



**PROCESSO Nº** 050505177.000024/2024-19-PMM (Proc. 28.369/2023-PMM).

**MODALIDADE:** Pregão Eletrônico nº 115/2023-CEL/SEVOP/PMM.

**TIPO:** Menor Preço por Item/Lote.

**OBJETO:** Aquisição de gêneros alimentícios secos, estocáveis e perecíveis para compor o cardápio nutricional dos alunos matriculado nas unidades de ensino da rede pública de Marabá - PA, contempladas com o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o ano letivo de 2024.

**REQUISITANTE:** Secretaria Municipal de Educação – SEMED.

**RECURSOS:** Erários federal e municipal.

### **PARECER Nº 459/2024-DIVAN/CONGEM**

**Ref.:** 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 62/2024-SEMED/PMM e 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 64/2024-SEMED/PMM, relativo ao pedido de reanálise de revisão de preços para Reequilíbrio Econômico-Financeiro dos contratos.

## **1. INTRODUÇÃO**

Vieram os autos em epígrafe para análise do procedimento que visa formalizar o **2º Termo Aditivo ao Contrato nº 62/2024-SEMED/PMM e 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 64/2024-SEMED/PMM**, celebrados entre a **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED** e as empresas **GAMELEIRA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA** e **HERENIO DOS SANTOS COMERCIO E IMPORTAÇÃO EIRELI**, respectivamente, cujos objeto tem por finalidade comum *a aquisição de gêneros alimentícios secos, estocáveis e perecíveis para compor o cardápio nutricional dos alunos matriculado nas unidades de ensino da rede pública de Marabá - PA, contempladas com o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o ano letivo de 2024*, conforme especificações constantes no **Processo Eletrônico nº 050505177.000024/2024-19**, referente ao **Processo nº 28.369/2023-PMM**, na forma física, autuado na modalidade **Pregão Eletrônico nº 115/2023-CEL/SEVOP/PMM**.

Dessa forma, o presente parecer tem como objetivo a análise técnica das solicitações feitas pelas empresas contratadas que almejam a **recomposição de preços para reequilíbrio econômico-financeiro** inerente ao objeto contratual, nos termos do artigo 65, II, “d”, da Lei nº 8.666/1993 e conforme condições e especificações descritas nos demais documentos constantes dos autos, sendo juntados pelas empresas contratadas com o fim de comprovar a deterioração da equação financeira, ao que verificaremos a procedência e relevância.

O processo se apresenta na forma virtual, devidamente registrado no Sistema Eletrônico de



Informações (SEI), contendo ao tempo desta análise 471 (quatrocentas e setenta e uma) laudas.

Passemos à análise.

## 2. DAS RECOMENDAÇÕES PROFERIDAS EM ANÁLISE ANTERIOR

Conforme consta do Parecer nº 355/2024-DIVAN/CONGEM (SEI nº 0054627, fls. 282-300), em análise anterior por este órgão de Controle Interno foi proferida a seguinte recomendação:

- a) Juntar aos autos comprovação de inserção dos Contratos iniciais no Portal da Transparência do Município de Marabá, além dos extratos de divulgação do Termo de Adjudicação e Homologação do Pregão Eletrônico nº 115/2023-CEL/SEVOP/PMM nos meios oficiais cabíveis [...];
- b) A juntada do presente parecer e demais documentos que formam o Processo nº 050505177.000024/2024-19 aos autos do Processo Administrativo nº 28.369/2023-PMM [...];
- c) Em virtude de observância dos pontos tecidos no tópico 3.2, a **retificação** da minuta ao Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 62/2024-SEMED/PMM [...];
- d) O indeferimento do pedido de revisão feito pela empresa HERENIO DOS SANTOS COMÉRCIO E IMPORTAÇÃO EIRELI, [...];
- e) A consulta ao CEIS para o CPF dos seus sócios-administradores da contratada e ao CMEP para o CNPJ das empresas [...];

Ao compulsar os autos, temos por parcialmente atendida as recomendações tecidas, uma vez que não foram juntados aos autos comprovação de inserção dos contratos iniciais no portal de transparência do município de Marabá e a consulta ao CEIS e CMEP.

## 3. DA ANÁLISE TÉCNICA

Abaixo constam, de forma resumida, as informações dos atos referentes ao Contrato nº 62/2024-SEMED/PMM, no qual figura como contratada a empresa **GAMELEIRA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA** (CNPJ nº 03.687.304/0001-67); e do contrato nº 64/2024-SEMED/PMM firmado com a empresa **HERENIO DOS SANTOS COMERCIO E IMPORTAÇÃO EIRELI** (CNPJ nº 03.687.304/0001-67), conforme disposto nas Tabelas 1 e 2 a seguir.

DOCUMENTO	TIPO DE ALTERAÇÃO	VIGÊNCIA CONTRATUAL	VALOR CONTRATUAL	PARECER JURÍDICO
Contrato nº 62/2024-SEMED Assinado em 16/04/2024 (SEI nº 0040360, fls. 134-153)	-	Vinculada aos Créditos Orçamentários 16/04/2024 a 31/12/2024	R\$ 10.402.237,50	PROGEM/2024 (SEI nº 0040381, fls.257-261)
1º Termo Aditivo Assinado em 26/06/2024 (SEI nº 0055563, fls.302-305)	Valor (Reequilíbrio econômico- financeiro)	Inalterada	<u>Revisão de Preços</u>  Majoração de aproximadamente 3,1832% = R\$ 331.125,00	PROGEM 155/2024 (SEI nº 0044826, fls. 272-277)



			<u>Valor Atualizado do Contrato</u> R\$ 10.402.237,50 + R\$ 331.125,00 = R\$ 10.733.362,50	
--	--	--	--	--

Tabela 1 - Resumo dos atos relativos ao Contrato nº 62/2024-SEMED/PMM e pleito em análise. Processo nº 050505177.000024/2024-19.

