



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000341225

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000272-80.2023.8.26.0095, da Comarca de Brotas, em que é apelante MUNICÍPIO DE TORRINHA, é recorrido STAVIAS STANOSKI TERRAPLENAGEM PAVIMENTAÇÃO E OBRAS LTDA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente) E VICENTE DE ABREU AMADEI.

São Paulo, 7 de abril de 2025.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 22.203

APELAÇÃO Nº 1000272-80.2023.8.26.0095

COMARCA: BROTAS

APELANTE: MUNICÍPIO DE TORRINHA

APELADA: STAVIAS STANOSKI TERRAPLANAGEM, PAVIMENTAÇÃO E OBRAS LTDA

Julgador de Primeiro Grau: *Bertholdo Hettwer Lawall*

DIREITO ADMINISTRATIVO - RECURSO DE APELAÇÃO - CONTRATO ADMINISTRATIVO - ADITIVO CONTRATUAL - INADIMPLENTO - NULIDADE NÃO VERIFICADA - VÍCIO NO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NÃO COMPROVADO - NÃO PROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO.

1. Ação de cobrança ajuizada pela empresa Staviias Stanoski Terraplanagem Pavimentação Obras Ltda contra o Município de Torrinha, alegando o inadimplemento do 11º aditivo do Contrato nº 25/2016 firmado entre as partes. Demandada que apresentou reconvenção, alegando a nulidade do aditamento. Sentença de procedência do pedido formulado na petição inicial e de improcedência da reconvenção. Irresignação do ente público.

2. Nulidade do aditivo contratual. Inocorrência. Apreciação de minutas por órgão de assessoria jurídica (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93). Inobservância que consiste em mera irregularidade, não acarretando de forma automática a presença de vício na licitação e no contrato. Ausência de prejuízo ao interesse público. Publicação do extrato do instrumento contratual na imprensa oficial que restou comprovada, conforme exige o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Justificativa para a pactuação do aditamento contratual que encontra fundamento na manifestação da contratada e no endosso/autorização concedida pelo Prefeito Municipal (art. 65, Lei nº 8.666/93).

3. Poder-dever de autotutela administrativa, fundamentado no art. 53 da Lei nº 9.784/1999 e nas Súmulas nº 346 e 473 do STF. Inocorrência de vício a justificar a decretação de nulidade do aditivo contratual. Precedentes desta Corte de Justiça.

4. Reequilíbrio econômico-financeiro. Alegações apresentadas pelo Município foram genéricas e não são hábeis à desconstituição do aditamento pactuado. Parte demandada que, ao alegar não se estar diante de hipótese lícita de reequilíbrio econômico-financeiro, não se desincumbiu de seu ônus processual (art. 373, I, CPC).

5. Manutenção da sentença. Não provimento do recurso interposto pelo ente público.

Vistos.

Trata-se de ação de cobrança proposta por **STAVIAS STANOSKI TERRAPLANAGEM, PAVIMENTAÇÃO E OBRAS LTDA** contra o **MUNICÍPIO DE TORRINHA**. Narra a demandante, em síntese, que prestou serviços na área da construção civil para o demandado nos anos de 2016 a 2019 no âmbito do Contrato nº 25/2016. Alega que firmou o 11º aditivo contratual em 14.03.2019, tendo protocolado medição dos respectivos serviços e a nota fiscal em referência em 04.04.2019 no valor de R\$ 99.980,77, correspondentes a reequilíbrio econômico-financeiro firmado entre as partes. Contudo, afirma que o Município não cumpriu integralmente a contraprestação pecuniária, subsistindo o débito em questão. Pede, nessa conformidade, a condenação do demandado ao pagamento do valor inadimplido.

O Município de Torrinha, a seu turno, apresentou pedido reconvenicional junto com sua contestação (fls. 94/115), requerendo a declaração de nulidade do termo aditivo em questão.

A r. sentença de fls. 207/209 julgou os pedidos procedentes para *“condenar o Município ao pagamento dos valores relativos ao aditivo nº 11 à Tomada de Preços nº 04/2015, valor original de R\$ 99.980,77”*. No que diz respeito ao pedido de reconvenção, o a sentença ora impugnada julgou-os improcedente.

