



PARERECER DO CONTROLE INTERNO Nº 052/2022/CGI

Cassilândia – MS, 14 de outubro de 2022.

| | |
|--|---|
| INTERESSADO | Secretaria Municipal de Educação. |
| PROCESSO ADMINISTRATIVO | Nº 451/2022 |
| PROCESSO LICITATÓRIO | TOMADA DE PREÇO nº 021/2021 |
| ORDENADOR DE DESPESA | Marcia Martins dos Reis |
| EMENTA | Tomada de Preço. Procedimento Administrativo Homologado e Adjudicado. Solicitado de Reequilíbrio de Preço. |
| VALOR DO PEDIDO DE REEQUILÍBRIO | De R\$ 866.934,81 (oitocentos e sessenta e seis mil e novecentos e trinta e quatro reais e oitenta e um centavos), para R\$ 946.871,54 (novecentos e quarenta e seis mil e oitocentos e setenta e um real e cinquenta e quatro centavos). |

1.0. DO OBJETO

O presente Parecer Técnico avalia o Pedido de Reequilíbrio Econômico- Financeiro solicitado pela **CAMARGO E GOMES ENGENHARIA LTDA**, em 16/09/2022, a qual elenca conforme planilha orçamentária que se tornaram inexequíveis em face da alta atual dos preços de mercado. O acréscimo de valor solicitado refere-se aos **SERVIÇOS** de execução da obra de uma quadra poliesportiva no **CEMEI ROSINELI DA SILVA**, localizada na rua Ceciliano Est. De Souza esquina com a Rua Sebastião M. da Silva, nesta cidade de Cassilândia – MS.

2.0. FUNDAMENTAÇÃO

Ainda que a nova lei de licitações, Lei 14.133/2021, trate da obrigatoriedade da alocação dos riscos, o que certamente diminuirá em muito tais situações, existem situações imprevisíveis, que trazem álea econômica ou administrativa para a administração ou para o contratado. A lei geral nº 8666/1993 que ainda se encontra em vigência e está sendo utilizado pelo nosso Município de Cassilândia - MS, retrata que as licitações e contratos preveem a possibilidade de reajuste contratual em três situações: acréscimo de serviços, reajuste em razão do tempo transcorrido e readequação dos valores com base na teoria da imprevisão. Na primeira situação indicada, haverá um aumento de custo, somente se visto que houve um aumento de serviço no qual não havia sido firmado anteriormente, sendo assim há a mudança de valores, contudo o preço estipulado será baseado ao



valor unitário previsto no contrato inicial, entretanto vale ressaltar que este valor não poderá ultrapassar o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do acordado anteriormente.

No caso do **reajuste em razão do tempo transcorrido**, refere-se ao tempo firmado em contrato, que em certas situações, tem de ser analisados os valores anuais do combinado, visto que poderá a inflação alterar o preço dos produtos e serviços firmados, tendo que ser atualizado **ANUALMENTE**.

A **readequação dos valores com base na teoria da imprevisão**, é um pouco mais complexa, é baseada nos conceitos de situações imprevisíveis e inevitáveis, não tendo que o contratado arcar com as devidas situações. A imprevisibilidade está associada a impossibilidade do sujeito de intervir, não podendo prever a situação. A inevitabilidade consiste no ato de as partes não conseguir impedir que o ato ocorra, mesmo que tendo o conhecimento do aumento do valor.

O **reequilíbrio econômico-financeiro** representa uma alteração contratual derivada de álea extraordinária, isto é, além de representar uma **alteração do negócio jurídico**, não se submete a qualquer prazo ou disciplina contratual prévia, podendo ser requerido, portanto, a qualquer tempo, devendo a Administração Pública restabelecer a equação econômico-financeira.

O Tribunal de Contas da União tem entendido pela inexistência de preclusão lógica para a solicitação do reequilíbrio contratual, portanto o reequilíbrio econômico-financeiro pode se dar a qualquer tempo, consequentemente não há que se falar em periodicidade mínima para o seu reconhecimento e respectiva concessão. com efeito, se decorre de eventos supervenientes imprevisíveis na ocorrência e ou nos efeitos, não faria sentido determinar tempo certo para a sua concessão. Na mesma linha de raciocínio, não pede previsão em edital ou contrato, visto que encontra respaldo na lei e na própria Constituição Federal, sendo devida desde que presentes os pressupostos.

