



# Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



**PARECER TÉCNICO JURÍDICO CONJUNTIVO. 075/2023- PROJUR/PMJ.**

**REFERÊNCIA:** PREGÕES ELETRÔNICO: 9/2022-004 E 9/2022-005.

**INTERESSADO INTERNO:** MUNICÍPIO DE JACUNDÁ-PA.

**INTERESSADO EXTERNO:** POSTO DALLAS EIRELI ME e POSTO PARAISO LTDA.

JACUNDÁ, 26 DE JULHO DE 2023.

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO - PARECER EM FACE DE EXECUÇÃO DE CONTRATO – MANIFESTO DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - NEGOCIAÇÃO PARA REDUÇÃO DE PREÇO DE PRODUTO EM ATA DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO – POSSIBILIDADE - RECOMENDAÇÕES.

## **I – Relatório:**

Trata-se de remessa de pleito de Negociação Para Acréscimo de Preço de Produto em Ata de Sistema de Registro de Preço, face ao aparente Desequilíbrio Econômico-Financeiro do contrato inicialmente pactuado.

Vieram para análise os autos integrais dos **PREGÕES ELETRÔNICO: 9/2022-004 E 9/2022-005** com o rol de documentos adunados.

O pleito requestado busca aferir a legalidade da Negociação Para decréscimo de Preço de Produto em Atas de Sistema de Registro de Preço – Ata de Registro de Preço oriunda dos **PREGÕES ELETRÔNICO: 9/2022-004 – CONTRATOS 20230229 E 20230230, E 9/2022-005 – CONTRATOS 20230232 E 20230233**, cujo objeto é o fornecimento de combustível.

As empresas contratadas foram: **POSTO DALLAS EIRELI ME e POSTO PARAISO LTDA.**

Assim, conforme demonstrado na planilha alhures e passado por conferência deste parecerista, acosta-se aos autos Notas Fiscais que denotam, *prima facie*, a redução no preço dos produtos.

Mas veja que levando em consideração os preços originários contratados, e os demais pleitos de acréscimos requestados – caso existentes, havendo um novo pedido de aditivo no preço requerido, deve ser negociado levando as sequencias de redução nos respectivos acréscimos e não taxativamente o preço apresentado, bem como a média de preço aferida na pesquisa mercadológica recomendada neste parecer.



# Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



Versa o presente feito de emissão de parecer técnico jurídico sobre a possibilidade jurídica de redução do preço mediante negociação entre as partes.

No que importa, é o relatório.

## **II – Fundamentação:**

Passo *a priori* a fundamentar e *a posterior* passo a opinar.

Os contratos administrativos têm um regime jurídico de direito público, diferenciando assim dos contratos regidos pelo direito privado. Ao passo que, o interesse público permite que em determinadas situações a administração pública tenha aberturas para agir com verdadeiro poder de império, como a título de exemplo, as prerrogativas de direito público que dão azo as modificações unilaterais dos contratos administrativos, quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica, e ou quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto.

Contudo, existem situações, que ***por acordo das partes***, ou seja, com certa discricionariedade, o poder público pode promover alterações nos contratos administrativos. Esta possibilidade jurídica de alteração nos contratos administrativos, não é mencionada quando se fala em Atas de Registro de Preços, informação que será debatida adiante.

Não será aprofundado neste parecer a revisão econômico-financeira oriunda de ato administrativo, prevista em outras vertentes na Lei 8.666/93. Assim, partiremos da possibilidade expressa de alteração nos contratados por convenção das partes por fatos alheios às suas vontades, a Lei determina da seguinte forma:

*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,***



# Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



---

*em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.”*

Destas possibilidades exaradas no Art.65, nos interessa primordialmente o reequilíbrio econômico-financeiro. Este por sua vez, é permitido 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.

Todavia, sua aplicação está condicionada à ocorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis posteriores ao ajuste. O que nas incidências de tais requisitos estamos a falar de reequilíbrio por ocorrência dos fatos já mencionados em busca de equilíbrio econômico-financeiro do contrato inicial, o que não poderá ser obstado pelo prazo de validade da proposta que somente aplica em caso de reajuste.