DOCUMENTO	TIPO DE ALTERAÇÃO	VIGÊNCIA CONTRATUAL	VALOR CONTRATUAL	PARECER JURÍDICO
Contrato nº 64/2024-SEMED Assinado em 18/04/2024 (SEI nº 0040361, fls. 154-169)	-	Vinculada aos Créditos Orçamentários 18/04/2024 a 31/12/2024	R\$ 2.667.985,00	PROGEM/2024 (SEI nº 0040381, fls.257-261)
<b>Minuta 1º Termo Aditivo (SEI nº 0040319, fls.125-130)</b>	<b>Valor (Reequilíbrio econômico-financeiro)</b>	<b>Inalterada</b>	<b>A ser ajustado</b>	<b>PROGEM 155/2024 (SEI nº 0044826, fls. 272-277)</b>

Tabela 2 - Resumo dos atos relativos ao Contrato nº 64/2024-SEMED/PMM e pleito em análise. Processo nº 050505177.000024/2024-19.

Nesta senda, consta nos autos comprovação da publicação do extrato do 1º termo aditivo do Contrato nº 62/2024-SEMED/PMM em 28/06/2024, no Diário Oficial da União – DOU nº 123 (SEI nº 0057150, fl. 306), no Diário Oficial do Estado do Pará – IOEPA nº 35.874 (SEI nº 0057153, fl. 307) e no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Pará – FAMEP nº 3529 (SEI nº 0057156, fl. 374). Ademais, depreende-se do bojo processual que os arquivos digitais (PDF) referentes a tais avenças foram inseridos no Portal dos Jurisdicionados (Mural de Licitações) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará - TCM/PA (SEI nº 0057158, fls. 428-429).

Noutro giro, necessário contemplar os autos com documento que comprove a inclusão dos respectivos arquivos no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Marabá, para fins de observância à Lei Municipal nº 17.569/2013, à Lei nº 12.527/2011<sup>1</sup> (Lei de Acesso à Informação – LAI) e a normativo da corte de constas estadual, razões pelas quais recomendamos providencias de alçada.

Ademais, cabe ressaltar que foi observado que houve um equívoco no valor total acumulado do Contrato nº 62/2024-SEMED/PMM, cujo valor o constante no 1º termo aditivo é R\$ 1.994.832,00 (um milhão, novecentos e noventa e quatro mil, oitocentos e trinta e dois reais) sendo menor que o valor do contrato inicial (R\$ 10.402.237,50), diante disso, recomendamos que o termo seja retificado conforme valores constantes na tabela 1.

A seguir, esta análise adentra o mérito da legitimidade do pleito a partir dos documentos e subsídios apresentados pelas contratadas, verificando o nexa relativo ao equilíbrio econômico-financeiro

<sup>1</sup> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. [...] IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;



e possível decomposição da álea econômica.

### 3.1 Do Reequilíbrio Econômico-Financeiro

O equilíbrio econômico-financeiro é norma fundamental prevista no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e impõe que condições econômicas da proposta ofertadas em processo de licitação sejam mantidas ao longo de toda a execução do respectivo contrato administrativo.

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:

[...]

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.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 8.666, de 1993, prevê em seu artigo 65, inciso II, alínea "d", a possibilidade de alteração contratual, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, vejamos:

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.

Nesse contexto, não há dúvidas de que as partes têm o direito de promover a recomposição do equilíbrio econômico contratual, que pode ser concedido a qualquer tempo, independentemente de previsão no instrumento, **desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra “d” do inciso II do art.65, da Lei nº 8.666/93**. Portanto, para que seja caracterizado o desequilíbrio, é necessário, dentre outros requisitos, que seja configurada alguma das situações elencadas no dispositivo legal susograftado, que dificulte sobremaneira ou torne a execução do contrato insuportável, em razão do impacto econômico significativo à contratação.

Em suma, a mera variação de preços de mercado não autoriza a concessão de recomposição



contratual (TCU, Acórdão 1.085/2015-Plenário)<sup>2</sup>, salvo se efetivamente demonstrada a alteração dos custos **fora da margem de flutuação do mercado**, resultando em onerosidade excessiva, para uma ou ambas as partes, apta a obstar a execução contratual, a ser devidamente demonstrada.

Portanto, apenas a **álea extraordinária** dá ensejo à recomposição (revisão) econômico-financeira dos contratos administrativos, sendo caracterizada exatamente por sua imprevisibilidade.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União - TCU tem reforçado a necessidade de que:

[...] a quantificação da alteração dos custos tenha sido promovida por meio de documentação hábil, a exemplo de planilhas de composição dos preços contratados, com todos os seus insumos, e dos critérios de apropriação dos custos indiretos da contratada, **analisando-se o contrato como um todo**, considerando-se o comportamento dos insumos relevantes que possam impactar o valor total do contrato, e não apenas daqueles custos alegados pela contratada. (Acórdão 566/2021-Plenário). Grifo nosso.