Acrescente-se ainda que o reequilíbrio não é concretizado apenas com o mero requerimento da empresa, nos valores que esta solicita, após confirmação de compatibilidade de mercado. Ele deve ser comprovado e não pode implicar em aumento de itens de composição do custo não afetados. Registre-se que o Município não pode simplesmente aceitar o que a empresa afirma, devendo, pois, ser realizado estudo técnico para comprovar que a empresa efetivamente sofreu prejuízos em razão dessa medida.



Para a recomposição de preços por reequilíbrio econômico-financeiro, os eventos supervenientes a assinatura do ajuste que alteram seu equilíbrio, necessariamente, devem refletir um substancial mudança do conteúdo das obrigações impostas à parte que alega seu desequilíbrio. Caso em tela, não basta a simples alegação da superveniência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, impeditivos de uma execução equilibrada do contrato, faz-se necessário, essencialmente, a demonstração de que tais eventos alteraram substancialmente o conteúdo ou a extensão das prestações impostas ao contratante. É essencial a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato devidamente justificada.

Considera-se necessário, por parte da requerente, a comprovação da causa do desequilíbrio ou ao menos a identificação dos itens da planilha de custos efetivamente impactados para que o reequilíbrio possa ser concedido. Caso bastasse a comprovação de mera variação entre os preços contratuais e os de mercado, não haveria por que a lei especificar taxativamente quais os pressupostos para o reequilíbrio. Do mesmo modo, qualquer variação de preços para baixo também ensejaria o reequilíbrio a favor da Administração, o professor Lucas Rocha Furtado entende que a manutenção do equilíbrio deve se ater estritamente ao que foi previsto em Lei. Vejamos:

"De fato, admitir a aplicação da teoria da imprevisão aos contratos administrativos fora das circunstâncias definidas em lei vale dizer, aceitar a recomposição de preços nos contratos a todo tempo e modo, na hipótese de o contratante apenas demonstrar alterações na relação econômico-financeira, seria negar qualquer sentido ao instituto da licitação e premiar o licitante que, por má fé ou inépcia empresarial, apresentou proposta que, com o tempo, revelou-se antieconômica."

Jessé Torres Pereira Júnior esclarece que "típico fato do príncipe é a criação, alteração ou a extinção de tributos ou de encargos legais, bem assim a instituição de regimes legais. Se o fato ocorrer 1º, após a data da apresentação das propostas pelos licitantes habilitados, e 2º influir sobre os preços contratados (quase sempre para agravá-los, porém há de considerar-se a possibilidade, remota embora, de desonerá-los), a Administração estará obrigada a rever os preços, elevando-os ou reduzindo-os, de acordo com a repercussão advinda do fato do príncipe."



Marçal Justen Filho, em seu livro Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ao tratar do equilíbrio econômico-financeiro, mais especificamente sobre o Parágrafo quinto do artigo 65 da Lei 8.666/1993, assim dispõe:

"No Acórdão 297/2005 - Plenário do TCU, restou decidido que é possível o aditamento contratual com vistas a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial, tanto para mais quanto para menos, quando sobrevir fato tributário, de comprovada repercussão nos preços contratados". Senão vejamos:

A alínea "d" do inciso II do artigo 65 da Lei 8.666/1993, trata da alteração do contrato por acordo entre as partes nos seguintes termos:

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.

A ideia de equilíbrio significa que em um contrato administrativo os encargos do contratado (indicados nas cláusulas regulamentares) equivalem a retribuição (indicada nas cláusulas econômicas) paga pela Administração Pública. Por isso se fala na existência de uma equação: a equação econômico-financeira. É requisito para a aplicação da teoria da imprevisão com o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que o fato seja imprevisível quanto a sua ocorrência ou quanto as suas consequências, estranho a vontade das partes, inevitável e causa de desequilíbrio muito grande no contrato, ou seja, quando algum dos lados da balança se altera, surge um desequilíbrio cuja onerosidade autoriza ações no sentido de se reequilibrar a equação.

