há aditivo que **não diz respeito a valores a serem alterados**, isto é, não há acréscimo ou supressão de serviços, porém o contrato prevê que o reajuste de preços em sentido estrito seja automático ;

(2) quando há aditivo que **diz respeito a valores a serem alterados**, isto é, há acréscimo ou supressão de serviços, e o contrato prevê que o reajuste de preços em sentido estrito seja automático; e

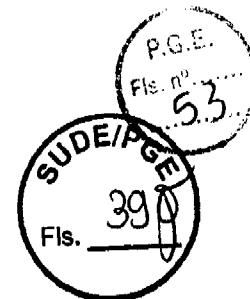
(3) quando **não há previsão de que o reajuste de preços** em sentido estrito seja automático no contrato e há aditivos de qualquer natureza ao contrato.

Em razão dos casos apresentados, discutiremos se há preclusão lógica quando a contratada assina aditivo contratual posteriores ao aniversário da data base. Questiona-se se, neste caso, perece à contratada o direito ao reajuste de preços em sentido estrito.

Quanto à aplicação do reajuste em sentido estrito deve estar previsto no contrato se esta deve ou não ser automática, onde fica estabelecido se cabe ou não o ônus da solicitação pela contratada, ou se o reajuste de preços se dá independentemente de pedido, na data do



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

aniversário da proposta.

É cediço que há contratos em que fazer o pedido para ter direito ao reajuste de preços em sentido estrito é um ônus da contratada, enquanto que há outros que estabelecem que deve ser concedido independente de pedido.

2.3.1. Quando há aditivo que não diz respeito a valores a serem alterados, isto é, quando não há acréscimo ou supressão de serviços, porém o contrato prevê que o reajuste de preços em sentido estrito seja automático

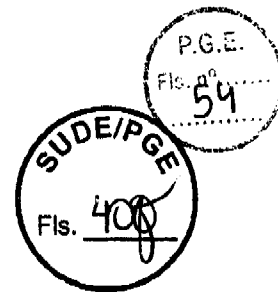
A Lei Estadual nº 15.608, de 2007 prevê a possibilidade de prorrogação do prazo de execução ou da vigência contratual:

Art. 104. Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

- I - alteração qualitativa do projeto ou de suas especificações pela Administração;
- II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, ou previsível de conseqüências incalculáveis, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
- III - retardamento na expedição da ordem de execução do serviço ou autorização de fornecimento, interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo do trabalho, por ordem e no interesse da Administração;
- IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

Parágrafo único. Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o prazo ou cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo.

O que se questiona é se, ao ser firmado aditivo para prorrogação de prazo contratual, nos casos previstos em lei, estará automaticamente precluso o direito da contratada ao reajuste de preços em sentido estrito.

A Advocacia Geral da União, a nosso ver de forma acertada, uma vez que não tratou do caso em que o reajuste em sentido estrito deve ser feito independente de pedido, exarou parecer no seguinte sentido:

... com amparo no Acórdão nº 1.828, de 2008, adotou a interpretação de que findo o prazo de duração e prorrogado o contrato, **sem que o interessado argua seu direito decorrente de evento do contrato originário ou anterior**, haverá preclusão lógica do direito pleiteado consubstanciada na prática de ato incompatível com outro anteriormente praticado.

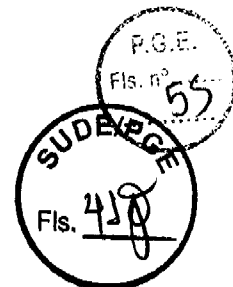
Consoante ensina a doutrina especializada, o fenômeno da preclusão lógica consiste na perda da faculdade/poder processual por ser praticado ato incompatível com seu exercício. ...⁶

Assim, caso o interessado deva demonstrar o interesse e não o demonstra, fica caracterizada a preclusão lógica, na forma defendida pela Advocacia Geral da União. Porém, caso o interessado não tenha a obrigação de solicitar o reajuste de preços em sentido estrito

⁶ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer/CONJUR/TEM/ Nº 164/2009.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

em hipótese alguma demonstrará falta de interesse, a não ser que a declare.

