



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 848/2023/PGM/PMB

INTERESSADO(S): SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
ASSUNTO: PEDIDO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO - FINANCEIRO -
SERVIÇOS DE PUBLICAÇÃO.

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PREGÃO ELETRÔNICO. PEDIDO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇOS DE PUBLICAÇÃO DE ATOS OFICIAIS, PARA ATENDER A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE BARCARENA, ESTADO DO PARÁ. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS. CONCESSÃO. VIABILIDADE DE TERMO ADITIVO.

Senhora Presidente da Comissão Permanente de Licitação,

Vistos e analisados,

I - DO RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Assessoria Jurídica, com base no art. 38, da Lei nº 8.666/93, para análise e emissão de Parecer Jurídico acerca da viabilidade de concessão de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, para o contrato nº 20210721 oriundo da Adesão AD-001-9-0012021, cujo objeto é a “*Contratação de empresa para serviços de publicação de atos oficiais...*” e, cuja realização se deu em julho de 2021.
2. O pedido foi realizado pela empresa **COSTA & PAES LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 08.602.474/001-15, contratada por esta Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal de Saúde, pelo instrumento contratual supramencionado em 09 de setembro de 2021.
3. Alega a requerente que em maio de 2021, março de 2022 e fevereiro de 2023 o Governo Federal e o Estado do Pará, publicaram Portarias atualizando os valores do centímetro de coluna para publicação no Diário Oficial da União e Diário Oficial do Estado Pará, resultando em aumentos de aproximadamente 17,68%, 12,5%, 6,6% e 5,68%, em relação aos valores anteriores para cada publicação, tendo a empresa desde 2021 que suportar alterações/atualizações de valores, em total desequilíbrio contratual.
4. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

a) Ofício nº 681/2023 – GAB/SEMUSB, encaminhado pela Secretaria Municipal de Saúde, solicitando o esclarecimento da possibilidade de concessão ou não do pedido de Reequilíbrio;

b) Pedido de Reequilíbrio econômico-financeiro realizado pela empresa, acrescido dos respectivos documentos comprobatórios necessários;

c) Minuta de Termo Aditivo;

5. É o necessário para boa fundamentação.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO.

II.1 – DAS LIMITAÇÕES DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA.

6. Esclarece-se, inicialmente, que esta manifestação é limitada à dúvida suscitada pela Secretaria Municipal de Saúde em seus aspectos essencialmente jurídicos, abdicando-se de aspectos técnicos, administrativos, financeiros e econômicos, ou ainda, quanto a oportunidade e conveniência da Administração, que não incluem-se dentro da seara jurídica.

7. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica não se sujeitam ao exame desta Assessoria, isso porque, a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcança o enfrentamento de questões técnicas, como a realização de cálculos para verificação do percentual adequado para se conceder a título de reequilíbrio do contrato, mas sim, quanto aos aspectos jurídicos de possibilidade e legalidade.

8. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos**, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Grifamos)

9. Sobre o assunto, cita-se anotação elaborada pela Equipe Técnica de Consultoria Zênite, extraída da obra LeiAnotada.com:

Contratação pública – Planejamento – Análise pela assessoria jurídica – Parecer jurídico e técnico – Distinção

O parecer jurídico previsto no art. 38, inc. VI, da Lei nº 8.666/93 não pode ser confundido com o parecer técnico, mencionado no mesmo dispositivo. **O parecer**



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

jurídico, segundo a norma inscrita no art. 38, parágrafo único, da Lei de Licitações, é obrigatório em todos os processos de contratação pública (mesmo em casos de dispensa e inexigibilidade), engendrando verdadeiro requisito de validade da contratação. O parecer técnico, por sua vez, poderá ou não se mostrar necessário na medida em que o objeto da contratação envolver aspectos técnicos impossíveis de serem avaliados sem a ajuda do setor técnico correspondente. Assim, por exemplo, a contratação de uma obra poderá requerer não só a elaboração de parecer jurídico, por parte da assessoria jurídica, como também de parecer técnico, a ser emitido pelo setor de engenharia da Administração. (Nota elaborada por Pedro Henrique Braz De Vita, integrante da Equipe Técnica Zênite.) (DE VITA, 2017.) (Grifamos).

10. Portanto, não compete a esta Assessoria Jurídica a emissão de manifestações de cunho auditorial nos atos praticados dentro do processo administrativo, posto que há setores e órgãos de controle interno e externo hábeis para isso. Desta forma, o presente parecer restringe-se apenas ao conteúdo jurídico questionado.

11. Assim, passa-se à análise.

II.2 – DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A CONCESSÃO DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO.

12. Nos termos da Revista “Licitações e Contratos – Orientações e jurisprudência do TCU, 4ª Ed., do Tribunal de Contas da União, p. 811”, o 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 do 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.

