



PARECER JURÍDICO Nº 472/2022 – PGM - PMCC

Requerente: Comissão Permanente de Licitação

Referência: Processo Licitatório nº 316/2021/PMCC.

Ementa: Parecer jurídico. Termo aditivo. Contratos administrativos. Revisão contratual em razão do desequilíbrio econômico-financeiro. Aplicação do art. 65, II, alínea “d”, da Lei Federal nº 8.666/93.

1. RELATÓRIO

A Comissão Permanente de Licitação do Município de Canaã dos Carajás, na pessoa de seu Presidente, submete à apreciação desta Procuradoria o presente processo licitatório, no qual se pretendem promover a celebração de Termos Aditivos aos Contratos de nº 20211516, nº 20222026, nº 20221900, nº 20221902 e nº 20221843 os quais têm por objeto aquisição de Combustíveis e Lubrificantes automotivos, para fornecimento de forma fracionada, conforme demanda, viabilizando o abastecimento dos veículos próprios a serviço do Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural e Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômica do Município de Canaã dos Carajás-PA.

O processo chegou a esta Procuradoria contendo 2015 (dois mil e quinze) folhas.

É o que tenho a relatar.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 RESSALVA QUANTO AOS ASPECTOS TÉCNICOS E ECONÔMICOS

Prefacialmente, assevere-se que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe. Compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos e nem ainda manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, tais aspectos fogem do campo de conhecimento do profissional de direito, sendo assuntos que dizem respeito única e exclusivamente ao gestor da pasta e a sua equipe.



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Excluindo-se os aspectos técnicos e econômicos que devem balizar a tomada de decisões de todo administrador público, neste ato passaremos à análise dos aspectos jurídicos atinentes ao caso.

2.2 DO ADITIVO AO CONTRATO

Trata-se de solicitação de aditivo contratual que objetivam a recomposição de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos acima identificados.

Tendo em vista que os preços dos combustíveis tiveram variações significativas nos últimos meses, a empresa AUTO POSTO SILVA & SILVA LTDA concordou em reajustar o valor unitário para o item gasolina comum, passando o valor de R\$ 7,80 (sete reais e oitenta centavos) para o de R\$ 7,11 (sete reais e onze centavos) para as medições referentes ao período de 16 de julho a 31 de agosto, e após realizar as medições, o valor para o mês de setembro em diante será de R\$ 6,11 (seis reais e onze centavos), podendo oscilar de forma positiva ou negativa, mediante a futura e eventual flutuação de mercado, momento em que as partes se reunirão novamente para nova negociação de valores.

Sobre o equilíbrio econômico-financeiro de contratos passo a expor o que segue.

1. A preservação da equação econômico-financeira dos contratos administrativos é uma garantia estabelecida pela própria Constituição. É possível extrair essa garantia do comando contido no inciso XXI do art. 37 da Constituição[1], na parte em que prevê que devem ser “mantidas as condições efetivas da proposta[2]”. Marçal Justen Filho aponta como fundamentos constitucionais da intangibilidade da equação econômico-financeira dos contratos: (i) a proteção ao interesse público; (ii) a isonomia; e (iii) a proteção à propriedade privada[3]. Afirma Justen Filho:

Rigorosamente, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é um princípio regulador do contrato administrativo. Não é nem direito nem dever de cada parte, mas uma característica do contrato. Pode-se aludir ao direito da parte à recomposição da equação econômico-financeira, sempre que se produzir sua quebra por evento que preencha certos requisitos.¹

2. Sobre o tema, por ocasião do julgamento do REsp 1248237 (2014), a primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça afirmou que “a manutenção da equação financeira original do contrato de concessão é mais que uma orientação doutrinária vitoriosa, com respaldo jurisprudencial; na verdade, constitui princípio erigido sob a égide constitucional desde a Carta de 1969, no art. 167, II, hoje repetido na Constituição Cidadã de 1988, no art. 37, XXI”.

3. O art. 65, II, “d”, da Lei nº 8.666, de 1993, permite a alteração dos contratos administrativos por acordo das partes 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 consequências 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”.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003, p. 391



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

4. Segundo Alexandre Santos de Aragão², a exigência de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos tem por objetivo evitar o enriquecimento sem causa de uma parte em detrimento da outra. Para Lúcia Valle Figueiredo³, a manutenção desse equilíbrio é essencial para a continuidade e a boa prestação do serviço público. Por sua vez, Marçal Justen Filho⁴ afirma que o princípio da intangibilidade econômico-financeira tem por objetivo garantir a preservação do interesse público, evitando que qualquer das partes contratantes obtenha um ganho ou sofra um prejuízo em razão de eventos extraordinários e garantindo que, em função da redução do risco ao particular, a Administração Pública possa contratar a preços mais baixos.

