
Parecer n.º 1913/2024

Processo n.º 9016/2024

Assunto: Reequilíbrio econômico-financeiro

Versam os presentes autos sobre a necessidade de supressão quantitativa do objeto do Contrato n.º 019/2024, que versa sobre a “Contratação de empresa para prestação de serviço de locação de mão de obra de motorista de veículos leves para atender a Fundação, em caráter emergencial, visando garantir a continuidade imprescindível do serviço de locomoção e transporte das equipes de apoio administrativo, técnico e operacional desta Fundação” de 14 (quatorze) para (10) dez motoristas.

Instrui os autos o Memorando n.º 058/2024-Transporte, Manifestação do fiscal de Contrato, a Notificação Extrajudicial 006/2024, a Análise técnica administrativa e a resposta à Notificação 006/2024.

É o relatório.

Passamos à análise.

Evidencia-se, preliminarmente, que a presente manifestação é restrita às questões eminentemente jurídicas, estando excluídas, portanto, a análise dos aspectos de natureza técnica, econômica, financeira e administrativa, bem como os aspectos referentes à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos.

Infira-se, inclusive, que em relação aos aspectos alheios a esfera jurídica, parte-se da premissa de que os setores e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições.

Ressalte-se, por fim, que as manifestações deste NSAJ possuem natureza opinativa e, portanto, não vinculam o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária àquela emanada no presente pronunciamento.

Pois bem.

A priori, urge esclarecer que para elaboração do presente parecer, fora utilizado enquanto fonte técnica e dispositivos basilares, a Constituição Federal e a Lei n.º 14.133/2021. In caso, saliente-se que o objeto do contrato, derivado da Dispensa de Licitação 04/2024, é indispensável ao sadio desempenho da

atividade pública, vez que possui o escopo de prestação de serviços, em vias de elucidação cite-se o Art. 37 da Constituição Federal.

*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 da Lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo nosso)*

Quer-se com o presente expediente a manutenção ou restabelecimento da condição *a quo*, que se apresentava no momento da assinatura do Contrato Administrativo nº 019/2024, e, que por motivos alheios a vontade dos contratantes, haveria a ser modificado trazendo prejuízos à contratada, que passará a ter supressão contratual, trazendo consequências em sua contabilidade.

Conforme os autos, isso aconteceu em razão do Decreto nº 112.667-PMB, de 01/11/2024, que dispõe sobre o horário de expediente da Administração Pública Municipal- Considerando a economicidade e eficiência do serviço prestado, consoante o art. 37 da Constituição Federal. Também corroborou o Decreto nº 112.707-PMB, de 07/11/2024, que estabelece sobre medidas de gerenciamento fiscal e financeiro no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista, e dá outras providências, a fim de otimizar os recursos públicos e a manutenção do equilíbrio entre a receita e a despesa municipais, dando cumprimento aos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e às metas estabelecidas no PPA 2022-2025, e, conforme o Ofício Circular nº 003/2024- que comunica acerca do contingenciamento dos contratos administrativos referentes aos serviços de fornecimento de combustível, telefonia móvel e fixa.

Nesse diapasão, estar-se-á então falando-se em reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, que pode ser tido pelo reajuste ou pela sua revisão, devendo a primeira ser prevista no pacto contratual, 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.

Verifica-se no presente caso que 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 Lei nº 14.133/2021, Art. 124, II, d, senão vejamos:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II - por acordo entre as partes:

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

No mesmo sentido parte a Orientação e Jurisprudência¹ do TCU, que assim qualifica o referido texto:

O inciso II do art. 124 da Lei 14.133/2021 estabelece hipóteses de alteração do contrato que só podem ser realizadas por acordo entre as partes, a saber:

- a. quando for conveniente substituir a garantia efetuada para a execução do contrato;*
- b. quando for necessária a modificação:*
 - o do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos originais do contrato;*
 - o da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias que surgirem após a assinatura do contrato, devendo ser mantido o valor inicial atualizado;*
- c. para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.*

A primeira hipótese aplica-se aos casos em que a garantia contratual oferecida pelo contratado não for mais adequada. Assim, as partes devem chegar a um acordo sobre a nova garantia.

A segunda hipótese ocorrerá quando for necessário alterar o regime de execução da obra ou serviço, entre aqueles dispostos no artigo 46 da Lei, ou do modo de fornecimento. Isso pode acontecer em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários.

A terceira hipótese trata da necessidade de mudar a forma de pagamento devido a circunstâncias supervenientes, mantendo o valor inicial atualizado. Nesse caso, é proibido antecipar o pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço.

A quarta hipótese refere-se à alteração para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. Isso consiste em manter uma relação estável entre os custos e encargos do contratado e a remuneração da Administração pelo fornecimento do bem, execução de obra ou prestação de serviço.

Quanto à sujeição das alterações consensuais aos limites impostos pelo art. 125 da Lei 14.133/2021, remete-se aos comentários do item 6.2.1.

