



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

RUA AUGUSTO CORRÊA, Nº 01 - CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO GUAMÁ - ED. DA REITORIA, 3º ANDAR - CEP 66.075-900 - FONE: (91) 3201-7131 - E-MAIL: PGERAL@UFPA.BR

**PARECER n. 00005/2021/NLCA/PFUFPA/PGF/AGU**

**NUP: 23073.015528/2020-87**

**INTERESSADOS: DIRETORIA DE INFRA-ESTRUTURA DINFRA PCU UFPA E OUTROS**

**ASSUNTOS: ALTERAÇÃO PARA REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO POR DEMANDA**

**EMENTA:: I. Administrativo. II. Contrato nº 045/2018. III. Reequilíbrio econômico-financeiro. Decurso de 01(um) ano da data da proposta. IV. Art. 37, XXI, da CF/88 c/c art. 65, II, 'd', da Lei nº 8.666/93. V. Possibilidade jurídica.**

Senhora Procuradora-Chefe,

**I – DO RELATÓRIO:**

1. Cuidam os presentes autos de pedido de retificação do Termo de Referência que trata dos valores a serem pagos por esta IFES relativamente aos serviços demandados no Contrato nº 045/2018, que objetiva a *“Prestação de serviços de Manutenção Preventiva e Corretiva sob demanda nas instalações de infraestrutura de saneamento, viária, poços, passeios, arruamento e terraplenagem da Universidade Federal do Pará na região metropolitana de Belém e nos Campi do Interior”*, no Estado do Pará tipo maior percentual de desconto sob a tabela do SINAPI, no regime de empreitada por preço unitário.

2. Instado o processo, houve a manifestação técnica do Engº Fiscal Adnilson I. Martins da Silva, Diretor de Infraestrutura da PCU, que argumentou a necessária retificação dos itens 8.2.2 e 8.2.3 do Termo de Referência anexo ao edital do Pregão SRP no. 32/2018, que conseqüentemente gerou o Contrato no. 45/2018, ora vigente e celebrado entre esta IFES e a **SITE ENGENHARIA LTDA.**

3. Aduz em sua manifestação o Sr. Eng. Adnilson I. Martins da Silva, Diretor de Infraestrutura da PCU, que os itens do Termo de Referência supramencionados precisam ser retificados, haja vista estabelecerem que as composições analíticas dos serviços usem como base a Tabela do SINAPI da data da apresentação das propostas à época do certame licitatório, o que ocasiona a defasagem dos preços considerando o decurso de tempo, tendo em vista que os serviços são executados sob demanda e a contratação vigora por até 60 (sessenta) meses.

4. Em seu petítório pleiteia a retificação dos itens 8.2.2 e 8.2.3 do Termo de Referência anexo ao edital convocatório, cuja redação estabeleceria a atualização dessas composições e ficaria assim redigida: **“a utilização da tabela do SINAPI mais recente relativo ao mês de apresentação do orçamento, observando-se sempre o desconto ofertado consoante previsto no item 8.2.2 do Termo de Referência.”**

5. Após anuência do Sr. Prefeito do Campus os autos foram encaminhados à DCC\PROAD, para as providências.

6. Em seguida, foram os autos encaminhados a este órgão jurídico, por meio do Despacho da Prefeitura (fl.04), para devida análise e parecer.

7. Eis o relatório. Passa-se à análise jurídica.

**II - FUNDAMENTAÇÃO:**

## **II.1. QUESTÕES PRELIMINARES:**

### ***Da finalidade e abrangência do parecer jurídico.***

8. Primeiramente, ressalte-se que a manifestação que se seguirá limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, sem adentrar em questões relativas à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa, ou econômico-financeira e cálculos elaborados, à luz do que dispõe o art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002 c/c art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e que a presente manifestação toma por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe.

### ***Da regularidade na formação do processo.***

8. No tocante à regularidade da formação do processo, destaca-se que, por força da Portaria Interministerial 1.677/2015 MJ/MPDG e do entendimento firmado na Orientação Normativa AGU nº 02, de 1º de abril de 2009, os instrumentos de contratos, incluindo seus aditivos, devem integrar um único processo administrativo, sendo autuado em sequência cronológica, numerado e rubricado.

9. Os autos do processo submetidos à análise encontram-se regularmente formalizados, em conformidade com o ordenamento jurídico aplicável.