Antes, para se bem compreender a doutrina e a jurisprudência a respeito do tema, deve ser observado que aqui, **no caso de obras e serviços de engenharia, se trata de reajuste em sentido estrito e não repactuação**, uma vez que este último é um instituto utilizado para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, pela demonstração analítica da variação dos componentes dos custos, como já dissemos. Esse não é o caso para execução de obras de engenharia e, via de regra, também não o é para serviços de engenharia, onde o instituto utilizado deve ser o reajuste de preços em sentido estrito.

Faz-se esta observação para que não parem dúvidas, uma vez que a repactuação, que não é o caso, **deve ser pleiteada até a data da prorrogação contratual subsequente, sob pena de ocorrer preclusão lógica** do exercício do seu direito. Este tem sido o entendimento prevalecente.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná decidiu corroborando o entendimento do Tribunal de Contas da União, no sentido de que **em caso de repactuação**, quando não solicitada e realizado aditivo qualquer *a posteriori*, há preclusão lógica, de forma que a contratada perde seu direito ao valor relativo à repactuação. O Relatório menciona o Parecer nº 852/15, peça 12:

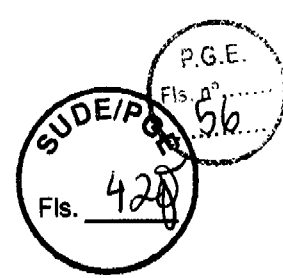
Ressaltou que, se a Corte de Contas da União, em situações análogas, reconhece a existência da preclusão lógica ao direito à **repactuação** nos casos em que há prorrogação contratual, via Termo Aditivo, é forçoso reconhecer que o mesmo se dá quando há o encerramento do objeto contratual.⁷ (*grifo nosso*)

Ainda, o Senhor Relator conclui que tal entendimento estende-se às demais formas de

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. ACÓRDÃO N.º 407/16 - Tribunal Pleno. Relator Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

reajuste. Anote-se que, ao estender às demais formas, o Acórdão não tratou dos casos em que a contratada não têm o ônus de requerer o reajuste, isto é, o caso em que o reajuste deve ser dado independente de pedido.

2.3.1.1. Da Doutrina Paradigma do Acórdão do TCE/PR

Doutrinariamente, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná teve como entendimento paradigma o artigo da lavra de dois r. Procuradores do Estado de Goiás⁸, os quais, em resumo, concluem que *nos casos de prorrogação da vigência contratual a incidência do princípio da boa-fé objetiva, quando presentes determinadas condutas dos contratados, leva à perda do direito ao reajuste em sentido amplo (a incluir tanto o reajuste em sentido estrito como a repactuação)*.⁹

Em que pese, no caso discutido no artigo citado, perfilharmos o mesmo entendimento, vemos que a base para análise é revestida de uma diferença, aparentemente pequena, mas que é fundamental para o que aqui discutimos. Naquele caso, nem sequer há menção a respeito da possibilidade do edital e do contrato preverem que o reajuste em sentido estrito seja concedido independente do pedido da contratada. Aqui, em função do que trazem as Condições Gerais de Contrato, este fato se mostra fundamento da questão.

Inspirados por Celso Antônio Bandeira de Mello,¹⁰ os autores do citado artigo

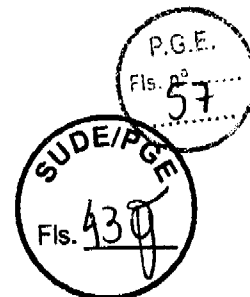
⁸ DUARTE, Daniel Walner Santana; ALMEIDA, Jader Miranda. Renúncia Tácita e Reajuste de Contratos Administrativos. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais v.28, 2013.

⁹ Idem.

¹⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

alertam que o contratado privado deve ser visto como um *colaborador da Administração* e que é benéfico ao próprio Estado assegurar a ele uma remuneração normal.

Citam os r. Procuradores, o Acórdão nº 1563/2004, do Plenário do TCU, que trata de *repactuação dos preços*, a qual *exige análise detalhada da variação de custos*.