Inconformado, o ente público apresentou suas razões recursais (fls. 214/231) alegando a nulidade do 11º aditivo contratual firmado com a requerente, pois o termo não teria sido submetido a parecer jurídico do órgão competente municipal, não teria sido publicado na imprensa oficial, bem como não contaria com justificativa. Defende, dessa maneira, que o Poder Executivo teria autonomia para anular atos administrativos viciados, como consectário do poder de autotutela. Caso o argumento anterior não seja admitido, o ente municipal rechaça a existência de desequilíbrio econômico-financeiro afirmando que *“não há comprovação de superveniência de fatos imprevisíveis ou circunstâncias, além daquelas já consideradas nos aditivos, cujas consequências não poderiam ser estimadas de plano, quando da formalização dos aditamentos”*.

Contrarrazões da parte autora às fls. 235/250, pugnando pelo não provimento do apelo.

É o relatório. **DECIDO.**

A apelação é tempestiva e restam preenchidos os demais pressupostos recursais.

Extrai-se dos autos que a empresa Stavias Stanoski Terraplanagem Pavimentação Obras Ltda e a Prefeitura do Município de Torrinha celebraram, em 18.02.2018, negócio jurídico contratual (fls. 37/52 - Contrato nº

25/2016 – Tomada de Preços nº 04/2015), o qual teve por objeto “a contratação de empresa do ramo para execução de obra de recapeamento asfáltico e pavimentação, guias e sarjetas e calçamento e sinalização, com o fornecimento de todo o material, equipamento e pessoal necessário para execução dos serviços”. Este contrato foi celebrado com prazo de duração de 90 (noventa) dias a partir de seu início e no valor total de R\$ 488.694,21 (quatrocentos e oitenta e oito mil, seiscentos e noventa e quatro reais e vinte e um centavos).

Em seguida à pactuação do negócio jurídico acima mencionado, foram avençados aditivos que prorrogaram o prazo de duração do contrato. Chega-se, assim, ao Aditivo nº 11 ao Contrato nº 25/2016 (fls. 70/71), firmado em 14.03.2019, o qual promoveu alteração no valor da avença, adicionando-se a quantia de R\$ 99.980,77. Porém, segundo consta da petição inicial, o Município de Torrinha deixou de adimplir esta obrigação, o que teria resultado no débito em questão.

Pois bem.

Segundo a documentação acostada aos autos, verifica-se que após a celebração do negócio jurídico acima referido Contrato nº 25/2016, foi pactuado (em 14.03.2019) o aditamento que assim pode ser descrito: “Cláusula 2ª – As partes, de comum acordo, celebram o presente Termo de Aditamento ao Contrato celebrado em 18 de fevereiro de 2016, constante do Processo n.º 2103/2015, face a justificativa e autorização encontradas nos autos, para em conformidade com os arts. 57, inciso II e 65, §1º, da Lei 8.666/93, resolvem: aditar o valor do Contrato nº 25/2016 (Contrato Original), no valor de R\$ 99.980,77 (noventa e nove mil, novecentos e oitenta reais e setenta e sete centavos)” (fls. 70/71).

Este aditamento, segundo documentação presente nos autos, originou-se de pedido administrativo de reequilíbrio econômico-financeiro formulado pela contratada (fls. 73/79), que alegou a existência de defasagem nos valores dos preços vigentes do contrato, visto que a base utilizada remontava a agosto de 2015. Por esta razão, a requerente solicitou reajuste do valor dos itens constantes da base do SINAPI para janeiro de 2019, nos termos das planilhas anexas.

Após a pactuação do aditamento referido, a empresa Stavias Stanoski Terraplenagem Pavimentação Obras Ltda enviou medição dos serviços executados (fls. 68) e a respectiva nota fiscal (NF nº 4083) relativa ao faturamento do Aditamento nº 11, relativo ao reequilíbrio econômico-financeiro (fl. 69).

Assim, cotejando estes elementos probatórios com as alegações aventadas pelo recorrente, não se vislumbra a ocorrência da alegada nulidade do temo aditivo contratual.

Como o contrato em questão foi firmado durante da vigência da Lei nº 8.666/93, dispunha o art. 38, parágrafo único, do referido diploma legal o seguinte:

“Art. 38. (...) Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

A partir desta norma, entende-se que as minutas de quaisquer instrumentos firmados pela Administração Pública devem ser apreciadas, previamente à sua pactuação, aos respectivos órgãos de assessoria jurídica. Entretanto, a lei é omissa quanto às consequências da inobservância de tal procedimento.