Há formas de reequilíbrio econômico-financeiro, também denominado de revisão de preços ou de recomposição de preços. Mostram-se necessárias quando ocorre fato imprevisível, ou previsível, porém de consequências incalculáveis, após a definição dos preços. Os contratos poderão



ser alterados na hipótese de fato do príncipe, de fato da administração, de caso fortuito e de força maior, para restabelecer a relação que as partes estabeleceram inicialmente, de modo a manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial da avença, o fato do príncipe pode se exteriorizar em lei, regulamento ou qualquer outro ato geral do Poder Público que atinja a execução do contrato, como pode provir da própria Administração contratante ou de outra esfera administrativa competente para a adoção da medida governamental.

Se o fato for previsível e de consequências calculáveis, ele é suportável pelo contratado, constituindo álea econômica ordinária. A mesma conclusão, se tratar de fato que o particular pudesse evitar, pois não será justo que a Administração responda pela desídia do contratado. Somente o desequilíbrio muito grande, que torne excessivamente onerosa a execução para o contratado, justifica a aplicação da teoria da imprevisão, pois os pequenos prejuízos, decorrentes de má previsão, constituem álea ordinária não suportável pela Administração. No tocante ao impacto acentuado no contrato, fundado na teoria da imprevisão, a Administração deve ter cautela em verificar a execução dos serviços que utilizem os insumos que sofreram reajustes. O estágio de execução contratual (cronograma físico-financeiro e percentual de medições de insumos) é fator precípua a ser considerado pela Administração na análise do reequilíbrio, demonstrando objetivamente que ocorrências supervenientes tornaram a sua execução excessivamente onerosa.

O reajuste de preços de materiais por si só, ainda que em percentual elevado, não justificaria a revisão contratual por um motivo simples: o particular contratado pode ter adquirido os insumos ou incorrido nas despesas impactadas pelo reajuste antes da ocorrência do evento. Em tal situação, o posterior reajuste acabaria, inclusive, favorecendo o contratado, pois os índices de reajuste contratual supervenientes captariam, em maior ou menor grau, o fato ocorrido. Portanto, essas diretrizes devem ser impreterivelmente observadas pela área técnica, de modo a evitar que a contratada tenha a sua remuneração majorada por índices de reajustes que foram afetados ao menos parcialmente pelo aumento dos insumos, mas que não incorreria em custos adicionais, haja vista a possibilidade de se ter adquirido antes do reajuste.

Além destes aspectos, são motivos que não justificam o reequilíbrio:

- Ausência de elevação dos encargos do particular;
- Ocorrência de evento antes da formulação das propostas;
- Ausência de vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos do contratado;



- Culpa do contratado pela majoração dos seus encargos (o que inclui a previsibilidade da ocorrência do evento).

Deve-se observar, ainda, que o TCU exige a comprovação de onerosidade excessiva para fundamentar o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, o Tribunal de Contas da União já se posicionou sobre o tema: "Devem ser evitados repactuações e reequilíbrios econômico-financeiros do contrato a ser celebrado em discordância com a Planilha de Custos e Formação de Preços, originariamente 'elaborada pela empresa a ser contratada, sob pena de responsabilidade solidária - Acórdão nº 2.100/2000-Plenário."

De acordo com a Revista "Licitações e Contratos" - Orientações e Jurisprudência TCU, 00 ed., p. 812, "o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato será concedido quando for necessário restabelecer a relação econômica que as partes pactuaram inicialmente. Para que POSSA ser autorizado e concedido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a Administração tem que verificar:

- 1) os custos dos itens constantes da proposta contratada, em confronto com a Planilha de custos que deve acompanhar a solicitação de reequilíbrio;
- 2) encaminhar a Administração Pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, devendo o contratado demonstrar quais os itens da Planilha de custos estão economicamente defasados e que estão ocasionando desequilíbrio do contrato;
- 3) Comprovar a ocorrência de fato imprevisível ou previsível, porém, de consequências incalculáveis, que justifique modificações do contrato para mais ou para menos.

