



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1152

PG. P. 1599/11- RUSP  
AFM

**PROCESSO Nº:** 2011.1.4907.1.1

**INTERESSADO:** Coordenadoria do Campus de  
Ribeirão Preto

**ASSUNTO:** Licitação. Pregão nº 27/2010 - CCRP.  
Contrato nº 16/2011, celebrado com a empresa O.  
O. LIMA EMPRESA LIMPADORA LTDA. Prestação  
de serviços de limpeza, asseio e conservação  
predial em próprios da Universidade de São Paulo.  
Análise do 1º Termo de Aditamento. Acréscimo do  
objeto contratual. Pedido de recomposição do  
equilíbrio econômico-financeiro. Convenção Coletiva  
de Trabalho da categoria. Análise jurídica da  
viabilidade. Evento previsível.

PARECER

Senhor Procurador Geral,

1 - Vêm os autos a esta Procuradoria Geral para análise jurídico-formal (i) do 1º Termo de Aditamento ao Contrato CCRP nº 16/2011 e (ii) do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro elaborado pela O. O. LIMA EMPRESA LIMPADORA LTDA., conforme manifestação de fls. 1071-1081, objetivando a revisão dos preços pactuados no Contrato firmado com a Coordenadoria do Campus de Ribeirão Preto.

2 - Da análise dos documentos constantes dos autos, depreendem-se os seguintes fatos:

*AFM*  
1



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1153

a) Em 7 de dezembro de 2010, foi publicado o Edital de Pregão Presencial nº 27/2010 – CCRP (fls. 352-392), objetivando a contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial nos seguintes órgãos/Unidades sediados em Ribeirão Preto: CCRP, EERP, FEARP, FMRP, CIRP, EEFERP, FCFRP, FDRP, ECARP e FFCLRP.

b) Conforme relatado na ata de fls. 473-478, a sessão pública ocorreu em 21 de dezembro de 2010, precedida de vistorias dos locais da execução dos serviços objeto da licitação. Do certame participaram 04 (quatro) empresas, a saber, RCA Produtos e Serviços Ltda., Higilimp Limpeza Ambiental Ltda., Arcolimp Serviços Gerais Ltda. e O. O. Lima Empresa Limpadora Ltda., dentre as quais a última sagrou-se vencedora, ao final do procedimento licitatório.

c) Em 2 de março de 2011, foi celebrado o Contrato nº 16/2011 – CCRP com a empresa O. O. Lima, conforme documentação de fls. 970-1009.

d) Às fls. 1082 e 1088 constam solicitações datadas de 13 e 14 de abril de 2010, da Coordenadoria do Campus de Ribeirão Preto, no sentido de que novas áreas sejam incluídas no contrato de limpeza terceirizado, notadamente a sede da Seção de Moradias e as duas Casas de Hóspedes.

e) A solicitação é formulada em um contexto no qual, frente a transferências e limitações físicas e de saúde, tomou-se a decisão administrativa de realocar os zeladores e auxiliares de serviços gerais que até

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1154

então atuavam no local para outras funções, terceirizando-se por completo a prestação de serviços de limpeza geral.

f) Há manifestação de concordância com a solicitação por parte do Sr. Coordenador Adjunto da CODAGE, às fls. 1091.

g) Às fls. 1092 consta solicitação da Escola de Comunicações e Artes de Ribeirão Preto, no sentido de que as Casas "F" e "G" sejam incluídas no objeto contratual, tendo em vista que no segundo semestre de 2011 serão ministradas aulas nos locais, que não são mais abrangidos pelo contrato com a empresa Lótus.

h) Há manifestação de concordância com a solicitação por parte do Sr. Coordenador Adjunto da CODAGE, às fls. 1104.

i) Às fls. 1071-1081 consta solicitação de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato formulada pela contratada, sob o argumento de que *"o reajuste contratual não supriu as despesas que absorvemos com o reajuste de salários de janeiro/2011"*.

j) O Departamento de Administração, em análise do pedido de reequilíbrio, conclui que *"no presente caso, não poderá ser reconhecida a situação de imprevisibilidade aplicável na álea econômica dos contratos administrativos"*.