Vemos que, em razão de tal exigência é que se justifica a obrigatoriedade da parte interessada requerer a repactuação. Mesmo a Advocacia Geral da União, citada no artigo aqui comentado, em sua Orientação Normativa nº 23/2009, explicita que *o edital ou o contrato (...) deverá indicar o critério de reajustamento de preços sob a forma de reajuste em sentido estrito*.¹¹

O mesmo artigo cita, ainda, as características comuns entre as espécies de reajustes: *a) a recomposição do aumento de custos em razão dos efeitos inflacionários; b) a exigência de previsão no edital e na minuta contratual; c) a observância do interregno mínimo de um ano; e d) a sujeição à preclusão*.

No caso sob análise, aliada a estas diferenças, deve ser considerada, ainda, o que não aconteceu, a possibilidade de previsão editalícia de que o reajuste em sentido estrito seja concedido de forma automática, independente de pedido.

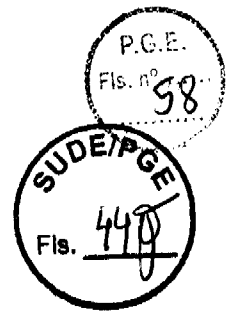
Quando presentes todos os requisitos previstos em edital e contrato, a data-base, o momento da concessão, o índice setorial aplicável e, como o caso do contrato ora em análise, em que aplicáveis as Condições Gerais de Contrato que trazem a fórmula matemática de aplicação, não há mais o que pactuar. Tudo está previsto, sequer há o que pedir.

Corolário disso é que, de acordo com os autores – com o que concordamos –, para

¹¹BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer/CONJUR/TEM/ Nº 164/2009.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

realizar a repactuação faz-se necessário ser firmado termo aditivo, enquanto que para o reajuste de preços em sentido estrito, basta um mero apostilamento.

É fundamental que se observe, e isto os autores enunciam, que o artigo trata de casos em que *o contratado deve pleitear o reajuste em sentido amplo até a data de prorrogação do ajuste*. Portanto, diferente do caso trazido nas Condições Gerais de Contrato – CGCs (Resolução nº 82/2010 – SEIL), uma vez que a concessão do reajuste deve ser feito, independente de pedido.

Quando se adita um contrato para prorrogação do prazo de execução ou da vigência contratual, com base nas Condições Gerais de Contrato, não se oportuniza o momento para discutir questões atinentes ao reajuste, pois, como destacado, isso já está pactuado.

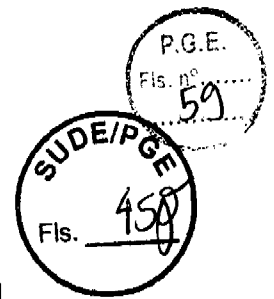
Apontamos que no caso das CGCs nunca haverá omissão da contratada em requerer o reajuste em sentido estrito, tendo em vista este já estar previamente determinado na Condição Geral nº 07.04.04¹². Logo, a contratada não tem o ônus de solicitar o reajuste em sentido estrito, e, por conseguinte, não há comportamento contraditório. Quando é firmado o aditivo, ela já tinha adquirido o direito de forma automática naquele momento, sequer havia o que pedir. Assim, não se trata de renúncia tácita, pois não há necessidade de inserir, no termo aditivo a ser celebrado, cláusula que resguarde o direito ao reajuste em sentido estrito.

Quando o aditivo é firmado após um ano da proposta, repisamos, no caso das Condições Gerais de Contrato, o reajuste está garantido pela Cláusula 07.04.04, bastando à Administração anotá-lo em simples apostila.

¹² 07.04.04. O contrato sofrerá reajuste pelo CONTRATANTE, quando couber, na forma da lei e destas Condições Gerais de Contrato, *independentemente de solicitação da CONTRATADA*.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

Não há dúvidas de que o reajuste de preços é um direito disponível, de forma que a contratada pode abdicar do mesmo, mas quando utilizadas as Condições Gerais de Contrato, para abdicá-lo, a contratada deve fazê-lo explicitamente ao firmar o aditivo, pois, naquele instante, o direito já estava resguardado.