5. Para Maria Sylvia Zanella di Pietro, a equação econômico-financeira do contrato consiste na relação que se estabelece entre os encargos assumidos pelo contratado e a contraprestação assegurada pela Administração Pública⁵. Marçal Justen Filho assevera que “a equação econômico-financeira consiste na relação entre encargos e as vantagens que se produz para cada uma das partes por ocasião do aperfeiçoamento de uma contratação”⁶.

6. A equação econômico-financeira do contrato se estabelece com base na proposta apresentada pelo contratado e considerando, além das vantagens, todos os encargos assumidos pelas partes, incluindo os riscos, e que devem estar descritos no instrumento convocatório. A respeito do tema, cabe citar o seguinte trecho de acórdão do Tribunal de Contas da União:

O equilíbrio econômico-financeiro de um contrato administrativo é definido a partir da elaboração do ato convocatório e se materializa com o oferecimento da proposta e assinatura do instrumento contratual. A partir desse momento a lei assegura a manutenção desse equilíbrio convencionado contra eventuais ocorrências futuras que descaracterizem a equação econômica estabelecida. (Parágrafo 118 do Voto no Acórdão nº 371/2006-P/TCU).

7. Conforme estabelece o inciso XXI do art. 37 da Constituição, trata-se de manter as “condições efetivas da proposta”. Disso decorre, primeiramente, que a equação econômico-financeira original do contrato está associada às circunstâncias presentes no momento da apresentação da proposta pelo licitante vencedor, ainda que o contrato venha a ser firmado algum tempo depois. Em segundo lugar, que é preciso que haja algum fato superveniente à proposta que justifique a necessidade de reequilíbrio. Em relação à quebra da equação econômico-financeira, Marçal Justen Filho afirma que:

A quebra da equação econômico-financeira pode ocorrer a qualquer instante e configurarse-á sempre que se produzir alguma espécie de evento superveniente extraordinário, imprevisível ou de consequências incalculáveis, que amplie os encargos ou reduza as vantagens originalmente assumidas pela parte⁷.

8. Caso não ocorra esse fato justificador, a baixa lucratividade do empreendimento por si só não permite a adoção de qualquer medida de restauração do equilíbrio econômico-financeiro. É

² ARAGÃO, Alexandre Santos de. Direito dos serviços públicos. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 607.

³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. A Equação Econômico-Financeira do Contrato de Concessão: Aspectos Pontuais. Revista Eletrônica de Direito Administrativo, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 7, ago/set/out de 2006. Disponível na internet: <http://direitodoestado.com.br>. Acesso em 4 de maio de 2013. (p. 3)

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003, p. 393-394.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 256

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003, p. 388.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003, p. 390.



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

preciso demonstrar que algum evento abalou a equação econômico-financeira original do contrato, considerando a proposta apresentada pelo licitante, os riscos assumidos por cada parte e as circunstâncias presentes no momento da apresentação da proposta .

9. Em atendimento ao princípio da intangibilidade da equação econômico-financeira dos contratos administrativos, considera-se que os riscos do empreendimento são divididos entre as partes conforme sua natureza ordinária ou extraordinária. Salvo disposição contratual em sentido diverso, considera-se que o contratado assume os riscos ordinários (ou a álea ordinária) do negócio; enquanto o poder público assume os riscos extraordinários (ou a álea extraordinária^{8,9}). Nesse sentido, Tatiana Esteves Natal afirma o seguinte:

Baseada nessa ideia de que o concessionário explora o serviço público por sua conta e risco, a doutrina pátria desenvolveu a chamada “Teoria das Áleas”. De acordo com essa teoria, a expressão “por sua conta e risco” [nos incisos II, III e IV do art. 2º da Lei nº 8.987, de 1995] não significa assunção integral pelo particular dos riscos do contrato, mas apenas daqueles ordinários do negócio, ou seja: os riscos inerentes à atividade econômica. Isso porque, em qualquer outra atividade econômica na qual fosse investir seu capital, o empresário arcaria necessariamente com os riscos do negócio.

Os riscos ou áleas seriam, dessa forma, divididos em ordinários e extraordinários. O concessionário assumiria os riscos ordinários do empreendimento. A Administração Pública assumiria os riscos extraordinários¹⁰.