É o relatório do suficiente, passo a opinar.

Jfm  
3



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1155

DO ADITAMENTO PARA ACRÉSCIMO DO OBJETO CONTRATUAL

3 - Quanto à análise do cabimento do aditamento contratual, nota-se que o acréscimo do objeto encontra respaldo no artigo 65, inciso I, b, da Lei 8.666/93. *In verbis*:

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

I - unilateralmente pela Administração:

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

No mesmo sentido, conforme demonstram os cálculos efetuados pelo DA (v. fls. 1109-1113), a alteração obedece aos limites quantitativos previstos no parágrafo primeiro do mesmo artigo, vez que representam um acréscimo de 0,56% ao objeto contratual:

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% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Dessa forma, não vemos óbices jurídicos para que o contrato seja aditado nos moldes propostos.

*dfm*



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1156

4 – Quanto à regularidade da instrução processual para tanto, há de se observar que os seguintes documentos devem ser providenciados:

- a) Documento da reserva de verba relativa ao aditamento;
- b) Certidão negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros;
- c) Certificado de regularidade do FGTS (CRF);
- d) Consulta ao CADIN Estadual;
- e) Consulta ao *site* de Sanções Administrativas;
- f) Reforço da garantia contratual referente ao aditamento.

5 – Quanto à análise jurídico-formal da minuta de Termos de Aditamento às fls. 1118-1125, não há reparos a serem apontados.

DO PEDIDO DE RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

6 – Da análise dos documentos juntados, depreende-se que o pedido da Contratada tem fundamento na diferença percentual entre o reajuste do contrato e o reajuste dos valores pactuados em Convenção Coletiva da categoria, o que teria como consequência o desequilíbrio da equação econômico-financeira do ajuste, uma vez que o aumento do custo da mão-de-obra teria sido maior do que o reajuste dos preços contratados.

*Jhm*  
5



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1157

Primeiramente, portanto, algumas considerações gerais sobre o tema são pertinentes.

7 – Nos dizeres de Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, “o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo significa a relação (de fato) existente entre o conjunto dos encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente”.

Nos contratos administrativos, verifica-se que o equilíbrio econômico-financeiro pode ser afetado por uma série de fatores, uma vez que, segundo a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup>, o particular enfrenta três tipos de riscos quando contrata com a Administração: (i) a álea ordinária ou empresarial, a que todo negócio está sujeito, (ii) a álea administrativa, decorrente do fato do príncipe, do fato da Administração ou do poder de alteração unilateral do contrato pelo Estado e (iii) a álea econômica, correspondente a circunstâncias externas às partes, imprevisíveis, excepcionais e inevitáveis que dão lugar à aplicação da teoria da imprevisão.

Nesse sentido, o artigo 65, inciso II, alínea *d* da Lei 8.666/93 traz regulamentação acerca da alteração contratual para o restabelecimento do equilíbrio do ajuste. Vejamos:

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

II - por acordo das partes: (...)

<sup>1</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., Dialética, São Paulo, 2009, p. 746.

<sup>2</sup> Direito Administrativo, 23ª ed., Atlas, São Paulo, 2010, pp. 277/8

Jfm  
6



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1158

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 conseqüências 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.

Conforme bem exposto nos Pareceres C.J.P. 564/10 5.250/10 e 3.446/08, especificamente quanto à álea econômica, a referida norma lista quatro requisitos que configuram a hipótese autorizadora da recomposição dos preços. Nesse sentido, o *fato gerador* do desequilíbrio deve ser:

1. imprevisível, ou previsível porém de conseqüências incalculáveis;
2. estranho à vontade das partes ("extracontratual");
3. inevitável;
4. retardador ou impeditivo da execução do ajustado (causa de desequilíbrio muito grande no contrato).