13. O art. 37, inc. XXI da Constituição Federal e, os arts. 58, inc. I, §§ 1º e 2º e 65, inc. II, alínea “d” e, § 5º da Lei nº 8.666/93, trazem a obrigatoriedade de restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro entre Particular e a Administração Pública, vejamos:

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

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

(...)

§ 1º - As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º - Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo das partes:

(...)

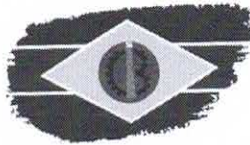
d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

§ 5º - Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

14. A Orientação Normativa da AGU nº 22/09 dispõe sobre a revisão dos contratos no seguinte sentido: "O reequilíbrio econômico-financeiro pode ser concedido a qualquer tempo, independentemente de previsão contratual, desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra "d" do inc. II do art. 65, da lei nº 8.666 de 1993".

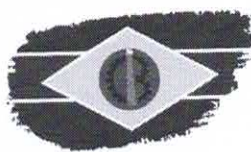
15. No caso em apreço, também o contrato, em sua Cláusula Sexta – Reajustes e Alterações, estabelece a possibilidade de revisão dos preços registrados, observando-se o que disciplina o art. 65 da Lei nº 8.666/93.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

16. De volta com o entendimento da Revista "Licitações Contratos – Orientações e jurisprudência do TCU, 4ª Ed., do Tribunal de Contas da União, p. 812", o Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato será concedido quando for necessário restabelecer a relação econômica que as partes pactuaram inicialmente. Para que possa ser autorizado e concedido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato pedido pelo contratado, a Administração tem que verificar: os custos dos itens constantes da proposta da contratada, em confronto com a planilha de custos que deve acompanhar a solicitação de reequilíbrio; ao encaminhar à 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; ocorrência de fato imprevisível, ou previsível porém de consequências incalculáveis, que justifique modificações do contrato para mais ou para menos. (...)"
17. Compreende-se, portanto que, o reequilíbrio deverá ser concedido da data da ocorrência do fato gerador; que o valor dos bens reequilibrados não poderão ser superiores aos valores de mercado de cada item; e, que deve haver a repercussão financeira no contrato, servindo a revisão contratual, portanto, para restaurar o equilíbrio da relação entre contratante e contratado.
18. Sendo assim, o direito à revisão de preços por meio de reequilíbrio, implica à empresa requerente a necessidade de apresentação juntamente com o seu requerimento, os seguintes documentos comprobatórios: **i) planilha de composição de custos identificando cada item a ser reequilibrado; ii) demonstração do desequilíbrio em momento posterior a apresentação da proposta; iii) relação de causa entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos; iv) demonstração de fato alheio à vontade das partes; v) comprovação de que o desequilíbrio decorreu de fato imprevisível ou previsível, mas de consequências incalculáveis**, apresentando, todos os documentos que comprovem a imprevisibilidade da ocorrência do evento.
19. Ressalta-se que a comprovação de fato do desequilíbrio é ônus do interessado, assim como, compete exclusivamente a Administração, por meio de seu serviço técnico contábil, proceder à análise devida das planilhas reequilibradas apresentadas, com o intuito de verificar se os valores apresentados pela empresa requerente estão conforme o estipulado pela legislação atinente.
20. Desta feita, é fundamental que antes da concessão do reequilíbrio, a Administração confirme se os valores propostos/indicados nas planilhas estão coerentes e correspondem ao disposto em lei, com auxílio técnico expresso nos autos.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

21. Por fim, importante atentar ao fato de que a cláusula que assegura a equação econômica financeira protege ambos os lados (contratante e contratado). Ainda que sirva mais à proteção do contratado, nada impede que a Administração exija a recomposição quando for necessário.

III – DA POSSIBILIDADE DE SE REEQUILIBRAR OS PREÇOS CONSTANTES NO CONTRATO.

22. Frente aos esclarecimentos expostos acima, quanto aos requisitos que devem ser obedecidos para que se torne possível o reequilíbrio financeiro de um contrato, verifica-se que os argumentos e fundamentações guarneceados no pedido da empresa COSTA & PAES são coerentes e estão alinhados às normativas permissoras para o reequilíbrio contratual.

23. Como já visto anteriormente, a possibilidade de quebra do equilíbrio econômico/financeiro contratual, a Lei nº 8.666/93 criou mecanismos para o reajuste dos preços pactuados entre a administração pública e pessoas jurídicas ou físicas, a fim de garantir a equidade nas avenças por ela efetivadas, conforme se infere do já mencionado art. 65, inc. II, “d”.