Destarte, para a corte de contas federal o deferimento do reequilíbrio da equação econômico-financeira encontra-se condicionada ao atendimento dos seguintes pressupostos: Imprevisibilidade do evento; Inimputabilidade do evento às partes contratantes; Demonstração de desequilíbrio para todo objeto contratual, não se restringindo a um único determinado item; Modificação substancial das condições do contrato; e, Cientificação para que sejam incertas nos contratos futuras cláusulas contendo diretrizes claras quanto à divisão dos riscos conforme metodologia exposta no Acórdão 1977/2013-TCU-Plenário.

Ademais, há de se ressaltar a observância obrigatória do princípio da supremacia do interesse público na interpretação do direito administrativo é defendida por Hely Lopes Meirelle, e sustenta que o princípio se manifesta especialmente na posição de superioridade do poder público nas relações jurídicas mantidas com os particulares, superioridade essa justificada pela prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses individuais. Para ele, o interesse coletivo, quando conflitante com o interesse do indivíduo, deve prevalecer.<sup>3</sup> Por isso é que a Administração Pública possui em suas relações contratuais determinadas prerrogativas não usuais em contratos civis, como por exemplo a possibilidade de alteração unilateral do contrato, sua rescisão unilateral, a fiscalização do contrato e a possibilidade de aplicação de penalidades por inexecução.

Nessa conjuntura é importante considerar que o Contrato Administrativo tutela direitos sociais, cuja descontinuidade representa abalos incalculáveis à boa administração da máquina pública. Isto porque, em regra, se fazem por meio de licitações, as quais podem se processar em um longo e complexo período de tempo para a sua finalização, além da alocação de recursos públicos e humanos.

---

<sup>2</sup> A mera variação de preços ou flutuação cambial não é suficiente para 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 8.666/93, associada à demonstração objetiva de que ocorrências supervenientes tornaram a execução contratual excessivamente onerosa para uma das partes. (Acórdão n.º 1.085/2015 - Plenário, Ministro-Relator Benjamin Zymler).

<sup>3</sup> 2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 95.



Assim, especial atenção merece ser dispensada para o caso em análise, uma vez que o seu objeto visa compor o cardápio nutricional dos alunos matriculado nas unidades de ensino da rede pública de Marabá, que é um direito assegurado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>4</sup> e visa contribuir ao crescimento, desenvolvimento e melhoria do rendimento escolar dos educandos, circunstância que reforça a responsabilidade dos licitantes diante das obrigações contratuais assumidas em contratos com objeto dessa natureza., cuja ruptura contratual representaria o abalo em um dos maiores direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988, que é a educação.

Desta feita, comprovado incontestemente o desequilíbrio, não há que se escusar da responsabilidade a Administração Municipal, cuja atuação é especialmente vinculada ao Princípio da legalidade, devendo proceder com a revisão ou, motivadamente e justificadamente, adotar outro meio legal de resolução.

Ressaltamos que os documentos referentes a formalização do aditivo e os documentos de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das empresas já haviam sido objeto de análise anteriormente por este controle interno (SEI nº 0054627, fls. 282-300), assim como a análise jurídica pela PROGEM sobre a minuta do termo aditivo (SEI nº 0040384, fls. 257-261), não cabendo no presente momento reajustamento com base em índice geral ou setorial, uma vez ausente o pressuposto temporal de 12 (doze) meses para tal.

### 3.2 Do pedido de reequilíbrio feito pela empresa GAMELEIRA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA

A contratada GAMELEIRA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA formalizou seu pedido de reanálise de reequilíbrio perante a Secretaria Municipal de Educação – SEMED, com supedâneo no art. 65, inciso II, alínea “d” da Lei nº 8.666/93, para os itens **47** e **51** referentes ao **Contrato nº 62/2024-SEMED/PMM**, que foram negados anteriormente por não ter apresentado comprovantes de alterações de valores dos produtos, trazendo em tal ato o descritivo de itens, com valor inicial e reajustados, demonstrando a pretendida recomposição da rentabilidade percentual de tais (SEI nº 0065392, fls. 431-445).

Para tanto, contemplou ao seu pedido o seguinte rol de documentos:

- Orçamentos (SEI nº 0065392, fls. 443-445);
- Documentos Auxiliares de Notas Fiscais Eletrônicas – DANF-e para fins de comprovação de elevação exorbitante, com notas fiscais da época do certame e contemporâneas (SEI nº 0065392, fls. 437-442);

Ao analisar o mérito, reiteramos que o reequilíbrio não é concretizado apenas com o mero

---

<sup>4</sup> Instituído pela [Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009](#).



requerimento da empresa, nos valores que esta solicita após absorver as oscilações de mercado, que tem intrínseco a ele a estrutura instável e de reajustes rotineiros decorrentes da volatilidade dos preços, determinados pelo descompasso entre oferta e demanda.

Este instituto deve ser comprovado pela requerente e não pode implicar em aumento de itens de composição do custo não afetados pela situação imprevisível. Impende-nos mencionar que a revisão de preços como meio de um reequilíbrio econômico-financeiro do contrato também não tem o objetivo de elevar a margem de lucro da empresa, mas essencialmente, reestabelecer as condições econômicas firmadas no pacto contratual, pelo que não deve haver margem para suscitar aumento e/ou recomposição do lucro em seu sentido estrito.