Jfm  
7



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1159

Ausente um ou mais dos mencionados requisitos, não resta caracterizada a situação prevista pelo artigo 65, II, *d*, da Lei 8.666/1993. Elucidativos são, novamente, os dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup>:

Se for fato previsível e de conseqüências calculáveis, ele é suportável pelo contratado, constituindo álea econômica ordinária; a mesma conclusão se se tratar de fato que o particular pudesse evitar, pois não será justo que a Administração responda pela desídia do contratado; só o desequilíbrio muito grande, que torne excessivamente onerosa a execução para o contratado, justifica a aplicação da teoria da imprevisão, pois os pequenos prejuízos, decorrentes de má previsão, constituem álea ordinária não suportável pela Administração.

Reforçando essa ideia, Marçal Justen Filho<sup>4</sup> arrola, entre as causas que justificam uma *recusa* por parte da Administração em restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, a *culpa do contratado pela majoração dos seus encargos*.

Exige-se, ademais, que a elevação dos encargos não derive de conduta culposa imputável ao particular. Se os encargos tomaram-se mais elevados porque o particular atuou mal, não fará jus à alteração de sua remuneração.

(...)

A Administração pode recusar o restabelecimento da equação apenas mediante invocação da ausência dos pressupostos necessários. Poderá invocar:

---

<sup>3</sup> Ob. cit., pp. 284/5.





UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1160

- ausência de elevação dos encargos do particular;
- ocorrência do evento antes da formulação das propostas;
- ausência de vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos do contratado;
- culpa do contratado pela majoração dos seus encargos (o que inclui a previsibilidade da ocorrência do evento). (grifo nosso)

O entendimento acima exposto já foi corroborado por diversas vezes pelo Superior Tribunal de Justiça, que se manifestou no sentido de que não configura causa geradora de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro o mero ajuste de Convenção Coletiva de Trabalho. Entre outras decisões, menciona-se:

ADMINISTRATIVO - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO - DISSÍDIO COLETIVO - AUMENTO DE SALÁRIO - EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ART. 65 DA LEI 8.666/93. PRECEDENTES.

1. "O aumento salarial determinado por dissídio coletivo de categoria profissional é acontecimento previsível e deve ser suportado pela contratada, não havendo falar em aplicação da Teoria da Imprevisão para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. Precedentes do STJ." (AgRg no REsp 417989/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJ 24/03/2009).
2. Agravo regimental não provido.

---

<sup>4</sup> Ob. cit. pp. 748/9.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1269

(STJ, Resp. 695912/CE, Min. Rel. Mauro Campbell Marques.  
DJ de 27.11.2009)

ADMINISTRATIVO - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE  
SERVIÇO - DISSÍDIO COLETIVO - AUMENTO DE  
SALÁRIO - EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO -  
ART. 65 DA LEI 8.666/93.

1. O aumento salarial a que está obrigada a contratada por força  
de dissídio coletivo não é fato imprevisível capaz de autorizar a  
revisão contratual de que trata o art. 65 da Lei 8.666/93.

2. Precedente da Segunda Turma desta Corte no REsp  
134.797/DF.

3. Recurso especial improvido.

(STJ, Resp. 411101/PR, Min. Rel. Eliana Calmon. DJ de  
08.09.03)

REVISÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. DISSÍDIO  
COLETIVO. AUMENTO DE SALÁRIO. REEQUILÍBRIO  
ECONÔMICO-FINANCEIRO.

O aumento do piso salarial da categoria não se constitui fato  
imprevisível capaz de autorizar a revisão do contrato.

Recurso não conhecido.

(STJ, Resp. 134797/DF, Min. Rel. Paulo Gallotti. DJ de  
1º.08.2000)

ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO.  
EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. AUMENTO  
SALARIAL. DISSÍDIO COLETIVO. IMPOSSIBILIDADE DE  
APLICAÇÃO DA TEORIA DA IMPREVISÃO.

Jfm  
10



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1162

1. Não pode ser aplicada a teoria da imprevisão para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo (Lei 8666/93, art. 65, II, d) na hipótese de aumento salarial dos empregados da contratada em virtude de dissídio coletivo, pois constitui evento certo que deveria ser levado em conta quando da efetivação da proposta. Precedentes: RESP 411101/PR, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 08.09.2003 e RESP 134797/DF, 2ª T., Min. Paulo Gallotti, DJ de 1º.08.2000.

