CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA

COMISSÃO DE URBANISMO E OBRAS PUBLICAS

PARECER

ASSUNTO: Projeto de Lei ordinária – mensagem 045/2025 - Análise sobre pedido de reajuste contratual e abertura de Crédito Adicional.

AUTOR: Poder Executivo

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão, o Projeto de Lei Ordinária encaminhado pelo Poder Executivo através da mensagem 045/2025, o qual versa sobre abertura de Crédito Adicional Especial no montante de **R$754.893,20 (setecentos e cinquenta e quatro mil oitocentos e noventa e três reais e vinte centavos),** referente ao pedido de reajuste contratual (reajuste em sentido estrito) formulado pela empresa PGC ENGENHARIA DE OBRAS LTDA, contratada para execução da obra pública de revitalização da Avenida Horácio Klabin, no âmbito do contrato 201/2024 - fruto da concorrência eletrônica 03/2024 - firmado com a Administração Pública.

O pleito de reajuste fundamenta-se no fato de ter decorrido mais de um ano desde a apresentação do orçamento, o que em tese, de acordo com a cláusula 8ª do contrato administrativo, daria à Contratada, o direito ao reajuste pelo INCC (Índice Nacional de Custo de Construção) do saldo contratual remanescente.

A análise em questão considerará os seguintes aspectos: **(a)** o impacto do atraso na execução da obra sobre o saldo contratual remanescente; **(b)** a ausência de informações claras e suficientes sobre o processo licitatório e as medições realizadas; e **(c)** a inexistência de planejamento orçamentário e fiscal por parte do Poder Executivo, o que demandaria a abertura de crédito adicional para suportar o reajuste pretendido.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I Do impacto do atraso na execução da obra.

Nos termos do art. 134 da Lei nº 14.133/2021, o reajuste contratual é assegurado para preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo aplicado sobre parcelas ainda não executadas, com base em índices oficiais previamente definidos, senão vejamos.

Art. 134. Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados.

Ainda, o art. 25, §7º do mesmo diploma legal estabelece a obrigatoriedade de se estabelecer no edital do processo licitatório, a previsão expressa do índice de reajustamento de preço:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.
{...}

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Quanto ao prazo para que se conceda tal benefício, o art. 135, §4º, da Lei de Licitações dispõe expressamente que deverá ser observado o **princípio da anualidade** para a concessão do reajuste:

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

{...}

§ 4º A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, **observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação**, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços.

Deste modo, fora inserido no contrato administrativo firmado entre a postulante e o Município, a cláusula oitava, a qual dispõe sobre o reajuste em sentido estrito.

Vejamos então a disposição contratual:

CLÁUSULA OITAVA – REAJUSTE

8.1. Os preços inicialmente contratados são fixos e irreajustáveis no prazo de um ano contado da data do orçamento estimado.

8.2. Após o interregno de um ano, mediante solicitação do contratado, os preços iniciais serão reajustados, mediante a aplicação, pelo contratante, do **INCC (Índice Nacional de Custo da Construção)**, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

Neste interim, *a priori*, vejamos que, no que tange a **legalidade estrita**, é possível a concessão de reajuste do saldo remanescente atinente ao contrato, pelo índice

estabelecido pelo INCC, devendo ser observado, ainda, o princípio da anualidade da apresentação do orçamento.

Contudo, no presente caso, em que pese haver a possibilidade jurídica da concessão do reajuste, uma vez que se encontra previsto no instrumento editalício e na legislação atinente a matéria, deve-se ainda, analisar as peculiaridades e características do caso concreto.

Na presente situação, o atraso na execução e atraso no início da obra resultou na **ampliação do saldo contratual remanescente sobre o qual incidiria o reajuste**. Tal circunstância, contudo, não pode ser utilizada como fundamento para majorar o valor do contrato, sob pena de se premiar a ineficiência e inadimplemento contratual da Contratada.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União-TCU, em diversos julgados, tem se posicionado no sentido de que o **reajuste não pode ser utilizado para compensar atrasos ou falhas na execução da obra**.

Destaca-se o Acórdão nº 2622/2013 – Plenário, que afirma:

"O reajuste contratual deve observar os limites legais e contratuais, não podendo ser utilizado como instrumento para recomposição de prejuízos decorrentes de atrasos ou má gestão da execução contratual. "

Permitir que seja concedido o reajuste nos casos em atraso da obra por parte da Empresa, seria incentivar a Contratada a descumprir o cronograma de execução, uma vez que, quanto maior fora a demora para que se conclua a obra, maior será o saldo residual sob o qual incidirá o reajuste.