Valendo-se da doutrina a respeito do tema, entende-se que a não submissão prévia do instrumento contratual consiste em mera irregularidade, não acarretando – de forma automática – a nulidade da avença. Nesse sentido:

*“(...) a assessoria jurídica da Administração deve examinar e aprovar as minutas dos instrumentos convocatórios e dos contratos (art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993). Entendemos que **a ausência do controle preventivo configura irregularidade administrativa, que deve ensejar a devida apuração de responsabilidade por meio de processo disciplinar, mas não acarreta, necessariamente e automaticamente, a nulidade da licitação e do contrato administrativo**, especialmente quando os atos praticados não apresentarem irregularidades insanáveis ou prejuízos ao interesse público, tendo em vista o princípio do formalismo moderado.”* (Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, *Licitações e Contratos Administrativos – Teoria e Prática*, 7ª Ed., Ed. Método, pg. 105)

Na situação retratada, não se verifica qualquer prejuízo ao interesse público, uma vez que o aditivo em questão reflete a necessidade de atualização dos preços que foram inicialmente verificados no ano de 2015, para o ano de 2019 – incremento que justifica, a princípio, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Relativamente ao argumento de ausência de publicação do extrato do termo aditivo na imprensa oficial (exigência prevista no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), a parte autora demonstrou que esta publicação ocorreu no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 30.03.2019 (fl. 156), a partir da qual se lê o seguinte:

“Extrato de Contrato: Aditivo de Valor nº 11 ao

Contrato nº 025/2016, Tomada de Preços nº 004/2015, Processo nº 2103/2015. Contratante: O Município de Torrinha. Contratada: Stavias Stanoski Terraplenagem Pavimentação Obras Ltda. Objeto: Aditamento de valor, permanecendo inalteradas as demais cláusulas e condições do instrumento original não alteradas por este aditivo. Valor: R\$: 99.980,00, Data: 14/03/2019. Ronaldo Gasparelo – Prefeito Municipal”

No que diz respeito à alegação de que o termo aditivo teria sido pactuado sem a apresentação das “devidas justificativas”, melhor sorte não socorre o recorrente. Isso porque, ao apontar a inobservância do art. 65 da Lei nº 8.666/93, o demandado quer fazer crer que a alteração contratual por acordo entre as partes ocorreu sem substrato fático e/ou jurídico que lhe desse lastro.

Entretanto, a partir dos documentos constantes do Processo Administrativo nº 1.291/2019 (fls. 117/136), tem-se que após a contratada apresentar seu pleito de reequilíbrio econômico-financeiro com fundamento na “base de preços defasada dos valores vigentes no contrato, base utilizada de Agosto de 2015 para a data de hoje, março de 2019 a Stavias vem por meio desta apenas solicitar o reajuste em cima dos mesmos itens presentes na planilha de licitação base do SINAP caixa para a base do SINAP de janeiro de 2019” (fl. 118), houve expresso endosso/autorização de tais justificativas pelo Prefeito Municipal (fl. 122).

Em conclusão, mesmo se reconhecendo que a Administração Pública é detentora do poder-dever de autotutela (como consequência do art. 53 da Lei nº 9.784/1999 e das Súmulas nº 346 e 473 do STF), no caso concreto, não se identificou a ocorrência de nulidade contratual, razão pela qual o pagamento do débito inadimplido – relativo ao Aditivo nº 11 do Contrato nº 25/2016 – mostra-se devido.

Direito Público: Em situações semelhantes, precedentes desta Seção de

“APELAÇÃO – AÇÃO DE COBRANÇA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – ATUALIZAÇÃO DO DÉBITO – Valores devidos pela Município à apelante, empresa de telefonia, referentes a débitos que foram oriundos de contrato administrativo e seus aditivos, para a locação de computadores e notebooks, seguro contra roubos e incêndios, além de assistência técnica – Incontroverso o inadimplemento do ente público – Ação de cobrança julgada procedente – Apelação da autora, para que a atualização das faturas seja da data do seu respectivo vencimento, com a imputação de juros de mora e atualização monetária, a partir da referida data, nos termos dos arts. 389, 394 e 395 do CC – Entendimento pacificado pelo C. STJ, no REsp nº 1.178.903/DF –