## **II.2. DO PEDIDO.**

### ***Da alteração para Reequilíbrio do Termo de Referência pela tabela do SINAPI atualizada .***

10. Antes de adentrar ao pleito cabe aqui uma consideração.

11. Com efeito, verifica-se que o cerne do pedido é o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, na medida em que por expressa condição dos itens 8.2.2 e 8.2.3 do Termo de Referência é utilizada a tabela SINAPI desatualizada, conforme informado nos autos.

12. Sabe-se que a utilização da tabela SINAPI configura uma composição de preços atualizados dentro de um orçamento regional, pois é a ferramenta pela qual a Administração Pública Federal define os valores dos insumos e serviços necessários às obra e serviços de engenharia contratados.

13. É nesse patamar que analisaremos o assunto apresentado, e sob o prisma da legislação de regência que alberga as situações em que os valores dos contratos na Administração merecem ser repactuados para manutenção do seu reequilíbrio econômico-financeiro que representam as mesmas condições efetiva pactuados.

14. Passamos à análise.

## **II.3. DA REPACTUAÇÃO E REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO:**

15. Sobre a questão jurídica que circunda a situação, impende destacar que a Constituição Federal trouxe expressamente em seu bojo a obrigatoriedade de a Administração Pública, quando da realização de suas contratações, assegurar a manutenção das condições efetivas da proposta, consoante disposto no art. 37, inciso XXI.

16. As formas de readequação dos preços praticados nos contratos administrativos fazem parte de dois grandes grupos: as hipóteses de Reequilíbrio Econômico-Financeiro (decorrente da álea econômica extraordinária e extracontratual) e as de Reajustamento de Preços, divididas em Reajuste (vinculado a um índice de correção) e Repactuação (não vinculado a nenhum índice).

17. Como dito, a abrangência do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos decorre do mandamento constitucional segundo o qual é garantida a manutenção das condições efetivas da proposta.

18. Reza o art. 37, XXI, da CF/88:

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 econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifou-se)

19. Na lição do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello 

051

Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) 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.

20. O equilíbrio econômico-financeiro constitui-se, pois, em uma das características do contrato administrativo exercendo função limitadora das prerrogativas da Administração, a fim de assegurar a relação de paridade entre encargo-remuneração durante toda a execução contratual.

21. Nesse patamar é que a legislação infraconstitucional, por seu turno, elenca a necessidade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, como uma das hipóteses de modificação da avença "por acordo entre as partes", dispondo, para tanto que:

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.** (Grifou-se)

22. No caso dos autos, o Engº Fiscal Adnilson I. Martins da Silva, Diretor de Infraestrutura da PCU, alega quebra da equação econômico-financeira do Contrato nº 045\2018, considerando a periodicidade do contrato, haja vista que a proposta atingiu um ano da sua apresentação, e os serviços continuam a ser demandado conforme assinalado.

23. Ademais, conforme supramencionado o contrato continua vigente podendo na forma do art. 57, inciso II da Lei no, 8.666\93 ser prorrogado por até 60 (sessenta) meses, necessitando assim ter seus preços sejam atualizados, e que, conforme argumenta em seu petição o Sr. Eng. Diretor do DINFRA, ser utilizada **a tabela do SINAPI mais recente relativo ao mês de apresentação do orçamento, observando-se sempre o desconto ofertado consoante previsto no item 8.2.2do Termo de Referência, posto que representa valores exatos e corretos praticados nesta região pela construção civil.**

24. Imperioso assinar que como dito alhures trata-se de um contrato por empreitada por preço unitário que objetiva serviços de manutenção do Campus de Belém e dos Campi do Interior, constatando-se pois se tratar de serviços de natureza continuada que são requeridos quando há demanda por parte desta Universidade.

25. Neste contexto, revela-se válida aqui a conceituação do regime de execução conforme definida na própria Lei nº 8.666/93:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinada;

26. Sabe-se ainda que na empreitada por preço unitário, o contrato é fixado por preço certo por unidades determinadas, consistindo a remuneração no somatório dos itens contemplados, como ensina nossa Corte de Contas, *in verbis*:

"A alternativa da empreitada por preços unitários é útil em hipóteses que comportem modulação na execução. São aqueles casos em que obra pode ser dissociada em unidades autônomas homogêneas.