No caso em testilha, o contrato administrativo referente a obra em questão fora assinado no mês de julho de 2024, sendo estabelecido **o prazo 12 (doze) meses** para a sua execução. No entanto, a ordem de serviço autorizando o início das obras somente fora emitida pela prefeitura em data **28/01/2025.** Assim, decorreram-se praticamente

8 (oito) meses desde o início das obras até o presente momento e, caso fosse seguido o cronograma execução, a obra estaria em vias de conclusão, de modo que o saldo remanescente sob o qual incidira o reajuste, seria consideravelmente inferior ao que o Poder Executivo pretende conceder à contratada.

Todavia, em que pese não constar nos autos do processo administrativo referente ao processo licitatório uma medição atualizada da obra, é facilmente verificável - até mesmo aos olhos dos mais leigos e sem conhecimento técnicos de engenharia - que a obra se encontra, ainda, em fase inicial.

Em uma simples caminhada pela Avenida Horácio Klabin, percebe-se o cenário calamitoso instalado em face da inexecução da obra, mais assemelhado a um campo de guerra, do que uma obra de "revitalização", o que deveras vem causando um prejuízo imensurável aos comerciantes que possuem o seu estabelecimento instalado na principal avenida da Cidade, a qual deveria favorecer os comerciantes em razão da sua localização, mas ao contrário disto, os vem prejudicando.

Se de um lado não se pode premiar a contratada pelo atraso ou descumprimento do contrato, também não há de se permitir que a falta de gestão do Poder Executivo implique em um demasiado dispêndio de recursos públicos.

Conforme narrado acima, o contrato administrativo firmado entre a empresa PGC ENGENHARIA DE OBRAS LTDA e o Município de Telêmaco Borba fora assinado no mês de julho de 2024, sendo que, caso houvesse prontamente a expedição da Ordem de Serviço para o início da obra - **considerando o prazo de 12 (doze meses) previsto no edital e no contrato administrativo** – a obra já estaria finalizada, não havendo a necessidade de que fosse realizado o referido reajuste, **o que implicaria na economia do valor R$754.893,20 (setecentos e cinquenta e quatro mil oitocentos e noventa e três reais e vinte centavos).**

Destarte, vejamos que a conduta omissiva da Administração Pública em não proceder com a devida fiscalização da obra, permitindo, assim, que a empresa contratada descumprisse com o cronograma de execução, gerou uma lacuna para que esta pudesse solicitar o reajuste em questão.

Igualmente, o já mencionado atraso na expedição da ordem de serviço para a execução da obra, demonstrou uma atitude antieconômica por parte da Gestão anterior, ferindo, assim, o princípio da economicidade que rege os atos da Administração Pública.

Sendo assim, muito embora haja a possibilidade legal do reajuste contratual, no presente caso, a fim de evitar eventual enriquecimento indevido, nos termos da jurisprudência emanada pelo Tribunal de Contas da União – Acórdão 2622- **entende-se pela impossibilidade da sua concessão, em razão do evidente descumprimento contratual por parte da empresa PGC ENGENHARIA DE OBRAS LTDA, a qual não se ateve ao cronograma de execução da obra, implicando, assim, no aumento do saldo remanescente sob o qual incidiria o reajuste.**

II.II Da Ausência de Informações Claras Sobre o Processo Licitatório e Medições da Obra.

A instrução processual não contém elementos suficientes para aferir a regularidade do reajuste postulado, uma vez que não há registros atualizados das medições realizadas ou boletins de acompanhamento da obra.

Tal ausência compromete a transparência e a legalidade do procedimento, violando os princípios da publicidade, da motivação e do controle dos atos administrativos, conforme previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, **da publicidade**, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, **da transparência**, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

A respeito disto, o TCU, por meio do Acórdão nº 325/2007 – Plenário, já alertou para a necessidade de documentação clara e precisa nos processos de reajuste:

"A ausência de medições e registros adequados compromete a verificação da conformidade contratual e pode ensejar a nulidade do ato de concessão de reajuste. "

Cabe frisar, que até mesmo o parecer jurídico emitido pela IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) a pedido desta Casa, **asseverou que a análise seria adstrita a uma análise geral e abstrata acerca da possibilidade jurídica do pedido em razão da ausência de informações adequadas sobre o caso concreto**.

> Ressalve-se desde logo que a consulta não anexou mais nenhum documento ou informação adicional, notadamente não há cópia do instrumento contratual, nem tampouco da instrução do processo administrativo da licitação ou sobre a administração financeira-orçamentária do Município.
>
> Feita essa ressalva, forçoso esclarecer de modo geral e abstrato que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos fundamenta-se no artigo 37, inciso XXI, da Constituição, de onde se extrai que as "*condições efetivas da proposta*" vencedora da licitação (ou decorrente da contratação direta) devem ser mantidas durante toda execução contratual.

