



PREFEITURA DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

PARECER Nº 009/2017/JURÍDICO/SEMED

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED E EMPRESA PROJEÇÃO ENGENHARIA LTDA – EPP.

ASSUNTO: PEDIDO DE REALINHAMENTO DE PREÇO.

AO NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS- SEMED,

Senhora Coordenadora,

EMENTA: Direito Administrativo. Aditivo ao **Contrato Administrativo n.º 162/2014**. Pedido de Realinhamento para manutenção do equilíbrio econômico. Possibilidade jurídica. Recomendações Necessárias. Lei n.º 8.666/1993.

I - RELATÓRIO:

Trata-se de um pedido de realinhamento de preço solicitado pelo Memorando nº 097/2016-ENGENHARIA/SEMED, de 14 de outubro de 2016 reiterado pelo Memorando nº 012/2017, de 20 de janeiro de 2017, relativo ao **Contrato n.º 162/2014-SEMED**, decorrente da **Concorrência Pública nº 001/2014**, pleiteado pela empresa PROJEÇÃO ENGENHARIA LTDA - EPP, para manutenção do equilíbrio econômico financeiro.

O Contrato Administrativo firmado por meio de Concorrência Pública nº 001/2014 tem como objeto “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA HABILITADA PARA CONSTRUÇÃO DE QUADRAS ESCOLARES COBERTAS COM VESTIÁRIO – PADRÃO - FNDE”, na Escola BRIGADEIRO EDUARDO GOMES – AEROPORTO VELHO.

No Requerimento, a empresa faz o pedido de forma genérica de reequilíbrio econômico do contrato, informando que se faz necessário o realinhamento em face de “fatos supervenientes, estranhos à vontade das partes, dentre os quais apontamos sucessivas reduções do ritmo de trabalho por eventos causados por terceiros” bem como não ter sido “possível concluir as obras pelos motivos supervenientes imprevistos e totalmente alheios à vontade da contratada”. A Empresa solicitante também apresentou planilha que foi analisada pela equipe técnica do setor de engenharia, através do parecer técnico nº 108/2016.



PREFEITURA DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

Consta no Parecer Técnico Nº 108/2016, favorável ao realinhamento, que a finalidade da empresa é o reajuste em referência sobre o saldo no contrato, assim informou o Setor de Engenharia: Que “Durante a execução da obra, ocorreram situações alheias à vontade da empresa, que, de fato, acabam por dificultar a sequência normal dos trabalhos (com atraso do cronograma de execução), como a falta de regularidade (demora) no repasse de recurso por parte do FNDE a este município, o que ocasiona, conseqüentemente, **atrasos nos pagamentos ao construtor por parte deste município**. Inclusive, na presente data, ainda está faltando ser pago à empresa contratada os serviços medidos no último boletim de medição emitido (em 05/09/2016), pela falta de repasse do FNDE, cujo desembolso foi solicitado ao FNDE em 08/09/2016. Nesse último Boletim (BM-07), a obra atingiu 86% de sua execução”.

Instruem o presente processo, dentre outros documentos, o Memorando nº 012/2017 referente à reiteração do pedido de Realinhamento de Preço formulado pelo Memorando nº 097/2016-ENGENHARIA/SEMED, de 14 de outubro de 2016; Autorização do Realinhamento de Preço pela Prefeitura Municipal de Santarém, na pessoa do Excelentíssimo Prefeito o Senhor Francisco Nélio Aguiar da Silva, datado de 06 de fevereiro de 2017; Justificativa por parte da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, na pessoa da Secretária a Sra. Marluce Santos Pinho, datado de 06 de fevereiro de 2017; Termo Demonstrativo de Reserva Orçamentária autorizando o Realinhamento de Preço no Valor correspondente a R\$ 55.710,17 (Cinquenta e cinco mil, setecentos e dez reais e dezessete centavos); Cópia do Contrato n.º 162/2014 e seus aditivos de prazo (01, 02, 03 e 04); Requerimento protocolado pela empresa requerendo o ajuste econômico, com base na planilha apresentada; PARECER TÉCNICO Nº 108/2016 do Setor de Engenharia/SEMED; minuta do aditivo de realinhamento.

