

**PARECER JURÍDICO**

**CONSULENTE:** O Secretário de Governo do Município de Chã Grande/PE.

**CONSULTA:** Questiona acerca da possibilidade legal sobre o reequilíbrio econômico-financeiro na Ata de Registro de Preços, referente ao Processo Licitatório nº 024/2022, Pregão Eletrônico nº 002/2022.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI 8.666/93 E POSTERIORES ALTERAÇÕES. PEDIDO ESTABELECIMENTO DO EQUILÍBRIO-ECONÔMICO-FINANCEIRO CONTRATUAL. ART. 65, INC. II, ALÍNEA "D" LEI 8.666/93. IMPROCEDENTE O PEDIDO.

Emerge o presente parecer solicitado pelo Secretário de Governo do Município de Chã Grande/PE, sobre o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro na ata de registro de preços, pela empresa GYNLED INDUSTRIA E COMÉRCIO LTDA, CNPJ Nº 29.613.043/0001-24, vencedora no Processo Licitatório nº 024/2022, Pregão Eletrônico nº 002/2022.

Depreende-se na solicitação da Empresa GYNLED INDUSTRIA E COMÉRCIO LTDA, CNPJ Nº 29.613.043/0001-24, que houve um aumento nos preços pactuados na ata de registro de preços, que foi licitado e vencido pela Requerente no Pregão Eletrônico supramencionado.

Destarte, emitimos o presente parecer, ressaltando sempre que o exame dos motivos determinantes do ato em análise cabe ao Ordenador de Despesas, para quem devem os autos ser remetidos, com fins de verificar a oportunidade e conveniência do pedido inicial.

Ressalte-se que os pareceres emitidos por esse Assessor Jurídico são dotados de caráter opinativo, relatando a lei e suas especificações e nada outorgando os atos da autoridade competente, motivo pelo qual serão remetidos os documentos que instruem as consultas formuladas, para chancela.

**RELATADOS OS FATOS. PASSO A OPINAR.**

Primeiramente, destaco competir a este Consultor Jurídico, nos termos do parágrafo único do artigo 38 da Lei Federal 8.666/93, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira. **Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público,** o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

O Poder Público para exercer suas funções precisa prestar exatas contas à coletividade sobre aquilo que administra, assim sendo, a lei vincula que previamente à contratação de um serviço, obra,



compra, dentre outros, deverá ser efetivada uma licitação com finalidade de escolher a melhor oferta para servir a coletividade.

Uma vez realizada a licitação e escolhida a proposta mais vantajosa deverá ser celebrado um contrato, haja vista ser este o instrumento de efetivação do bem público que gera direitos e obrigações entre as partes. É imperioso que sejam observadas e respeitadas em sua íntegra as cláusulas existentes neste.

Contrato administrativo é o instrumento de efetivação do bem público, sinalagmático, gerando direitos e obrigações recíprocas para as partes contratantes, de sorte que se deve primar pela execução do mesmo nos moldes pactuados **A FIM DE EVITAR PREJUÍZO A AMBAS AS PARTES E PARA QUE O MESMO PRODUZA NO SEIO SOCIAL OS EFEITOS DELE ESPERADOS.**

*O contrato administrativo, do lado da Administração, destina-se ao atendimento das necessidades públicas, ao passo que do lado do contratado, o objetivo é o lucro, por meio da remuneração consubstanciada nas cláusulas econômico-financeiras.* Este possui em sua essência cláusulas exorbitantes do direito comum, que são plenamente justificáveis em nome do interesse público, sendo o **equilíbrio financeiro** uma delas que se traduz na relação estabelecida entre particular e administração pública acerca do fornecimento do objeto e equivalente remuneração, que deve ser mantida enquanto durar o contrato.

**Destarte, vislumbramos que o fato ensejador para a existência de uma revisão CONTRATUAL É O PERCEPTÍVEL DESEQUILÍBRIO DO PACTO, FRENTE A UMA ALTERAÇÃO NO MERCADO FINANCEIRO, DE FORMA A AMEAÇAR A JUSTA REMUNERAÇÃO.**

É por demais notório que a manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato administrativo é algo garantido pela Constituição da República do Brasil, que em seu artigo 37, inciso XXI, assim determina:

**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:*

(...)

*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.*

Como forma de assegurar o contratado, de sorte que seja equitativa a remuneração, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos dispõe em seus artigos. 58 e 65, conforme seguinte:

**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.

§ 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 CONTRATO 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;”

**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.**

(...)

