



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PARECER JURÍDICO Nº. 76/2024-SEJUR/PMP

REFERÊNCIA: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2022-00091

SOLICITANTE: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO.

ASSUNTO: PARECER JURÍDICO – ANÁLISE DE TERMO ADITIVO REVISÃO DE VALOR.

EMENTA: *LICITAÇÃO E CONTRATOS. PREGÃO PRESENCIAL. PARECER JURIDICO. LEGALIDADE. REVISÃO DE VALOR - REEQUILÍBRIO ECONÔMICO/FINANCEIRO. ANÁLISE DA LEGALIDADE E POSSIBILIDADE.*

1 – RELATÓRIO

Trata-se o presente de solicitação de análise e parecer jurídico acerca da legalidade do pedido de revisão/reequilíbrio econômico/financeiro do Contrato Administrativo nº. 517/2023, oriundo do Pregão Eletrônico nº 9/2022-00091, firmado entre o FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE e a empresa ALIANÇA COMÉRCIO & DISTRIBUIDORA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS LTDA, que tem como objeto: AQUISIÇÃO DE ITENS PARA COMPOR 6.545 (SEIS MIL, QUINHENTOS E QUARENTA E CINCO) CESTAS BÁSICAS DESTINADAS AOS SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, CONFORME PREVÊ A LEI Nº 273/2001, QUE SERÃO DISTRIBUIDAS MENSALMENTE EM 06 (SEIS) REMESSAS EM 2023.

A contratada ALIANÇA COMÉRCIO & DISTRIBUIDORA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS LTDA, em síntese argumenta que os itens: Farinha de mandioca fina, Açúcar Cauaxi Cristal 1KG, Temp. Marisa Completos/Pimenta 300G e Arroz Fazenda Polido 1KG, sofreram aumento nos preços, assim requer a revisão dos mesmos no percentual total correspondente a 55,652%.

Na intenção de justificar e demonstrar o desequilíbrio do contrato em tela, a contratada apresenta uma planilha simples destacando os preços praticados quando o contrato fora assinado, os preços praticados atualmente, bem como os percentuais e preços que busca para a revisão, acostando cópias de notas fiscais de seus fornecedores.

Posteriormente, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise prévia dos aspectos jurídicos da também da minuta do termo aditivo do contrato administrativo, prescrita no art. 38, parágrafo único¹.

¹ Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

É o sucinto relatório. Passamos a análise.

2 – DAS CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

3 - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, insta destacar que dentre os Princípios que regem o sistema brasileiro de licitações, ocupa lugar de destaque o Princípio do Equilíbrio Econômico-Financeiro contratual, o qual, em breves palavras, “prima pela manutenção da relação entre os encargos do particular e a contrapartida da administração pública”.

Para Odete Medauar², o chamado equilíbrio econômico-financeiro, também conhecido como equação financeira do contrato significa a proporção entre os encargos do contratado e a sua remuneração, proporção está fixada no momento da celebração do

(...)

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.

² MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 8ª ed., 2004, p. 254.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

contrato, diz respeito às chamadas cláusulas contratuais, terminologia redundante, classicamente usada para designar as cláusulas referentes sobretudo à remuneração do contratado.

Sobre o conceito de equilíbrio econômico-financeiro o Tribunal de Contas da União, entende que:

Equilíbrio econômico-financeiro, assegurado pela Constituição Federal, consiste na manutenção das condições de pagamento estabelecidas inicialmente no contrato, de maneira que se mantenha estável a relação entre as obrigações do contratado e a justa retribuição da Administração pelo fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço. Nas hipóteses expressamente previstas em lei, é possível a Administração, mediante acordo com o contratado estabelecer o equilíbrio ou reequilíbrio econômico-financeiro do contrato³.

Não obstante, há disposição constitucional que consagra o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme se transcreve:

Art. 37.

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo nosso)

O dispositivo transcrito acima fala em “manter as condições efetivas da proposta” o que enseja a obrigatoriedade constitucional de o contrato administrativo ser equilibrado, ou seja, em todo contrato administrativo deve haver um equilíbrio econômico e financeiro capaz de assegurar que a relação entre prestador e ente público siga comutativa, preservando o ônus e bônus para ambas as partes. Para tanto, o equilíbrio da equação econômico-financeiro é considerado elemento essencial do contrato administrativo, por ser mecanismo apto a manter as condições efetivas da proposta, constitucionalmente garantido ao particular contratado quando ocorrer risco de prejuízo por eventos futuros, incertos e excepcionais.