Quanto a isso, o TCU definiu que:

Não há óbice à concessão de reequilíbrio econômico-financeiro visando à revisão (ou recomposição) de preços de itens isolados, com fundamento no art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993, desde que estejam presentes a imprevisibilidade ou a previsibilidade de efeitos incalculáveis e o impacto acentuado na relação contratual (teoria da imprevisão); e que haja análise demonstrativa acerca do comportamento dos demais insumos relevantes que possam impactar o valor do contrato. (TCU – Acórdão 1604/2015-Plenário).

Por conseguinte, este se faz necessário para recompor as condições monetárias acordadas, relacionadas a rentabilidade do acordo, não podendo ser utilizada para retificação de propostas comerciais formuladas equivocadamente, entendendo que o rompimento do equilíbrio contratual ocorre se, e somente se, o impacto financeiro for superior ao comumente experimentado pelo segmento. Portanto, o equilíbrio do contrato se rompe no momento em que há a supressão completa da parcela de incentivo da empresa à continuação do pacto, isto é, sua margem de rentabilidade, representada pelo quociente entre o lucro obtido e o custo para se adquirir aquele bem.

Dada a matéria posta, temos que a empresa contratada apresentou as Documentações dispostas na Tabela 2 abaixo, a fim de comprovar os termos alegados em seu pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, conforme segue.

Documento	Data de Emissão	Unidade de Aquisição	Quant. Adquirida	Valor por Unidade – Nota Fiscal (R\$)	Valor na Nota Fiscal (R\$)	Preço por Unidade Contratada (R\$/kg)	Valor Unitário Arrematado
<b>Itens 47 - Alho</b>							
DANFE nº 000.026.056 (SEI nº 0039980, fl. 35)	01/02/2024	Caixa (10kg)	100	100,00	10.000,00	10,00	16,85
DANFE nº 000.027.032 (SEI nº 0039980, fl. 37)	03/04/2024	Caixa (10kg)	100	190,00	19.000,00	19,00	
DANFE nº 000.023.731	08/06/2024	Kg	360	20,50	7.380,00	20,50	



(SEI nº 0065392, fl. 437)							
DANFE nº 000.023.732 (SEI nº 0065392, fl. 438)	08/06/2024	Kg	640	20,50	13.120,00	20,50	
DANFE nº 000.027.666 (SEI nº 0065392, fl. 439)	10/05/2024	Caixa (10kg)	74	190,00	14.060,00	19,00	
<b>Item 51 – Carne bovina Paleta</b>							
Nota Fiscal nº 255680 (SEI nº 0039980, fl. 47)	22/12/2023	Kg	508,711	19,00	9.665,51	19,00	
Nota Fiscal nº 177215 (SEI nº 0039980, fl. 48)	09/03/2024	Kg	1.768,330	19,00	33.598,27	19,00	
Nota Fiscal nº 180334 (SEI nº 0039980, fl. 49)	04/05/2024	Kg	1.075,498	21,80	23.445,86	21,80	25,35
Nota Fiscal nº 181996 (SEI nº 0065392, fl. 441)	29/05/2024	Kg	920,208	21,8	20060,53	21,80	
Nota Fiscal nº 182550 (SEI nº 0065392, fl. 442)	07/06/2024	Kg	154,348	21,8	3364,7864	21,80	

Tabela 2 – Dados extraídos de Cotações e Notas Fiscais apresentadas pela empresa. Contrato nº 62/2024-SEMED/PMM.

Ao analisar documentos anexados ao pedido de revisão referente ao **item 47 – alho**, foi observado que continua ausente a comprovação dos preços praticados a época da proposta, pois as novas notas fiscais juntadas ao processo são datadas dos meses de maio e junho de 2024, posteriores a data do contrato, não comprovando desta forma a variação de preços no período.

Ademais, como já exposto por esta Controladoria Interna em análise anterior, a variação dos preços do item, pela própria fonte citada pela contratada, o Centro de Socioeconômica e Planejamento Agrícola (Epagri/Cepa), em que pese haver uma elevação do preço do item entre fevereiro e março de 2024, anteriormente a formalização do contrato, **identifica-se um decréscimo do preço para os meses seguintes, conforme boletins agropecuários emitidos pelo centro de pesquisas**<sup>5</sup>. Ademais, observa-se que desde abril de 2023, o preço do item vinha em constante alta, atingindo seu preço máximo em março 2024, estando, a partir de então, em constante queda, demonstrando que a variação de preços do item reflete, nada mais nada menos, que uma variação do mercado, sem que haja influência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, carecendo o pedido de sua demonstração.

<sup>5</sup> Boletim agropecuário Epagri/Cespa. Disponível em <[Boletim agropecuário – Epagri/Cepa](#)> acesso em 22 ago 2024.



Já em relação ao item 51 “carne bovina”, alegou que “a defesa do reequilíbrio econômico-financeiro no contrato de fornecimento de carne bovina [...] deve levar em consideração as condições mercadológicas relacionadas ao produto, é um produto de exportação, principalmente em nossa região, sofrendo intensa pressão de fatores relacionados pelo mercado externo”. Assim, constitui ônus da requerente, comprovar a ocorrência de tais circunstâncias e, pela teoria dos motivos determinantes, é tal comprovação que a rigor constitui o objeto desta reanálise.