(...)

"A remuneração do contratado, nesse regime, se dá em função das unidades de serviço efetivamente executadas, com os preços previamente definidos em planilha orçamentária. O acompanhamento do empreendimento torna-se mais complexo, já que se faz necessária a fiscalização sistemática, a cada passo, dos serviços executados. Nesse caso, o contratado se obriga a executar cada unidade de serviço

previamente definido por um determinado preço acordado. O construtor contrata o preço unitário de cada serviço, sendo remunerado pelas quantidades efetivamente executadas.

27. Consequentemente, *a priori*, revelar-se-ia descabida qualquer alegação de suposta quebra da equação econômico-financeira do contrato, salvo se a Contratada comprovasse a ocorrência de fato imprevisível, ou previsível, mas de consequências incalculáveis, caso fortuito ou força maior, porém este não é o caso, pois a contratação dos serviços já ultrapassa um ano.

28. Sobre o assunto, válido lembrarmos os ensinamentos da doutrina pátria. Na lição do Prof. Marçal Justen

Filho 

O equilíbrio econômico-financeiro abrange todos os encargos impostos à parte, ainda quando não se configurarem 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; o prazo para pagamento etc. O mesmo se passa à remuneração. (...) 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 configuração, que os encargos são matematicamente iguais às vantagens.

(...)

**Sob o mesmo enfoque não há cabimento em afirmar que está respeitado o equilíbrio quando a empresa não tem prejuízo.** Trata-se aplicação técnica do vocábulo. Quando se alude a equilíbrio econômico – financeiro não se trata de assegurar que a empresa se encontre em situação lucrativa. **A garantia constitucional se reporta à relação original entre encargos e vantagens. O equilíbrio exigido envolve essa contraposição entre encargos e vantagens, tal como fixada por ocasião da contratação.**

(...)

A Administração pode recusar o restabelecimento da equação apenas mediante invocação da ausência dos pressupostos necessários. Poderá invocar: - 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). (Grifou-se)

29.. Para o Prof. Jessé Torres Pereira Júnior 

(...) o rompimento que autoriza a alteração tanto pode decorrer de fato imprevisível (ao que ampara a teoria da imprevisão) quanto de fato imprevisível de efeitos 'incalculáveis' (ao que não ampara a velha *rebus sic stantibus*) (...) podendo tais fatos corresponderem tanto a eventos de natureza ou do Estado, desde que suficientes para impedir ou retardar a execução do contrato; quanto a esta aptidão, é preciso distinguir o atraso ou o impedimento suportável, que não geraria direito à revisão do pacto porque se contém nos limites da álea ordinária (inerente a todo contrato), daquele que importaria ônus ou dano insuportável, que constitui direito à revisão porque configura álea extraordinária; a aferição do que conformará, no caso concreto, álea ordinária ou extraordinária é que escoará em acordo ou em dissenso, este inviabilizando a alteração na esfera administrativa.

30. Por outro lado, repisando, o pacto celebrado entre esta IFES e a Contratada perdura por mais de um ano, e não elenca a possibilidade da incidência de quaisquer índices de reajustes de preços, mesmo porque, consoante aduzido acima, o regime de execução escolhido pela Administração foi o de empreitada por preço unitário, haja vista tratar-se de demanda de serviços de engenharia cujo termo de referência assinalava que as composições analíticas dos serviços fossem os valores da Tabela SINAPI da data da apresentação das propostas à época do certame licitatório, o que consequentemente, pela vigência do contrato ocasionou a defasagem dos preços acordados, restando o pleito ora analisado.

31. Ressalte-se, ademais, que conforme disposto no art. 2º, §1º da Lei nº 10.192/01. seria nula a estipulação de índice de reajuste de preços ou cláusula de atualização monetária com periodicidade inferior a um ano, no entanto, consoante já demonstrado a contratação dos serviços sendo por demanda ultrapassou mais de um ano.

32.. Sobre a possibilidade de adequação da equação econômico-financeira de contratos que tenham por objeto a execução de obras de engenharia, já se pronunciou o Tribunal de Contas da União. Pede-se vênua para transcrição do trecho do voto do Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcante, integralmente acolhido pelo Plenário, *in verbis*:

Acórdão 474/2005 – Plenário

(...)

