



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE BREU BRANCO
PROCURADORIA JURÍDICA



PARECER Nº 496/2023-PROJUR

Ref.: PI-CPL-001/2021-FMAS

Contrato Administrativo nº: 013/2021-FMAS

Processo nº: 2023.1219-01/SEMADS

ASSUNTO: 3º TERMO ADITIVO CONTRATUAL – REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO E PRORROGAÇÃO DO PRAZO CONTRATUAL.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SOLICITAÇÃO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO E PRORROGAÇÃO DO PRAZO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. OCORRÊNCIA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 65 E 57, § 2º DA LEI 8.666/93. POSSIBILIDADE.

CONSULTA

Consulta-nos a Sra. Secretária para parecer jurídico nos termos do parágrafo único do artigo 38 da Lei Federal nº 8.666/93, acerca da solicitação de prorrogação do prazo e do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato Adm. nº 013/2021-FMAS firmado entre o FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL e a EMPRESA COMERCIO E TRANSPORTE BOA ESPERANÇA LTDA, que tem como objeto o fornecimento de passagens rodoviárias intermunicipais no trecho Breu Branco/Belém-PA, para atender as ações do programa de atendimento as famílias em situação de vulnerabilidade social atendida pelo CREAS.

É o relatório, passamos a opinar.

PARECER

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “in abstrato”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à 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



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE BREU BRANCO
PROCURADORIA JURÍDICA



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.

A priori, urge esclarecer que para a elaboração do presente parecer, fora utilizado enquanto fonte técnica e dispositivos basilares, a Constituição Federal do Brasil e Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

In casu, salienta-se que o objeto do contrato, derivado de inexigibilidade de licitação nº PI-CPL-001/2021-FMAS, é indispensável ao interesse público, uma vez que a empresa contratada é a única que empresa autorizada a fazer o Transporte regular de passageiros terrestres na rota Breu Branco.

Quer-se com o presente requerimento o restabelecimento da condição a quo, que se apresentava no momento da assinatura do Contrato Administrativo nº 013/2021-FMAS, e, que por motivos alheios a vontade dos contratantes, houve a ser modificado trazendo prejuízos à contratada, que passou a ter custos bem superiores aos adquiridos por ocasião da apresentação da proposta de preços.

Estar-se-á então falando-se em 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 aos preços, considerando os aumentos constantes nas passagens de modo geral, devido ao aumento no custo do combustível, tarifas de serviços de transportes e diversos outros custos atinentes a prestação do serviço pactuado.

Diante disso, necessário se faz a busca pelo reequilíbrio financeiro do Contrato Administrativo nº 013/2022 – FMAS, considerando a necessidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro contratual por força de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado conforme previsto na alínea “d”, inc. II do art. 65 da Lei 8.666/93, in verbis:



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE BREU BRANCO
PROCURADORIA JURÍDICA



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 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.

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;
- c) vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos da empresa; e d) imprevisibilidade de ocorrência do evento.



ESTADO DO PARÁ

MUNICÍPIO DE BREU BRANCO

PROCURADORIA JURÍDICA



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, 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 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



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE BREU BRANCO
PROCURADORIA JURÍDICA



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 o reequilíbrio econômico-financeiro amolda-se à teoria da imprevisão, a qual se dá em razão da “(...) superveniência de eventos imprevisos 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” (Celso Antônio Bandeira de Melo, Curso de Direito Administrativo, 11ª Edição, São Paulo: Malheiros: 1999).

Tendo em vista o caso em apreço, com o grande aumento sobre os preços do combustível e o aumento das tarifas do serviço de transporte hidroviário e rodoviário interestadual de passageiros, sobreveio um incremento no custo, o que, de toda a sorte, não representa ganho remuneratório, apenas se manifestando como uma hipótese superveniente à realidade que se punha quando da celebração da avença entre as partes, sendo necessária à consecução do objeto do presente contrato – como medida de alcance da razoabilidade e equidade que devem pautar a atuação da Administração Pública – o restabelecimento da harmonia entre a contrapartida despendida e os pagamentos consectários do acordo. Portanto, neste ponto, razão assiste à Requerente.