Vedação ao enriquecimento ilícito – Precedentes deste E. TJSP. Recurso provido.” (TJSP; Apelação Cível 1003463-26.2023.8.26.0066; Relator (a): Ponte Neto; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Barretos - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 18/01/2024; Data de Registro: 18/01/2024)

“Ação de cobrança. Contrato nº 6.023.00/2010, firmado, após licitação, para prestação de serviços de manutenção e conservação urbana, com validade de julho de 2010 até agosto de 2016 (cinco aditivos) e posterior assinatura do Contrato nº 6.021.00/2016, com o mesmo escopo do anterior, com prazo de vigência até 31.12.2016 (firmado de forma emergencial). Alegação da autora de que o Município deixou de pagar da 8ª até a 12ª medições do 5º aditivo contratual (referentes ao período de março a julho/2016), e, ainda, da 1ª até a 5ª medições, referentes ao Contrato nº 6.021.00/2016 (período de agosto a dezembro/2016), bem como deixou de aplicar o reajuste anual com base na variação do índice IPC-FIPE, para todo o período do 5º aditivo contratual (agosto/2015 a julho/2016), contrariando o disposto no contrato e no edital de concorrência. Municipalidade que, em publicações oficiais, confessou parte do débito, fls. 600 e 603. Ouvidas testemunhas. Sentença de parcial procedência. Apelos de todas as litigantes. Reforma que se faz necessária, para incluir a nota 00001678 nos valores condenatórios, já que comprovados os serviços prestados, inclusive reconhecidos pela Municipalidade, em sede de apelação. Apelo da empresa autora provido, não providos os recursos oficial e voluntário do Município, ficando a sucumbência integralmente carregada ao réu.” (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1003846-44.2019.8.26.0292; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Jacareí - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 25/09/2023; Data de Registro: 25/09/2023)

A parte recorrente postula, ainda, o reconhecimento da ausência de motivo válido para a revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado.

O equilíbrio econômico-financeiro contratual é entendido como a relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação devida pela

Administração Pública. Em outras palavras: defere-se ao particular o “***direito subjetivo ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mesmo que se reconheça existir regime jurídico especial aos contratos administrativos decorrente da presença de cláusulas exorbitantes do direito comum (regime jurídico especial dos contratos administrativos). Com efeito, o regime jurídico dos contratos garante à Administração Pública posição privilegiada na relação jurídica com o contratado, pois o interesse público que está sob sua cura demanda, não raro, mutabilidade unilateral das regras da avença. Contudo, essa posição contratual 'para mais' da Administração tem um contraponto – o contrato não é obrigado a suportar alterações contratuais motivadas por condutas da própria administração (fato da administração) ou por eventos exteriores (teoria da imprevisão) que prejudiquem a justa remuneração que lhe é inerente: 'se para a Administração é vital a satisfação do interesse público, para o particular contratante o móvel do contrato é o interesse financeiro, o lucro'*** (CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo Brasileiro*, 2 ed., p. 367). O contraponto das cláusulas exorbitantes, portanto, é a regra da imutabilidade da cláusula de remuneração. (...). ***A garantia do contrato nos contratos administrativos reside na intangibilidade da cláusula de remuneração, engloba reajustes – provenientes da corrosão do poder aquisitivo da moeda (art. 3º da Lei 10.192, de 14 de fevereiro de 2001) –, e recomposições (ou revisões) – oriundas de alterações nos parâmetros equacionais da proposta, derivados de ato do Poder Público ou de eventos alheios à vontade das partes que interfiram diretamente na execução do contrato***”. (FERRAZ, Luciano de Araújo, *Comentários à Constituição do Brasil*, (coord.) J.J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck e Léo Ferreira Leoncy, Editora Saraiva, São Paulo, 2013, p. 884). (Negritei).

