



12/08/2025

Número: **0001102-27.2004.8.14.0301**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **1ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA**

Última distribuição : **06/05/2025**

Valor da causa: **R\$ 145.296,67**

Processo referência: **0001102-27.2004.8.14.0301**

Assuntos: **Pagamento Atrasado / Correção Monetária**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
DINAMICA ENGENHARIA E COM. LTDA (APELANTE)	
S&L QUEIROZ EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA - EPP (APELANTE)	MARIA DE JESUS DUDA BARROSO ALEXANDRE (ADVOGADO)
ESTADO DO PARÁ (APELADO)	

Outros participantes	
Ministério Público do Estado do Pará (ASSISTENTE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
28915850	05/08/2025 13:59	Acórdão	Acórdão

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0001102-27.2004.8.14.0301

APELANTE: S&L QUEIROZ EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA - EPP

APELADO: ESTADO DO PARÁ

RELATOR(A): Desembargadora ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

EMENTA

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0001102-27.2004.8.14.0301

JUÍZO DE ORIGEM: 2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE BELÉM – PA

**RECORRENTE: S&L QUEIROZ EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA - EPP E
DINÂMICA ENGENHARIA E COM. LTDA**

RECORRIDO: ESTADO DO PARÁ

RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRAS PÚBLICAS. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS ADICIONAIS SEM FORMALIZAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE AJUSTE TÁCITO. PRETENSÃO DE COBRANÇA. IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta por S&L Queiroz Empreendimentos e Participações LTDA - EPP e Dinâmica Engenharia e Com. LTDA contra sentença da 2ª Vara da Fazenda Pública de Belém, que julgou



improcedente ação de cobrança movida em face do Estado do Pará. As autoras alegaram ter executado serviços adicionais necessários à entrega de escola pública contratada por meio da Tomada de Preços nº 001/2001-CEL/SEDUC, cujo contrato original previa o valor de R\$833.594,64. Requereram o pagamento de R\$119.095,64, referentes aos serviços não previstos originalmente, acrescidos de encargos legais.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se é juridicamente possível o reconhecimento de um ajuste tácito no âmbito de contrato administrativo para justificar a cobrança de valores por serviços adicionais; (ii) determinar se restou comprovada a autorização formal e legítima da Administração para execução dos referidos serviços.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Os contratos administrativos exigem formalização expressa para toda e qualquer alteração contratual, conforme os princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

4. A execução de serviços sem autorização formal da Administração Pública configura afronta à Lei nº 8.666/1993, que exige a formalização por ato administrativo válido, passível de controle pelos órgãos competentes.

5. Laudo pericial constante nos autos confirmou que parte dos serviços executados não constava do contrato nem da planilha orçamentária, evidenciando ampliação indevida do objeto sem respaldo documental.

6. A parte autora não produziu prova suficiente da existência de qualquer autorização formal ou da anuência tácita do ente público, não se desincumbindo do ônus probatório que lhe competia nos termos do art. 373, I, do CPC.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Recurso desprovido.

Tese de julgamento:

1. A formalização das alterações contratuais é exigência inafastável decorrente do princípio da legalidade, que rege integralmente a atuação da Administração Pública.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, caput; CPC, art. 373, I; Lei nº 8.666/1993, arts. 58, II; 65; 78; 79.



Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores integrantes da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade, em conhecer e negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Relatora.

Plenário Virtual da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, com início em 28 de julho de 2025.

ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

Desembargadora Relatora

-

-

RELATÓRIO

**A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA
(RELATORA):**

Trata-se de **RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL** interposto por **S&L QUEIROZ EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA - EPP** e **DINÂMICA ENGENHARIA E COM. LTDA** em face da sentença proferida pelo **MM. Juízo de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Belém**, nos autos **DA AÇÃO DE COBRANÇA**.

Historiando os fatos, a parte autora ajuizou a referida ação alegando, em síntese, que venceu a Tomada de Preços nº 001/2001-CEL/SEDUC, obtendo o direito de construir uma escola com 12 salas de aula no Município de Monte Alegre (PA). O contrato original, de nº 003/2001-CEL/SEDUC, previa o valor de R\$833.594,64 (oitocentos e trinta e três mil, quinhentos e noventa e quatro reais e sessenta e quatro centavos) para a execução da obra, com pagamentos a serem



realizados mediante medições e conforme cronograma físico-financeiro.

Sustentou que cumpriu integralmente suas obrigações contratuais, entregando a obra no prazo estipulado.

