



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE BREU BRANCO
PROCURADORIA JURÍDICA



PARECER Nº 134/2023-PROJUR

Ref.: PE-CPL-008/2023-PMBB

Contrato Administrativo nº: 039/2022-PMBB

Processo nº: 2023.0418-03/SEMAP

ASSUNTO: 2º Termo Aditivo Contratual

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

CONSULTA

Consulta-nos a Sra. Secretária Municipal de Administração e Planejamento para parecer jurídico nos termos do parágrafo único do artigo 38 da Lei Federal nº 8.666/93, acerca da solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato Adm. nº 039/2023-PMBB firmado entre o Município de Breu Branco/PA – Prefeitura Municipal e a empresa CBAA – ASFALTOS LTDA, que tem como objeto a aquisição de Emulsão Asfáltica 9RR-2C/RM-1) e Massa Asfáltica Quente (CBUQ), para uso em serviços de tapa buraco em ruas e avenidas da cidade.

É o relatório, passamos a opinar.

PARECER

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou



ESTADO DO PARÁ

MUNICÍPIO DE BREU BRANCO

PROCURADORIA JURÍDICA



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 PE-CPL-008/2021-PMBB, é indispensável ao interesse público, uma vez que possui como escopo a aquisição de produtos alfásticos a serem utilizados no serviço de tapa buraco em ruas e avenidas da cidade a fim de garantir as trafegabilidade dos munícipes.

Quer-se com o presente requerimento o reestabelecimento da condição a quo, que se apresentava no momento da assinatura do Contrato Administrativo nº 039/2022-PMBB, 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 as alíquotas de ICMS sobre os componentes do custo do objeto do contrato, causando aumentos exorbitantes sobre produtos.

Diante disso, necessário se faz a busca pelo equilíbrio financeiro, sobre a Ata de Registro de Preços, bem como, ao presente contrato nº 039/2022-PMBB.

E considerando essa necessidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro contratual por força de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências



ESTADO DO PARÁ

MUNICÍPIO DE BREU BRANCO

PROCURADORIA JURÍDICA



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 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.”

3

Deste modo, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato se justifica nas seguintes ocorrências:

- Fato imprevisível, ou previsível, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do que foi contratado;
- Caso fortuito ou fato do príncipe, que configure álea econômica (probabilidade de perda concomitante da probabilidade de lucro) extraordinária e extracontratual;

Neste vetor, frente às circunstâncias observadas que venham a romper o equilíbrio inicialmente previsto quando da celebração do contrato administrativo, deve a Administração Pública restabelecer as condições iniciais do ajuste, conservando os ônus e os bônus inicialmente previstos.

Todavia, para se ter o direito à recomposição de equilíbrio econômico-financeiro, devem estar presentes os seguintes pressupostos: a) elevação dos encargos do particular; b) ocorrência de evento posterior à apresentação da proposta; c) vínculo de



ESTADO DO PARÁ

MUNICÍPIO DE BREU BRANCO

PROCURADORIA JURÍDICA



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 teoria da imprevisão e da possibilidade de recomposição do equilíbrio contratual em razão de variações cambiais ocorridas devido a oscilações naturais dos fatores de mercado e respectivos impactos na contratação de serviços a serem executadas no exterior no âmbito do Ministério do Turismo”. Sobre o tema, o relator entendeu que a variação do câmbio, para ser considerada um fato apto a ocasionar uma recomposição nos contratos, deve: “a) constituir-se em um fato com consequências incalculáveis, ou seja, cujas consequências não sejam passíveis de previsão pelo gestor médio quando da vinculação contratual; b) ocasionar um rompimento severo na equação econômico-financeira impondo onerosidade excessiva a uma das partes. Para tanto, a variação cambial deve fugir à flutuação cambial típica do regime de câmbio flutuante; e c) não basta que o contrato se torne oneroso, a elevação nos custos deve retardar ou impedir a execução do ajustado, como prevê o art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993”. Mencionou, ainda que, em todos os casos, a recomposição deve estar lastreada em documentação que analise o seu custo global. Entre outros questionamentos, foi apresentado, pelo consulente, o seguinte ponto: “considerando a natureza da Embratur, de não atuar em ambiente competitivo, como poderia o gestor aferir, com a desejável prudência e segurança, a aplicação da teoria da imprevisão?”. Ao final, o Colegiado, anuindo à proposição do relator, conheceu da consulta e respondeu ao consulente, especificamente quanto à aludida questão, que: “9.2.5. cabe ao gestor, agindo com a desejável prudência e segurança, ao aplicar o reequilíbrio econômico-financeiro por meio da recomposição, fazer constar dos autos do processo, análise que demonstre, inequivocamente, os seus pressupostos, de acordo com a teoria da imprevisão, juntamente com análise global dos custos da avença, incluindo todos os insumos relevantes e não somente aqueles sobre os quais tenha havido a incidência da elevação da moeda estrangeira, de forma que reste comprovado que as alterações nos custos estejam acarretando o retardamento ou a inexecução do ajustado na avença, além da comprovação de que, para cada item de serviço ou insumo, a contratada efetivamente contraiu a correspondente obrigação em moeda estrangeira, no exterior, mas recebeu o respectivo pagamento em moeda nacional, no Brasil, tendo sofrido, assim, o efetivo impacto da imprevisível ou inevitável álea econômica pela referida variação cambial”.