Vejamos que para que fosse possível fazer a análise correta do projeto de lei, que visa a abertura de um crédito adicional para fazer frente ao pagamento da obra em questão, seria necessário ao menos ser informado à esta casa legislativa, a situação fática da obra, devendo o aludido procedimento vir acompanhado das medições atualizadas realizadas pelo fiscal do contrato.

No entanto, a única medição que se encontra presente no procedimento administrativo, **fora realizada no mês de março do corrente ano**, não se tendo informações adequadas acerca do panorama atual da obra. De modo, que se torna prejudicada a análise acerca do saldo remanescente do qual incidiria o reajuste.

De outro Norte, em que pese não haver mediação ou boletins atualizados de acompanhamento de obra, o atraso na sua execução é de conhecimento público e notório, conforme já mencionado linhas acima.

Assim, demonstra-se indispensável a elaboração de um relatório, ou instrumento congênere, que demonstre efetivamente quem deu causa ao atraso na execução da obra, no intuito de auferir eventual responsabilidade – tanto administrativa, quanto civil – e, somente assim, verificar se há ou não, o direito da Contratada em haver o reajuste contratual.

II.III Da ausência de planejamento orçamentário e fiscal

A concessão do reajuste implicaria em um aumento de despesa pública, sem que haja previsão orçamentária suficiente para suportá-la, sendo necessário, para tanto, a abertura de um crédito adicional especial, o qual pretende ser criado por intermédio do Projeto de Lei encaminhado à esta casa, através da mensagem de nº 045/2025.

A Lei nº 14.133/2021 exige que toda contratação esteja compatível com o plano de contratações anual e com a lei orçamentária vigente.

Já o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) determina que a criação ou aumento de despesa deve estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da indicação da fonte de custeio.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Vejamos que o Projeto de Lei indica qual será a fonte de custeio, a qual decorre de uma operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal na modalidade FINISA, contudo, **não vem acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, implicando em flagrante descumprimento ao inciso I, do supracitado dispositivo legal.**

Na mesma linha, não consta também, a declaração do ordenador de despesa mencionada no inciso II. Isto porque, **a abertura do crédito adicional não guarda compatibilização com a LDO, PPA e LOA**, sendo necessário, no mesmo Projeto de Lei, de forma totalmente genérica, alterar as metas financeiras estipuladas nas referidas legislações, o que evidencia a falta de planejamento e organização contábil-financeira por parte da Administração Pública.

A necessidade de abertura de crédito adicional, sem o devido respaldo legal e sem comprovação de excesso de arrecadação ou anulação de despesa, configura afronta direta aos preceitos da responsabilidade fiscal.

O TCU, no Acórdão nº 1923/2015 – Plenário, reforça:

"A ausência de planejamento orçamentário e financeiro para suportar reajustes contratuais pode configurar infração à LRF e ensejar responsabilização dos gestores. "

Destarte, a abertura do crédito adicional especial está em dissonância com o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União no que concerne as boas práticas da contabilidade pública e gestão econômico-financeira.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, este relator manifesta-se pela **inviabilidade da concessão do reajuste contratual** diante da aparente inadimplência contratual da Empresa ora contratada, a qual não se atentou ao cronograma de execução da obra, bem como, pela **impossibilidade da Abertura do Crédito Especial,** uma vez que encontra-se em desacordo com a boa prática contábil estabelecida pelo TCU e, ainda, pela inexistência de gestão Orçamentária e Financeira por parte da Administração Pública, recomendando ainda:

1. A reavaliação técnica do cronograma de execução da obra e apuração das causas do atraso;

2. A complementação da instrução processual com documentos que comprovem a regularidade da licitação e das medições realizadas;

3. A elaboração de estudo de impacto orçamentário-financeiro, caso se pretenda nova análise do pedido, observando-se os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 14.133/2021.

Sem o cumprimento dos requisitos legais e técnicos, a concessão do reajuste poderá configurar infração administrativa e fiscal, comprometendo a legalidade e a responsabilidade da gestão pública.

É o parecer.

Encaminhamos o presente Projeto de Lei ao Plenário, a fim que seja analisado e votado pelos nobres vereadores.

Telêmaco Borba,25 de setembro de 2025

Hamilton Aparecido Machado – PRESIDENTE

Paulo Cesar de Oliveira – RELATOR

Edegnaldo Rodrigues de Lima - VOGAL