Afirmou, ainda, que para a conclusão da obra foi necessária a realização de serviços adicionais, não previstos na planilha original do contrato, mas imprescindíveis para a entrega da escola em condições de funcionamento, os quais teriam sido tacitamente autorizados pela Assessoria da Rede Física da SEDUC. Apesar da conclusão da obra, o Estado do Pará não teria efetuado o pagamento dos serviços adicionais.

Fundamentou seus pedidos nos artigos 389, 422, 884 e 885 do Código Civil, além do artigo 65 da Lei nº 8.666/93.

Requeru, ao final, a condenação do Estado do Pará ao pagamento de R\$119.095,64 (cento e dezenove mil, noventa e cinco reais e sessenta e quatro centavos), acrescidos de juros, correção monetária e multa, totalizando o valor de R\$145.296,67 (cento e quarenta e cinco mil, duzentos e noventa e seis reais e sessenta e sete centavos).

A ação seguiu seu regular processamento até a prolação da sentença, que julgou o feito nos seguintes termos:

III. DO DISPOSITIVO:

Ex positis, respaldado no que preceitua o art. 487, I, do CPC, JULGO IMPROCEDENTES as pretensões autorais delineadas na inicial, nos moldes da fundamentação.

Condeno a parte autora ao pagamento das custas e honorários advocatícios em favor dos procuradores do Estado do Pará, que se arbitra em 10% sobre o valor da causa atualizado.

Inconformadas com a sentença, S&L QUEIROZ EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA - EPP e DINÂMICA ENGENHARIA E COM. LTDA interuseram recurso de apelação.

Nas razões recursais, em breve síntese, o patrono das recorrentes aduz que estas cumpriram integralmente o contrato, apresentando diversos documentos que atestam a execução dos serviços.

Alegam que a recusa do Estado em realizar o pagamento caracteriza violação ao princípio da moralidade administrativa e vedação ao enriquecimento ilícito, além de ser contraditória, uma vez que a Administração validou a execução



dos serviços.

Por fim, sustentam que a sentença deve ser reformada, sob pena de injustiça manifesta.

Diante dessas premissas, requer o provimento do recurso para reformar a sentença, reconhecendo o direito da Apelante ao pagamento dos valores cobrados, devidamente corrigidos e acrescidos de juros moratórios; subsidiariamente, a anulação da sentença por cerceamento de defesa, com o retorno dos autos ao juízo de origem para reanálise das provas; a concessão de efeito suspensivo à apelação; e a condenação do Estado ao pagamento das custas e honorários fixados em 10% sobre o valor atualizado da causa.

Em contrarrazões, a parte recorrida defendeu, em síntese, que os pedidos autorais foram corretamente julgados improcedentes, uma vez que não houve autorização formal para a execução dos serviços adicionais, sendo o ajuste tácito vedado pela Lei nº 8.666/93. Destacou a submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade, ressaltando que a eficácia de toda a atuação administrativa está condicionada à lei, não havendo liberdade ou vontade pessoal do administrador público. Requereu, ao final, o improvimento da apelação (Num. 26595964 - Pág. 4).

O recurso de apelação foi recebido no duplo efeito (Num. 26706694).

Instado a se manifestar, a Procuradora de Justiça Cível, Dra. Leila Maria Marques de Moraes, se eximiu de exarar parecer (Num. 26748643 - Pág. 2)

É o relatório.

VOTO

**A EXMA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA
(RELATORA):**

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso de apelação cível e passo a analisá-lo.

Cinge-se a controvérsia ao suposto direito da parte autora ao recebimento



de valores decorrentes da execução de serviços não expressamente previstos no contrato, mas que, conforme sustenta, teriam sido prestados por força de ajuste tácito, com o objetivo de assegurar a adequada entrega do objeto contratual.