Com base nos pedidos da empresa e no artigo 40, XI da referida lei, o setor de engenharia apresentou um parecer técnico, apresentando uma nova planilha, manifestando da seguinte forma:

“A empresa contratada para a construção da referida quadra protocolou, nesta Secretaria, em 01/04/2016, o Ofício nº 013/2016, solicitando Realinhamento de Preços no Contrato em referência, sobre o saldo naquela data, afirmando que “entre a data da apresentação das propostas até a presente data (*data de seu Ofício:01/04/16*), decorreram mais de 12 (Doze) meses, sem que fossem concluídos os serviços contratados por eventos que independeram da vontade do contratado e que, por conseguinte, atingiu substancialmente o equilíbrio econômico do ajuste firmado com este Órgão (*SEMED*)”. A empresa complementa ainda que “Esses fatos, totalmente imprevistos ou previstos, mas de consequências imprevisíveis, tornaram o ajuste exageradamente desproporcional e oneroso ao contratado, provocando um desequilíbrio econômico financeiro insuportável do ajuste, fatos estes de pleno e notório conhecimento do órgão (*SEMED*), o que afasta qualquer culpabilidade das partes pela inexecução dos serviços, mesmo porque aliados a esses fatos ocorreram interferências imprevistas impossíveis de previsão antes da realização do certame e que só surgiram durante a execução das obras”. Anexo ao seu documento, a empresa apresenta sua planilha de realinhamento de preços (no saldo do contrato), aos quais foi aplicado um percentual de aumento de 13,64%. Abaixo apresentamos um quadro mostrando em detalhe o que a empresa solicitou.

| OBRA | VALOR DA OBRA (R\$) | SALDO DO CONTRAT O (R\$) | SOLICITADO PELA CONSTRUTORA PROJEÇÃO | |
|------|---------------------|--------------------------|--------------------------------------|------------------|
| | | | REALINHAMENT O | SALDO REALINHADO |



PREFEITURA DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

| | | | VALOR (R\$) | % | (R\$) |
|--------------------------------------------|------------|------------|-------------|-------|------------|
| QUADRA DA ESCOLA BRIG. EDUARDO GOMES | 613.943,30 | 411.145,19 | 56.080,20 | 13,64 | 467.225,39 |

Após análise do pedido da empresa, temos a informar que: 1. O contrato para execução da obra em questão foi assinado em 27/08/2014, tendo como prazo de vigência 10 (dez) meses, a contar de 01/09/2014 a 30/06/2015, segundo o “item 2.3 da Cláusula II” do Contrato. Ressalta-se aqui que o Contrato vem sendo prorrogado, encontrando-se vigente na presente data. 2. Durante a execução da obra, ocorreram e continuam a ocorrer situações alheias à vontade da empresa, que, de fato, acabam por dificultar a sequência normal dos trabalhos (com atraso no cronograma de execução), como a falta de regularidade (demora) no repasse de recurso por parte do FNDE a este município, o que ocasiona, conseqüentemente, atrasos nos pagamentos ao construtor por parte deste município. Inclusive, na presente data, ainda está faltando ser pago à empresa contratada os serviços medidos no último boletim de medição emitido (em 05/09/2016), pela falta de repasse do FNDE, cujo desembolso foi solicitado ao FNDE em 08/09/2016. Nesse último Boletim (BM-07), a obra atingiu 86% de sua execução. 3. Portanto, com o objetivo de que ocorra o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, este Setor trabalhou na planilha da obra considerando o saldo do último boletim de medição emitido até a data do pedido da empresa (01/04/16), sendo apresentada, em anexo, a proposta de **Planilha com Realinhamento de Preços**, com realinhamento de **13,55 % (treze vírgula cinquenta e cinco por cento)** sobre os preços unitários do saldo da obra; reajuste este baseado no INCC-M-Índice Nacional de Custos da Construção do Mercado, calculado de Julho de 2014 (data de abertura da proposta) a Julho de 2016 (dias atuais). Com isso, o saldo da obra da **Quadra da Escola BRIGADEIRO EDUARDO GOMES**, que até a data do pedido era de **R\$ 411.145,19** (Quatrocentos e onze mil, cento e quarenta e cinco reais e dezenove centavos), passaria a ser de **R\$ 466.855,36** (Quatrocentos e sessenta e seis mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e trinta e seis centavos), o que resulta num aumento de **R\$ 55.710,17** (Cinquenta e cinco mil, setecentos e dez reais e dezessete centavos), valor este a ser realinhado ao contrato. Abaixo apresentamos um quadro mostrando ao que somos favoráveis.

| OBRA | VALOR DA OBRA (R\$) | SALDO DO CONTRAT O (R\$) | PARECER ENGENHARIA/SEMED | | |
|--------------------------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|-------|------------------------|
| | | | REALINHAMENTO | | SALDO REALINHADO (R\$) |
| | | | VALOR (R\$) | % | |
| QUADRA DA ESCOLA BRIG. EDUARDO GOMES | 613.943,30 | 411.145,19 | 55.710,17 | 13,55 | 466.855,36 |

Com relação ao Contrato, o valor global da obra da Quadra passaria de R\$ 613.943,30 para R\$ 669.653,47. Dessa forma, somos favoráveis ao Realinhamento do Contrato no valor de **R\$ 55.710,17 (Cinquenta e cinco mil, setecentos e dez reais e dezessete centavos)**, objetivando o fiel cumprimento das especificações técnicas exigidas e a qualidade dos serviços executados.”.