A legislação ordinária traz positivado o entendimento na lei 8.666/93:

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

(...)

II - por acordo das partes:

³ *Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudências do TCU. Revista dos Tribunais, 4ª ed., Revista, atualizada e ampliada, 2010, p. 811.*



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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.(Grifo nosso)

Observa-se que legislador além de determinar as regras de contratação com a Administração Pública, previu a possibilidade de restabelecer os valores pactuados no ato do certame licitatório ou na lavratura do contrato, por meio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro rompido.

A revisão tem como fim manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, e este equilíbrio pode ser tanto para majorar o valor contratado, como para reduzir a quantia que a Administração Pública estará obrigada a adimplir, não tendo, portanto, qualquer vinculação com o aumento dos valores originariamente contratados.

Todavia, para que a possibilidade de revisão não se tornasse um expediente fraudulento onde licitantes mal intencionados usassem da má-fé e apresentassem propostas extremamente baixas e quando vencessem requeressem a revisão, a Lei de Licitações estabelece que essa só ocorrerá se acontecer algum dos fatos narrados na alínea “d”, do dispositivo acima citado, quais sejam: fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado; força maior; caso fortuito e fato do príncipe configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Assim, é possível a revisão contratual aumentando os valores, bem como reequilibrando os preços, desde que haja uma força maior ou algo que impeça a execução do contrato, vejamos:

Recomposição do equilíbrio contratual em razão de valorização cambial. Representação apresentada ao TCU apontou possível irregularidade no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Acre (SESACRE), consistente no "reajuste" irregular da Ata do Pregão Presencial para Registro de Preços nº 163/2008, que tinha por objeto a aquisição de materiais de consumo para atender às unidades hospitalares da capital e demais unidades administrativas daquela secretaria. Após destacar que este Tribunal já decidiu, conforme Acórdão nº 1.595/2006- Plenário, no sentido de que "é aplicável a teoria da imprevisão e a possibilidade de recomposição do equilíbrio contratual em razão de valorização cambial", não constatou o relator, na situação concreta, eventual desequilíbrio contratual em razão de valorização cambial que justificasse o realinhamento efetuado de 25% para os produtos constantes do Lote IV. Frisou tratar-se o presente caso de "revisão" ou "realinhamento" de preços, em que a modificação decorre de alteração extraordinária nos preços, desvinculada de circunstâncias



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

meramente inflacionárias. Considerando, no entanto, a baixa materialidade do débito apurado em contraposição aos custos que envolveriam a adoção de procedimentos adicionais para buscar o ressarcimento do dano, e considerando, ainda, o princípio da economicidade, deliberou o Plenário, acolhendo proposição do relator, no sentido do arquivamento dos autos, sem prejuízo de determinação à SESACRE para que na análise de pedidos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos custeados com recursos públicos federais, fundamentados na ocorrência de fatos econômicos imprevisíveis (álea extraordinária), observe se estão presentes os pressupostos da concessão do direito previsto no art. 65, II, "d", da Lei nº 8.666/93, quais sejam: a) elevação dos encargos do particular; b) ocorrência de evento posterior à assinatura da ata de registro de preços; c) vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos da empresa; e d) imprevisibilidade do Evento. Acórdão nº026.754/2009-8, rel. Min. Benjamin Zymler, 20.01.2010.

Nos termos do Acórdão do TCU acima citado, para se ter o direito à recomposição de equilíbrio econômico-financeiro, devem estar presentes os seguintes pressupostos: a) elevação dos encargos do particular; b) ocorrência de evento posterior à apresentação da proposta; c) vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos da empresa; e d) imprevisibilidade de ocorrência do evento, ou previsível, porém de consequências incalculáveis.