Neste viés, diante de situações como estas, desde que devidamente demonstradas pelas partes, a Lei autoriza a se reestabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente. Em outras palavras, é possível retornar ao meio da balança.

Nas palavras de **Ronny Charles Lopes de Torres**, o reequilíbrio diante de situações adversas, por derivar da Lei e da Constituição é medida obrigatória, vejamos:

*“O reequilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser percebido como um direito, tanto do contratado quanto da Administração. Ele foi expressamente estabelecido pelo Constituinte, ao resguardar a manutenção das condições efetivas da proposta (art. 37, inciso XXI). Nesta feita, identificado o fator extraordinário gerador do desequilíbrio econômico do contrato, a revisão necessária, para o reequilíbrio de sua equação econômico-financeira, independe de previsão contratual, pois tal direita deriva da Lei e da Constituição.” (LOPES DE TORRES, Ronny Charles, Leis de Licitações Públicas Comentadas. 9ª edição, revista, ampliada e atualizada, Editora Jus Podivm, 2018. Pag. 736)*

Diante do exposto, resta cristalina a possibilidade de utilização deste recurso em contratos administrativos que cumprem os requisitos legais. Maior resistência, reside na possibilidade de utilização do instituto do reequilíbrio econômico-financeiro nas Atas de Registro de Preços, como veremos.

## **II.a. Aplicação do reequilíbrio econômico-financeiro no Sistema de Registro de Preços:**



# Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



No que tange à aplicação do reequilíbrio econômico-financeiro no Sistema de Registro de Preços, o Decreto Federal 7.892 de 23 de janeiro de 2.013 é didático, vejamos:

Quanto aos contratos:

“Art. 12. (...)

§3º *Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de **Preços poderão ser alterados, observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.***”

Em previsão distinta e em tópico diverso, o regulamento prevê a possibilidade alteração dos preços registrados em si, através de **negociação**. Aqui não se trata de alteração contratual, mas de verdadeira negociação para alteração dos preços registrados, desta forma, podemos concluir pela possibilidade de alteração da Ata propriamente dita, uma vez que, ela é o instrumento que materializa o preço ofertado em disputa, vejamos o texto:

“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 se tornar 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.*

Como vimos, as disposições são simples, e não fazem referência ao contrato oriundo do SRP como no § 3º do Art. 12, mas dos próprios preços registrados. Neste diapasão, como determina o caput do Art. 17 do Decreto acima citado, diante de situações em que estejam configuradas as disposições contidas na alínea “d” do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, os próprios preços registrados poderão ser reequilibrados.



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



Entretanto, encontramos robusto entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pela impossibilidade da incidência, vejamos:

*“TC- 014157/026/0711. Além disso, muito mais comprometedor é notar que se trata de registro de preços, sistema pelo qual, conforme prevê o texto legal, o compromissado tem seu preço registrado para fornecer os materiais se e quando seus preços se mantiverem em condições favoráveis à Administração Municipal. Do contrário, ela não está obrigada a contratar, ficando-lhe facultada buscar, mediante os meios legais, outro fornecedor que ofereça preços mais atraentes. Ao promover o realinhamento dos preços, a Administração Municipal privilegiou seu registrado, em clara ofensa ao texto legal, quer quanto à demonstração da quebra da equação econômico-financeira inicial, quer quanto à sistemática que deve ser respeitada no sistema de registro de preços.”*

Outras frentes, também partilham de entendimento parecido, como é o caso do Parecer nº 00001/2016/CPLCA/CGU/AGU exarado pelo Ilustre Advogado da União, Ronny Charles Lopes de Torres, que conclui:

*“a) O procedimento de negociação de valores registrado na Ata, previsto nos artigos 17 a 19 do Decreto Federal 7.892/2013, não se confunde com o reconhecimento do direito da parte contratante à alteração do valor contratual, para manutenção do equilíbrio econômico do contrato;*

*b) O procedimento de negociação dos valores registrados na Ata, previsto nos artigos 17 a 19 do Decreto Federal 7.892/2013, **afeta o preço registrado na Ata e deve ser conduzido, a priori, pelo órgão gerenciador;***

