



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



PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2019-00065
PARECER JURÍDICO - ANÁLISE DE TERMO ADITIVO

Parecer: nº 188/2021-SEJUR/PMP

Solicitante: Departamento de Licitação

Assunto: Parecer Jurídico com a análise do 2º Termo Aditivo do contrato administrativo.

Ementa: Termo Aditivo – Prorrogação de Prazo de Contrato – Reequilíbrio econômico financeiro – Contrato Administrativo 256/2020- Possibilidade.

I - RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação da Comissão Permanente de Licitação para que fosse elaborado o Parecer Jurídico com a análise do 2º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 256/2020, oriundo do processo licitatório de Pregão Eletrônico nº 9/2019-00065, tendo por objeto a aquisição de combustível: gasolina comum e óleo diesel S10 (abastecimento na bomba) para atender as necessidades da secretaria municipal de Assistência Social.

O presente termo aditivo tem como objeto a readequação de preços unitários da GOLINA COMUM e ÓLEO DIESEL S-10, bem como a prorrogação de prazo.

A contratada suscita em seu pedido, que devido a ocorrência de majorações dos custos de aquisição de combustível, seria necessária a readequação do preço contratado inicialmente com o fito de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, para que não haja oneração excessiva à ora contratada.

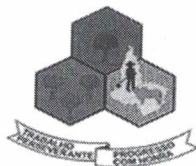
Para tanto, a empresa interessada instruiu o requerimento com as Notas Fiscais indicativas da alegada alteração do preço do insumo adquirido junto à PETROBRAS DISTRIBUIDORA SA.

A coordenadoria de suprimentos, avaliou, através do memorando nº 229/2021-SEMAFI, como inviável o pedido de reajuste pedido para óleo diesel s-10, enquanto que para gasolina comum considerou o percentual solicitado pela empresa viável.

Instado a se manifestar, a empresa concordou com os percentuais sugeridos pela coordenadoria de suprimentos.

A prorrogação de prazo é justificada pelo encerramento do contrato e a necessidade de renová-lo, vez que ainda há saldo no contrato administrativo e o novo processo ainda não fora concluído.

Os autos foram distribuídos de forma regular para esta assessoria jurídica, sendo provocado este setor para elaboração de parecer quanto a tal possibilidade.



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

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.



II – PARECER

1) ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, 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.

2) DA PRORROGAÇÃO DE PRAZO CONTRATUAL.

A Administração Pública por via de regra e no teor do preceituado Art. 37, XXI da Lei Maior, quando de suas compras e licitações, realizações de obras e serviços, está a procedimento de licitação pública. Vejamos o que dispõe o citado artigo:

”Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998).

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



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



da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

A Lei de Licitação nº 8.666/93 disciplina o processo licitatório a que está vinculada a Administração Pública, instituindo as moralidades em que estas podem ocorrer, os tipos de certame, e também estipula o regramento aplicável aos contratos, incluindo a sua forma e a possibilidade de alteração dos termos previamente ajustados, quando necessários.

A previsão legal para o presente caso pode ser encontrada na Lei 8.666/93, que diz:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I- aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas pelo Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II- a prestação de serviços a serem executados de forma continua, que poderão ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

[...]

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

O processo em análise trata-se da possibilidade de Aditamento de prazo ao Contrato nº 256/2020.

Sobre a questão, é importante ressaltar que serão mantidas as mesmas condições de contrato original com relação ao custo e a quantidade dos itens licitados, já que somente se trata de um aditivo de prazo e valor correspondente, devendo ser, mantidos os preços originais, o que é extremamente vantajoso para administração pública, uma vez que uma nova licitação certamente os preços cobrados trariam o peso da inflação em suas planilhas, sem contar da questão do pouco tempo para se fazer um novo processo licitatório para cobrir as necessidades das Secretarias Municipais, sendo mais vantajoso, no momento aditar o contrato existente com relação a prazo, mantendo-se as mesmas condições financeiras propostas em 13 de fevereiro de 2020, quando da celebração do contrato, o que possibilita o aditamento do contrato.

3) LEGALIDADE E DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE REEQUILÍBRIO CONTRATUAL



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



Quer-se com o presente requerimento o reestabelecimento da condição a quo, que se apresentava no momento da assinatura do Contrato Administrativo nº 256/2020, e, que por motivos alheios a vontade dos contratantes, houve a ser modificado trazendo prejuízos à contratada, que passou a adquirir combustíveis com valores superiores aos adquiridos por ocasião da apresentação da proposta de preços vencedora do certame licitatório.