Salienta-se, ainda que a mera variação de preços de mercado não é motivo para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme preceitua o Tribunal de Contas da União - TCU:

A mera variação de preços de mercado não é suficiente para determinar a realização de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo essencial a presença de uma das hipóteses previstas no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. Diferença entre os preços contratuais reajustados e os de mercado é situação previsível, já que dificilmente os índices contratuais refletem perfeitamente a evolução do mercado. (Acórdão 1884/2017 – Plenário). A esse respeito, observo que a mera variação de preços, para mais ou para menos, não é suficiente para determinar a realização de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo essencial a presença de uma das hipóteses previstas no art. 65, inciso II, alínea 'd', da lei 8.666/1993, a saber: 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. (Acórdão 3024/2013-Plenário).

Ressalte-se, que o referido dispositivo não menciona nenhum prazo, o que nos leva ao entendimento de que em qualquer momento pode ser restabelecido pelas partes o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, desde que o caso se enquadre nos dispositivos legais.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Este inclusive| foi alvo da orientação normativa da AGU 22/2009: *O reequilíbrio econômico-financeiro pode ser concedido a qualquer tempo, independentemente de previsão contratual, desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra “d” do inc. II do art. 65, da Lei nº 8.666, de 1993.*

Todavia, a Administração não pode considerar encargos não previstos para fins de reequilíbrio, sob pena da aplicação do art. 92 da Lei Federal nº. 8.666/93, razão pela qual, deverá ser considerada apenas a majoração de encargos referentes na planilha apresentada.

De acordo com a Revista "Licitações e Contratos" - Orientações e Jurisprudência TCU, 40 ed., p. 812, "o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato será concedido quando for necessário restabelecer a relação econômica que as partes pactuaram inicialmente. Para que possa ser autorizado e concedido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a Administração tem que verificar ainda:

1. Os custos dos itens constantes da proposta contratada, em confronto com a planilha de custos que deve acompanhar a solicitação de reequilíbrio;
2. Encaminhar a Administração Pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, devendo o contratado demonstrar quais os itens da Planilha de custos estão economicamente defasados e que estão ocasionando desequilíbrio do contrato;
3. Comprovar a ocorrência de fato imprevisível ou previsível, porém, de consequências incalculáveis, que justifique modificações do contrato para mais ou para menos.

Desta feita, a justificativa e as provas apresentada pela contratada tornam-se fato predominante para a autorização do realinhamento de preços visando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A contratada deve trazer justificativas suficientes para demonstrar o fator de desequilíbrio. Destaca-se, que comparar as atuais notas fiscais com aquelas da época da apresentação da proposta contribuem para demonstrar o aumento dos preços, mas isso não basta para garantir o direito ao reequilíbrio. É inclusive, o entendimento do TCU:

Notas fiscais de fornecedores da contratada são insuficientes, por si sós, para caracterizar qualquer uma das hipóteses legais para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução ou, ainda, caso de força maior, caso fortuito ou fato de príncipe), que deve estar demonstrada por meio da quantificação dos efeitos que extrapolaram as condições normais de execução e prejudicaram o equilíbrio global do contrato. Acórdão: 7249/2016 – Segunda Câmara. Data da sessão: 14/06/2016. Relator: Ana Arraes.

Para demonstrar uma situação de desequilíbrio é necessário que o fornecedor recorra também às notícias na mídia, aos pareceres de especialistas no setor impactado e



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

qualquer outro documento ou fonte que permita comparar a situação habitual com a excepcional.

Ademais, a revisão de preços deve ser antecedida de manifestação do setor técnico responsável pelo contrato, mediante análise circunstanciada do pleito e das planilhas de custos apresentadas pela empresa contratada, de modo a comprovar-se que as justificativas apresentadas procedem e que a nova composição de itens está correta e os preços estão em conformidade com os de mercado e, ainda, que estes continuam vantajosos para a Administração. O reequilíbrio econômico-financeiro que visa a majoração de preços deve ter por base o pleito da empresa contratada, devendo a Administração verificar, item por item a compatibilidade e a veracidade da informação apresentada. Assim, não pode e não deve a Administração Pública conceder reequilíbrio confiando, apenas, nos dados apresentados pela contratada.

Torna-se, salutar salientar, que a possibilidade de revisão contratual não afasta o dever de observância ao Princípio da Legalidade, da Moralidade e da Eficiência, sobretudo no que se refere à aplicação eficiente dos recursos públicos. Nesta senda, é imprescindível a verificação dos cálculos apresentados pela contratada pelo setor competente para corroborar com o justo percentual de revisão a ser aplicado sobre o preço contratado.