É o relatório.

Trata-se da verificação dos aspectos jurídicos-formais da proposta da administração para realização de aditivo de realinhamento.



PREFEITURA DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

Passamos a análise.

II- DAS CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação expressa posição opinativa sobre o aditamento em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que analisa dos aspectos de legalidade nos termos da Lei nº 8.666/93, aferição que não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão do administrador, em seu âmbito discricionário.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelo servidor que praticou o ato para justificar os aditivos, até porque tal questão está afeta ao mérito administrativo, sobre o qual somente este tem ingerência.

A análise aduzida neste parecer, obedece aos requisitos legais para a prática do ato em questão, isto é, se o mesmo detém as formalidades prescritas ou não defesas em Lei, para que a contratação tenha validade e eficácia.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas consultivas da Advocacia –Geral da União – AGU, *in verbis*: “O órgão consultivo não deve emitir manifestação conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

Incumbe a esta Procuradoria Jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

III - ANÁLISE JURÍDICA - EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO – REALINHAMENTO DE PREÇO.

Verificamos que o contrato encontra-se em plena vigência, conforme consta no quarto termo aditivo, clausula II, em anexo.

De acordo com a cláusula VIII do Contrato, 8.1- “(...) os preços ajustados permanecerão inalterados pelo prazo de 1 (um) ano, salvo ocorra aumento ou diminuição no objeto contratado, no limite permitido pela Lei nº 8.666/93 com nova redação dada pela Lei nº 8.883/94”.

Diante do exposto, o **parecer técnico da Engenharia manifestou-se favorável ao Realinhamento total do contrato no valor de R\$ 55.710,17**, informando que: “com o objetivo de que ocorra o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, este Setor trabalhou na planilha



PREFEITURA DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

da obra considerando o saldo do último boletim de medição emitido até a data do pedido da empresa (01/04/16), sendo apresentada, em anexo, a proposta de **Planilha com Realinhamento de Preços**, com realinhamento de **13,55 % (treze vírgula cinquenta e cinco por cento)** sobre os preços unitários do saldo da obra; reajuste este baseado no INCC-M—Índice Nacional de Custos da Construção do Mercado, calculado de Julho de 2014 (data de abertura da proposta) a Julho de 2016 (dias atuais). Com isso, o saldo da obra da **Quadra da Escola BRIGADEIRO EDUARDO GOMES**, que até a data do pedido era de **R\$ 411.145,19** (Quatrocentos e onze mil, cento e quarenta e cinco reais e dezenove centavos), passaria a ser de **R\$ 466.855,36** (Quatrocentos e sessenta e seis mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e trinta e seis centavos), o que resulta num aumento de **R\$ 55.710,17** (Cinquenta e cinco mil, setecentos e dez reais e dezessete centavos), valor este a ser realinhado ao contrato”.

Nesse mesmo sentido, ressaltasse que o Termo aditivo de Realinhamento foi autorizado pelo Núcleo de Administração e Finanças – SEMED, conforme extrato do Demonstrativo de Reserva Orçamentária.

DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO:

No que concerne ao equilíbrio econômico - financeiro da relação contratual administrativa, a Constituição Federativa da República do Brasil, conforme artigo 37, inciso XXI, preceitua:

Art.37 (...)

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.

Nesse sentido, compreende-se que o equilíbrio – financeiro entre as partes é considerado componente essencial na efetivação do contrato administrativo, uma vez que o contrato administrativo é um mecanismo que assegura às condições efetivas da proposta, coadunado a segurança de igualdades de condições a todos os concorrentes.

A possibilidade de revisão do contrato também está prevista na Lei nº 8.666/93 de Licitações e Contratos, 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



PREFEITURA DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

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 área econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Ainda pertinente ao tema, interessante colacionar conceitos proferidos por ilustres doutrinadores, vejamos o que pontua Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) o equilíbrio econômico financeiro é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá.

No mesmo diapasão Hely Lopes Meirelles menciona:

O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou ainda equação financeira do contrato administrativo é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto do ajuste. Essa relação encargo-remuneração deve ser mantida durante toda a execução do contrato, a fim de que o contratado não venha a sofrer indevida redução nos lucros normais do empreendimento.