10. Em resumo, a álea ordinária remete a eventos afetos ao comportamento do contratado, é o risco do próprio negócio, não autoriza a alteração do contrato administrativo. A álea administrativa, por sua vez, decorre do comportamento da Administração Pública e pode ser subdividida em fato da administração e fato do príncipe. O primeiro consiste em atuação da própria Administração contratante que, de alguma forma, prejudica a execução do pactuado e onera os encargos do contratado. Incide diretamente sobre o contrato administrativo e pode levar à alteração do instrumento e até à indenização do particular por eventuais prejuízos sofridos. Já no tocante ao fato do príncipe, esse constitui medida lícita e regular, proveniente de autoridade pública, a qual atinge indiretamente o contrato e autoriza a recomposição da equação econômico-financeira.

11. A álea extraordinária remete às causas estranhas à vontade das partes. Esses eventos agrupam-se nos gêneros caso fortuito ou força maior, fatos supervenientes imprevistos e sujeições imprevistas. O caso fortuito ou força maior pode ser definido como um evento excepcional

⁸ De acordo com Tatiana Natal (2013, p. 234-236), essa tradicional teoria da divisão dos riscos em contratos de concessão não é compatível com modelos tarifários mais atuais, como a regulação tarifária por incentivos, que pressupõe a divisão da álea ordinária entre o concessionário e o poder concedente, pois não vincula a revisão tarifária apenas à ocorrência de eventos extraordinários. Ela explica que em tal modelo há uma divisão objetiva de riscos prevista de forma detalhada no contrato de concessão, que é independente da classificação de tais riscos como ordinários ou extraordinários

⁹ Nesse sentido, vide o § 25 do PARECER Nº 772/2018/CONJUR-MTPA/CGU/AGU (NUP: 50000.032200/2018-37) e o § 46 do PARECER Nº 707/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU (NUP: 00045.002955/2016-51).

¹⁰ NATAL, Tatiana Esteves. A divisão de riscos e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviço público no Estado regulador. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Rio de Janeiro (67), 2013, p. 227.



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

relacionado a fatos da natureza ou decorrente de processos sociais em que não seja possível imputar a conduta a um agente determinado. Os fatos supervenientes imprevistos - álea econômica - são alterações mercadológicas imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, as quais prejudicam a execução contratual pelo particular nas condições originalmente avençadas. Em seguida, ponderou que as sujeições imprevistas, a seu turno, constituem obstáculos materiais anteriores à contratação, mas revelados em momento posterior. Aduziu que tal fato impõe a reestruturação da relação entre os encargos do particular e a remuneração devida pela Administração Pública.

12. Sobre o tema, Alexandre Santos de Aragão explica que:

A álea ordinária ou empresarial, presente em qualquer tipo de negócio, não pode, de acordo com os paradigmas da doutrina clássica, ensejar uma proteção especial para a concessionária: as circunstâncias previsíveis; as imprevisíveis, mas de resultados contornáveis ou de pequenos reflexos econômicos, devem ser suportadas pelo contratado.¹¹

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência tem entendimento pacífico quanto à existência do direito da contratada ao reajustamento de preços, desde que preenchidos os requisitos legais para sua concessão. A título de ilustração, a pertinente lição de Hely Lopes Meirelles¹ acerca do tema: “Esse reajuste de preços é uma conduta contratual autorizada por lei, para corrigir os efeitos ruinosos da inflação. Não é decorrência de imprevisão das partes contratantes; ao revés, é previsão de uma realidade existente, que vem alterando a conjuntura econômica em índices insuportáveis para o executor de obras, serviços ou fornecimentos de longa duração. Diante dessa realidade nacional, o legislador pátrio institucionalizou o reajuste de preços nos contratos administrativos, facultando às partes adotá-lo ou não, segundo as conveniências da Administração, em cada contrato que se firmar.”

13. Assim sendo, não há nenhum óbice legal ao reajuste de preço, desde que seja observado a previsão do art. 65, II, „d” 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:

II - por acordo das partes:

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 consequências 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.(Grifos nosso)

¹¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Direito dos serviços públicos. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 610.



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a documentação acostada aos autos, aprovo as minutas dos termos aditivos aos contratos administrativos nº 20211516, nº 20222026, nº 20221900, nº 20221902 e nº 20221843.

Oriento para que se proceda as conferências de autenticidade e validade das Certidões juntadas.

Ressalte-se que o extrato do Aditivo deve ser publicado no Diário Oficial do Município, em atendimento ao dispositivo legal estampado na Lei nº 8.666/93.

É o parecer. S. M. J.

Canaã dos Carajás, 26 de setembro de 2022.

CHARLOS CAÇADOR MELO
Procurador Geral do Município
Port. Nº 271/2021-GP