Estar-se-á então falando no **reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos**, que pode ser tido ou pelo reajuste ou pela sua revisão, devendo a primeira ser prevista no pacto original, respeitando-se a anualidade dos contratos administrativos, **enquanto a segunda ocorre numa eventualidade, por fatos supervenientes que venham a onerar a pactuação, e, por ser assim não exige a previsão contratual nem mesmo a anualidade.**

Em síntese, a revisão pleiteada nada mais é que o próprio reequilíbrio econômico-financeiro, baseado na Teoria da Imprevisão, que exige, para sua caracterização a comprovação real da ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequência incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado.

De fato, é evidente que desde a data em que foi celebrado o contrato advieram novas alterações quanto ao preço do objeto contratual diante da política adotada pela Petrobrás que possui autorização governamental para promover o reajuste nos preços dos combustíveis em cotejo com a constante variação do preço do barril de petróleo no mercado internacional, o que é feito de acordo com a cotação da moeda estadunidense, o que faz com que o novo modelo de ajuste de preço promova alterações diárias na busca de manter a competitividade frente às variações no mercado internacional.

A previsão legal para o presente caso pode ser encontrada na Lei 8.666/93, que diz:

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.

Para o perfeito delineamento da matéria, o Egrégio Tribunal de Contas da União fixou as balizas necessárias para que se proceda à recomposição do equilíbrio



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

econômico-financeiro do contrato, com base no artigo 65, II, “d”, da Lei nº 8.666/93. Vejamos:

“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, restabelecer o equilíbrio ou reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.”

Deste modo, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato se justifica nas seguintes ocorrências:

- Fato imprevisível, ou previsível, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do que foi contratado;
- Caso fortuito ou fato do príncipe, que configure álea econômica (probabilidade de perda concomitante da probabilidade de lucro) extraordinária e extracontratual;

Neste vetor, frente às circunstâncias observadas que venham a romper o equilíbrio inicialmente previsto quando da celebração do contrato administrativo, deve a Administração Pública restabelecer as condições iniciais do ajuste, conservando os ônus e os bônus inicialmente previstos.

Para tanto, o ordenamento jurídico previu o instituto do realinhamento de preços, tendentes à manutenção, durante a execução contratual, da relação inicialmente existente entre os encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente, todas com fundamento no princípio da intangibilidade da equação econômico-financeira do contrato.

A revisão (realinhamento) de preços, baseada na teoria da imprevisão, para que possa ocorrer, exige a comprovação real dos fatos, como, no caso em tela, o aumento do preço dos combustíveis (gasolina comum), nos objetos compostos por tais elementos. Constatando o desequilíbrio, tendo havido a majoração dos custos, o preço registrado no contrato pode ser majorado, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro

Verifica-se, portanto, que é possível sim 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



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

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 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 nº 026.754/2009-8, rel. Min. Benjamin Zymler, 20.01.2010.

Todavia, 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 (neste caso, por se tratar de sistema de registro de preços, a 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 de ocorrência do evento.**

Nesse sentido, destaca-se as decisões emanadas pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, corroborando com o entendimento exposto, *in verbis*:

Acórdão nº 1431/2017 – Plenário TCU

O TCU apreciou consulta formulada pelo Ministro do Turismo relativa à **"aplicação da teoria da imprevisão e da possibilidade de recomposição do equilíbrio contratual em razão de variações cambiais ocorridas devido a oscilações naturais dos fatores de mercado e respectivos impactos na contratação de serviços a serem executadas no exterior no âmbito do Ministério do Turismo"**. Sobre o tema, o relator entendeu que a variação do câmbio, para ser considerada um fato apto a ocasionar uma recomposição nos contratos, deve: **"a) constituir-se em um fato com consequências incalculáveis,**



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



ou seja, cujas consequências não sejam passíveis de previsão pelo gestor médio quando da vinculação contratual; b) ocasionar um rompimento severo na equação econômico-financeira impondo onerosidade excessiva a uma das partes. Para tanto, a variação cambial deve fugir à flutuação cambial típica do regime de câmbio flutuante; e c) não basta que o contrato se torne oneroso, a elevação nos custos deve retardar ou impedir a execução do ajustado, como prevê o art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993”. Mencionou, ainda que, em todos os casos, a recomposição deve estar lastreada em documentação que analise o seu custo global. Entre outros questionamentos, foi apresentado, pelo consulente, o seguinte ponto: “considerando a natureza da Embratur, de não atuar em ambiente competitivo, como poderia o gestor aferir, com a desejável prudência e segurança, a aplicação da teoria da imprevisão? ”. Ao final, o Colegiado, anuindo à proposição do relator, conheceu da consulta e respondeu ao consulente, especificamente quanto à aludida questão, que: **“9.2.5. cabe ao gestor, agindo com a desejável prudência e segurança, ao aplicar o reequilíbrio econômico-financeiro por meio da recomposição, fazer constar dos autos do processo, análise que demonstre, inequivocamente, os seus pressupostos, de acordo com a teoria da imprevisão, juntamente com análise global dos custos da avença, incluindo todos os insumos relevantes e não somente aqueles sobre os quais tenha havido a incidência da elevação da moeda estrangeira, de forma que reste comprovado que as alterações nos custos estejam acarretando o retardamento ou a inexecução do ajustado na avença, além da comprovação de que, para cada item de serviço ou insumo, a contratada efetivamente contraiu a correspondente obrigação em moeda estrangeira, no exterior, mas recebeu o respectivo pagamento em moeda nacional, no Brasil, tendo sofrido, assim, o efetivo impacto da imprevisível ou inevitável álea econômica pela referida variação cambial”**. (g/n)

