



Estado do Pará
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município

PARECER JURÍDICO

ORGÃO SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS VIAÇÃO E INFRAESTRUTURA.

INTERESSADO (A): CONSTRUTORA SANTA FÉ LTDA.

PROCEDIMENTO: TOMADA DE PREÇOS Nº 2/2022 - 014- PMVX.

CONTRATO: Nº 20230108.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA: CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEI 8.666/93 e 14.133/21.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA DE SERVIÇOS CONTINUOS. PREGÃO. SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS VIAÇÃO E INFRAESTRUTURA. POSSIBILIDADE. LEGISLAÇÃO CONSULTADA: CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEI 8.666/93 E 14.133/21.

I. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Trata-se de solicitação encaminhada pela Secretaria Municipal de Obras Viação e Infraestrutura, na qual requer análise jurídica quanto à possibilidade de prorrogação de vigência em mais 150 (cento e cinquenta) dias, e o reequilíbrio econômico financeiro, para o contrato nº20230108, oriundo da Tomada de Preços nº 2/2022-014-PMVX.

Foram carreados aos autos o ofício nº 314/2024 – SEINFRA, solicitando e justificando a prorrogação de vigência em mais 150 (cento e cinquenta) dias, bem como, o reequilíbrio econômico financeiro, solicitação para o reequilíbrio econômico financeiro solicitado pela empresa contratada, cópia do extrato do contrato, concordância da empresa e as certidões de regularidades fiscais e trabalhistas da empresa, termo de autuação, Decreto nº 005/2024 de nomeação da Comissão de Contratação, manifestação contábil quanto a disponibilidade orçamentária. Não consta nos autos entregue a esta assessoria, a minuta do termo aditivo.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, cabendo a esta assessoria, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência.



Estado do Pará
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município

Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar acerca da matéria, verbis: "EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. – Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, 'Curso de Direito Administrativo', Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido." ("DJ"31.10.2003).

Do exposto, constata-se que os pareceres jurídicos são atos administrativos meramente enunciativos, constituindo uma opinião que não cria nem extingue direitos, sendo um "expediente" praticado pela assessoria jurídica de enquadramento dos fatos sob o prisma legal de sua ótica, dentro de uma certa coerência.

III. DA PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA

Adiante. O pedido foi instruído com a solicitação e justificativa da Secretaria fundamentando o pedido para o aditivo de prorrogação de prazo de vigência contratual e o reequilíbrio econômico financeiro.

No que refere-se a prestação de serviços contínuo, A Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, por sua vez, autoriza e define a contratação desses serviços, in verbis:

"Art. 6º Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97".





Estado do Pará
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município

“SERVIÇOS CONTINUADOS são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente...”

Inicialmente, é válido destacarmos, o que preconiza o **art. 190 da Lei 14.133/21**: “o contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada”.

Observado o que dispõe no artigo acima mencionado, conforme consta nos autos do processo, o contrato foi assinado no dia 15 de março de 2023, neste caso, o mesmo continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na Lei 8.666/93.

No caso em tela, verifica-se que a possibilidade da solicitação ora formulada se encontra consubstanciada no artigo 57, II, § 2º da Lei 8.666/93 que assim determina:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

(...)

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato. “

IV. DO EQUILIBRIO ECONOMICO FINANCEIRO

A questão afeta ao equilíbrio econômico - financeiro do contrato administrativo está previsto na Constituição da República, conforme depara-se no inciso XXI, do art. 37:

“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



Estado do Pará
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município

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.”

Abstrai-se do referido dispositivo que o equilíbrio da equação econômico- financeiro é considerado elemento essencial do contrato administrativo, por ser mecanismo apto a manter as condições efetivas da proposta, constitucionalmente garantido ao particular contratado quando ocorrer risco de prejuízo por eventos futuros, incertos e excepcionais. Portanto trata-se de uma característica essencial do contrato administrativo reconhecida pela própria Constituição no art. 37, inciso XXI (“mantidas as condições efetivas da proposta”), não podendo ser elidida quando o caso atender ao exigido pela lei.

A possibilidade de revisão do contrato também está prevista na Lei de Licitações e Contratos, veja-se:

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

(...)

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial. (grifos nossos)

No que pertine ao tema, interessante colacionar conceitos proferidos por ilustres doutrinadores. Celso Antônio Bandeira de Mello, assim assevera:



Estado do Pará
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município

“... 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.”