¹ <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-2-2-consensual/>



Em qualquer caso, as alterações consensuais não podem transfigurar o objeto da contratação, de modo que não sirvam de burla à licitação[1], visto que, nesse caso, estaria havendo a contratação de um outro objeto sem a prévia realização de licitação.

Quadro 434 – Referências normativas para a alteração consensual do contrato

(...)

²É possível à Administração, mediante acordo com o contratado, restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, diante de fatos que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, enquadrados na álea extraordinária e extracontratual, decorrentes de[1]:

força maior ou caso fortuito;

fato do príncipe. Nesse sentido, a Lei dispõe que os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais após a data da apresentação da proposta, ou a superveniência de disposições legais com comprovada repercussão sobre os preços contratados[2];

fato da Administração, quando, por exemplo, a execução de obras e serviços de engenharia for obstada pelo atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado[3]; e

outros fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do objeto conforme contratado.

Em qualquer caso, o fato causador do desequilíbrio deve ser superveniente à data de apresentação da proposta. Se a ocorrência tornar impossível a execução contratual, o contrato será extinto[4].

Além disso, deve ser respeitada a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato por meio da matriz de riscos (vide comentários do item 4.5.5)[5].

Assim, na ocorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos como de responsabilidade do contratado, este deverá assumir os prejuízos decorrentes do sinistro e não poderá pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro. Exceto nos casos de alterações unilaterais determinadas pela Administração, ou de aumento ou redução dos tributos pagos pelo contratado em decorrência do contrato (por força de lei posterior à contratação)[6].

A extinção do contrato não impede o reconhecimento de desequilíbrio econômico-financeiro. Nesse caso, será concedida indenização por meio de termo indenizatório. No entanto, cabe ao contratado solicitar o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro durante a vigência do contrato. Em contratos de prestação contínua, essa solicitação deve ser feita antes de eventual prorrogação[7].

É importante mencionar que a Lei 14.770/2023, que alterou a Lei 14.133/2021, propôs ações para restabelecer o valor global necessário para a execução do contrato em casos de desequilíbrio econômico-financeiro resultante de força maior, caso fortuito, fato

² <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-2-2-1-1-reequilibrio-economico-financeiro-recomposicao-ou-revisao-2/>



do príncipe ou eventos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis. Essas ações aplicam-se a convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos similares celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública. As ações propostas são[8]:

utilizar os saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira;

concedente aportar novos recursos; ou

reduzir as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado.

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.

Mas para se ter direito a recomposição do reequilíbrio 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;
- d) imprevisibilidade de ocorrência do evento.

Tendo em vista que no caso em apreço, os custos dos insumos sofrem modificação, impactando diretamente na continuidade do presente contrato, visto que não se trata de variação simples ou previsível de valor mercadológico, mas de variação quantitativa que importam em consequências nos preços que devem ser considerados e, perfeitamente enquadrado, como FATO DO PRÍNCIPE, comprometendo assim a garantia do cumprimento das obrigações.

Dado tal contexto, deve a Fundação elaborar a devida justificativa apresentando os motivos pelos quais, evidenciando o princípio da impessoalidade, se perfaz a situação, caso que observa-se conforme consta no Memorando nº 058/2024-(fls.02).

Quanto a manifestação do fiscal do contrato (fls.04), consta nos autos “somos favoráveis ao aditivo do presente instrumento contratual, no que se refere a supressão do contrato”, motivo pelo qual a administração assevera a relação quanto a supressão de quantitativo.

No que se refere a justificativa do preço, os autos evidenciam está de acordo com aqueles praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, considerando a estimativa inicial da despesa. No ponto, o Departamento Administrativo juntou “Análise técnica administrativa” (19-20) e mapa comparativo (fls. 21).

A empresa foi notificada e alegou em sua resposta o já citado “Fato de Príncipe”, apontando, ainda, o descrito na cláusula 8.30, que versa sobre as obrigações da contratada, senão vejamos:

“8.30. Arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, inclusive quanto ao custo variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento do objeto da contratação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados no art. 124, II, d, da Lei nº 14.133/2021.”

Assim, no ato da elaboração do Termo Aditivo para supressão de 14 (quatorze) postos para 10 (dez) motoristas, que seja observado o quantitativo em numeral dos motoristas que serão abrangidos no Termo Aditivo, uma vez que não está especificado no contrato vigente.

Isto posto, atentando-se para as observações acima e se abstendo da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade da Administração Pública, este Núcleo Jurídico é favorável ao Termo Aditivo, quanto a supressão quantitativa, por meio de reequilíbrio econômico financeiro, para atender ao Contrato nº 019/2024, firmado com a empresa Lavore Serviços Terceirizados LTDA e a Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), ressaltando a necessidade de manifestação de conformidade do Controle Interno.

É o parecer.

À apreciação superior.

Belém, 02 de dezembro de 2024.

Camila Videira de Oliveira

Diretora Jurídica

NSAJ/FUNPAPA