



PARECER JURÍDICO

Procedência: **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**, através do Ofício nº 046/2021.

Interessado: **AMAZON CAD CONSTRUTORA EIRELI – 14.328.106/0001-23.**

Objeto: **SOLICITAÇÃO DE REALINHAMENTO DE PREÇOS DO CONTRATO Nº 116/2020.**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. POSSIBILIDADE DE REALINHAMENTO/REACTUAÇÃO CONTRATUAL.

I. DO CONTEÚDO DA CONSULTA

Consulta formulada através do Ofício nº 046/2021 da Comissão Permanente de Licitação, para esta Procuradoria proceder conforme a legislação vigente acerca da possibilidade de repactuação de preços.

É o que basta relatar.

Passo a opinar.

II. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

O art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93 prevê que o processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entres outros documentos, com “pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade”. O parágrafo único desse mesmo dispositivo estabelece, ainda, que “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.

A necessidade de análise jurídica nos procedimentos administrativos licitatórios está prevista ainda nas Resoluções nº 11.535/2014 e nº 11.832/2015, alteradas pelas Resoluções nº 29/2017 e nº 43/2017 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

III. DA ANÁLISE DO PROCESSO

III.1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada através do Ofício nº 046/2021 da CPL, para esta Procuradoria proceder conforme a legislação vigente os procedimentos necessários à possibilidade de repactuação de preços do contrato administrativo nº 116/2020, que tem como objeto



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



recapeamento asfáltico, pavimentação asfáltica e recomposição de pavimentação (operação tapa buraco).

Através do Ofício nº 105/2021 a Secretaria Municipal de Obras informa que “os insumos utilizados para a elaboração do CBUQ ter sofrido um aumento considerado”. Apresentou: orçamento do realinhamento – utilizado para cálculos a Planilha SINAP; composição de custos unitários do realinhamento; solicitação de realinhamento da Empresa AmazonCad; Nota Fiscal nº 21597; Nota Fiscal nº 23081; Proposta de Compra com Preços Atualizados; Certidões Negativas da Empresa.

A Empresa AMAZON CAD CONSTRUTORA EIRELI – 14.328.106/0001-23, através do Ofício nº 007/2021, informa em seu requerimento de readequação que:

“...devido ao aumento considerável dos preços dos insumos conforme demonstrado no quadro comparativo em anexo, é necessário o realinhamento na planilha para garantir a viabilidade e o justo pagamento da obra.”

A empresa encaminhou os documentos apontados pela SEMOB, considerando suficientes para configurar que está havendo injusto prejuízo em sua operação, em virtude dos inesperados aumentos nos insumos.

Ressalte-se que a planilha SINAP sofreu atualização em janeiro de 2021, sendo que o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) é a ferramenta pela qual a Administração Pública Federal (ou demais Administrações que estejam manuseando verba federal) define os valores dos insumos e serviços necessários às obras e serviços de engenharia.

III.2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA, DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL

O contrato administrativo, como qualquer outro, é celebrado com a finalidade de manter as condições econômico-financeiras existentes no momento da celebração e segundo os objetivos que cada uma das partes busca auferir da avença. São essas condições e finalidades que motivam as partes à realização do negócio, ou seja, o Poder Público que deseja a obra, o bem ou serviço sob a égide de certas estipulações que imprime unilateralmente e o particular que se dispõe a satisfazer-lhe o desejado observando essas estipulações, mediante o recebimento de um preço que se lhe propicia, segundo as condições econômicas do mercado naquele momento.

O equilíbrio econômico-financeiro é a relação de igualdade estabelecida pelas partes no momento da celebração do ajuste. Enquanto uma se obriga a cumprir determinadas obrigações, a outra tem o dever de assegurar a compensação financeira pelo cumprimento das obrigações.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 216):

“Equação econômico-financeira do contrato é a relação de adequação entre o objeto e o preço, que deve estar presente no momento em que se firma o ajuste. Quando é celebrado



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



qualquer contrato, inclusive o administrativo, as partes se colocam diante de uma linha de equilíbrio que liga a atividade contratada ao encargo financeiro correspondente. Mesmo podendo haver certa variação nessa linha, o certo é que no contrato é necessária a referida relação de adequação. Sem ela, pode dizer-se, sequer haveria interesse dos contratantes no que se refere ao objeto do ajuste."

Veja-se que a própria Constituição Federal prestigia a necessidade da manutenção da equação financeira dos contratos:

"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."

Na mesma linha, cabe citar os arts. 55 e 65, d, da Lei n. 8.666/93:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
(...).

II - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

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

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.

De fato, é natural essa previsão legislativa, eis que a economia do País oscila constantemente, não sendo justo os contratantes arcarem com esse custo derivado de situação que lhe é alheia. Assim, essa possibilidade de reequilíbrio nada mais é do que a manutenção da equação financeira do contrato administrativo, prevista tanto na Carta Magna quanto na Lei de Licitações e Contratos.

A tutela da equação econômico-financeira deriva, ainda, de outros princípios constitucionais como o da isonomia e da indisponibilidade dos interesses fundamentais.

Sobre o assunto, tem-se o conceito elaborado pelo ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles (LOPES MEIRELLES, Hely. Licitação e Contrato Administrativo, 11ª ed, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, São Paulo: Malheiros, 1996, p.165):

"O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico do contrato administrativo, também denominado equação econômica ou equação financeira, é a relação que as partes estabelecem inicialmente, no ajuste, entre os encargos do contrato e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento. Em última análise, é a correlação entre objeto do contrato e sua remuneração, originariamente prevista e fixada pelas partes



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



em números absolutos ou em escala móvel. Essa correlação deve ser conservada durante toda a execução do contrato, mesmo que alteradas as cláusulas regulamentares da prestação ajustada, a fim de que se mantenha a equação financeira ou, por outras palavras, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (Lei 8.666/93, art. 65, II, "d", e § 6º)."