Estado do Pará
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município

Registra-se, outrossim, **julgado do Tribunal de Contas da União** pertinente ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

“Equilíbrio econômico-financeiro. Contrato. Teoria da Imprevisão. Alteração Contratual. A ocorrência de variáveis que tornam excessivamente onerosos os encargos do contratado, quando claramente demonstradas, autorizam a alteração do contrato, visando ao restabelecimento inicial do equilíbrio econômico financeiro, com fundamento na teoria da imprevisão, acolhida pelo Decreto-Lei 2.300/86 e pela atual Lei n.º 8.666/93. (TCU, TC-500.125/92-9, Min. Bento José Bugarin, 27/10/94, BDA n.º 12/96, Dez/96, p. 834).”

O equilíbrio econômico financeiro é a relação que se estabelece entre o conjunto de encargos impostos ao particular (entrega, recebimento provisório, recebimento definitivo, tecnologia, pessoal, frete, encargos fiscais, etc.) e a remuneração pelo objeto contratado, devendo ser mantido durante toda execução contratual, o percentual de lucro ou perda definido pelo licitante, quando da apresentação de sua proposta na licitação.

Importante esclarecer que, para que exista o direito ao restabelecimento de referido equilíbrio, faz-se necessário que ocorra **algum fato, posterior à proposta, que venha a agravar qualquer uma das partes contratantes**, nos exatos termos do art. 65 da Lei de Licitações e Contratos. Neste sentido, a proposta inexequível não seria razão para ocorrer à promoção do restabelecimento, da mesma maneira, não poderá dar ensejo ao restabelecimento, à omissão de encargos incidentes sobre o objeto contratado, quando da proposta.

A manutenção 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.

O restabelecimento do equilíbrio não é revelado como ato discricionário da Administração, esta somente poderá recusar-lhe deferimento diante de uma das seguintes situações: **A) ausência de elevação dos encargos; B) ocorrência do evento anterior à formulação da proposta; C) ausência de nexos causal entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos; D) culpa do contratado pela majoração de seus encargos.**

Cumpra-se ainda que, a ausência de previsão contratual ou editalícia não prejudica a aplicação do restabelecimento do equilíbrio, pois sua origem não é contratual, e sim constitucional.



Estado do Pará
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município



Outro ponto a ser abordado é que o reequilíbrio somente ocorrerá a partir da solicitação de uma das partes contratuais, conforme preconiza Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“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”.

Dessarte, o contrato administrativo pode ser alterado, por acordo entre as partes, para restabelecer equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, somente no caso de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, conhecida como “teoria da imprevisão”. Neste sentido, torna-se prudente a conceituação desta teoria, na visão de Fernanda Marinela:

“...consiste no reconhecimento de que eventos novos, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputados, alteram o equilíbrio econômico-financeiro refletindo na economia ou na execução do contrato, autorizam sua revisão para ajustá-lo à situação superveniente, equilibrando novamente a relação contratual. Portanto a ocorrência deve ser superveniente, imprevista (porque as partes não imaginaram), imprevisível (porque ninguém no lugar delas conseguiria imaginar – algo impensável) e que onera demais o contrato para uma das partes, exigindo-se a recomposição. São hipóteses de teoria da imprevisão: a) força maior e caso fortuito (...); b) fato do príncipe (...); c) fato da administração...”.

Ressalte-se que a alínea “d”, inciso II do art. 65 da Lei Federal nº. 8.666/93, não menciona nenhum prazo, o que nos leva ao entendimento de que em qualquer momento pode ser restabelecido pelas partes o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, desde que o caso se enquadre nos dispositivos legais.

Segundo a Lei de Licitações e Contratos, os contratos administrativos poderão ser alterados, com as devidas justificativas, por acordo entre as partes, 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. (art. 124, II, “d”).



Estado do Pará
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município



Assim, a Nova Lei de Licitações é clara, no tocante às possibilidades de reequilíbrio econômico-financeiro.

O Acórdão 1705/2023 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), tratou do assunto:

“Contrato Administrativo. Equilíbrio econômico-financeiro. Preço. Atraso. Execução de obras e serviços. Requisito. Reajuste de preços.