Adernais disso, não se pode olvidar que a revisão de preços deve ser antecedida de manifestação do setor técnico responsável pelo contrato, mediante análise circunstanciada do pleito e das planilhas de custos apresentadas pela empresa contratada, de modo a comprovar-se que as justificativas apresentadas procedem e que a nova composição de itens está correta e os preços estão em conformidade com os de mercado e, ainda, que estes continuam vantajosos para a Administração. O reequilíbrio econômico-financeiro que visa a majoração de preços deve ter por base o pleito da empresa contratada, devendo a Administração verificar, item por item a compatibilidade e a veracidade da informação apresentada. Assim, não pode e não deve a Administração Pública conceder reequilíbrio confiando, apenas, nos dados apresentados pelo contratado. Entendendo o fiscal que fora demonstrado, no pedido, a superveniência do fato que, segundo a contratada, teria aumentado os preços dos insumos, modificação no mercado que



caracterizasse aumento nos preços de forma imprevisíveis ou previsíveis, porém INSUPORTÁVEIS pelo contrato remete-se ao gestor do contrato para juntada aos autos de parecer técnico elaborado mediante análise criteriosa das planilhas anexadas a solicitação da contratada, a fim de demonstrar que a administração municipal atesta todas as informações e justificativas constantes no correspondente pedido e em especial atentar-se:

- 1) Aos custos dos itens constantes da proposta contratada, em confronto com a planilha de custos que acompanha a solicitação de reequilíbrio;
- 2) Verifique e informe no processo se na documentação apresentada pela contratada existe comprovação de que os quantitativos de insumos, passíveis de medição durante o período solicitado, tenham sido adquiridos após os aumentos;
- 3) Avalie a planilha de formação de preços apresentada pela contratada e informe se os valores apresentados devem ser aceitos na íntegra pela Administração ou se é necessário retificar alguma informação;
- 4) Informar se ficou demonstrado que o evento apresentado alterou substancialmente o conteúdo ou a extensão das prestações impostas ao contratante, bem como se houve a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato e se a justificativa apresentada é suficiente;
- 5) Deve informar, ainda, se o fato alegado pela contratada provocou grande desequilíbrio ao contrato mediante análise criteriosa das planilhas anexadas a solicitação da contratada.

Destaca-se que a verificação e conferência de cálculo e valores não competem a Procuradoria, mas ao setor técnico competente da Administração, pois não cabe a Procuradoria Geral emitir manifestação conclusiva sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões. A comprovação da existência do fato que comprova o desequilíbrio é de incumbência do interessado. Mas é competência exclusiva da Administração, através do setor técnico/contábil, proceder a análise devida das planilhas reequilibradas que foram apresentadas, em conformidade com o disposto pelas normas vigentes, a fim de verificar se os valores informados pela empresa se encontram em conformidade com o estipulado pelos normativos envolvidos. Por isso, é imprescindível que a Administração antes de conceder o reequilíbrio, confirme se os valores indicados nas planilhas e os prazos para o início de



suas vigências estão corretos e correspondem ao instituído legalmente, mediante manifestação técnica expressa que deverá:

- 1) Apontar, através de simples cálculos, a relevância dos itens no valor total do contrato original, imputando um percentual sobre o valor total do contrato;
- 2) Apontar, mês a mês, o total utilizado de cada um dos materiais apontados no pedido, na execução da obra;
- 3) Apontar a evolução dos preços e seu impacto no valor do contrato, de acordo com a utilização mensal, de acordo com as tabelas da ANP ou qualquer outro documento fiscal;
- 4) Quantificar o valor que representaria os aumentos mensais no valor total do contrato;
- 5) Somar o valor da alteração com o valor original do contrato e definir o percentual de impacto no contrato.