No caso de aditivos que não sejam relativos à alteração de valores, a citar como exemplo, aditivos para a prorrogação de prazo de execução, de vigência contratual ou para a suspensão de contrato, não entendemos que haja comportamento contraditório por parte da contratada que permita a interpretação pela renúncia a reajuste de preços em sentido estrito.

2.3.2. Quando há aditivo que diz respeito a valores a serem alterados, isto é, há acréscimo ou supressão de serviços, porém o contrato prevê que o reajuste de preços em sentido estrito seja automático

Outra hipótese a ser discutida é aquela em que após a data do reajuste de preços em sentido estrito é firmado um termo aditivo que implique na **alteração de valores** em função de acréscimo e/ou supressão de serviços e fiquem mantidos os mesmos preços dos serviços do contrato original.

Ao firmar o aditivo com acréscimo e/ou supressão de serviços ao contrato em que o preço original dos serviços sejam mantidos, temos que a contratada concordou com a manutenção dos preços daqueles serviços e, aí sim, em não tendo efetuado a solicitação de reajuste de preços, caracteriza-se a preclusão lógica. Isto é, houve a renúncia tácita ao reajuste em sentido estrito.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

A prática daquele ato processual é, logicamente, incompatível com o reajuste de preços em sentido estrito.¹³ Portanto, aqui está, com base em todos os argumentos já expostos acima, e interpretados a contrário senso, caracterizada a preclusão lógica.

2.3.3. Quando não há previsão contratual de automático reajuste de preços em sentido estrito e, após um ano da data base, há aditivos de qualquer natureza ao contrato.

Um terceiro caso a ser estudado é aquele em que o ônus de solicitar o reajuste de preços em sentido estrito é da contratada e esta não o faz, se mantém inerte nesta questão e firma aditivo contratual de qualquer natureza. Neste caso a inércia da contratada demonstra que esta não possui interesse em reajustar o contrato, supondo-se que ao estabelecer seu preço, teria levado em conta possíveis reajustes, isto é, mesmo quando o aditivo é de prorrogação de prazo de execução, de vigência ou suspensão do contrato, a contratada aceita que o contrato seja executado pelos mesmos preços dos serviços, sem reajuste.

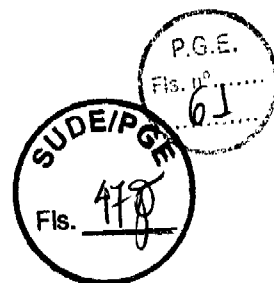
Assim, quando imposto o ônus ao contratado de solicitar o reajuste dos preços, se este não o faz, ao aditar o contrato *ratifica as demais cláusulas e condições fixadas no contrato e refuga, automaticamente, a faculdade de exercer esse direito material, ocorrendo a preclusão lógica, fato que impossibilita a celebração de ato futuro contrário, e, conseqüentemente, desautoriza a efetivação do pleito.* Neste caso, o contratado **deveria requerer o reajuste de preços em sentido estrito e não o fez.** Ao assinar o aditivo o contratado deveria, neste caso, solicitar a inclusão de cláusula que objetivasse resguardar o direito ao

¹³ Conf. BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer/CONJUR/TEM/ Nº 164/2009.

21



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

suposto reequilíbrio econômico e financeiro.¹⁴

2.4. Atraso por Culpa da Contratada

Ainda é importante observar que se for ultrapassado o prazo de execução do contrato em consequência de culpa da contratada, o reajustamento de preços só será aplicado com índice correspondente ao respectivo período de execução previsto no cronograma físico-financeiro, sem prejuízo das penalidades.

Ainda devem ser observados os condicionantes da Lei Estadual nº 15.608, de 2007, em caso de antecipação ou atraso de cronograma físico-financeiro:

Art. 116. Havendo atraso ou antecipação na execução das obras, serviços ou fornecimentos, relativamente à previsão do respectivo cronograma, que decorra da responsabilidade ou iniciativa do contratado, o reajustamento obedecerá às condições seguintes:

I - quando houver atraso, sem prejuízo da aplicação das sanções contratuais devidas pela mora, se os preços aumentarem, prevalecerão os índices vigentes na data em que deveria ter sido cumprida a obrigação; se os preços diminuírem, prevalecerão os índices vigentes na data do efetivo cumprimento da obrigação;

II - quando houver antecipação, prevalecerá o índice da data do efetivo cumprimento da obrigação.