(g/n) **GRUPO II – CLASSE VII – Plenário TC 007.615/2015-9** Sumário: representação. Instrução de serviço do dnit sobre critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos em andamento em face do acréscimo dos custos de aquisição de insumos betuminosos. Aumentos de preços anunciados pela Petrobrás no final de 2014. Questionamentos acerca da legalidade da norma em razão de não prever análise dos demais insumos e de outras variáveis do contrato. Conclusão da unidade técnica pela



ESTADO DO PARÁ

MUNICÍPIO DE BREU BRANCO

PROCURADORIA JURÍDICA



impossibilidade de assunção da teoria da imprevisão ante a carência de seus requisitos. Proposta de medida cautelar tendente à suspensão da eficácia do normativo. Oitiva do DNIT. Legalidade. Revisão de preços de itens isolados, nos termos da lei, desde que preenchidos os requisitos da teoria da imprevisão. Possibilidade jurídica. Falta de disciplinamento sobre a obrigatoriedade de se considerar, no exame do caso concreto, o grau de impacto dos aumentos de preços daqueles insumos em função de situações particulares da avença. Procedência parcial. Determinações. (g/n)

Assim, é notório o perfeito enquadramento das necessidades alinhadas no pedido com os elementos de fato que incidem concretamente, *eis que o objeto contratual sofreu um inchaço relevante*, pelo que a adequação intentada encontra guarida. O restabelecimento do equilíbrio contratual é inerente à execução regular do fornecimento pactuado entre a Administração Pública e a empresa Requerente.

Desta forma, restam presentes, *ressalvados os aspectos técnicos-financeiros*, os requisitos condutores do reequilíbrio-financeiro pleiteado pela contratada. Com efeito, das hipóteses elencadas no permissivo da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, temos que o reequilíbrio econômico-financeiro amolda-se à teoria da imprevisão, a qual se dá em razão da “(...) *superveniência de eventos imprevisos de ordem econômica ou que surtem efeitos de natureza econômica, alheio à ação das partes, que repercutem de maneira seriamente gravosa sobre o equilíbrio do contrário*” (Celso Antônio Bandeira de Melo, *Curso de Direito Administrativo*, 11ª Edição, São Paulo: Malheiros: 1999).

Tendo em vista o caso em apreço, com o grande aumento sobre os preços do combustível, 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 consecutórios 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 postos pela empresa, donde se extrairá o percentual de revisão a ser aplicado sobre os preços contratados.**

Nesse ponto, o Setor de Compras do Município de Breu Branco realizou pesquisas mercadológicas com **as demais empresas fornecedoras, a fim de atestar a compatibilidade da atualização/revisão solicitadas ou pedidas, ou seja, para mais ou para menos, o que restou comprovado, conforme exposto nos presentes autos.**

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



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE BREU BRANCO
PROCURADORIA JURÍDICA



que os requisitos mínimos se fazem presentes, 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, esta Procuradoria Jurídica se manifesta, s.m.j., pela possibilidade de concessão do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato Administrativos n.º 039/2022-PMBB, firmado entre o Município de Breu Branco e a empresa CBAA – ASFALTOS LTDA.

É o parecer, s.m.j.

6

Breu Branco/PA, 26 de abril de 2023.

LEONARDO HENRIQUE GALVAN
Procurador Setorial do Município
Portaria n.º 1.569/2021-GP
OAB/PA n.º 32.179