Destaca-se, que a verificação e conferência de cálculo e valores não competem a SEJUR, mas ao setor técnico competente da Administração, pois não cabe a Assessoria Jurídica emitir manifestação conclusiva sobre temas não jurídicos, tais como: os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões.

A comprovação da existência do fato que comprova o desequilíbrio é de incumbência do interessado. Mas é competência exclusiva da Administração, através do setor técnico, proceder a análise devida das planilhas reequilibradas que foram apresentadas, em conformidade com o disposto pelas normas vigentes, a fim de verificar se os valores informados pela empresa encontram-se em conformidade com o estipulado pelos normativos envolvidos. Por isso, é imprescindível que a Administração antes de conceder o reequilíbrio, confirme se os valores indicados nas planilhas e os prazos para o início de suas vigências estão corretos.

Neste sentido, cabe recomendar ao Setor competente para fazer a análise da viabilidade de revisão de preços do contrato supracitado, que deixe claro em seu documento qual foi o método utilizado por ele para realizar as devidas pesquisas, a exemplo, Banco de Preços ou em quaisquer outros meios legais, na intenção de confrontar os preços apresentados pela empresa, bem como para indicar os percentuais recomendados de acordo com os preços de mercado.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Ante o exposto, a legalidade do direito a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos não carece de discussão tendo em vista sua previsão na Lei Maior, bem como na Lei de Licitações e Contratos, o que precisa ser considerado para sua concessão são os pressupostos elencados no art. 65, inciso II, “d”, da Lei nº 8.666/93 (citado acima).

No que se refere a dotação orçamentária, há indicação do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para arcar com as despesas decorrentes da pretensa revisão de valores visando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Quanto à minuta do termo de aditamento, verifica-se que sua elaboração ocorreu em consonância com a legislação vigente, cabendo apenas alertar o setor competente para:

- A necessidade de adequar a descrição do objeto no preâmbulo da minuta, tendo em vista divergir do objeto constante no contrato.
- A obrigação de publicação do extrato na imprensa oficial, visto ser condição indispensável para sua eficácia, conforme preceitua o art. 61, Parágrafo Único, da Lei 8.666/93.

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, quanto à possibilidade jurídica do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro visando restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos da contratada e a retribuição da administração para a justa remuneração do fornecimento, está SEJUR não vislumbra óbice tendo em vista sua previsão na Lei Maior, bem como na Lei de Licitações e Contratos, desde que observadas às recomendações acima e cumpridas as demais formalidades legais relativas e imprescindíveis a eficácia do ato, a saber:

- A justificativa apresentada pela contratada é fato predominante para a autorização do realinhamento de preços visando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nela deve estar claro e evidente quais dos pressupostos elencados no art. 65, inciso II, “d”, da Lei nº 8.666/93, expostos acima é base para sustentar a revisão pretendida, tendo em vista a ausência de informações desta natureza na solicitação da empresa Contratada, pelo que deverá ser observada antes da autoridade competente decidir autorizar a celebração do termo aditivo.
- Em que pese não ser dessa alçada jurídica a avaliação do percentual de revisão proposto pela Contratada, inclusive, por presumir que tal questão já tenha sido



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

regularmente avaliada, recomenda-se uma manifestação técnica conclusiva do setor competente, com análise criteriosa e precisa dos preços ofertados e coletados, indicando inclusive o método utilizado, visando corroborar com o percentual justo de revisão a ser aplicado sobre o preço contratado, como forma de manter o equilíbrio econômico - financeiro entre as partes.

Por derradeiro, cumpre esclarecer que a presente análise restringe-se aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros, bem como não é de sua competência apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que é reservado a discricionariedade do Administrador Público.

No entanto, é nosso dever salientar que as observações feitas ao longo deste parecer são em prol da segurança da própria autoridade competente a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Oportunamente, submetemos os autos à autoridade competente para conhecimento e demais deliberações.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas, 28 de fevereiro de 2024.

VANESSA WATRAS REBÊLO
Assistente Jurídico do Município