A Área Técnica deve observar se a empresa comprovou com documentos por ela acostados, que efetivamente ocorreu uma alteração financeira significativa nos encargos assumidos, fato este ocorrido posteriormente a celebração do contrato e que decorre de fato imprevisível. Oriundo de urna nova realidade de mercado e que independe da vontade da contratada. Ressalta-se, mais uma vez, que incumbe a Administração, como fiscal do contrato e por se tratar de tarefa administrativa, verificar a correção da planilha de custos reequilibrada que foi apresentada pela Requerente, em confronto com a Planilha/Preço apresentada na proposta, ou seja, verificar por meio de servidor com conhecimento técnico e devidamente identificado, se ocorreu a efetiva repercussão dos eventos majoradores ou redutores dos custos que realmente tiveram aumento ou redução comprovada e a partir de que data ocorreram.

Postas as orientações, o gestor deve realizar uma análise minuciosa e cuidadosa do caso concreto, verificando se foram cumpridas todas as orientações ora colocadas para fins de encontrar a melhor decisão a ser tomada no caso, motivadamente. Por se tratar de providência e decisão técnica administrativa, deve ter a sua conformidade legal verificada e atestada pela Administração, por meio de sua Área Técnica competente, ratificando o entendimento ora consignado e providenciados os dados e justificativas faltantes.



3.0 DO PARECER

Tendo em vista as justificativas apresentadas pela Contratada presente nos autos fls. 000536 a 000539, os esclarecimentos realizados através da planilha elaborada pelo arquiteto Sr. José Fernando da Silva, que relatou acréscimos do serviço a prestar, apresentados nas folhas 000540 a 000550 e parecer técnico dos mesmos, fls. 000551, opinamos pelo **INDEFERIMENTO** à repactuação do Contrato 003/2022.

Cabe ressaltar, por oportuno, que os valores, percentuais, cálculos e motivação a serem apresentados pelos órgãos para fins de pagamento/revisão de valores, são de sua inteira responsabilidade, devendo tais órgãos sempre se acautelarem quanto a sua correção e veracidade, em observâncias aos princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal. O reequilíbrio econômico-financeiro pode ser concedido a qualquer tempo, independentemente de previsão contratual, desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra "d" do inc. II, do art. 65, da Lei nº 8.666, de 1993.

O termo aditivo deve conter as cláusulas mínimas necessárias para sua compreensão e eficácia. Destaca-se, nesse sentido, que o termo aditivo deverá conter cláusula que indique expressamente os novos valores contratuais a serem praticados, em razão do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ainda, o termo aditivo deve apresentar cláusula que ratifique as demais condições contratuais. No entanto não foram constatados nos autos apresentado, alguns requisitos elencados na letra "d" do inc. II, do art. 65, da Lei nº 8.666, de 1993, assim sendo esta Controladoria opina pelos direcionamentos destes autos e parecer deste órgão de Controle Interno, aos conhecimentos do Excelentíssimo Prefeito Sr. Valdecy Pereira da Costa, derradeiramente, anoto que está o presente processo condicionado à apreciação e aprovação da autoridade superior.

Assim, recomendamos a aplicação das regras aqui estabelecidas em todos os processos cujo objeto seja o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, independente de manifestação jurídica individualizada. Neste sentido, chamo a atenção de vossa excelentíssimo Gestor desse Município no que diz o parecer da procuradora municipal Dr. Pâmela Dias Salgado, nº 268/2022, no verso da folha 000556, **alínea B**.

Por fim, em havendo peculiaridades que escapem aos contornos gizados por esta manifestação técnica da Controladoria referencial ou modificação das normas pertinentes, deverá o



processo administrativo ser submetido ao Procurador Geral deste Município, para análise individualizada da questão.

Sendo que o parecer supra não elide nem respalda irregularidade não detectadas na presente avaliação e análise técnica, nem isenta dos encaminhamentos administrativos e legais que o caso ensejar. É o parecer.

Retornem os autos ao Departamento de Licitação.

Cassilândia – MS, 18 de outubro de 2022.



*Recebido
19/10/2022
Faturado
08:39*

Controladoria Municipal de Cassilândia
R. Domingues de Souza França, 720 - Centro