**§ 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 acrescentados)

Ao analisarmos as disposições contidas no Decreto Federal de n. 7.892/2013, podemos verificar as seguintes regulamentações:

**Art. 17.** Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea “d” do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

**Art. 18.** Quando o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado.

§ 1º Os fornecedores que não aceitarem reduzir seus preços aos valores praticados pelo mercado serão liberados do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade.

§ 2º A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços aos valores de mercado observará a classificação original.



**Art. 19.** Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e

II - convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

**Parágrafo único** - Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Os dispositivos legais supra transcritos demonstram claramente uma desigualdade nas condições inerentes à Administração Pública e às relativas aos particulares, posto que, quando os fundamentos que implicam na necessidade de reequilíbrio econômico do contrato gerar como consequência a redução dos valores registrados em ata, em favor da Administração Pública, esta poderá convocar o particular para que o mesmo formalize sua anuência quanto aos novos valores e se assim não proceder, verão os demais licitantes que detiveram seus preços registrados serem convocados para manifestarem sua concordância com os novos valores. Ao promover tal procedimento, a Administração Pública realiza - informalmente - um novo certame, pois indiretamente exercerá sobre o particular uma enorme pressão para que o mesmo veja reduzida sua margem de lucro, pois, caso contrário, será dispensado do compromisso conquistado através de um processo licitatório do qual sagrara-se vencedor.

Nenhum problema existiria em tal procedimento se houvesse dita norma garantido o direito de o particular detentor da Ata de Registro de Preço ver majorado os valores registrados sempre que os valores de mercado sofressem elevação em decorrência das causas reguladas na alínea d) do inciso II do artigo 65 da vigente Lei Federal de n. 8.666, de 1994.

Ao contrário, o artigo 19 e seus incisos - do Decreto Federal de nº 7.892/2013 - dispõe que na hipótese dos preços de mercado tornarem-se superiores aos valores registrados em ata, impossibilitando, portanto, o particular de cumprir o compromisso assumido, será o mesmo liberado sem sofrer penalidade se, e somente se, tal comunicação vier a ser apresentada antes da Administração Pública formalizar a solicitação para que o mesmo forneça o produto ou o serviço registrado em ata. Mais adiante, regula que a Administração Pública deverá convocar os demais licitantes que detiveram seus preços registrados para se manifestarem quanto ao fornecimento do serviço ou do produto nas condições detidas na Ata de Registro de Preço. Na hipótese de não obter qualquer licitante que atenda à demanda da Administração Pública em decorrência da majoração inesperada dos valores de mercado, deverá a mesma proceder com nova licitação com o fim de obter a contratação pretendida.

Ora, os dispositivos acima, apesar de dizerem respeito a uma Ata de Registro de Preço e não a um Contrato Administrativo, ferem não apenas a disposição expressamente contida no inciso XXI do artigo 37 da Carta Magna, mas, também, o princípio da Isonomia e da Eficiência Administrativa. Se pode a



Administração Pública reduzir os valores da contratação futura sempre que os preços registrados se tornarem superiores aos constatados no mercado, igual prerrogativa cabe aos particulares quando o inverso ocorrer, posto que a regulação contida na Constituição Federal fora o equilíbrio econômico financeiro do contrato e não a condição imperativa da Administração Pública na relação contratual.

Doutra sorte, a rescisão da Ata de Registro de Preço para a celebração de nova licitação não apenas imporá à Administração Pública elevados custos financeiros até a conclusão do novo certame, mas, também, causará inequívocos prejuízos à Eficiência do serviço público e poderá, ainda, ensejar em uma contratação por valor ainda mais superior aquele que poderia decorrer de um ajuste nos valores registrados junto ao particular.

Diante de tais fundamentos, entendo ser inequívoca não apenas a possibilidade jurídica da Administração Pública proceder com o *Reequilíbrio Econômico Financeiro da Ata de Registro de Preços*, adotando como fundamento a analogia entre tal pretensão e o instituto em questão aplicável ao Contrato Administrativo, mas, também, por ser a Ata de Registro de Preço um instrumento bilateral, na qual não apenas o particular assume o compromisso de contratar, mas, também, a Administração Pública o de respeitar a ordem sequencial dos licitantes registrados e as condições da contratação.

Inexiste, é fato, a obrigatoriedade da contratação, todavia, a legislação vigente atribui ao particular que detenha Ata de Registro de Preço formalizada com a Administração Pública, a prerrogativa, a preferência na contratação pretendida.

Vale, por oportuno, trazer à colação, o entendimento firmado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União acerca dos principais aspectos que envolvem a modificação do contrato para fins de supressão e acréscimo em seu quantitativo inicial:

“É admissível a celebração de **aditivo contratual** que respeite o limite previsto no §1º do art. 65 da Lei n 8.666/1993 e não implique alteração da vantagem obtida na contratação original (XXI do art. 37 da Constituição Federal)”<sup>1</sup>.