15. O princípio da manutenção da equação econômico-financeiro, por sua vez, **impõe** que, **nos casos de já se ter passado mais de um ano da apresentação da proposta ou da elaboração do orçamento a que ela se referir, deve o início da execução contratual ocorrer com os preços reajustados**. Caso contrário, a execução contratual se iniciará com preços extremamente desatualizados, provocando o enriquecimento ilícito da Administração. **Esse entendimento mantém a relação original entre encargos e vantagens da relação contratual, pois é condição da manutenção do equilíbrio que a partir de um ano da data-base das propostas os preços sejam reajustados. Ou seja, o máximo de defasagem de preços que o contratado deve suportar é aquela referente há um ano** (art. 28 da Lei 9.069/95 e art. 2º da Lei 10.192/01). Impor mais do que isso, o que ocorreria na questão aqui tratada caso os contratos fossem executados sem prévia atualização, implicaria a quebra do equilíbrio.

(...)

29. O procedimento correto, portanto, é aquele em que o reajuste seja referente à data em que se completou um ano daquela da apresentação da proposta ou da data do orçamento a que ela se referir. Devendo os reajustes seguintes obedecer à mesma periodicidade anual, tendo como referência sempre a mesma data-base. Assim, **também manter-se-á o equilíbrio econômico-financeiro** estabelecido quando da realização do certame, respeitando-se o princípio da vinculação editalícia e a **manutenção das condições originais da proposta** (art. 55, inciso XI, da Lei 8.666/93). (Grifou-se)

33. Ocorre, porém, que uma vez firmada a contratação e vinculados os valores aos termos da proposta apresentada e ao Termo de Referência e por se tratar de análise totalmente técnica, este órgão jurídico se baseia nas informações do Engº Fiscal Adnilson I. Martins da Silva, Diretor de Infraestrutura da PCU, que pleiteia a retificação do Termo de Referência por apresentar defasagem, requerendo o realinhamento desses preços e ao mesmo tempo requer que na **composição das planilhas seja utilizada a tabela do SINAPI mais recente relativo ao mês de apresentação do orçamento, observando-se sempre o desconto ofertado consoante previsto no item 8.2.2do Termo de Referência.**

30. Dessa forma, **repisando por se tratar de posicionamento estritamente de cunho técnico, (alheios à competência desta Procuradoria), cujos argumentos são apresentados pelo Eng. Diretor do DINFRA, assinalando que o desconto ofertado pela Contratada quando do certame licitatório deve ser mantido na integridade, entende este órgão jurídico, a regularidade do pleito na medida em que os valores dos serviços objetivados devem ser reequilibrados utilizando-se a tabela SINAPI para a demanda obedecido o desconto acordado pela contratada na licitação P.E. SRP No. 32\2018.**

31. Então, como dito alhures, resta configurado o direito à retificação dos itens 8.2.2 e 8.2.3 do Termo de Referência anexo ao edital do Pregão SRP no. 32\2018, que gerou o Contrato no. 45\2018, ora vigente, conforma requereu o Engº Fiscal Adnilson I. Martins da Silva, Diretor de Infraestrutura da PCU,

#### **IV – DA CONCLUSÃO:**

32. Pelo exposto, caso seja aprovado o presente parecer, somos pelo pela procedência do pleito haja vista a existência do direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 45\2018, ante o disposto no art. 37, XXI, da CF/88 c/c os arts. 40, XI, e 65, II, “d”, da Lei nº 8.666/93, vez que ultrapassado mais de um ano da apresentação da proposta utilizando-se para tal **os exatos limites da tabela SINAPI, bem assim como mantido na sua integridade o desconto ofertado pela Contratada quando do Processo Licitatório.**

À consideração superior.

Belém, 13 de janeiro de 2021.

MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA SANTOS DE MATTOS  
Procuradora Federal  
OAB/PA - 2963  
SIAPE - 6677391

## Notas

1. <sup>^</sup> - *Conforme enunciado n° 07, do manual de boas práticas Consultivas da CGU/AGU: “o órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.*
2. <sup>^</sup> - *Art. 9° O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis n° 8.666, de 1993, e n° 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo: VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no **caput** do art. 12; Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3° do art. 15 da Lei n° 8.666, de 1993.*

<sup>1</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 149.

<sup>2</sup> *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*.

<sup>3</sup> *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, 656.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23073015528202087 e da chave de acesso ae112f56