É irregular alteração na equação econômico-financeira do contrato somente em razão de atrasos na obra, com redução do desconto oferecido na licitação, pois a preservação do valor monetário do preço ofertado é assegurada pela cláusula de reajuste anual. A alteração do preço do objeto contratado depende da demonstração de alguma das hipóteses que autorizam o reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste (art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993). (ACÓRDÃO 1705/2023 – PLENÁRIO – Relator: MARCOS BEMQUERER – Processo: 007.180/2012-8 – Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) – Data da sessão: 16/08/2023 – Número da ata: 34/2023 – Plenário).”

Pode-se constatar que o pedido de revisão de preços posterior, sem a manutenção do desconto inicialmente ofertado gera um desequilíbrio econômico no contrato em favor da Administração e faz com que ela perca a vantagem financeira obtida no certame.

Noutro ponto, o atraso na execução da obra pode ensejar o reajuste anual, conforme cláusula específica do contrato e conforme as hipóteses do artigo 135 da Lei de Licitações.

Assim, os reajustes são devidos em contratos com duração superior a um ano para reestabelecer a remuneração correta em função do processo inflacionário, ao passo que o **reequilíbrio só pode ser usado em caso de fatos supervenientes à assinatura do contrato capazes de comprometer o reequilíbrio econômico-financeiro.**

V – DO REAJUSTE

Quanto ao reajuste dos preços praticados no contrato administrativo é



Estado do Pará
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município

convencionado entre os contratantes no propósito de evitar que venha a romper-se o equilíbrio financeiro do ajuste em razão da elevação dos custos decorrentes da mão-de-obra ou de insumos utilizados no contrato.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, “o reajustamento contratual de preços e de tarifas é medida convencionada entre as partes contratantes para evitar que, em razão das elevações do mercado, da desvalorização da moeda ou do aumento geral de salários no período de execução do contrato administrativo, venha a romper-se o equilíbrio financeiro do ajuste”.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que “pela cláusula de reajuste, o contratante particular e o Poder Público adotam no próprio contrato o pressuposto rebus sic stantibus quanto aos valores dos preços em função de alterações subsequentes. É dizer: pretendem acautelar os riscos derivados das altas que, nos tempos atuais, assumem caráter de normalidade”. Portanto, fica explícito no ajuste a propósito de garantir com previdência a equação econômico-financeira, na medida em que se renega a imutabilidade de um valor fixo e acolhe, como um dado interno a própria avença, a atualização do preço.

Vale destacar que o reajuste é instituto diverso da revisão contratual prevista no art. 65 da Lei 8.666/93. A revisão decorre de fatos imprevisíveis, caso de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou álea econômica extraordinária. O reajuste objetiva recompor os preços praticados no contrato em razão de fatos plenamente previsíveis no momento da contratação, diante da realidade existente.

O Tribunal de Contas da União já decidiu que;

“... o estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93 – acórdão 2.804/2010 – Plenário”. (TCU, Acórdão nº 2.205/2016, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, DOU de 01.09.2016).

Na lei 8.666, de 1993, o reajuste dos contratos administrativos, e a admissão da adoção de índice específico ou setorial, tem previsão nos artigos 40, XI, e 55 de teor seguinte:

“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:



Estado do Pará
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela.

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

(...)

III - 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;"

Analisando o procedimento realizado, verifica-se que o requerimento formulado se restringe a prorrogação de prazo e o reequilíbrio econômico financeiro, opina-se que seja juntado aos autos os requisitos previstos na lei para reequilíbrio econômico, ou a análise quanto a possibilidade de reajuste.

VI. DA CONCLUSÃO

Assim, observado o prazo de vigência contratual, bem como todo o arcabouço documental e a justificativa apresentada, somente opinamos pela possibilidade de realização do aditivo requerido desde que, observados e alcançados os pontos levantados nesta manifestação jurídica e na legislação.

Sugiro a remessa dos autos ao setor competente para conhecimento e adoção das providências exaradas nesta manifestação jurídica, em especial proceder o capeamento e numeração das folhas do processo administrativo.

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

Derradeiramente, anoto que está o presente processo condicionado à apreciação e autorização da autoridade superior.



Estado do Pará
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Vitória do Xingu-PA, 13 de março de 2024.

PAULO VINICIU SANTOS MEDEIROS
Assessor Jurídico do Município
30.994 - OAB/PA