Acerca da mesma matéria, Marçal Justen Filho expõe:

Uma vez verificado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, o particular deve provocar a Administração para adoção das providências adequadas. Inexiste discricionariedade. (...) Deverá examinar-se a situação originária à época da apresentação das propostas e a posterior. Verificar-se-á se a relação original entre encargos e remuneração foi afetada. Em caso positivo, deverá alterar-se a remuneração do contratado proporcionalmente à modificação dos encargos.

(...)

Existe direito do contratado de exigir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se e quando viera a ser rompido. Se os encargos forem ampliados quantitativamente ou tornados mais onerosos qualitativamente, a situação inicial estará modificada. (...) Significa que a administração tem o dever de ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente à majoração dos encargos verificada. Devendo-se restaurar a situação originária, de molde que o particular não arque com encargos mais onerosos e perceba a remuneração originalmente prevista. Ampliado os encargos, deve-se ampliar proporcionalmente a remuneração. A regra foi expressamente consagrada no art. 58, § 2º, a propósito de modificação unilateral do contrato, mas se aplica a qualquer evento que afete a equação econômico-financeira.



PREFEITURA DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

A conservação do equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual é um direito das partes, uma vez que, sempre quando os encargos do contratado forem ampliados ou diminuídos a situação original constante na proposta estará modificada, cabendo o restabelecimento do contrato por meio de aditamento.

A restauração do equilíbrio não deve ser deliberada como ato discricionário da Administração, a este é recomendável que considere alguns tópicos como essenciais para a concessão do reequilíbrio, o ilustre doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes pontua que seja observado os seguintes pontos:

“É recomendável que o administrador considere alguns tópicos como essenciais para a concessão do reequilíbrio: requerimento, demonstração de desequilíbrio, exame econômico das planilhas, análise jurídica do pleito, avaliação do preço reequilibrado e da proposta mais vantajosa, dotação orçamentária, decisão e periodicidade”.

Assim sendo, o contrato administrativo pode ser alterado por acordo entre as partes desde que a alteração seja acompanhada com as suas devidas justificativas, conforme o artigo 65 da lei das licitações e dos contratos observando a **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.**

CONCLUSÃO:

Assim, diante das razões supra, e considerando a necessidade de conclusão da obra em análise para que possa ser entregue a sociedade que usufruirá de mais um benefício, considerando que existe lastro financeiro para arcar com os valores pleiteados (vide termo de reserva orçamentária), considerando o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, esta Procuradoria Jurídica, entende que é possível o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, para continuidade das obras, **desde que** observadas às recomendações acima e cumpridas e demais formalidades legais relativas à publicação dos atos, conforme disciplina a Lei de Licitações, além do que a Administração deve atentar para os procedimentos operacionais do reequilíbrio de preços, sendo os seguintes passos:

- a) Necessidade da existência de um documento devidamente protocolado pelo contratado com todos os dados do processo, justificando a necessidade do reequilíbrio e comprovando para a Administração a necessidade de recomposição de preços quanto ao valor de determinado bem ou serviço, conforme foi apresentando no requerimento protocolado pela parte interessada;
- b) apresentação pelo contratado de uma planilha de custos, em que a mesma deverá ser idêntica à apresentada na licitação para que a Administração tenha condições de analisar o pedido da empresa, presente no processo;



PREFEITURA DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

- c) Feita a juntada da documentação aos autos do processo, deve ser levado à autoridade competente (a mesma que assinou o contrato), visando o deferimento (ou indeferimento), com a devida justificção;
- d) se **deferida a solicitação, a Administração deverá providenciar oficial a empresa para informar se concorda com os cálculos da engenharia e após aquiescência deverá encaminhar para elaboração do termo aditivo** ao contrato, recompondo os preços em questão e deverá providenciar a convocação do contratado para assiná-lo; se indeferida, a Administração deverá notificar o contratado expondo os motivos determinantes;
- e) por fim, se concedido o realinhamento de preços, o setor de licitações e contratos deverá **verificar com o setor de contabilidade e ou financeiro se há possibilidade da elaboração de um empenho complementar, caso haja necessidade.**

Após os ajustes financeiros, deve a administração juntar lastro e reservar orçamentária indispensável para cobrir a despesa além da autorização expressa do ordenador de despesa e em seguida encaminhar os autos à CPL para elaboração do referido aditivo sem alteração das demais cláusulas do contrato.

Estes são os termos a qual submeto a deliberação superior.

É o Parecer/SEMED,

Salvo Melhor Juízo

Santarém/PA, 07 de março de 2017.

DANILO MACHADO AGUIAR
Procurador Jurídico do Município
OAB/PA 12.627 – Dec.282/2017