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário TC 007.615/2015-9

Sumário: representação. Instrução de serviço do dnit sobre critérios para o **reequilíbrio econômico-financeiro de contratos em andamento em face do acréscimo dos custos de aquisição de insumos betuminosos. Aumentos de preços anunciados pela Petrobrás no final de 2014.** Questionamentos acerca da legalidade da norma em razão de não prever análise dos demais insumos e de outras variáveis do contrato. Conclusão da unidade técnica pela impossibilidade de assunção da teoria da imprevisão ante a carência de seus requisitos. Proposta de medida cautelar tendente à suspensão da eficácia do normativo. Oitiva do DNIT. Legalidade. **Revisão de preços de itens isolados, nos termos da lei, desde que preenchidos os requisitos da teoria da imprevisão. Possibilidade jurídica. Falta de disciplinamento sobre a obrigatoriedade de se considerar, no exame do caso concreto, o grau de impacto dos aumentos de preços**



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



**daqueles insumos em função de situações particulares da avença.
Procedência parcial. Determinações. (g/n)**

Assim, é notório o perfeito enquadramento das necessidades alinhadas no pedido, com os elementos de fato que incidem concretamente, eis que o objeto contratual sofreu um inchaço relevante, pelo que a adequação intentada encontra guarida. O restabelecimento do equilíbrio contratual é inerente à execução regular do fornecimento pactuado entre a Administração Pública e a empresa Requerente.

Desta forma, restam presentes, ressalvados os aspectos técnicos-financeiros, os requisitos condutores do reequilíbrio-financeiro pleiteado pela contratada. Com efeito, das hipóteses elencadas no permissivo da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, temos que a revisão de preço de combustíveis amolda-se à teoria da imprevisão, a qual se dá em razão da *"(...) superveniência de eventos imprevistos de ordem econômica ou que surtem efeitos de natureza econômica, alheio à ação das partes, que repercutem de maneira seriamente gravosa sobre o equilíbrio do contrário"*¹.

Como bem demonstrou a contratada, houve um acréscimo dos custos inicialmente projetados. Os documentos anexos demonstram essa alteração de vetores, tal como presente nas notas fiscais evidenciando o relevante aumento do preço dos produtos licitados, assim como o reajuste foi julgado viável pelo setor competente da prefeitura municipal de Paragominas.

Quanto a minuta do Termo Aditivo apresentada, a mesma se encontra alinhada com a Lei 8.666/93 e suas modificações seguintes e demais legislações correlatas.

III – CONCLUSÃO

Por derradeiro, cumpre salientar que esta consultoria jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

Deste modo, considerando as peças colacionadas aos presentes autos, trazidas ao conhecimento desta Assessoria Jurídica, bem como a incidência do normativo aplicável ao caso *sub examine*, face a adequação ao mandamento contidas na Lei 8.666/93 e demais dispositivos aplicáveis, e sem prejuízo das demais providências necessárias no orbe administrativo, a juízo da autoridade competente, é que esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade da realização do 2º termo aditivo, **prorrogando o prazo** condicionada a comprovação da efetiva necessidade pela autoridade competente, autorizada pelo prefeito municipal e desde que a empresa mantenha os requisitos dispostos no art. 27 a 31 da Lei 8.666/93.

Diante do exposto, opina-se também pela aprovação do realinhamento

¹ Celso Antônio Bandeira de Melo. **Curso de Direito Administrativo**, 11ª Edição, São Paulo: Malheiros: 1999



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

de preços no percentual de 6,17% sobre o valor unitário da GASOLINA COMUM e 4,14% sobre o ÓLEO DIESEL S-10, bem como pela concordância com o teor da minuta apresentada, opinando pelo retorno do processo à Comissão Permanente de Licitação, para as providências necessárias para o prosseguimento do ato.

Ressalvado o caráter opinativo desta alçada jurídica, e com o inarredável respeito ao entendimento diverso, este é o entendimento, S.M.J.

Paragominas (PA), 12 de fevereiro de 2021.


AMARILDO DA SILVA LEITE
Secretário de Assuntos Jurídicos