Destarte, novamente não há elementos suficientes que comprove a alteração de preço do produto, de acordo com informações da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB<sup>6</sup>, houve um aumento na produção de carne bovina no ano de 2024 e mesmo com a alta nas vendas internacionais, o mercado doméstico não deve ser afetado, pois a companhia também prevê um aumento na disponibilidade interna do produto.

Cumpre-nos destacar ainda que, ciente a contratada tratar-se o item de um produto de exportação, seu motivo para o pedido, era perfeitamente previsível a influência do mercado externo no produto, portanto, não resta caracterizado o fato que fundamenta o reequilíbrio nos termos do art. 65, II, “d” da Lei nº 8.666/93.

A fim de tecer maiores esclarecimentos, a majoração no preço desta *commodity* pode ser influenciada por diversos fatores, ao exemplo das leis de oferta e demanda, custos de produção, condições climáticas, problemas sanitários, mercado internacional, dentre outros. Alguns podem ser considerados fora da dinâmica normal de mercado, ou seja, fatores que não estão diretamente relacionados à interação padrão entre oferta e demanda e que podem causar distorções significativas. Estes fatores podem ser desde crises sanitárias e epidêmicas, catástrofes naturais, instabilidade política e conflitos, além de políticas comerciais ou regulatórias com introdução repentina.

Destarte, não há que se argumentar sobre imprevisibilidade do mercado externo diante de dinâmicas intrínsecas a sua estrutura, podendo questioná-la se, e somente se, condições exógenas ocorrerem sem a previsão dos meios de comunicação e pesquisa.

Diante disso, este controle interno opina pela negativa ao pedido de reanálise considerando que o mercado não prevê aumentos nos preços e que os documentos anexados não foram suficientes para comprovar a variação de valores.

Ademais, ressaltamos que:

“ A constatação de inexecuibilidade de preço unitário durante a execução do contrato não é motivo, por si só, para ensejar o reequilíbrio econômico-financeiro da avença, uma vez que não se insere na álea econômica extraordinária e extracontratual exigida pelo art. 65,

<sup>6</sup> <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/5637-producao-recorde-de-carne-bovina-garante-exportacoes-e-aumento-na-oferta-do-produto-no-mercado-interno>



inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. A oferta de preço inexequível na licitação deve onerar exclusivamente o contratado, mesmo diante de aditivo contratual, em face do que prescreve o art. 65, § 1º, da mencionada lei. Enunciado, Acórdão 2901/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler.

Por fim, diante de toda a abordagem feita no curso desta análise, recomendamos que caso haja a inexecução contratual, mora ou resistência por parte das empresas quanto as obrigações estabelecidas através dos contratos assinalados, que sejam os autos remetidos a Comissão Permanente de Apuração – CPA para fins de eventual aplicação de penalidade administrativa.

### 3.3 Do pedido de reequilíbrio feito pela empresa HERENIO DOS SANTOS COMÉRCIO E IMPORTAÇÃO EIRELI

A contratada formalizou seu pedido de reanálise de reequilíbrio perante a Secretaria Municipal de Educação – SEMED, com supedâneo no art. 65, inciso II, alínea “d” da Lei nº 8.666/93, para os itens **29, 52 e 68/69** referentes ao **Contrato nº 64/2024-SEMED/PMM**, trazendo em tal ato o descritivo de itens, com valor inicial e reajustados, demonstrando a pretendida recomposição da rentabilidade percentual de tais (SEI nº 0065395, fls. 446-450).

Alegou na peça quanto a falta de notas fiscais que comprovasse a compra dos itens em data próxima a do certame que “[...] a época da apresentação da proposta comercial para os referidos itens não tínhamos contrato de compra desses itens. Assim com a finalidade de participar do certame licitatório realizamos a cotação de preços com os fornecedores desses produtos”.

Alegou também, que obteve êxito em um pedido de reequilíbrio através de outra empresa do grupo Herenio (Pioneira Distribuidora) analisado por esta controladoria, onde também foram apresentados somente orçamentos, pois a empresa não continha notas fiscais. No entanto, cabe ressaltar que somente os orçamentos não são suficientes para comprovar a variação de preço no período pós assinatura do contrato, além disso no âmbito da contratação pública, se prima pela transparência e segurança dos atos dispostos, nesse sentido, é imprescindível que os orçamentos contenham timbre, endereço, contato da empresa e assinatura, para que haja consistência quanto ao seu conteúdo. Nesse contexto:

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)

Assim, ressaltamos que a situação descrita no artigo 65, inciso II, alínea “d” da Lei 8.666/1993



é uma excepcionalidade que deve ser devidamente justificada.

Ao analisar o mérito, reiteramos que o reequilíbrio não é concretizado apenas com o mero requerimento da empresa, nos valores que esta solicita após absorver as oscilações de mercado, que tem intrínseco a ele a estrutura instável e de reajustes rotineiros decorrentes da volatilidade dos preços, determinados pelo descompasso entre oferta e demanda.