*c) Não cabe reajuste, repactuação o reequilíbrio econômico (revisão econômica) em relação a Ata de Registro de Preços, uma vez que estes institutos estão relacionados à contratação (contrato administrativo em sentido amplo);*

*d) Eventual ocorrência de fato gerador de algum dos institutos de manutenção do equilíbrio econômico (reajuste, repactuação o reequilíbrio econômico) deve ser reconhecida no âmbito da contratação firmada, pela autoridade competente, sem necessária interferência na Ata de Registro de Preços.”*

Em sua obra, **Ronny Charles Lopes de Torres** discorre sobre o mesmo tema, da seguinte forma:

*“Pontuada tal diferenciação, convém explicar que o novo regulamento federal do Sistema de Registro de Preços, Decreto Federal nº 7.892/2013, **admite certa***



# Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



*“negociação” entre órgão gerenciador e fornecedores registrados na ata, quando identificadas supervenientes discrepâncias entre os preços registrados e os valores de mercado. Não convém confundir os institutos de revisão econômica/manutenção do equilíbrio econômico (reajuste, repactuação o reequilíbrio econômico) com o procedimento prescrito pelo Decreto Federal nº 7.892/2013.*

Assim sendo, fica nítido que o renomado doutrinador não rechaça a possibilidade de alteração dos preços registrados, entretanto, faz diferenciação entre Ata de Registro de Preços e contratos. Afirmando, assim, que o reequilíbrio econômico-financeiro se aplica aos contratos, obrigatoriamente, por mandamento legal e Constitucional, o que não sucede com a Ata de Registro de Preços, sendo, neste caso, mera faculdade da Administração em promover não um reajuste, mas sim, uma verdadeira negociação com os fornecedores.

Em outras palavras, o reequilíbrio do contrato pode ser buscado inclusive judicialmente, por ser direito subjetivo da parte contratada, o que não ocorreria com a negociação para adequação dos preços registrados em Ata, uma vez que, quanto a estes, haveria discricionariedade da Administração para proceder a negociação que, inclusive, está aberta à possibilidade de contratação por outras formas, podendo buscar fornecedores com preços menores.

Como já mencionado no preâmbulo desse parecer, verificou-se a juntada de NFs de todos os produtos cujos preços, datas e origem denotam o decréscimo no produto.

Logo, havendo pleno consenso entre as partes pelo decréscimo no preço dos bens registrados na Ata de Registro de Preço, não vejo qualquer óbice a alteração do preço originário, desde que o preço seja mercadológico.

## **II.b. Da Possibilidade de Incidência de Reequilíbrio Com Efeito *Ex-Tunc*.**

Pois bem; o ponto que deve ser abordado é a possibilidade de retroatividade do realinhamento de preço nos contratos, ou seja, que a decisão de realinhar os preços do contrato tenha efeitos *ex tunc*.

Logo questiona-se se a revisão pode abranger período anterior ao pedido, desde que o contratado postule efeitos retroativos ao pleito, comprove que a solicitação refira-se ao período compreendido entre a data da ocorrência dos fatos supervenientes



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



previstos no artigo 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/93 e o da época da proposta ou do último reajuste ou reequilíbrio e que o requerimento seja feito em tempo razoável, tão logo toda documentação pertinente seja reunida pelo interessado na revisão?

Quanto à possibilidade de se pleitear efeitos retroativos, **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes** leciona:

*“Ao pleitear o reequilíbrio caberá ao contratado apresentar duas planilhas de custos: uma do tempo atual e outra da época da proposta (ou do último reajuste ou reequilíbrio).”*

São esses os períodos a serem considerados pela Administração Pública e somente esses justificam o atendimento do pleito.[...]” (*In: Vademecum de licitações e contrato. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 675*) Sem grifos no original.