É assente que os contratos administrativos são regidos por suas cláusulas específicas e pelos preceitos de Direito Público, aplicando-lhes, de forma supletiva, os princípios da Teoria Geral dos Contratos e as normas de direito privado. Nesse sentido, Silvio Venosa [1] [https://tjepam-my.sharepoint.com/personal/suellen_souza_tjpa_jus_br/Documents/2025/JULHO/RELAT%C3%93RIO%20-%20AP%20-%2028%20-%2007%20-0001102-27.2004.8.14.0301%20-%20Cobran%C3%A7a%20-%20contrato%20administrativo.docx#_ftn1] leciona que, nas relações contratuais, a responsabilidade é objetiva para a parte que deu causa ao inadimplemento, cabendo ao devedor comprovar a ausência de culpa:

“Nas relações contratuais, a responsabilidade é objetiva para a parte que deu causa ao inadimplemento, ou seja, incumbe ao devedor provar sua isenção de culpa”

Essa diretriz se coaduna com o princípio do *pacta sunt servanda*, segundo o qual os contratos livremente celebrados devem ser cumpridos em sua integralidade, impondo às partes o dever de respeitar as condições avençadas. Esse princípio reflete a autonomia da vontade e assegura a estabilidade das relações negociais, sendo vetor de segurança jurídica.

Diante de alterações na necessidade administrativa a ser suprida, a Administração Pública pode promover alterações nas condições iniciais do contrato. Buscando evitar prejuízo ao interesse público tutelado pela relação contratual ou mesmo abusos gerenciais, relacionados à modificação do contrato, a legislação regrou as situações que admitem alteração dos contratos inicialmente firmados.

No caso em apreço, é incontroversa a existência de vínculo contratual entre as partes. A controvérsia reside na pretensão da parte autora de ser ressarcida por serviços adicionais que alega ter executado para possibilitar a conclusão da obra, os quais, embora não constassem na planilha contratual original, teriam sido indispensáveis à entrega da escola em condições adequadas de funcionamento. Alega, para tanto, que tais serviços decorreram de ajuste tácito entre as partes.

A parte ré, por sua vez, impugna a exigibilidade da cobrança, sob o



argumento de que não houve autorização formal para a execução dos serviços suplementares e que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato permaneceu preservado. Sustenta, ademais, que, à luz do regime jurídico-administrativo, somente a Administração Pública detém a prerrogativa de modificar unilateralmente o contrato, com fundamento no interesse público, conforme estabelecem os artigos 58, inciso II; 78, incisos I a XVII; e 79 da Lei nº 8.666/93.

Conforme evidenciado no laudo pericial elaborado pela expert nomeada por este Juízo, parte das intervenções executadas pela parte autora não se encontra contemplada no contrato firmado com o Estado do Pará. Tal constatação pode ser extraída, de forma clara, do item 3.4 do referido laudo, no qual a perita registra expressamente que **“os serviços mencionados no quesito anterior não fazem parte do contrato em questão”**.

Ao responder aos quesitos apresentados pela parte ré, a Sra. Perita, no item 4.2 do mesmo documento, afirma que foram executadas atividades que não constavam do projeto original, bem como outras não previstas na planilha orçamentária. Essa informação é reafirmada no item 4.3, consolidando a conclusão técnica de que houve ampliação indevida do escopo contratual.

Diante desses elementos, torna-se evidente que a execução de parte dos serviços se deu à margem da necessária autorização formal e expressa por parte do Estado do Pará, em afronta às normas que regem a contratação pública.

No ordenamento jurídico brasileiro, a prova possui papel central no processo judicial, sendo um dos instrumentos fundamentais para formação da convicção do julgador. Uma de suas acepções está vinculada à atividade de demonstrar, por meio de elementos concretos, a veracidade das alegações trazidas pelas partes, de modo a permitir ao magistrado alcançar o grau de certeza necessário à prolação de decisão justa.

Nesse contexto, destaca-se a valiosa contribuição doutrinária de Daniel A m o r i m A s s u m p ç ã o N e v e s [2] [https://tjepa-my.sharepoint.com/personal/suellen_souza_tjpa_jus_br/Documents/2025/JULHO/RELAT%C3%93RIO%20-%20AP%20-%2028%20-%2007%20-0001102-27.2004.8.14.0301%20-%20Cobran%C3%A7a%20-%20contrato%20administrativo.docx#_ftn2], para quem a função da prova não é a obtenção de uma verdade absoluta, mas sim a construção da chamada verdade possível, nos seguintes termos:

“O que se deve buscar é a melhor verdade possível dentro do processo, levando-se em conta as limitações existentes e com a consciência de que a busca da verdade não é um fim em si



mesmo, apenas funcionando como um dos fatores para a efetiva realização da justiça, por meio de uma prestação jurisdicional de boa qualidade. Ainda que se respeitem os limites impostos à busca da verdade, justificáveis à luz de valores e garantias previstos na Constituição Federal, o que se procurará no processo é a obtenção da verdade possível. Por verdade possível entende-se a verdade alcançável no processo, que coloque o juiz o mais próximo possível do que efetivamente ocorreu no mundo dos fatos, o que se dará pela ampla produção de provas, com respeito às limitações legais.”