Dada a matéria posta, temos que a empresa contratada apresentou a documentação dispostas na Tabela 4 abaixo, a fim de comprovar os termos alegados em seu pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, conforme segue:

Documento (todos no documento SEI nº 0065395)	Data de Emissão	Valor por Unidade em Kg	Valor Unitário Arrematado
<b>Item 29 – Leite em pó integral</b>			
Orçamento (fl. 451)	22/12/2023	23,00	30,00
DANFE nº 001007421 (fl. 452-453)	10/06/2024	31,50	
<b>Item 52 – Carne bovina paleta</b>			
Orçamento (fl. 455)	27/12/2023	19,50	25,00
DANFE nº 181938 (fl. 454)	28/05/2024	22,00	
<b>Item 68/69 – Peito de frango</b>			
Orçamento (fl. 456)	29/12/2023	13,40	17,56
DANFE nº 245966 (fl. 61)	06/03/2024	16,95	

**Tabela 4** – Dados extraídos de Cotações e DANFe apresentadas pela empresa. Contrato nº 64/2024-SEMED/PMM.

Destacamos que a empresa se utilizou dos valores obtidos nas últimas aquisições para formular a trajetória crescente na cifra dos preços por ela fornecidos à Administração, e que de acordo com a compromissária, demonstram o contexto geral da característica onerosa de permanência no preço inicialmente pactuado.

Com os dados constantes na solicitação da empresa, foi possível fazer o confronto entre o custo dos itens da proposta e alterações no cenário econômico dos bens, conforme os dados dispostos na Tabela 5, que segue.

Itens	Descrição	Preço de Custo Inicial (R\$)	Valor Contratual (R\$)	Rentabilidade Inicial (%) - Lucro/custo	Preço de Custo Atual (R\$)	Valor após Reequilíbrio (R\$)	Rentabilidade atualizada (%) - Lucro/custo	Variação no Preço (%)
29	Leite em pó integral	23,00	30,00	30,43	31,50	41,09 36,48	30,44 15,81	36,97 21,60

**Tabela 5** – Itens, percentuais e valores para reequilíbrio solicitados pela contratada.



Destaca-se o fato de que, conforme denotado anteriormente, não é papel do reequilíbrio econômico-financeiro revisar os preços no intuito de elevar a rentabilidade da empresa, tampouco ser objeto que possa proporcionar aumento na margem de lucro (lucro/receita) do empreendimento, comumente entendido pelos tribunais de contas como “jogo de planilha”.

Dito isso, em primeiro momento, chama atenção o pouco tempo que decorreu entre a assinatura do contrato e o pedido de reequilíbrio (**menos de um mês**), pois embora a legislação não preveja uma data mínima para o respectivo pedido, a sua precocidade impõe sobre a contratada, a obrigação de provar um fato extraordinário, uma vez que nos termos do item 15.3.1 do Edital do pregão Eletrônico nº 115/2023-cEL/SEVOP/PMM, ao assinar o contrato inibiu a Administração Municipal da possibilidade de convocar os licitantes remanescentes, cujos preços estariam dentro da realidade econômica do licitante e também do ente público.

Nessa linha de raciocínio, ao fazermos uma análise dos lances mínimos ofertados na sessão do referido Pregão Eletrônico, ocorrida em 02/01/2024 e disponível no site ComprasNet, temos que, para sagrasse vencedora, a contratada ofertou preços consideravelmente inferiores ao das correntes:

R\$ 825.899,9900	12.283.935/0001-01
R\$ 830.000,0000	33.190.948/0001-06
R\$ 826.000,0000	31.552.803/0001-82
R\$ 825.900,0000	20.076.046/0001-00
R\$ 825.900,0000	35.334.877/0001-01
R\$ 829.000,0000	39.383.075/0001-34
R\$ 487.500,0000	12.283.935/0001-01
R\$ 812.333,0000	18.938.547/0001-06
R\$ 549.250,0000	33.190.948/0001-06
R\$ 554.450,0000	35.334.877/0001-01
R\$ 800.000,0000	24.049.957/0001-90
R\$ 774.000,0000	23.912.114/0001-03
R\$ 496.925,0000	31.552.803/0001-82
R\$ 506.512,5000	20.076.046/0001-00
R\$ 804.500,0000	06.029.507/0001-54

Não existem lances de desempate

Eventos do Item

Evento	Data
--------	------

De forma mais sucinta e clara, podemos resumir:

<b>ITEM 29: Leite em pó integral</b>		
<b>QUANTIDADE: 16.250 Kg</b>		
<b>VALOR UNITÁRIO ESTIMADO: 52,09</b>		
<b>VALOR TOTAL ESTIMADO: 846.462,50</b>		
Valor unitário dos lances em sessão	Valor total dos lances em sessão	Empresa vencedora
30,00	487.500,00	HERENIO DOS SANTOS - COM. E IMPORTACAO LTDA
30,58	496.925,00	JR COM. E REPRES. COMERCIAIS LTDA



ITEM 29: Leite em pó integral		
QUANTIDADE: 16.250 Kg		
VALOR UNITÁRIO ESTIMADO: 52,09		
VALOR TOTAL ESTIMADO: 846.462,50		
Valor unitário dos lances em sessão	Valor total dos lances em sessão	Empresa vencedora
31,17	506.512,50	H. MIX - COMERCIO DE PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA
33,80	549.250,00	COMERCIAL NOVA ERA PRODUTOS ALIMENTICIOS, LIMPEZA E DESCARTAVEIS LTDA
34,12	554.450,00	MASH REPRESENTANTES COMERCIAIS E AGENTES DO COMERCIO DE MERCADORIAS LTDA
47,63	773.987,50	V G DE SOUSA FERREIRA LTDA

Tabela 2 – Detalhamento dos valores ofertados para o item 29 na sessão do Pregão Eletrônico nº 115/2024-CEL/SEVOP/PM. M.