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.5. determinar aos responsáveis pela Secretaria de Infra-Estrutura do Estado do Piauí - Seinfra/PI que:

[...]

9.5.6. em contratos envolvendo recursos públicos federais, observem rigorosamente os seguintes comandos da Lei 8.666/93:

---

<sup>1</sup> Acórdão nº 625/2007, Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler.



9.5.6.1. arts. 55, inciso III, 60, parágrafo único, e 65, inciso I, alínea b, de modo que nos aditamentos que impliquem modificação dos quantitativos e/ou inclusão/exclusão de serviços, anexe planilha orçamentária que reflita todas as alterações havidas, fundamentando, assim, as novas condições e o novo valor do contrato, abstendo-se de executar serviços que não estejam devidamente incorporados ao objeto contratado por meio da formalização de termos aditivo<sup>2</sup>”.

“No cumprimento dos limites estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993, o cálculo do percentual de alteração contratual deve ser obtido a partir de comparação dos valores acrescidos/suprimidos com o valor inicialmente contratado, ambos referentes à mesma data<sup>3</sup>”. (grifamos)

No entanto quando da existência e comprovação de fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis retardadores ou impeditivos da execução do ajuste, desde que configure álea econômica extraordinária e extracontratual é imprescindível que seja concedido um realinhamento dos preços, a fim de haja um restabelecimento da equação econômica financeira original do contrato.

A álea econômica extraordinária, que serve como fundamento ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, há de ser entendida como um risco imprevisível, extemporâneo e de excessiva onerosidade e que, sendo insuportável, não se pode exigir que a parte prejudicada arque com suas consequências por um dado período de tempo, sob pena de se concluir que esse fato não decorreu de uma situação de álea econômica extraordinária.

Assim, claramente se percebe que a mudança de valores não se apresenta como um fato simples. Na verdade, trata-se de questão complexa, e extraordinária, envolvida em diversos requisitos legalmente expressos.

É direito do contratado exigir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, caso sua situação inicial seja modificada **substancialmente**, ocasião em que deve a Administração restaurar a situação originária, inexistindo discricionariedade neste ato **se houver o particular demonstrado os pressupostos necessários, que é a efetiva modificação da situação originária. PORÉM É SINGULAR QUE NÃO TENHA O REEQUILÍBRIO O CONDÃO DE AUMENTAR O LUCRO DO PARTICULAR, MAS DE PRESERVAR A PARCELA DE LUCRO PACTUADA INICIALMENTE.**

É de palmar relevância interpor que para efetivarem-se os cálculos decorrentes de um reequilíbrio é fundamental que se tenha provas concretas do percentual a ser acrescido à Proposta de Preços, de forma a não causar prejuízo a Contratante, nem tão pouco enriquecimento indevido.

---

<sup>2</sup> Acórdão nº 948/2007, Plenário. Rel. Min. Valmir Campelo.

<sup>3</sup> Acórdão nº 1.941/2006, Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer.



Ao analisar a Carta de Reequilíbrio de Preços, as notas fiscais apresentada pela Requerente, e ainda a Ata de Registro de Preços constante nos presentes autos, chegamos à conclusão de que não é possível deferir o reequilíbrio pelos seguintes motivos:

- a) A empresa após sagrar-se vencedora do processo foi convocada para assinar a ata de registro de preços, no entanto, até o presente momento não assinou o referido instrumento;
- b) A justificativa da pandemia não é motivo suficiente para ensejar o pedido de reequilíbrio, tendo em vista que a empresa venceu o processo no curso da pandemia, tem ciência que participou de um certame para assinatura de ata de registro de preços por 12 meses;
- c) A empresa para comprovar seu pedido, anexou apenas um orçamento, não sendo documento suficiente para demonstrar a variação do custo do produto entre o momento que sagrou-se vencedora e o aumento atual;

**ASSIM SENDO, NÃO PODERÁ SER CONCEDIDO REALINHAMENTO CONFORME JUSTIFICATIVA ACIMA.**

Por todos os fundamentos apresentados acima, sempre que **sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe**, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual, entendo ser hipótese de se conferir ao particular o direito ao **Reequilíbrio Econômico Financeiro no contrato, o que não se configurou no presente caso**. Insta oportunizar que deve o presente expediente ser encaminhado ao Excelentíssimo Ordenador de Despesas, para análise e decisão final.

É o Parecer, Salvo Melhor Juízo.

Chã Grande, quinta-feira, 28 de abril de 2022.



**PAULO GONÇALVES DE ANDRADE**  
ADVOGADO - OAB/PE Nº 46.362