Esclarece MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO que referido equilíbrio do contrato administrativo é essencialmente dinâmico, pois “*ele pode romper-se muito mais facilmente do que no direito privado. É por causa desses elementos de insegurança que se elaborou toda uma teoria do equilíbrio econômico do contrato administrativo. Além da força maior, apontam-se três tipos de âleas ou riscos que o particular enfrenta quando contrata com a Administração: 1. **Álea ordinária** ou **empresarial**, que está presente em qualquer tipo de negócio; é um risco que todo empresário corre, como resultado da própria flutuação do mercado; sendo previsível, por ele responde o particular. Há quem entenda que mesmo nesses casos a Administração responde, tendo em vista que nos contratos administrativos os riscos assumem maior relevância por causa do porte dos empreendimentos, o que torna mais difícil a adequada previsão dos gastos; não nos parece aceitável essa tese, pois, se os riscos não eram previsíveis, a âlea deixa de ser ordinária; 2. **Álea administrativa**, que abrange três modalidades: a) uma decorrente do poder de **alteração unilateral** do contrato administrativo, para atendimento do interesse público; por ela responde a Administração, incumbindo-lhe a obrigação de restabelecer o equilíbrio voluntariamente rompido; b) a outra corresponde ao chamado **fato do príncipe**, que seria um ato de autoridade, não diretamente relacionado com o contrato, mas que repercute indiretamente sobre ele; nesse caso, a Administração também responde pelo restabelecimento do equilíbrio rompido; c) a terceira constitui o **fato da Administração**, entendido como toda conduta ou comportamento desta que torne impossível, para o co-contratante particular, a*

*execução do contrato (Escola, 1977, v. I: 434); ou, de forma mais completa, é “toda ação ou omissão do Poder Público que, incidindo direta e especificamente sobre o contrato, retarda, agrava ou impede a sua execução” (Hely Lopes Meirelles, 2003: 233); 3. **álea econômica**, que corresponde a circunstâncias externas ao contrato, estranhas à vontade das partes, imprevisíveis, excepcionais, inevitáveis, que causam desequilíbrio muito grande no contrato, dando lugar à aplicação da teoria da imprevisão; em princípio, repartem-se os prejuízos, já que não decorreram da vontade de nenhuma das partes.” (Direito Administrativo, 20ª edição, São Paulo: Atlas, 2007, pp. 257/258). (Negrito no original).*

Contudo, no caso dos autos, a discussão a respeito da licitude ou não do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato desborda dos limites objetivos da demanda ajuizada.

Como se viu, a empresa Stavias Stanoski Terraplenagem Pavimentação Obras Ltda ajuizou ação de cobrança contra o Município de Torrinha alegando que este ente público deixou de adimplir o pagamento de débito constituído a partir de termo contratual aditivo. Ainda que a reconvenção apresentada pelo ente municipal aborde tal tema, nota-se que as alegações apresentadas pelo Município foram genéricas e não são hábeis à desconstituição do aditamento pactuado.

Aliás, constata-se que a parte recorrente, após ser instada a especificar as provas que pretendia produzir (fl. 193), afirmou que *“a prova documental acostada aos autos, como também, os termos da peça vestibular e réplica, são suficientes para solução da lide, não havendo necessidade de produção de outros meios de prova”* (fls. 199/200).

Sendo assim, verifica-se que o Município de Torrinha não se desincumbiu de seu ônus processual (art. 373, I, CPC) de demonstrar a ocorrência de vício no termo aditivo nº 11 decorrente de reequilíbrio econômico-financeiro no Contrato nº 25/2016 firmado entre ele e a pessoa jurídica Stavias Stanoski Terraplenagem Pavimentação Obras Ltda.

Portanto, a manutenção da r. sentença do MM Juiz Dr. Bertholdo Hettwer Lawall é medida de rigor.

Majora-se os honorários advocatícios sucumbenciais a serem pagos pela parte demandada em favor dos patronos da demandada para 16% (dezesseis por cento) do valor da condenação, em observância ao art. 85, §11, CPC. O arbitramento da quantia acima encontra-se fundamentado nos parágrafos 2º e 3º do art. 85 do CPC e leva em consideração o grau de zelo dos profissionais, o lugar de prestação dos serviços, a natureza e a importância da causa e o trabalho realizado pelos advogados e o tempo exigido para seus serviços.

De resto, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional, observando a remansosa orientação do Superior Tribunal de Justiça,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

no sentido de que, na hipótese de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão colocada tenha sido decidida (EDROMS 18205/SP, Ministro Felix Fischer, DJ. 08.05.2006, P. 240).

Ante o exposto, pelo meu voto **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso interposto pelo Município de Torrinha, nos termos acima delineados.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA
Relator