24. Trata-se da aplicação da teoria da imprevisão, em que se permite o restabelecimento da equação econômica do contrato inicialmente entabulado entre as partes, nos casos em que sobrevierem fatos imprevisíveis, ou, mesmo que previsíveis, mas de efeitos incalculáveis; que representem um caso fortuito ou de força maior (como uma greve que impeça a fabricação do produto ou até mesmo uma enchente) ou por conta de um fato do príncipe que ocorre quando, por exemplo, um novo tributo é criado. Ou seja, um fato fora da normalidade ordinariamente esperada pelos contratantes, que afeta, sobremaneira, a relação contratual.

25. Pelo que se infere dos autos, a empresa justifica sua solicitação, alegando que houve aumentos sucessivos nos valores de publicações oficiais tanto de parte do Governo Federal, quanto do Estadual, o que comprova através da Portaria IN/SG/PR Nº 110 de 2022, Portaria Nº 056 de 2021, Portaria Nº 0148 de 2022 e Portaria Nº 018 de 2023, por isso, os preços do custo de uma publicação na imprensa hoje, nem de longe, se aproxima dos valores atualmente contratados com essa Administração Pública.

26. Argumenta ainda, que nem mesmo a concessão de um reajuste (o qual já é previsto em contrato) seria suficiente para reequilibrar a equação financeira do contrato em detrimento das alterações promovidas pelo Governo do Estado e pela União, pelo que, mesmo se fosse concedido um reajuste com base no índice contratual a empresa continuaria em total desvantagem, o que fica clarividente através da planilha de cálculos apresentada.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

27. Para a legítima comprovação da situação de desequilíbrio, é necessário recorrer às notícias da mídia, a pareceres de especialistas no setor de impacto, apresentação de uma composição de custos, despesas, lucro, cotações de preços, além de outros documentos ou fontes que permitam a comparação da situação habitual com a excepcional, e mais, que os mesmos sejam compatíveis com a situação. **Ressaltando-se ainda, que o reequilíbrio é apenas para recompor as condições iniciais do contrato, e não para corrigir erros de uma proposta mal formulada.**

28. Nesta seara, em análise dos documentos comprobatórios encaminhados junto do pedido da empresa, é possível verificar que houve um aumento no valor dos itens contratados através do Contrato nº 20210721, considerando o interregno da apresentação da proposta e a data de encaminhamento do pedido de reequilíbrio.

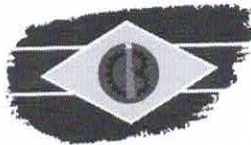
29. Desse modo, do ponto de vista unicamente jurídico, **a concessão do reequilíbrio pela autoridade superior é possível, mas, cabe-nos lembrar de que deve sempre ser a exceção**, e que antes da concessão, devem ser avaliadas todas as possibilidades de reequilibrar a equação sem que haja a necessidade de recorrer a este instituto. **Essencial ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde avalie, por meio do seu setor competente, os documentos apresentados em sentido técnico econômico, para fins de conhecimento acerca do valor pleiteado e demais pressupostos concessivos.**

30. Por último, repete-se, esta Assessoria não possui conhecimento especializado, nem competência legal para avaliar questões técnicas, ou ainda, fidedignidade dos valores de referência calculados nos processos submetidos à análise jurídica. Tais atribuições cabem ao setor técnico da Administração ao qual, neste contexto, cabe sempre certificar-se da observância das premissas ora suscitadas.

III – CONCLUSÃO.

31. Ante o exposto, prestados os esclarecimentos jurídicos solicitados a respeito da legalidade de deferimento do Reequilíbrio Econômico Financeiro de preços contratados, decorrente de aumento no valor dos itens contratados, para fins de subsidiar a Administração em sua atuação, **conclui ser possível a formalização do referido termo aditivo contratual para reequilibrar financeiramente o contrato nº 20210721**, desde que atendida à recomendação aqui explanas.

32. Destaca-se que as análises/recomendações ora realizadas em face do peticionamento da empresa supracitada não vinculam a decisão da autoridade superior, fazendo apenas uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo, fornecendo-lhes subsídios para fazer suas próprias avaliações.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

33. Esta é a opinião da Assessoria Jurídica, s.m.j., que se afigura juridicamente adequada frente aos fatos constantes dos autos.
34. Desta maneira, submete-se o presente parecer jurídico à autoridade superior competente, tudo para sua apreciação e posterior decisão.
35. É o parecer. s.m.j.

Barcarena/PA, 31 de julho de 2023.


NAYARA CAMPOS FONSECA
Advogada OAB/PA nº 21.787
Decreto nº 0167/2021 – GPMB


De acordo: JOSE QUINTINO DE CASTRO LEÃO JUNIOR
Procurador Geral do Município de Barcarena(PA)
Decreto no. 017/2021-GPMB