No entanto, o levantamento da documentação apta a demonstrar o interesse do particular pode demorar a ser juntada, sendo possível, destarte, pleitear-se a recomposição retroativa. Nesse sentido, defende o doutrinador Joel de Menezes Niebuhr:

“Ocorre que, muitas vezes, o contratado precisa reunir documentos para apresentar à Administração pedido de revisão do contrato, o que demanda algum tempo. Demais disso, a Administração também consome algum tempo para avaliar o pedido de revisão. Então, continuando no exemplo, embora o evento que enseja a revisão tenha ocorrido em 1º de junho, o contratado somente formulou o pedido em 8 de junho e a Administração somente se pronunciou em 25 de agosto. Como dito, o contratado faz jus à revisão desde a data do evento que a autoriza, nada obstante o pedido dele tenha sido formulado posteriormente e a Administração tenha reconhecido o direito a ela ainda mais tarde.

Isso significa que a revisão opera efeitos *ex tunc*, isto é, os efeitos dela retroagem à data do evento que lhe serve de fundamento.”

Observe-se que o doutrinador defende a dispensabilidade de requerimento expresso a fim de receber os efeitos retroativos ao protocolo na via administrativa. O que se exige é que exista requerimento a fim de promover a readequação econômica, o qual, uma vez concedido, possui efeitos *ex tunc*.

Sem afastar-nos da ideia de que o regime público revogou o privado no caso da lei de licitações, fato é que se trata de celebração de um contrato lato sensu. E como tal, imperioso destacar que o Novo Código Civil subscreveu a possibilidade de resolução



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



contratual por onerosidade excessiva, que ocorre se a prestação de uma das partes se torna excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis (art. 478 do NCC/2003), possibilitando a modificação equitativa das condições do contrato (art. 479 do NCC/2003).

Sem descuidar que essas disposições não se aplicam ao contrato administrativo, imperioso destacar que tal disciplina baliza-se pelos mesmos princípios gerais aplicados em caso de desequilíbrio contratual, que corresponde à aplicação da Teoria da Imprevisão, originada da expressão *rebus sic stantibus*, cláusula implícita a todos os contratos de prestações sucessivas, significando que a convenção não permanece em vigor se as coisas não permanecerem como eram no momento da celebração.

Nesse sentido, leciona **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**:

“Alega-se, em favor da teoria, que, se de um lado a ocorrência de circunstâncias excepcionais não libera o particular da obrigação de dar cumprimento ao contrato, por outro lado não é justo que ele responda sozinho pelos prejuízos sofridos. **Para evitar a interrupção do contrato, a Administração vem em seu auxílio, participando também do acréscimo de encargos.**” (In: Direito administrativo. 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2002. P. 266)

Sobre o reequilíbrio contratual mencionam os doutrinadores em destaque:

*O contrato administrativo, por parte da Administração destina-se ao atendimento das necessidades públicas, mas por parte do particular contratante objetiva um lucro, através da remuneração consubstanciada nas cláusulas econômicas e financeiras. Este lucro há que ser assegurado nos termos iniciais do ajuste, durante a execução do contrato, em sua plenitude, mesmo que a Administração se veja compelida a modificar o modo e forma da prestação contratual, para melhor adequação às exigências do serviço público-* (Hely Lopes Meirelles. Licitação e Contrato Administrativo, 7<sup>a</sup> ed., Ed. RT, 1987, p. 161).

O contratante tem direito à remuneração inscrita em seu contrato. É o princípio da fixidez do preço do contrato. Ele não consentiu seu concurso senão na esperança de um certo lucro. Além disso seria contrário à regra da boa-fé, contrário também a segurança dos negócios, e, portanto, perigoso para o estado social e econômico que a administração pudesse modificar, especialmente reduzir esta remuneração- (Georges Pequignot, Théorie Générale du Contract Administratif, Paris, A. Pedone, 1945, pp. 433 e 434 - grifo nosso).





# Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



Ora, o requerimento de reajuste do contrato, por si só, engloba o pedido de restituição ao *status quo ante*, que *in casu* representa o retorno à situação de equilíbrio do contrato. Tal entendimento é o razoável, pois do contrário o reequilíbrio não seria alcançado e o lucro auferido nos termos iniciais do ajuste não seria garantido, configurando locupletamento ilícito por parte do Ente Público.