A partir da análise dos dados acima, observa-se que o valor de reequilíbrio almejado pela licitante, busca elevar o valor do item 29 ao montante de R\$41,09 (quarenta e um reais e vinte e nove centavos), o que supera (e muito) o valor ofertado por várias licitantes, que poderiam ter formalizado contrato com o município. Situação que destoa dos princípios que norteiam os processos licitatórios, notadamente o da competitividade e economicidade.

À vista disso, é importante ressaltar que a redução excessiva de preços, desencoraja os licitantes responsáveis a lançar seus preços, inviabilizando a competição, pois os valores são tão baixos que não podem ser alcançados de forma realista, de modo que nenhum licitante responsável irá participar de uma disputa sem que tenha condições efetivas de executar o objeto,

O mergulho de preços é uma estratégia avessa às boas práticas em licitações e contratos, e torna inexecutável a execução da avença firmada com o poder público administrativo, sujeitando os seus infratores às sanções administrativas. Tanto é assim, que o próprio TCU já se manifestou, que “o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, poderá, durante a disputa, como medida excepcional, excluir a proposta ou o lance que possa comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do processo licitatório, mediante comunicação eletrônica automática via sistema”. (ACÓRDÃO 948/2024-PLÊNARIO)

De todo modo, cabe-nos a ressalva de que, levando em consideração formalização de revisão de preços de item vinculado (Item 28 – Leite em pó integral), concedido à empresa GAMELEIRA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, após comprovação dos pressupostos legais necessários à concessão do reequilíbrio contratual, conforme parecer anterior deste órgão de controle interno (Parecer nº 355/2024-DIVAN/CONGEM), temos que não seria razoável conceder revisão em margem superior para o mesmo item licitado, posto que tratam-se de situações análogas.



Dessa forma, temos que o valor requerido ao **item 29** deverá constar o máximo aceitável da importância de **R\$ 36,48** (trinta e seis reais e quarenta e oito centavos) por unidade de contratação (Kg). Isto porque, na revisão de preços do item 28 a variação relativa foi de 21,60% (vinte e um inteiros e sessenta centésimos por cento), bem como a rentabilidade auferida com valor citado no pedido da empresa fere, mesmo que por mínimo valor, o objetivo da revisão de preços, ficando superior ao pertencido inicialmente e, portanto, passivo de negativa para pedido de recomposição nos moldes pleiteados. Nesta seara, fazemos constar que a rentabilidade supracitada foi mensurada por este Controle Interno usando os valores absolutos devido à ausência de decomposição de custos do item pela empresa.

Portanto, este Controle Interno entende que restou evidenciado os pressupostos legais necessários à concessão do reequilíbrio contratual no percentual de 21,60% (vinte e um inteiros e sessenta centésimos por cento) ao item, conforme exposto em deliberações proferidas pela CONGEM anteriormente ao pleito.

Já em relação ao **item 52**, mesmo a empresa anexando nota fiscal contemporânea, entendemos não haver nos autos elementos capazes de comprovar que a alteração do preço do corte bovino “Paleta” não se trate de mera flutuação de mercado. Cabe mencionar já haver uma diminuição no valor do produto no mês de maio/2024, como podemos observar entre o orçamento apresentado anteriormente datado de 09/05/2024 (SEI nº 0039997, fl. 58) e a nota fiscal juntada aos autos emitida em 28/05/2024 (SEI nº 0065539, fl. 454) referente ao mesmo fornecedor, desta forma opinamos pela negativa da revisão, considerando que a expectativa mercadológica é de redução de preços, conforme já foi mencionado no tópico 3.2 deste parecer na análise do item vinculado 51.

Concernente aos **itens 68/69**, observa-se que a empresa apresentou um orçamento datado à época da proposta, assim como uma Nota Fiscal datado de 06/03/204, anterior a assinatura do Contrato nº 64/2024-SEMED (18/04/2024) e, dessa forma, não pode ser aceito para efetiva comprovação do ônus à empresa, posto que um dos pressupostos para concessão da revisão é o de cenário superveniente a assinatura do pacto.

Ademais, ressaltamos que:

“A constatação de inexecução de preço unitário durante a execução do contrato não é motivo, por si só, para ensejar o reequilíbrio econômico-financeiro da avença, uma vez que não se insere na aléa econômica extraordinária e extracontratual exigida pelo art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. A oferta de preço inexequível na licitação deve onerar exclusivamente o contratado, mesmo diante de aditivo contratual, em face do que prescreve o art. 65, § 1º, da mencionada lei. Enunciado, Acórdão 2901/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler.

Por fim, diante de toda a abordagem feita no curso desta análise, recomendamos que caso haja a inexecução contratual, mora ou resistência por parte das empresas quanto as obrigações estabelecidas



através dos contratos assinalados, que sejam os autos remetidos a Comissão Permanente de Apuração – CPA para fins de eventual aplicação de penalidade administrativa.

#### 4. DA PUBLICAÇÃO

No que concerne à formalização do aditamento e necessária publicação de atos, aponta-se a importância de atendimento à norma entabulada por meio do art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

#### 5. DO PRAZO DE ENVIO AO PORTAL DOS JURISDICIONADOS DO TCM-PA

No que diz respeito aos prazos de envio das informações ao Portal dos Jurisdicionados (Mural de Licitações) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará - TCM/PA, devem ser observados os prazos estabelecidos no artigo 6º da Resolução nº 11.535-TCM/PA, de 01/06/2014, alterada pela Instrução Normativa nº 22/2021-TCM/PA.