2. Recurso especial provido.

(STJ, Resp. 668367/DF, Min. Rel. Teori Albino Zavascki. DJ de 05.10.2006)

Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que já se manifestou pela impossibilidade de recomposição dos preços sob o pretexto do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato após a experiência de aumento salarial.

(...) Verifica o Relator que este, por si só, está cívado de irregularidade, porque foi firmado sob o pretexto do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, tendo por base o dissídio coletivo dos empregados da Contratada, sendo pacífica a jurisprudência do Tribunal no sentido de que o aumento salarial se constitui em acontecimento comum, que deve ser suportado pela Contratada até o momento apropriado para o reajustamento do preço avençado, depois de decorrido o período de doze meses da última alteração, o que não foi observado.

TC-2475/03 - Cons. Rel. Robson Marinho - Sessão da 2ª Câmara de 30/9/08 - DOE de 8/10/08, págs. 52/55. A E. Câmara

*Jfm*



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1163

julhou irregulares os termos aditivos em exame, bem como ilegais as respectivas despesas, acionando-se os incs. XV e XXVII, do art. 2º, da LC nº 709/93.

8 - No caso concreto, a não-configuração da imprevisibilidade se torna evidente quando se observa que a sessão pública da licitação ocorreu em 21 de dezembro de 2010, ou seja, mais de 10 (dez) meses depois de protocolada a Convenção Coletiva de Trabalho 2010/2011 do SIEMACO-SP (ao qual o SIEMACO/RP se vincula), que previa o aumento do custo da mão-de-obra para o ano atual.

Em outras palavras, é evidente que, ao formular as propostas, a contratada já tinha ciência de quais seriam aproximadamente os custos dos encargos trabalhistas em 2011, de forma que, se fixou a menor o valor de sua proposta, o fez por sua conta e risco, não podendo a Administração, a título de reequilíbrio econômico-financeiro, arcar com prejuízo decorrente de culpa da própria empresa.

Nesse sentido, concordamos integralmente com as considerações tecidas pelo Departamento de Administração às fls. 1149:

Assim, considerando que: (1) a Contratada não questionou ou impugnou tais regras no momento oportuno e que sua participação no certame implica na tácita aceitação dos termos do Edital; (2) que a CONTRATADA já tinha ciência do percentual de reajuste de 15% que seria concedido a partir de Janeiro/2011 para a Categoria de Limpeza pelo SIEMACO-SP (Convenção Coletiva SIEMACO-SP – 2010-2011 anexa às fls. 1131-1141), ao qual o SIEMACO/RP é também vinculado,

JFM



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL

1164

percentual este que identificava uma variação próxima da aplicada pelo SIEMACO/RP de 12,22%; (3) os reajustes salariais periódicos fazem parte da rotina trabalhista, devendo integrar a estratégia de cada entidade jurídica, que deve definir a metodologia de como tratar internamente tais variações visando sua absorção; (4) entendemos que no presente caso não poderá ser reconhecida a situação de imprevisibilidade aplicável na álea econômica dos contratos administrativos.

9 – Pelo exposto, entendemos igualmente pela impossibilidade de atendimento da solicitação de reequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, tendo em vista a não comprovação do requisito de imprevisibilidade.

Dessa forma, somos pelo encaminhamento dos autos ao Departamento de Administração, para ciência e prosseguimento.

É o que cabia observar, *sub censura*.

Procuradoria Geral, 6 de junho de 2011.

*Adriana Fragalle Moreira*  
ADRIANA FRAGALLE MOREIRA  
Procuradora

Procuradoria de Licitações e Contratos Administrativos

*De acordo,*  
*PG, 08.06.2011*  
*Hamilton de Castro*

Hamilton de Castro Teixeira Silva  
Procurador Chefe

*Acolho o Parecer.*  
*Ao DA para prosseguimento*  
*PG, 8. jun. 2011*

*Gustavo Ferraz de Campos Monaco*  
Procurador Geral