Imperioso salientar que a tese não confere à administração a possibilidade de agir *ex officio*, uma vez que o requerimento administrativo de reajuste deve ser realizado. Uma vez deferido o pedido de reajuste, seu efeito deve “*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*”, o que enseja, então, efeitos *ex tunc*, desde a ocorrência do fato que gerou o desequilíbrio.

Atente-se, outrossim, que o transcurso de tempo excessivo entre o fato gerador de desequilíbrio do contrato e a postulação do pedido de reajuste conduz à ideia de que inexistiu o referido desequilíbrio, ensejando, pois a denegação do próprio pedido de reajuste.

## **II.c. Da Notícia de Redução de Imposto Que Impactam na Redução do Preço do Combustível.**

Colhe-se notícia que a Petrobras reduziu ontem os preços da gasolina, do óleo diesel e do gás liquefeito de petróleo (GLP). As reduções nas distribuidoras são de 12,6% para a gasolina, 12,8% para o diesel e 21,3% para o gás de cozinha e já estão em vigor. O impacto ao consumidor final depende do repasse das distribuidoras aos revendedores. Na Paraíba, o preço médio da gasolina na bomba pode cair a R\$ 4,94 e o do diesel, a R\$ 5,15, com recuos de R\$ 0,29 e R\$ 0,39, respectivamente. A oferta ao consumidor pode estar disponível a partir de amanhã.

De acordo com a Petrobras, o litro da gasolina será reduzido de R\$ 3,18 para R\$ 2,78, um recuo de R\$ 0,40 ou 12,6%. Considerando a mistura obrigatória de 73% de gasolina A e 27% de etanol anidro para a composição da gasolina comercializada nos postos, a parcela da estatal no preço ao consumidor será, em média, R\$ 2,03 a cada litro vendido na bomba. Contudo, a petrolífera pondera que o preço ao consumidor depende de fatores como impostos, mistura de biocombustíveis e margens de lucro da distribuição e da revenda.



# Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



O presidente do Sindicato do Comércio Varejista de Combustíveis e Derivados de Petróleo na Paraíba (Sindipetro-PB), Omar Hammad Filho, pontua que os revendedores dependem da disponibilização dos combustíveis para oferecer os produtos aos consumidores.

“A chegada do produto mais barato nas bombas vai depender do fluxo de compras às distribuidoras. Se for diário e havendo produto para venda, já deve estar disponível amanhã. Historicamente, isso leva um ou dois dias. Contudo, as reduções aos consumidores são um pouco diferentes, devendo ser de R\$ 0,29 para a gasolina e de R\$ 0,39 para o diesel”, explica o dirigente.

### III – Conclusão:

*Ex positis*, esta procuradoria **manifesta-se pela possibilidade da alteração do preço constante nas Atas de Registro de Preços conforme negociado entre as partes, devendo realizar aditivo de redução de preço nas referida atas e nos instrumentos contratuais oriundo dos Pregões eletrônicos: 9/2022-003-PE, 9/2022-004 e 9/2022-005, conforme preço mercadológico, DEVENDO OCORRER DECRÉSCIMO como já noticiado.**

### Recomenda-se:

- a) Remessa a Controladoria Interna para emissão de parecer;
- b) Aditive a Ata e Contrato, promovendo as devidas publicações;
- c) Realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade; e,
- d) Publicação na forma do Art.20<sup>1</sup> do Decreto 10.024/2019 na hipótese de aditivo de Pregão na §3º do Art.1º do referido Ato Regulamentador;
- e) Ainda, recomenda o uso da minuta do aditivo anterior.

---

<sup>1</sup> Art. 20. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.

Parágrafo único. Na hipótese de que trata o § 3º do art. 1º, a publicação ocorrerá na imprensa oficial do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.



# Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



---

É o parecer, é como este órgão consultivo pensa! (11 laudas)  
Jacundá, 26 de julho de 2023.

**EZEQUIAS MACIEL SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**  
**CNPJ 24.568.649/0001-71**  
**Ezequias Mendes Maciel**  
**OAB/PA 16.567**  
**Advogado Sócio**

Encaminhe-se à CPL, para as providências e prosseguimento.