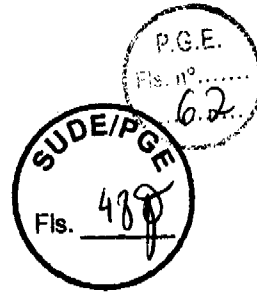
O que se sugere, a partir do acima colacionado, mesmo que o reajuste de preços deva

¹⁴ Conf. ZIMLER, Benjamin. *In* Advocacia Geral da União. Parecer/CONJUR/TEM/ Nº 164/2009.

22



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

ser automático, antes de reajustar o contrato de ofício, é que o gestor do contrato deve verificar se houve atraso e, tendo ocorrido, a quem é atribuída a culpa.

3. DO APOSTILAMENTO E DO PAGAMENTO

Como já comentamos acima, não se faz necessário firmar termo aditivo para registrar o reajuste, mas tão somente efetivar um apostilamento. Este é o procedimento normal quando a anotação deva ser realizada no próprio exercício financeiro em que se deu o reajuste.

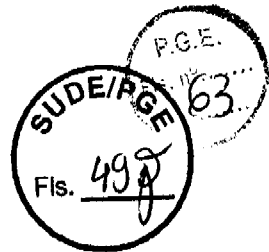
Porém, deve ser levado em conta que existem casos em que o apostilamento deveria ter sido realizado em exercício(s) anterior(es) e, por algum motivo, não foi.

Os reajustes que deveriam ter sido efetivados nos exercícios anteriores, que tinham crédito próprio com saldo para o seu pagamento, e não foram processados em época própria, prevê o art. 37 da Lei nº 4.320, poderão ser pagos à conta de dotação específica:

As despesas de exercícios anteriores encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

Os reajustes de preços não apostilados oportunamente caracterizam-se como compromissos gerados em exercício financeiro anterior àquele em que pretende-se o pagamento, para o qual o orçamento continha crédito próprio, com suficiente saldo orçamentário, mas que não tenham sido processados naquele momento.

Cabe ao ordenador de despesas, após criteriosa análise de cada caso concreto, se concluir pela existência da dívida relativa a reajustes não efetivados, reconhecer a dívida a ser paga, de forma que a autorização para pagamento seja dada no próprio processo de reconhecimento da dívida.

Uma vez expostos os casos relevantes e frequentes nos contratos administrativos, cabe ao gestor do contrato, no caso dos presentes autos e nos demais, verificar em qual situação se subsume o caso concreto em exame, e ao ordenador de despesas determinar, se for o caso, o pagamento através dos meios legais, ou seja, após apostilamento nos casos relativos ao próprio exercício financeiro e, nos casos de débitos relativos a exercícios anteriores, através de processo de reconhecimento da dívida.

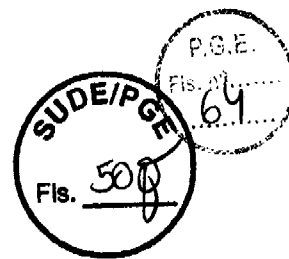
5. CONCLUSÃO

Quanto à possibilidade ou não de se conceder reajuste após ter sido aditado o contrato vemos, no mínimo, três recorrentes possibilidades a serem estudadas, com as seguintes conclusões:

(a) quando há aditivo que não diz respeito a valores, isto é à alteração do quantitativo de serviços e o contrato prevê que o reajuste de preços em sentido estrito seja automático, de forma que seja concedido *independentemente de solicitação da*



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

CONTRATADA, não vemos óbice de conceder o reajuste de preços em sentido estrito;

(b) quando há aditivo que **diz respeito a valores** (acréscimo e/ou supressão de serviços) a serem alterados e mesmo que o contrato preveja que o reajuste de preços em sentido estrito seja automático, a assinatura do termo aditivo com os mesmos preços caracteriza a preclusão lógica, pois o aditivo de valor está intimamente ligado à vedação ao *venire contra factum proprium* (regra que proíbe o comportamento contraditório);

(c) quando **não há previsão** de reajuste de preços em sentido estrito **automático** no contrato e há aditivos de qualquer natureza ao contrato e a contratada permanece inerte quanto ao pedido de reajuste de preços em sentido estrito, a assinatura de termo aditivo caracteriza o instituto da preclusão lógica.