5

Nota-se, outrossim, que a contratada pleiteante apresentou planilha de composição de custos, na qual, por si só, não ampara o valor a ser majorado no contrato, sendo necessário que o setor técnico competente avaliasse os cálculos postos pela empresa, donde se extrairá o percentual de revisão a ser aplicado sobre os preços contratados.

Nesse ponto, o Setor de Compras do Município de Breu Branco realizou pesquisas mercadológicas com as demais empresas fornecedoras, a fim de atestar a compatibilidade da atualização/revisão solicitadas ou pedidas, ou seja, para mais ou para menos.

Corre que, como a empresa é única que presta o serviço regular de passageiros, não existindo outras empresas para realizar a pesquisa de mercado, fato que fora substituído com o preço praticado pela empresa durante todo o período.

Por fim, considerando as balizas fixadas pelo Tribunal de Contas da União para que se proceda à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, entendemos que os requisitos mínimos se fazem presentes, quais sejam:

A elevação dos encargos do particular; ocorrência de evento posterior à apresentação da proposta; vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos da empresa; e a imprevisibilidade de ocorrência do evento, todos devidamente demonstrados nos



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE BREU BRANCO
PROCURADORIA JURÍDICA



autos do presente procedimento administrativo.

No que tange a solicitação de prorrogação de prazo do Contrato Administrativo nº 013/2021-FMAS, verifica-se que a possibilidade da solicitação ora formulada se encontra consubstanciada no artigo 57, §1º, inciso II e § 2º da Lei 8666/93.

A Lei nº 8.666/93 admite a prorrogação do prazo dos contratos administrativos, excepcionalmente, nas hipóteses elencadas no art. 57. Entre elas, tem-se a possibilidade de prorrogação do prazo dos contratos de prestação de serviço – como o é o da presente espécie. Para a prorrogação do prazo desses contratos, faz-se necessária, antes de tudo, a presença dos requisitos legais previstos no art. 57, II, in verbis:

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

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a 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. (...)

Segundo consta nos autos do processo, há interesse da contratante e da contratada na nova prorrogação do prazo para fins de continuidade da prestação dos serviços como medida mais vantajosa economicamente à Administração, o que também se encontra aparentemente justificado satisfatoriamente.

6

Salienta-se que o valor global do contrato estará respeitando o disposto no artigo 57 da Lei das Licitações, pois em se incidindo a hipótese do inciso II, sua vigência não fica adstrita ao crédito orçamentário inicial, como expressamente ressalva a Lei, não havendo nenhum óbice aparente à legalidade da prorrogação do prazo pretendida, necessitando da autorização prévia da autoridade competente para tanto, como expressamente disposto em lei.

No que tange aos aspectos formais do procedimento para prorrogação do contrato, observa-se que este atendeu às exigências legais, apresentando a minuta de aditivo regularidade por contemplar seus elementos essenciais.

Outrossim, cumpre reiterar que foi observado que a Contratada ainda mantém as condições que a tornaram qualificada na ocasião da contratação, pela apresentação de certidões de regularidade fiscal, trabalhista e outras exigidas legalmente, devidamente atualizadas.

Uma vez observadas tais orientações, não subsistem impedimentos a nova prorrogação do contrato em análise, sendo plenamente possível a sua formalização pelos fundamentos jurídicos apresentados.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE BREU BRANCO
PROCURADORIA JURÍDICA



CONCLUSÃO

Diante de tudo o que foi exposto, esta Procuradoria Jurídica se manifesta, s.m.j., pela possibilidade de concessão do reequilíbrio econômico-financeiro e prorrogação do Contrato Administrativos n.º 013/2021-FMAS, firmado entre o Fundo Municipal e a empresa COMÉRCIO E TRANSPORTE BOA ESPERANÇA LTDA.

É o parecer, s.m.j.

Breu Branco/PA, 20 de dezembro de 2023.

CLAUDIO VALLE CARVALHO MAFRA DE SÁ

Procurador Geral do Município

Portaria n.º 765/2021-GP

OAB/PA n.º 17.119^a