#### 6. CONCLUSÃO

Tendo em vista os apontamentos em epígrafe, **RECOMENDAMOS:**

- a) O integral cumprimento das recomendações anteriores, conforme exposto no tópico 2 desta análise;
- b) Juntar aos autos comprovação de inserção do 1º termo aditivo do contrato 62/2024-SEMED no Portal da Transparência do Município de Marabá, conforme indicado no tópico 3 deste parecer;
- c) Retificar o valor total acumulado do 1 termo aditivo do contrato 62/2024-SEMED, conforme mencionado no tópico 3;
- d) Proceder com a readequação dos preços dos itens 29 do Contrato nº 64/2023-SEMED/PMM, em R\$ 36,48 (trinta e seis reais e quarenta e oito centavos), de acordo com os termos esmiuçados no tópico 3.3;

Alertamos, como medida de cautela, quanto a importância para que anteriormente a formalização de qualquer pacto contratual sejam ratificadas as condições de regularidade denotadas no tópico 4 deste Parecer, as quais devem ser mantidas durante todo o curso da execução do objeto, nos termos do art. 55, XIII da Lei 8.666/1993.



Por fim, entendemos que a Administração pode alterar seus contratos se evidenciado prejuízo das partes, a fim de manter incólume a equação econômico-financeira, com fulcro no art. 65, II, “d” da Lei nº 8.666/93. Contudo, sendo matéria subjetiva, o ato discricionário de acolhimento do pedido de reequilíbrio deve ser dotado de cautela, baseado na demonstração do prejuízo e caracterização da decomposição da álea ordinária por parte da contratada, fatos que restaram parcialmente comprovados nos autos para o caso concreto.

Desta forma, **com a devida observância das recomendações elencadas acima**, bem como dada a devida atenção aos demais apontamentos, de cunho essencialmente cautelares e/ou orientativos, feitos no decorrer desta análise com fito na eficiente execução do pacto e na adoção de boas práticas administrativas, opinamos pela NÃO formalização do **2º Termo Aditivo ao Contrato nº 62/2024-SEMED/PMM**, e não vislumbramos óbice à formalização do **1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 64/2024-SEMED/PMM** (com as devidas adequações), referente a **revisão de preços para reequilíbrio econômico-financeiro**, de acordo com a solicitação constante nos autos **Processo Eletrônico nº 050505177.000024/2024-19**, oriundo do **Processo nº 28.369/2023-PMM**, na forma do **Pregão Eletrônico nº 115/2023-CEL/SEVOP/PMM**, podendo dar-se continuidade aos tramites de acordo com a conveniência da Administração Municipal.

Ressaltamos que a responsabilidade pelos atos que sucedem a análise desta Controladoria fica a cargo da Autoridade Ordenadora de Despesas, a saber, a Secretária Municipal de Educação, nos termos da Lei Municipal nº 17.761/2017, alterada pela Lei nº 17.767/2017.

Observe-se, ainda, os prazos e disposições legais atinentes a matéria, inclusive quanto à obrigatoriedade de publicação de referidos atos na imprensa oficial e Portal dos Jurisdicionados do TCM/PA.

À apreciação e aprovação pela Controladora Geral do Município.

Marabá/PA, 23 de agosto de 2024.

**Laiara Bezerra Ribeiro**  
Analista de Controle Interno  
Matrícula nº 61.502

**Sara Alencar de Souza**  
Técnica de Controle Interno  
Matrícula nº 54.573

**Luana Kamila Medeiros**  
Analista de Controle Interno  
Matrícula nº 52.541

**Leandro Chaves de Sousa**  
Matrícula nº 62.646



Por todo o exposto no curso da presente análise técnica de Controle Interno, e considerando a necessidade de avaliação quanto ao impacto financeiro global no contrato, tendo em vista o período em que remanecerá sua vigência, bem como os juízos de conveniência e oportunidade a serem sopesados quando da tomada de decisões em nome da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado; e ainda, tendo em vista que, uma vez demonstrada a real necessidade de recomposição da equação econômico-financeira das avenças originais, esta deverá ser deferida, sem, contudo, deixar de observar o Poder Público Municipal quanto aos critérios Constitucionais de Legalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, levando-se em consideração, inclusive, o ocorrido nas fases que antecederam à formalização dos pactos contratuais ora em debate.

Finalmente, reiteramos que ficará a cargo da Autoridade Ordenadora de Despesas a decisão adotada com fulcro na presente análise por parte deste Órgão de Controle Interno, a qual foi precedida de apreciação dos aspectos jurídico-formais pela Procuradoria Geral do Município.

Destarte, salvo melhor juízo, esta Controladoria Geral do Município de Marabá posiciona-se favoravelmente à concessão do pleito, desde que observados os apontamentos tecidos no bojo desta análise, **notadamente quanto aos itens e percentuais deferidos**, e que se realize os ajustes devidos nas respectivas minutas contratuais, submetendo-se, estas, à nova apreciação da PROGEM e, posteriormente, à CONGEM/PMM, para subsequente reanálise e emissão de Parecer de Regularidade Final.

À **SEMED/PMM**, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

**LÍGIA MAIA DE OLIVEIRA MIRANDA**  
Controladora Geral do Município de Marabá  
Portaria nº 1.842/2018-GP