



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



Breu Branco, 30 de abril de 2020.

PARECER n. 56/2020 – PROJUR
PROCESSO n. 2020.0428-01/SEMUS
PP-CPL-023/2018 – PMBB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SOLICITAÇÃO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO OCASIONADO POR FATOS SUPERVENIENTES. TEORIA DA IMPREVISÃO. REVISÃO DO VALOR REGISTRADO. LEGALIDADE. OBSERVANDO AS RECOMENDAÇÕES PERTINENTES. PARECER CONCLUSIVO QUANTO À POSSIBILIDADE DO REEQUILÍBRIO CONTRATUAL.

CONSULTA

Consulta-nos a Secretária Municipal de Saúde para parecer jurídico prévio acerca da solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato Adm. nº 014/2019-FMS firmado entre o Município de Breu Branco e a empresa HR CENTRO CLÍNICO E DIAGNÓSTICO EIRELI, que tem como objeto fornecimento de serviços médicos, urgência e emergência, na UPA 24h do Município de Breu Branco.

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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL



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.

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 do processo licitatório nº 023/2019-PMBB, é indispensável ao interesse público, uma vez que possui como escopo a prestação de serviços médicos na UPA municipal.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL



Quer-se com o presente requerimento o reestabelecimento da condição a quo, que se apresentava no momento da assinatura do Contrato Administrativo nº 014/2019-FMS, 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 ao preço do objeto contratual diante da baixa na oferta e grande procura na prestação de serviços médicos especializados, em especial, pelo risco de vida da classe médica no combate ao Covid-19.

Do contrato vigente é possível aferir que o Município contratou com a Empresa solicitante, pelo prazo de 15/01/2019 a 31/12/2019, para a prestação de serviços médicos na Unidade de Pronto Atendimento do Município.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL



Conforme se depreende do aditivo contratual nº 01, o referido contrato teve seu prazo de execução alterado do dia 31/12/2019 até o dia 31/12/2020, sem qualquer acréscimo de valor, mesmo que inflacionário.

Ocorre que, como sabido, a grande escassez de médicos no mercado, em especial devido a crise do Coronavírus, ocasionou uma supervalorização da hora de trabalho dos referidos servidores, conforme demonstrado.

E mesmo antes de eclodir a pandemia causada pelo **novo coronavírus**, já faltavam médicos para atender a população em geral.

A nova doença agravou um problema antigo: o Brasil tem apenas 2,2 médicos por mil habitantes; na região Nordeste, os dados apontavam, em 2018, 1,55 médicos por mil habitantes, número considerado baixo para os integrantes do Comitê Científico do Consórcio Nordeste.

Assim, existe 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:

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



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



**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.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL



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. 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 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,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL



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 da 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 casualidade 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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL



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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL



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)



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL



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 o reequilíbrio econômico-financeiro 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” (Celso Antônio Bandeira de Melo, Curso de Direito Administrativo, 11ª Edição, São Paulo: Malheiros: 1999).

Tendo em vista o caso em apreço, acompanha-se pelos diversos sites de economia do país, quase que diariamente, anúncios de aumento dos da procura e a escassez de serviços médicos.

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.

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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL



postos pela empresa, donde se extrairá o percentual de revisão a ser aplicado sobre os preços contratados.

Ainda, antes de revisar os preços pactuados, o Setor de Compras do Município de Breu Branco realizou pesquisas mercadológicas com as demais empresas fornecedoras, inclusive com os outros participantes do certame a fim de atestar a compatibilidade da atualização/revisão solicitadas ou pedidas, ou seja, para mais ou para menos.

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 devem ser cumpridos, quais sejam:

Os custos dos itens constantes da proposta contratada, em confronto com a planilha de custos que deve acompanhar a solicitação de reequilíbrio;

1. Ao encaminhar a Administração pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, deve o contratado demonstrar quais itens da planilha de custos estão economicamente defasados e que estão ocasionando desequilíbrio do contrato;
2. Ocorrência de fato imprevisível, ou previsível, porém de consequências incalculáveis, que justifique modificações do contrato para mais ou para menos.

Seguem as orientações desta consultoria jurídica para análise e consideração e posteriores providências cabíveis.

CONCLUSÃO

Diante de tudo o que foi exposto, condiciona a apresentação dos comprovantes de pagamento do quadro, que demonstrem cabalmente os prejuízos da empresa, esta Procuradoria Jurídica se manifesta,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREU BRANCO
PROCURADORIA GERAL



s.m.j., pela possibilidade de concessão do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato Administrativos n.º 014/2019-FMS, firmado entre o Município de Breu Branco e a empresa HR CENTRO CLÍNICO E DIAGNOSTICO EIRELI.



CLAUDIO VALLE CARVALHO MAFRA DE SÁ

Procurador Geral do Município
Portaria 0404/2018 – GP
OAB/PA 17.119