Sob tal perspectiva, é incumbência de cada parte demonstrar, por meio de provas lícitas e pertinentes, a veracidade dos fatos que constituem o fundamento de suas alegações, a fim de contribuir para o acerto judicial da lide.

Nesse sentido, dispõe o artigo 373 do Código de Processo Civil:

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

I – ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;

II – ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Resta, pois, evidente que cabe à parte autora carrear aos autos todos os elementos probatórios aptos a demonstrar a ocorrência dos fatos que sustentam seu pedido, sendo o sucesso da pretensão condicionado à efetiva comprovação daquilo que alega. A ausência de tais provas, ressalvadas as hipóteses de inversão do ônus probatório legal ou judicial, pode importar na improcedência do pedido, ante o princípio da verdade possível que rege o sistema processual pátrio.

No caso, constata-se que a parte autora não conseguiu demonstrar o elemento central de sua argumentação, qual seja, a alegada existência de um acordo tácito entre as partes para a execução dos serviços supostamente extraordinários.

O que se verifica nos autos limita-se a requerimentos administrativos protocolados, desprovidos, contudo, de qualquer elemento que evidencie a concordância da Administração com a realização das atividades não previstas contratualmente.

O vínculo jurídico em exame submete-se às disposições da Lei nº 8.666/1993, por força do princípio do *tempus regit actum*, não sendo admissível invocação de desconhecimento normativo quanto às exigências formais que regem



a modificação dos contratos administrativos. Tanto as alterações decorrentes de consenso entre as partes quanto aquelas determinadas unilateralmente pela Administração demandam regular formalização, não se admitindo arranjos verbais ou implícitos, dada a natureza vinculada da atuação administrativa.

Tal exigência decorre diretamente do princípio da legalidade, basilar no regime jurídico-administrativo, que impõe à Administração a obrigação de atuar estritamente conforme os ditames legais, especialmente no tocante à gestão de recursos públicos.

Os artigos 58, inciso II; 78, incisos I a XVII; e 79 da Lei de Licitações consagram a necessidade de que toda alteração contratual seja formalizada por meio de ato administrativo próprio, passível de controle e fiscalização pelos órgãos competentes, sobretudo os Tribunais de Contas.

Diante desse cenário, e da ausência de prova robusta acerca da existência de qualquer autorização legítima para os serviços adicionais executados, revela-se juridicamente inviável o acolhimento da pretensão autoral, sendo de rigor a manutenção da sentença proferida.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, **conheço e nego provimento** ao recurso de apelação cível, nos termos da fundamentação.

Advirto as partes, com base no art. 6º do CPC, que a matéria foi analisada com base nas alegações pertinentes à análise do caso, pois o juiz não está obrigado a responder todas as alegações das partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para fundamentar a decisão, nem se obriga a ater-se aos fundamentos indicados por elas e tampouco responder um a um todos os seus argumentos, motivo pelo qual, **eventuais embargos de declaração poderão ser considerados protelatórios, sujeitando-se as partes à eventual condenação ao pagamento da multa prevista no art. 1.026, § 2º, do CPC.**

Após o decurso do prazo recursal sem qualquer manifestação, certifique-se o trânsito em julgado e dê-se baixa imediata na distribuição.

É como voto.



Belém, data registrada no sistema.

ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

Desembargadora Relatora

[1] [https://tjepa-my.sharepoint.com/personal/suellen_souza_tjpa_jus_br/Documents/2025/JULHO/RELAT%C3%93RIO%20-%20AP%20-%2028%20-%2007%20-0001102-27.2004.8.14.0301%20-%20Cobran%C3%A7a%20-%20contrato%20administrativo.docx#_ftnref1] VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil: Teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos*. São Paulo: Atlas, 2007. Vol. 2, p. 443.

[2] [https://tjepa-my.sharepoint.com/personal/suellen_souza_tjpa_jus_br/Documents/2025/JULHO/RELAT%C3%93RIO%20-%20AP%20-%2028%20-%2007%20-0001102-27.2004.8.14.0301%20-%20Cobran%C3%A7a%20-%20contrato%20administrativo.docx#_ftnref2] AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES, Daniel. *Manual de Direito Processual Civil*. Bahia: Ed. JusPodivm, 2016.

Belém, 05/08/2025