(d) Em caso de concessão de reajuste de preços em sentido estrito, se forem ultrapassados os prazos em consequência de culpa da contratada, o reajuste de preços em sentido estrito só será aplicado com índice correspondente ao respectivo período de execução previsto no cronograma físico-financeiro, sem prejuízo das penalidades.

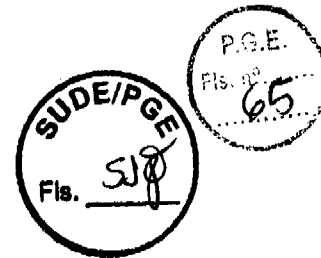
(e) Devem ser observados ainda os condicionantes da Lei Estadual nº 15.608, de 2007 em caso de antecipação ou atraso de cronograma físico-financeiro:

(e).1. Havendo atraso ou antecipação na execução das obras, serviços ou fornecimentos, relativamente à previsão do respectivo cronograma, que decorra da responsabilidade ou iniciativa do contratado, o reajustamento obedecerá às condições seguintes:²⁵

(e).1.1. quando houver atraso, sem prejuízo da aplicação das sanções contratuais devidas pela mora, se os preços aumentarem, prevalecerão os índices vigentes na



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL



Protocolo nº 13.689.926-0 e apensos

Parecer nº /2016 – PGE

data em que deveria ter sido cumprida a obrigação; se os preços diminuïrem, prevalecerão os índices vigentes na data do efetivo cumprimento da obrigação;

(e).1.2. quando houver antecipação, prevalecerá o índice da data do efetivo cumprimento da obrigação.

(f) Cabe ao gestor do contrato verificar em qual situação se subsume o caso concreto em exame, e ao ordenador de despesas determinar, se for o caso, o pagamento através dos meios legais, ou seja, apostilando os casos relativos ao próprio exercício financeiro e, nos casos de débitos de exercícios anteriores, através de processo de reconhecimento da dívida.

6. Encaminhamento

Face ao exposto, em função da importância do tema em relação aos contratos de obras e serviços de engenharia firmados, especialmente pela Administração Direta e Autárquica do Estado, encaminhamos o presente ao Gabinete da Procuradoria Geral do Estado para análise e providências no sentido de deliberar sobre a aprovação deste Parecer.

Curitiba, 01 de agosto de 2016.

HAMILTON BONATTO
Procurador do Estado de Paraná
Chefe do Núcleo Jurídico da Administração PGE/SEIL
Procuradoria Consultiva junto à SUDE/SEED



Protocolo: 13.689.926-0
Assunto: Reajuste de preços em sentido estrito
Interessado: Traço Engenharia e SUDE/SEED

Despacho nº 211/2016 – CCON/PGE

- I** – De acordo com os termos do parecer subscrito pelo Procurador Hamilton Bonatto, apresentado em 26 (vinte e seis) laudas.
- II** – Em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XV, da Lei Complementar nº 20/1985, alterada pela Lei Complementar nº 40/1987, submeta-se à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 20, inc. IX, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, constante do anexo do Decreto nº 2.137/2015.
- III** - Ressalta-se, por oportuno, que, uma vez aprovado, o Parecer deverá ser encaminhado à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ e, sucessivamente, à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva – PRC, para ciência.

Curitiba, 10 de agosto de 2016


Guilherme Soares
Procurador-Chefe

Coordenadoria do Consultivo – CCON



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 13.689.926-0
Despacho nº 368/2016 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 16/2016-PGE, da lavra do Procurador do Estado Hamilton Bonatto, em 26 (vinte e seis) laudas;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ, à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI - CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva - PRC/PGE para ciência;
- III. Restitua-se à Superintendência de Desenvolvimento Educacional da Secretaria de Estado da Educação - SUDE/SEED.

Curitiba, 11 de agosto de 2016.



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado