



Prefeitura de Goiânia
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

PARECER JURÍDICO Nº 1154/2023-PGM/PEAA

Processo : 23.6.000006991-8

Nome : PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSUNTOS ADM

Assunto : CONSULTA

Ementa: Consulta jurídica. Administrativo. Licitação e contratos. Padronização administrativa. Parecer Referencial. Termo Aditivo. Recomposição do Reequilíbrio Econômico-financeiro por revisão de contratos em decorrência da alteração de custos dos materiais betuminosos. Requisitos a serem preenchidos/observados. Art. 37, inciso XXI, da CF e art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei Federal nº 8.666/93. Resolução DG/DNIT nº 13, de 02 de junho de 2021. Acórdão nº 1604/2015-Plenário TCU. Checklist.

1. Relatório

Trata-se de pedido de análise jurídica (consulta) requerida através do Despacho nº 132/2023 da Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos (andamento nº 1712845) a fim de ser emitido Parecer Referencial acerca dos requisitos a serem observados/preenchidos (lista de verificação documental) para viabilizar a celebração de Termo Aditivo de Reequilíbrio Econômico-financeiro, por revisão de contratos em decorrência da alteração de custos dos materiais betuminosos, nos termos do Art. 37, inciso XXI, da CF e art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei Federal nº 8.666/93.

É o breve relatório.

2. Fundamentação

2.1. Do cabimento de parecer referencial no caso presente

O Parecer Referencial foi instituído como uma forma de conferir celeridade aos serviços administrativos das Assessorias Jurídico-Legislativas, bem como desta Procuradoria, que, por vezes, encontram-se com sobrecarga de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes.

Tal novidade vem ao encontro do princípio da eficiência, constitucionalizado no art. 37 da CF/88 pela E.C. 19/98, e reflete a mudança paradigmática do modelo de administração do Estado brasileiro, consequência da necessidade de se encontrar formas de prestação de serviços públicos mais satisfatórias e eficazes.

Sobre o tema, a Lei Municipal nº 9.861, de 30 de junho de 2016, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Município de Goiânia, resguardou a obediência ao princípio da eficiência, consoante o art. 2º, *in verbis*: “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público, **eficiência**, imparcialidade e publicidade”.

De igual sorte, o artigo 51 do diploma legal citado assevera nos §§ 1º e 2º:

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

Nesse sentido, há necessidade de consolidar entendimentos a fim de que haja desburocratização e otimização de tempo, seja na Procuradoria, seja nos órgãos e entidades demandantes. Além disso, tem-se que a elaboração de um parecer referencial propiciará maior efetividade e eficiência da própria instituição em sua atuação administrativa, ao ter claros os seus posicionamentos jurídicos, acarretando maior segurança jurídica para a Administração Pública como um todo.

Preserva-se, assim, o interesse público, seja no seu aspecto primário, por tornar a prestação do serviço público mais eficiente, eficaz e célere em prol da sociedade, seja no seu aspecto secundário, já que se eliminam etapas desnecessárias e improdutivas, favorecendo uma gestão administrativa inteligente.

Noutro aspecto, destaca-se que a atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Entretanto, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

No âmbito local, a matéria é disciplinada pela Portaria nº 31, de 14 de setembro de 2022, da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia (publicada na edição do D.O.M. eletrônico nº 7890, de 22/09/2022), segundo a qual a elaboração do parecer referencial é admitida para os processos e expedientes administrativos recorrentes ou com

caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme e que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos e/ou quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos, embora ainda não esteja presente a repetição de processos e expedientes administrativos. (art. 3º, inciso IV, letras “a” e “b”).

Em outras palavras, a adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará aos Procuradores Municipais maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados. A ideia é que a Especializada possa dedicar seu tempo para análise e manifestação em assuntos que exijam reflexão e desenvolvimento de teses jurídicas, desonerando-se da elaboração de pareceres repetitivos, cujas orientações são amplamente conhecidas pelo gestor.

In casu, trata-se de traçar uma orientação uniforme com os requisitos a serem preenchidos/observados pelos órgãos da Administração Pública Municipal para viabilizar a celebração de Termo Aditivo de Reequilíbrio Econômico-financeiro por revisão de contratos em decorrência da alteração de custos dos materiais betuminosos.

De outro lado, conforme podemos inferir dos dispositivos anteriormente referidos, a margem de que a Administração Pública dispõe para alargamento do âmbito de aplicação de um Parecer Referencial é, em regra, **restrita**. Não é outra a conclusão a que se pode chegar da leitura de outros dispositivos extraídos do Capítulo III da citada Portaria n. 31/2022.

Além disso, a utilização de um Parecer Referencial demanda que a autoridade competente emita uma declaração de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial, e que serão observadas suas orientações (art. 6º, parágrafo único, inciso II, da Portaria nº 31/2022-PGM).

A adoção de um parecer referencial, assim, demanda que o caso concreto seja, senão idêntico, bastante semelhante ao nele disciplinado.

A Advocacia-Geral da União desde 2014, com a fixação da Orientação Normativa nº 55, faz uso desta prerrogativa, *in verbis*:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do **Acórdão nº 2.674/2014-Plenário**^[1], a seguir transscrito, referendou a viabilidade de tais manifestações:

7. Bem se sabe que a orientação do TCU a respeito da emissão dos pareceres jurídicos emitidos quanto à adequabilidade das minutas dos editais licitatórios previstos no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes.

8. A dúvida levantada pela AGU, pressupondo uma suposta obscuridade no acórdão embargado, diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de “manifestação jurídica referencial”, a qual, diante do comando do item 9.4.4, poderia não ser admitida.

(...)

11. Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.

Ainda, mais recentemente o TCU^[2] referendou o entendimento, em análise também sob o regime da Lei nº 8.666/1993. Na oportunidade destacou a importância da efetiva abrangência do parecer referencial, abarcando todas as questões jurídicas pertinentes:

67. Assim, os pareceres referenciais não devem se constituir em documentos meramente formais, apenas para atendimento da exigência contida no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993, mas precisam evidenciar uma avaliação efetiva do edital.

Sem embargo, repisa-se que eventuais dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão assessorado, ou mesmo para esclarecer se determinado caso concreto amolda-se ou não aos termos da presente manifestação referencial, podem (e devem) ser objeto de consulta e análise específica pela Procuradoria-Geral do Município de Goiânia - PGM.

Por essa razão, como condição *sine qua non* à adoção da presente manifestação jurídica referencial, **deve ser atestado, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer e que todas as suas orientações serão observadas**.

Assim, caberá ao gestor comparar o caso concreto com o presente parecer, no intuito de fazer a distinção ou o juízo de correspondência. Aplicar-se-á sistemática semelhante a dos precedentes nas decisões judiciais, ou seja, “^[3]se a questão que deve ser resolvida já conta com um precedente - se é a mesma questão ou se é semelhante, o precedente aplica-se ao caso. O raciocínio é eminentemente analógico. Todavia, se a questão não for idêntica ou não for semelhante, isto é, se existirem particularidades fático-jurídicas não presentes - e por isso não consideradas - no precedente, então é o caso de distinguir o caso do precedente, recusando-lhe aplicação.”

Destarte, ressalta-se que o exame da matéria posta em debate restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos da análise qualquer questão técnica ou econômica, notadamente quanto à conveniência e oportunidade inerentes a qualquer acordo/ajuste, devendo a autoridade competente se municiar de todas as cautelas para que os atos do processo sejam prestados apenas por quem de direito.

Apresentadas essas considerações iniciais, e presentes os requisitos necessários para fins de elaboração de Parecer Referencial, passa-se à análise do mérito propriamente dito.

2.2. Da distinção entre as formas de caracterização do reequilíbrio econômico-financeiro

É sabido que, no âmbito da gestão contratual, existem diversos institutos que visam à manutenção da equação econômico-financeira dos contratos celebrados pela Administração. Durante a sua vigência, atos/fatos jurídicos, decorrentes da álea ordinária ou extraordinária, podem ocasionar a perda da equivalência inicial entre os encargos assumidos pela empresa contratada e a retribuição devida pela Administração contratante.

O restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das obrigações existentes entre a Administração Pública e o particular é uma obrigação prevista no art. 37, inciso XXI, da CF e nos artigos 58, inciso I, §§ 1º e 2º c/c artigo 65, inciso II, alínea “d” e § 5º da Lei 8.666/93. Veja-se:

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.

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**;

(...)

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância 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 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 princípio, 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.

Nesse sentido, em obediência ao mandamento constitucional (artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a doutrina e jurisprudência buscaram classificar as formas de modificação dos valores contratuais, pelas hipóteses expressamente previstas na legislação em regência, com a conceituação dos institutos da revisão, reajuste e repactuação contratual. Veja o que diz o Egrégio Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 3011/2014 – Plenário):

25. Os argumentos analisados não elidem a irregular alteração de preços. Em breve síntese, as alterações de preço podem ocorrer de três formas: **reajuste de preço, repactuação de preço ou revisão de preço**.

26. **Reajuste de preço** é a alteração do valor inicial do contrato, destinado à preservação de seu valor real, devendo ser formalizado mediante simples apostilamento, conforme artigo 65, § 8º da Lei de Licitações. A periodicidade do reajustamento de preços é cláusula obrigatória do contrato, nos termos do artigo 55, inciso III, da Lei 8.666/1993. É admitida a utilização de índices setoriais ou específicos para o contrato, consoante artigo 40, inciso IX, do mesmo diploma.

27. Veja-se que a cláusula de reajuste não é imutável, podendo ser alterada quando se verificar inadequada para assegurar a intangibilidade da equação econômico-financeira, como salientado pelo Acórdão TCU 313/2002-Plenário.

28. A **repactuação de preços**, por sua vez, consiste na modificação de valor de maneira pactuada entre as partes, não vinculada a índices prévios, para utilização nos contratos de serviços continuados com base no artigo 57, inciso II, da LLC.

(...)

34. Por fim, há as 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, apesar da definição dos preços**. Os contratos poderão ser alterados na hipótese de fato do princípio, 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, consoante artigo 65, inciso II, da Lei 8.666/1993.

Ainda sobre o tema o **Acórdão nº 1159/2008 – Plenário** que fincou premissas sobre reequilíbrio econômico-financeiro e/ou revisão contratual:

4.1.1. Inicialmente, vale conceituar o que vem a ser **EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**. Segundo a lição de Marçal Justen Filho, ‘significa a relação (de fato) existente entre o conjunto de encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente’, que se ‘firma no instante em que a proposta é apresentada’ (Comentários à Lei de Licitações e Contratos, Ed. Dialética, 8ª edição, pág. 64/65)

4.1.2. Diante de qualquer motivo suficiente para causar esse desequilíbrio, fica a Administração obrigada a reequilibrar o contrato, quer seja para diminuir ou aumentar o valor pago, através dos seguintes institutos:

A) REVISÃO: tem lugar sempre que circunstância extraordinária e imprevisível, ou previsível de efeitos incalculáveis, comprometer o equilíbrio do contrato administrativo, para adequá-lo à realidade, mediante a recomposição dos interesses pactuados. Aplica-se aqui a teoria da imprevisão, buscando-se fora do contrato soluções que devolvam o equilíbrio entre as obrigações das partes. É desvinculada de quaisquer índices de variação inflacionária;

B) REAJUSTE: tem lugar quando ocorram previsíveis elevações dos preços dos bens, serviços ou salários, face à instabilidade econômica. Não se aplica aqui a teoria da imprevisão, porque ditos fatos são previsíveis e que, por isso mesmo, devem estar expressos no contrato as formas de reajuste. Em outras palavras, o próprio contrato dará a solução para o reequilíbrio. Aplica-se, conforme o caso, índices gerais ou setoriais de inflação, desde que oficiais;

C) CORREÇÃO MONETÁRIA: ocorre em virtude do processo inflacionário e da desvalorização da moeda. É aplicada como fator de atualização do valor da moeda, independentemente de estar prevista no contrato, que deverá, no entanto, expressar qual o fator de correção que será utilizado.’ (ARAÚJO, Kleber Martins de. Contratos administrativos: cláusulas de reajuste de preços e reajustes e índices oficiais. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002, com adaptações)

4.1.3. Vale citar que o inciso XI do art. 40 da LLC determina que o critério de reajuste contratual, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, deverá ser obrigatoriamente indicado no edital e, em consequência, no contrato (art. 55, inciso III). A cláusula de reajuste deverá respeitar o interregno mínimo de um ano, contado da data de assinatura do contrato ou apresentação da proposta vencedora, segundo dispõe o inciso III, parágrafo único, do art. 1º c/c o art. 2º, caput, ambos da Lei nº 10.192/2001.

4.1.4. Importante observar que esta última lei visa a condicionar o reajuste automático (independentemente de solicitação do contratado e vinculado a índices gerais ou setoriais) ao prazo mínimo de um ano. Caso ocorra a quebra da equação econômico-financeira do contrato por outros motivos, terá o contratado o direito à revisão dos preços sem a observância desse prazo mínimo, desde que devidamente comprovado, aplicando-se, nesse caso, a teoria da imprevisão.

4.1.5. Entretanto, o inciso I do art. 4º do Decreto nº 2.271/97 vedou a indexação de preços por índices gerais, setoriais ou que refletam a variação de custos, tendo o art. 5º admitido a repactuação 277 visando a adequação aos novos preços de mercado para contratos que tenham por objeto a prestação de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de um ano.

Nessa linha, observa-se que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é um direito do contratante particular, assegurado nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Em razão dessa proteção, quando algum dos lados da balança se altera, surge um desequilíbrio que pode ser resolvido de duas maneiras que visam à sua recomposição: o *reajustamento de preços* e o *reequilíbrio econômico-financeiro*.

O **reajustamento** é utilizado para remediar os efeitos da desvalorização da moeda (inflação) e pode ocorrer pela aplicação de índices previamente estabelecidos no edital e no contrato, no caso de obra, fornecimento de bens e prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão-de-obra (reajuste), ou pela análise da variação dos custos na planilha de preços, no caso de contratos que têm por objeto a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (repactuação). Tanto o reajuste quanto a repactuação somente podem ocorrer após o interregno mínimo de um ano, por força do disposto no art. 2º, §1º, da Lei 10.192/2001. O reajuste está previsto no art. 40, XI, e 55, III, da Lei 8.666/1993, já a repactuação foi prevista inicialmente, no âmbito da União, nos arts. 4º e 5º do Decreto 2.271/1997^[4].

Por sua vez, o **reequilíbrio econômico-financeiro** (também chamado por revisão ou recomposição), tem fundamentos diferentes do reajustamento e não depende de previsão no edital e/ou contrato, podendo ser concedido a qualquer tempo ao longo do contrato. Esse instituto encontra-se disciplinado no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, ao estabelecer que os contratos regidos por essa Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas.

Tal inciso prevê a aplicação da **teoria da imprevisão** (*rebus sic stantibus*) aos contratos administrativos. Pertinente a definição de Fernanda Marinela^[5] a respeito desse princípio:

...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.

Destarte, na definição de Flávio Amaral Garcia^[6], a revisão:

implica a ocorrência de algum fato extraordinário e superveniente que desequilibra excessivamente a relação de equivalência entre os encargos do contratado e a remuneração, impondo o reestabelecimento da equação econômica posta no início da relação contratual.

A lição do ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho^[7]:

Equação econômico-financeira do contrato é a relação de adequação entre o objeto e o preço, que deve estar presente ao momento em que se firma o ajuste. Quando é celebrado qualquer contrato, inclusive o administrativo, as partes se colocam diante de uma linha de equilíbrio que liga a atividade contratada ao encargo financeiro correspondente. Mesmo podendo haver certa variação nessa linha, o certo é que no contrato é necessária a referida relação de adequação. Sem ela, pode dizer-se, sequer haveria o interesse dos contratantes no que se refere ao objeto do ajuste.

Celso Antônio Bandeira de Mello^[8], por sua vez, aduz que:

Enquanto o particular procura o lucro, o Poder Público busca a satisfação de uma utilidade coletiva. Calha, pois, à Administração atuar em seus contratos com absoluta lisura e integral respeito aos interesses econômicos legítimos de seu contratante, pois não lhe assiste minimizá-los em ordem a colher benefícios econômicos suplementares ao previsto e hauridos em detrimento da outra parte.

Em todos os casos, a teoria da imprevisão consiste no reconhecimento de que eventos novos, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputados, refletindo sobre a economia ou na execução do contrato, autorizam sua revisão para ajustá-lo à sua situação superveniente.

Como característica que a distingue dos outros institutos, o instituto da revisão independe de previsão expressa no instrumento contratual e de definição de periodicidade mínima. Deriva, portanto, da ocorrência de fato superveniente, devidamente comprovado e não conhecido pelos contratantes quando da celebração do ajuste, ou, nos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello^[9], trata-se de “**agravos econômicos resultantes de medidas tomadas sob titulação jurídica diversa da contratual, isto é, no exercício de outra competência, cujo desempenho vem a ter repercussão direta na econômica contratual estabelecida na avença**”. A Orientação Normativa AGU nº 22, de 01 de abril de 2009, assevera acerca da revisão dos contratos no seguinte sentido:

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.

Nessa linha, colaciona-se os seguintes julgados:

"O mero descolamento do índice de reajuste contratual dos preços efetivamente praticados no mercado não é suficiente, por si só, para a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro fundado no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993, devendo estar presentes a imprevisibilidade ou a previsibilidade de efeitos incalculáveis e o impacto acentuado na relação contratual (teoria da imprevisão)". Acórdão 4072/2020-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

"A constatação de inexequibilidade de preço unitário durante a execução do contrato não é motivo, por si só, para ensejar o reequilíbrio econômico-financeiro da avença, uma vez que não se insere na álea econômica extraordinária e extracontratual exigida pelo art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. A oferta de preço inexequível na licitação deve onerar exclusivamente o contratado, mesmo diante de aditivo contratual, em face do que prescreve o art. 65, § 1º, da mencionada lei." Acórdão 2901/2020-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Fincadas estas premissas, tem-se que apenas a existência de um desequilíbrio contratual advindo de fato imprevisível ou previsível com consequências incalculáveis pode justificar o realinhamento de preços na hipótese de discrepâncias de valor na composição dos materiais betuminosos. Com efeito, se cada aumento no preço de produto utilizado pelo Particular desaguasse em revisão dos preços, o instituto seria totalmente desfigurado, confundindo-se com o próprio reajuste.

Nos autos do TC 007.615/2015-9, de onde se originou o **Acórdão nº 1.604/2015-TCU-Plenário** (Relator: Ministro Augusto Nardes), o Tribunal decidiu que não há óbice à concessão de reequilíbrio econômico-financeiro visando à revisão (ou recomposição) de preços de itens isolados, com fundamento no art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993, desde que estejam presentes a imprevisibilidade ou a previsibilidade de efeitos incalculáveis e o impacto acentuado na relação contratual (teoria da imprevisão); e que haja análise demonstrativa acerca do comportamento dos demais insumos relevantes que possam impactar o valor do contrato.

De acordo com o Relator e, com base na doutrina, faz-se necessário que os fatos ensejadores do reequilíbrio sejam:

- a) imprevisíveis, quanto à sua ocorrência ou quanto às suas consequências;
- b) estranhos à vontade das partes;
- c) inevitáveis; e
- d) causa de desequilíbrio muito grande no contrato.

Inobstante, tem-se que a simples diferença de preço não é suficiente para demonstrar a necessidade do reequilíbrio, e a variação cambial, por si só, igualmente, não pode servir como requisito para o reequilíbrio, devendo outros fatores serem observados nessa análise, segundo entendimento preconizado pelo Tribunal de Contas da União nos Acórdãos nº 1884/2017 e nº 1431/2007.

É pacífico o entendimento de que o risco extraordinário pode ser classificado em duas áreas, a administrativa e a econômica. A álea administrativa abrange as modificações unilateralmente impostas pela Administração Pública. Já na álea econômica estão os eventos econômicos imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis. Nesta última, incluir-se-iam as grandes variações cambiais imprevisíveis. É importante ressaltar que não está incluída aí a variação cambial típica do regime flutuante, portanto previsível.

Nesse sentido, **apenas a existência de um desequilíbrio contratual advindo de fato imprevisível ou previsível com consequências incalculáveis pode justificar o realinhamento de preços na hipótese de discrepâncias de valor na composição dos materiais betuminosos.** Com efeito, se cada aumento no preço de produto utilizado pelo particular desaguasse em revisão dos preços, o instituto seria totalmente desfigurado, confundindo-se com o próprio reajuste.

Tal confusão deve ser rejeitada, uma vez que os instrumentos, em que pese destinem-se ao mesmo propósito, **possuem fundamentos legais distintos**. Tratando da imprevisibilidade, ensina Marçal Justen Filho [\[10\]](#) que:

"(...) O primeiro pressuposto relaciona-se com a impossibilidade de previsão dos fatos, dentro de um panorama de razoabilidade. É costumeiro distinguir os conceitos de álea ordinária e extraordinária, para determinar que a teoria somente se aplica em face da última. A distinção entre ordinariedade e extraordinariedade se relaciona com a probabilidade da ocorrência dos eventos. O critério diferencial não é mera possibilidade do evento, o que tornaria o útil a distinção: todo evento possível seria previsível e, por isso, integraria a álea ordinária.

Logo, comporia a álea extraordinária apenas os eventos impossíveis, os quais nunca ocorreriam por sua própria definição.

A diferença entre álea extraordinária e ordinária somente é simples quando se examinam situações extremas. À medida que o grau de ordinariedade reduz, aumenta o grau de extraordinariedade e vice-versa. Mas é impossível estabelecer um limite exato, em que certa situação deixaria de integrar uma categoria e passaria a compor a outra.

Assim, nem sempre é fácil distinguir o que é extraordinário daquilo que é ordinário. Estabelecer essa distinção é fundamental para que a Administração possa dar cumprimento ao mandamento constitucional de respeito às condições econômicas inicialmente pactuadas. **Somente as modificações extraordinárias darão ensejo ao reequilíbrio na modalidade de revisão de preços.**

2.3. Do reequilíbrio em razão da alteração dos preços dos materiais betuminosos

Para os casos em que o reequilíbrio pleiteado está relacionado à alteração de custo do material betuminoso, vale ressaltar que o preço deste flutuava seguindo os preços de comercialização do barril de petróleo e a cotação do dólar, conforme política de preços adotada pela Petrobras. Recentemente, houve alteração da referida política de preços. [\[11\]](#)

Em se tratando de um contrato de obra, no qual o material betuminoso é apenas um dos elementos constantes na planilha de valores, surgiu-se a controvérsia se poderia a alteração de um único item (ou composto de itens) provocar o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato Administrativo.

Sobre o tema, há de se destacar que a variação dos preços dos combustíveis, por si só, não enseja o reequilíbrio contratual. A oscilação é situação normal e previsível

diante da política de preços de paridade com o mercado internacional (PPI) adotada pela Petrobras ainda no ano de 2016. Apenas admite-se a recomposição contratual quando a oscilação de preços foge à normalidade e é comprovada à luz da teoria da imprevisão (art. 65, inciso II, “d”, da Lei de Licitações). Portanto, a comprovação do desequilíbrio deve ser demonstrada em relação ao custo global do contrato e não apenas a itens isolados.

Logo, em termos gerais e de acordo com as decisões acima (item 2.2), a variação dos preços dos combustíveis não deve ser causa autossuficiente para a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro, a não ser que tenha ocorrido de forma inesperada, abrupta e afete substancialmente o equilíbrio do contrato a ponto de frustrar a sua execução. O Enunciado do Acórdão 12.460/2016-TCU-2ª Câmara (Relator: Ministro Vital do Rêgo) evidencia que a revisão deve estar lastreada em documentação que comprove, de forma incontestável, que o aumento dos custos do contratado tenha sido de tal ordem que inviabilize a execução do contrato:

O reequilíbrio econômico-financeiro de contrato deve estar lastreado em documentação que comprove, de forma inequívoca, que a alteração dos custos dos insumos do contrato tenha sido de tal ordem que inviabilize sua execução. Além disso, deve a alteração ter sido causada pela ocorrência de uma das hipóteses previstas expressamente no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993.

Desse modo, tem-se que o centro da questão, deixa de ser a variação dos preços para a alteração dos custos dos insumos. Observe-se, nesse sentido, o seguinte trecho do Voto condutor do Acórdão 1800/2010-TCU-Plenário^[12] (Relator: Ministro José Jorge):

17. Ressalto que o equilíbrio econômico do contrato não pode ser considerado tão-somente em função de variação de preços unitários isoladamente . Isso porque pode ocorrer que itens de serviço tenham inflação tanto acima como abaixo do índice pactuado, sem que o valor global do contrato seja afetado . Nessa hipótese, como então eleger somente itens que foram prejudiciais ao contratado, sem considerar os que foram favoráveis? Aliás, o que a norma preconiza é que seja mantido o equilíbrio econômico financeiro inicialmente estabelecido e para isso há de se considerar a equação do contrato e não de itens isolados.

POR TANTO, EVENTUAL DESEQUILÍBRO ECONÔMICO-FINANCEIRO NÃO PODE SER CONSTATADO A PARTIR DA VARIAÇÃO DE PREÇOS DE APENAS UM SERVIÇO OU INSUMO. A avaliação da equidade do contrato deve ser resultado de um exame global da avença, haja vista que outros itens podem ter passado por diminuições de preço.

Especificamente sobre MATERIAIS BETUMINOSOS, destaca-se que a área técnica do Tribunal de Contas da União, diante da Instrução DG 002/2015-DNIT, que trazia balizas para reequilíbrio econômico-financeiro deste tipo de insumo, entendeu, por meio do Acórdão 1604/2015 - Plenário proferido no bojo do Processo no 007.615/2015-9 de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que a análise da variação de preços deveria ser global e não somente de determinados itens:

19. Quanto às duas primeiras condições, é incontestável que o ocorrido foi estranho à vontade das partes e, também, inevitável. Entretanto, não se pode afirmar, a princípio, que haverá modificação significante da relação contratual. Para tal afirmação, há que se fazer um exame do impacto financeiro no contrato como um todo, analisando-se o comportamento dos preços de outros materiais dele constante, fazendo, ao final, uma estimativa do impacto econômico do novo panorama de preços no contrato objeto do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro. O Acórdão 1.466/2013-TCU-Plenário corrobora esse procedimento, cujo trecho do Voto proferido pela Exma. Sra. Ministra Ana Arraes, está transcrito abaixo:

23. Importa destacar que eventual desequilíbrio econômico-financeiro não pode ser constatado a partir da variação de preços de apenas um serviço ou insumo. A avaliação da equidade do contrato deve ser resultado de um exame global da avença, haja vista que outros itens podem ter passado por diminuições de preço. Diferentemente do alegado pela empresa, em que pese as diversas modificações no objeto inicialmente licitado, não restou demonstrado desequilíbrio no contrato, especialmente em face das repactuações procedidas.

(...)

33. Em suma, a Instrução de Serviço ora questionada não leva em consideração que os contratos a que ela se refere possuem uma representatividade diferenciada dos principais insumos. Em outras palavras, insumos como brita, material asfáltico, cimento, areia, aço, entre outros, possuem quantidades e proporções diferenciadas na remuneração dos contratos, o que impede que estes sejam tratados da mesma forma como pretende a referida Instrução de Serviço.

34. Ademais, não leva em consideração o fato de que o desequilíbrio econômico-financeiro contratual deve ser demonstrado a partir da avaliação do contrato como um todo, oportunidade em que devem ser sopesados todos os encargos contratados e a respectiva remuneração devida, mantidas as condições efetivas da proposta.

O plenário do Tribunal de Contas da União validou a Instrução do DNIT enquanto balizadora do reequilíbrio econômico-financeiro^[13].

REPRESENTAÇÃO. INSTRUÇÃO DE SERVIÇO DO DNIT SOBRE CRITÉRIOS PARA O REEQUILÍBRO ECONÔMICO-FINANCEIRO DE CONTRATOS EM ANDAMENTO EM FACE DO ACRÉSCIMO DOS CUSTOS DE AQUISIÇÃO DE INSUMOS BETUMINOSOS. AUMENTOS DE PREÇOS ANUNCIADOS PELA PETROBRAS NO FINAL DE 2014. QUESTIONAMENTOS ACERCA DA LEGALIDADE DA NORMA EM RAZÃO DE NÃO PREVER ANÁLISE DOS DEMAIS INSUMOS E DE OUTRAS VARIÁVEIS DO CONTRATO. CONCLUSÃO DA UNIDADE TÉCNICA PELA IMPOSSIBILIDADE DE ASSUNÇÃO DA TEORIA DA IMPREVISÃO ANTE A CARÊNCIA DE SEUS REQUISITOS. PROPOSTA DE MEDIDA CAUTELAR TENDENTE À SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO NORMATIVO. OITIVA DO DNIT. LEGALIDADE. REVISÃO DE PREÇOS DE ITENS ISOLADOS, NOS TERMOS DA LEI, DESDE QUE PREENCHIDOS OS REQUISITOS DA TEORIA DA IMPREVISÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. FALTA DE DISCIPLINAMENTO SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE SE CONSIDERAR, NO EXAME DO CASO CONCRETO, O GRAU DE IMPACTO DOS AUMENTOS DE PREÇOS DAQUELES INSUMOS EM FUNÇÃO DE SITUAÇÕES PARTICULARES DA AVENÇA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

(...)

11. O seu questionamento central, entretanto, reside no fato de a instrução de serviço não ter previsto procedimento de análise global e exauriente de cada contrato, tendo em vista as peculiaridades regionais de cada situação, a fim de se verificar o impacto financeiro provocado pelo aumento de preço dos materiais betuminosos em face também de outros itens da planilha orçamentária. Por esse raciocínio, não estaria atendido um dos requisitos a sustentar a aplicação da teoria da imprevisão, qual seja, a avaliação do impacto da onerosidade excessiva no equilíbrio econômico-financeiro original dos contratos.

(...)

21. Nesse ponto, a tese defendida pela unidade técnica deve ser analisada com ressalva, uma vez que existe a possibilidade de um insumo isolado ser o responsável pelo desequilíbrio contratual diante da manutenção da equação econômica original da cesta dos demais itens contemplados na proposta.

(...)

35. A par dessa discussão metodológica, nenhuma das análises (SeinfraRodovia e Dnit), contudo, denota que as variações identificadas – à exceção dos insumos

betuminosos –, tanto positivas quanto negativas, enquadram-se na álea econômica extraordinária capaz de provocar alteração de contrato visando ao restabelecendo das condições pactuadas na origem, com fundamento no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993.

36. Somente alguma outra constatação de natureza extraordinária e com potencial de impactar os contratos de forma significativa é que deveria ser computada, em conjunto com a reconhecida necessidade de recomposição dos preços dos materiais betuminosos, no cálculo do reequilíbrio econômico-financeiros dos contratos. E, como vimos, não houve, com relação ao demais insumos, qualquer tendência de aumento ou redução significativa de preços a ponto de indicar que o cenário seja de desbordamento da álea ordinária (inerente aos riscos do contratado) em direção à álea extraordinária.

37. Assiste razão à SeinfraRodovia ao afirmar que a análise não deve se furtar da possibilidade de existência de outros insumos cujo comportamento de preços possa ter demonstrado aumento ou redução atípica, também imprevisível, que modifique o equilíbrio contratual de forma acentuada. Por outro lado, data máxima vênia, incorreta a assertiva que intende fazer dessa premissa analítica regra absoluta para se promover, na prática, a revisão do contrato com amparo na teoria da imprevisão.

38. Como visto, o exame realizado pelo Dnit evidencia que não houve, dentre os principais insumos em contratos de obras rodoviárias, variações imprevisíveis nos preços dos demais insumos. Logo, não se pode pretender provocar ampla e irrestrita revisão dos preços contratuais a fim de se computarem compensações em favor daquela autarquia, em virtude de reduções de preços de alguns insumos, ou mesmo inclusões de novos itens cujas variações também lhe sejam também desfavoráveis.

39. Em outras palavras, a análise para demonstração de desequilíbrio econômico-financeiro em contrato administrativo não requer que se considerem, como procedimento geral, todas as variações ordinárias nos preços dos insumos contratados – cobertos naturalmente pelos índices de reajustamento da avença –, mas apenas alterações de preços significativas e imprevisíveis (ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis), capazes de justificar a aplicação da teoria da imprevisão.
(Número do Acórdão ACÓRDÃO 1604/2015 – PLENÁRIO, Relator AUGUSTO NARDES, Processo 007.615/2015-9)

Assim, tem-se que o posicionamento do Tribunal de Contas da União é de que é possível que variações no preço de um insumo ou um item conduza ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sem que seja necessária uma análise exauriente de todo o contrato administrativo. **Todavia, observou-se, em 2015, que os principais itens das planilhas de obras rodoviárias não tinham sofrido variações imprevisíveis aptas a gerar eventuais compensações.**

Em consonância com o precedente acima citado, o DNIT demonstrou que “*a necessidade de análise pontual sobre cada insumo de cada contrato foi descartada porque o comportamento dos insumos mais relevantes em obras rodoviárias (brita 1, areia lavada, cimento e óleo diesel) evidenciou variações normais de preços (Sicro 2, entre novembro/2014 e janeiro/2015), à exceção do óleo diesel que apresentou aumentos mais importantes, todavia, em nível aquém dos observados no caso dos materiais betuminosos”.*

Inobstante, as ponderações acima, observa-se que o Acórdão no 1604/2015 do Plenário do Tribunal de Contas das União impôs outros requisitos para que seja possível o reequilíbrio econômico-financeiro. Isto porque, por estar fundado na teoria da imprevisão, a alteração deve ser materialmente relevante. Veja-se:

64. Importante consignar que o próprio Dnit reconhece que a norma visa apenas a estabelecer orientações gerais sobre a análise de pedidos que possam surgir como resultado dos aumentos de preços dos insumos betuminosos. Não ignora, como não poderia ser diferente, a avaliação imprescindível que deve impingir quando do exame do caso concreto, a fim de comprovar a presença dos requisitos exigíveis pela teoria da imprevisão, antes de qualquer decisão sobre a concessão do pleito e a consequente celebração do termo de aditamento contratual.

(...)

70. Do exposto, extraem-se as seguintes conclusões que sustentam as teses defendidas neste voto:

a) não há óbice à concessão de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo, visando à revisão (ou recomposição) de preços de itens isolados, com fundamento no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, desde que:

a.1) estejam presentes os requisitos enunciados pela teoria da imprevisão, que são a imprevisibilidade (ou previsibilidade de efeitos incalculáveis) e o impacto acentuado na relação contratual;

a.2) haja análise demonstrativa acerca do comportamento dos demais insumos do contrato, ao menos os mais importantes em aspecto de materialidade, com a finalidade de identificar outras oscilações de preços enquadráveis na teoria da imprevisão que possam, de igual maneira, impactar significativamente o valor ponderado do contrato.

b) a IS-DG 2/2015 estabelece critérios para a recomposição de preços dos insumos betuminosos, nos contratos em andamento no Dnit, em virtude de aumentos imprevistos nos preços desses materiais, anunciados pela Petrobras no final de 2014, com amparo no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993 e na teoria da imprevisão; porém, não considera situações que podem não resultar em impacto acentuado na relação contratual, seja por que o seu estágio avançado de execução denota saldo pequeno de serviços contendo insumos betuminosos – e, por consequência, reflexo financeiro aparentemente suportável no período de incidência da norma –, com maior razão quando essa constatação é reforçada pelo confronto com o total de medições (em termos financeiros), realizadas e previstas, no período de validade do normativo (entre janeiro/2015 e o próximo reajuste anual); seja por que a data de reajuste anual (data de “aniversário”) leva à presunção de reequilíbrio ordinário em função da recomposição devida à incidência dos índices contratuais.

71. Diante desses riscos, cabe determinar ao Dnit que, por meio de ato normativo próprio contemplando parâmetros objetivos, oriente todas as unidades de sua estrutura organizacional responsáveis pela análise e processamento dos requerimentos fundados na IS-DG 2/2015, no exame do caso concreto, quando do recebimento dos pleitos, quanto à necessidade de:

a) demonstrar o impacto acentuado nos contratos em andamento em razão dos aumentos imprevisíveis nos preços dos insumos betuminosos, ocorridos no final de 2014, especialmente quanto às seguintes situações que apontam para a inaplicabilidade dos critérios previstos, no referido normativo em função do não atendimento dos pressupostos da teoria da imprevisão, bem como das disposições contidas no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993;

a.1) contratos cujo estágio avançado de execução denote saldo pequeno de serviços contendo insumos betuminosos – e, por consequência, reflexo financeiro aparentemente suportável no período de incidência da norma –, com maior razão quando essa constatação é reforçada pelo confronto com o total de medições (em termos financeiros), realizadas e previstas, no período de validade do normativo (entre janeiro/2015 e o próximo reajuste anual);

a.2) contratos com datas de reajustamento (anual) nos primeiros meses de 2015, nos casos em que a execução de serviços contendo insumos betuminosos, entre janeiro/2015 e o momento do reajuste, tenha ocorrido em ritmo inferior ao previsto no cronograma físico-financeiro da avença, como resultado de postergação aceitável motivada pela proximidade daquela data de reajustamento ordinário; e

b) exigir da empresa pleiteante comprovação de que os quantitativos de insumos betuminosos, passíveis de medição durante o período a que se refere a IS-DG 2/2015 (janeiro/2015 à próxima data de reajuste contratual), tenham sido adquiridos após os anúncios da Petrobras, ou seja, também em momento posterior a dezembro/2014.

72. Considero, pois, a representação parcialmente procedente em vista da expedição de determinações ao Dnit com vistas ao disciplinamento de procedimentos necessários à análise prévia sobre a plausibilidade do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos que contemplam a utilização de insumos betuminosos, especialmente em face da especificidade de situações em que possam se encontrar as avenças em termos de execução.

Extrai-se do entendimento acima que é possível a concessão de recomposição de preços de um determinado contrato, quando a causa do desequilíbrio se dê em função da variação abrupta e imprevisível dos custos de um determinado insumo, a caracterizar a álea extraordinária, mesmo que os demais insumos tenham

alguma variação de preços que, dadas as suas características, se enquadrem no conceito de álea ordinária ou empresarial.

Enquanto para o primeiro insumo se aplicará a recomposição, no momento em que verificada a excessiva onerosidade, para os demais será aplicável o reajuste, na data de aniversário do contrato, segundo a variação de índices pré-determinados no instrumento. Assim. Conclui-se que na aplicação da recomposição, necessária a definição da proporção do custo com o insumo, cujo comportamento da variação de preços se enquadra no conceito de álea extraordinária, em relação ao valor total do serviço contratado.

Nessa linha de entendimento, “o instituto da revisão (ou recomposição) aplica-se diante de quadro de imprevisibilidade (ou de previsibilidade, porém diante de consequências incalculáveis) e de grande impacto na relação contratual, sendo desarrazoadamente exigir-se, como regra geral, o cômputo de todas as possíveis variações de preços sofridas pelos insumos, as quais se inserem, via de regra, em álea ordinária afeta ao risco do contratado” (Acórdão TCU 1604/2015 – Plenário).