Cabe, também, transcrição de Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 887):

"O equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo significa a relação (de fato) existente entre o conjunto dos encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente.

O equilíbrio econômico-financeiro abrange todos os encargos impostos à parte, ainda quando não se configurem como "deveres jurídicos" propriamente ditos. São relevantes os prazos de início, execução, recebimento provisório e definitivo previstos no ato convocatório; os processos tecnológicos a serem aplicados; as matérias-primas a serem utilizadas; as distâncias para entrega dos bens; os prazos para pagamento etc.

O mesmo se passa quanto à remuneração. Todas as circunstâncias atinentes à remuneração são relevantes, tais como prazos e forma de pagamento. Não se considera apenas o valor que o contratante receberá, mas também as épocas previstas para sua liquidação.

É possível (à semelhança de um balanço contábil) figurar os encargos como contrabalançados pela remuneração. Por isso se alude a "equilíbrio". Os encargos equivalem à remuneração, na acepção de que se assegura que aquela plêiade de encargos corresponderá precisamente à remuneração prevista. Pode-se afirmar, em outra figuração, que os encargos são matematicamente iguais às vantagens. Daí a utilização da expressão "equação econômico-financeira".

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de um contrato, também chamada de revisão ou recomposição de preços, é tratada no art. 65, II, d e § 6º da Lei n. 8.666/93. Dessa forma, na hipótese de acontecerem fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do contrato, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, é necessária a revisão para manter o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste que as partes fizeram inicialmente. Em outras palavras, a revisão tem lugar quando o desequilíbrio contratual decorre de álea econômica extraordinária e extracontratual.

Em resumo, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é necessária quando presentes as situações abaixo elencadas:

- (a) majoração decorrente do uso do poder unilateral de que dispõe a Administração de modificar algumas cláusulas contratuais. De fato, o art. 65, § 6º, da Lei n. 8.666/93 estabelece: "§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial";
- (b) alteração ocorrida por fato do príncipe, que é toda determinação estatal que impeça ou onere sobremaneira um contrato.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



O fato do príncipe só tem aplicação quando o ato for gerado na mesma esfera em que o contrato foi celebrado. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 645.)

“O fato do príncipe não se confunde com aquilo que alguns autores denominam de “fato da Administração”, exemplificando com hipóteses em que o Poder Público não libera na ocasião devida o local da obra ou serviço, não providencia as desapropriações necessárias ou atrasa demasiadamente os pagamentos.”

- (c) agravos econômicos advindos de fatos imprevisíveis produzidos por forças alheias à vontade dos contratantes. É a teoria da imprevisão (rebus sic stantibus). Aqui se incluem também o caso fortuito ou força maior. Cite-se, como exemplos, a acentuada elevação de preços oriunda de desequilíbrios econômicos, greves, invasões, rebeliões etc.
- (d) majoração decorrente de situações imprevistas. Seriam fatos materiais, incidentes técnicos que aumentam o encargo ou impedem a execução contratual. Um exemplo seria a execução de determinada obra pública em que o particular contratado, ao escavar o solo, se depara com um lençol d'água que ninguém suspeitava que estivesse ali.
- (e) modificação originada em fato da Administração, que configura toda ação ou omissão do Poder Público que agrava, impede ou retarda a execução de determinado contrato. O art. 78, XIII a XVI, elenca algumas hipóteses de fato da Administração.

Neste ponto, fundamental diferenciar a revisão/recomposição de preços do reajuste em sentido estrito e da repactuação.

Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª Ed. São Paulo: Dialética, 2005, p.536-559.) leciona acerca das figuras da revisão, reajuste e repactuação:

“Todas têm o mesmo fundamento, não obstante possuam natureza jurídica distinta, derivam dos princípios constitucionais da intangibilidade da equação econômico-financeira, isonomia, da tutela e da indisponibilidade dos interesses fundamentais, e ainda, do princípio geral do direito do não enriquecimento ilícito ou sem causa.”

Como foi visto, a revisão é tratada no art. 65, II, d, e § 6º da Lei n. 8.666/93 e se trata de instituto cuja aplicação independe de previsão no edital ou no contrato, ou, ainda, de periodicidade mínima para ser implementada.

Diante de todo o exposto, na avaliação do critério de alta relevância e de pertinência, a Administração terá que verificar através de seu Departamento de Compras, a correção da variação



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL



dos valores apresentados pela empresa, através de realização de pesquisa de preços própria para aferição e comprovação dos valores ofertados, bem como se eles estão auferidos nos valores e no percentual adequado.

IV. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica Municipal manifesta-se **FAVORÁVEL** ao realinhamento/repectuação de valores contratuais, haja vista que a empresa organizou planilha de realinhamento demonstrando o aumento em cada item contratado, bem como as notas fiscais dentro do prazo de assinatura efetiva do contrato.

Outrossim, visando a manutenção da equidade, bem como evitar o enriquecimento sem causa por ambas as partes, solicito adicionalmente que o Secretário Municipal de Obras informe justificadamente qual o percentual de repactuação que deve ser viabilizado.

Eis o parecer, salvo melhor juízo¹.

Viseu/PA, 26 de fevereiro de 2021.

Assinado de forma digital por
BRUNO FRANCISCO CARDOSO
Dados: 2021.02.26 09:28:23 -03'00'
BRUNO FRANCISCO CARDOSO
Procurador Jurídico Municipal
OAB/PA nº 26.329
Decreto nº 007/2021

¹ (MS 24631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 3101- 2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)