Por outro lado, “essa possibilidade jurídica não implica dizer que a Administração está autorizada a omitir-se em investigar outras modificações contratuais de ordem extraordinária que possam modificar a equação econômico-financeira. Essa análise ampliativa é necessária e faz todo sentido como mecanismo de identificação de mudanças ou comportamentos imprevisíveis e atípicos (teoria da imprevisão, por exemplo) em outros itens do contrato. Uma vez identificados, a próxima etapa consistirá no cálculo final dessas variações extraordinárias para efeito de se restabelecer o reequilíbrio econômico-financeiro” (Acórdão TCU 1604/2015 – Plenário).

Ponto principal a ser extraído do excerto é que **o reequilíbrio somente será admissível se, considerado o contrato como um todo, a base objetiva do negócio tenha sido alterada profundamente**, resultando em uma **onerosidade excessiva** por parte do contratado. Sobre o conceito de onerosidade excessiva, Farias e Rosenwald [14]:

Nada obstante, o fato extraordinário é aquele que não está coberto pelos riscos próprios do contrato. Há um gravame no cumprimento que, **por sua relevância, vai muito além da exigência do razoável**. O risco impróprio é o rompimento grave da equivalência. Em função da alteração das circunstâncias, um dos contratantes é conduzido ao “limite do sacrifício”. Nesta circunstância de peculiar gravidade do acontecimento causador do posterior desequilíbrio, excepcionalmente o legislador deferiu ao contratante a resolução, como instrumento de libertação do custoso vínculo que o opõe. Nesta senda, o Enunciado no 366 do Conselho de Justiça Federal: “O fato extraordinário e imprevisível causador de onerosidade excessiva é aquele que não está coberto objetivamente pelos riscos próprios da contratação”

Noutro aspecto, tratando-se de **DIREITO PATRIMONIAL DISPONÍVEL DA CONTRATADA**, compete-lhe pleitear o reequilíbrio quando julgar estarem presentes os requisitos que ensejariam a sua concessão, a saber:

- a) fato superveniente ao oferecimento da proposta e assinatura do Contrato;
- b) fato cuja ocorrência é imprevisível e estranha à vontade da contratada;
- c) eclosão de contexto de onerosidade excessiva;
- d) fato cujas repercussões correspondem a riscos não assumidos pela contratada (álea econômica extraordinária)

Cabe aqui lembrar o Enunciado nº 19, da Primeira Jornada de Direito Administrativo levada a efeito pelo Centro de Estudos Judiciários, do Conselho da Justiça Federal [15]:

Enunciado 19. As controvérsias acerca de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos **integram a categoria das relativas a direitos patrimoniais disponíveis**, para cuja solução se admitem meios extrajudiciais adequados de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas (Dispute Board) e a arbitragem.

Descabido, portanto, cogitar em concessão automática de recomposição de preços em favor da contratada, sem que a mesma o pleiteado de forma motivada. Admite-se, no entanto, que a Administração provoque a recomposição quando identificar a redução dos custos do insumo asfáltico, com as mesmas notas de imprevisibilidade e onerosidade, desta feita em seu favor. Deverá, nesse caso, propiciar a observância das garantias do contraditório e da ampla defesa do contratado, em caso de deliberação por redução de preços sob tal fundamento

Outrossim, observa-se que o Tribunal de Contas da União apontou, que **NÃO É CABÍVEL REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO** nos seguintes casos:

- **Contratos cujo estágio avançado de execução denote saldo pequeno de serviços contendo insumos betuminosos (necessidade de aferir o reflexo financeiro do total de medições, realizadas e previstas);**
- **Contratos cujo reajustamento ocorreram logo após o aumento de preços e a obra tenha atingido ritmo inferior ao previsto em seu cronograma físico-financeiro.**

No mesmo sentido, o Acórdão n. 1085/2015^[16] proferido pelo Plenário do TCU:

(...) A mera variação de preços, para mais ou para menos, não seria suficiente para determinar a realização de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo essencial a presença de uma das hipóteses previstas no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, a saber: 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 princípio, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (...) A ocorrência de pequenas variações entre os preços contratuais reajustados e os preços de mercado seriam fatos previsíveis, já que dificilmente os índices contratuais refletiriam perfeitamente a variação de preços do mercado. (...) A simples variação cambial, por si só, não justifica a revisão contratual por um motivo simples: o particular contratado pode ter adquirido os insumos ou incorrido nas despesas impactadas pelo câmbio antes da ocorrência do evento. Em tal situação, ao contrário do alegado, a posterior desvalorização da moeda favoreceria ao contratado, pois os índices de reajuste contratual supervenientes captariam em maior ou menor grau o fato ocorrido. (...) Em outra circunstância, na qual o contratado ainda não tivesse incorrido nos gastos atrelados ao câmbio, certamente uma variação anômala da moeda poderia justificar o reequilíbrio. (...) Portanto, pleitos do gênero não podem se basear exclusivamente nos preços contratuais ou na variação de valores extraídos de sistemas referenciais de custos, sendo indispensável que se apresentem outros elementos adicionais do impacto cambial, tais como a comprovação dos custos efetivamente incorridos no contrato, demonstrados mediante notas fiscais.

Em âmbito local, importante asseverar que o **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO**, no Acórdão-consulta nº 00009/2020^[17], em caso concreto sobre revisão de valores em ata de registro de preços, determinou que a revisão de preços não pode ser concedida de forma automática pela simples variação dos

preços divulgados pelas tabelas da ANP, pois é necessário que haja 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 princípio, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual, de modo que não é possível fixar periodicidade exata para tal alteração:

CONSULTA. REVISÃO AUTOMÁTICA DE VALORES. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. REFERENCIAL DE PREÇOS CONTIDOS EM TABELA DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. IMPOSSIBILIDADE. PERIODICIDADE MÍNIMA INFERIOR A UM ANO. IMPOSSIBILIDADE. 1. CONHECER da presente Consulta uma vez preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade previstos no art. 31 da LOTCM/GO c/c art. 199 do RITCM/GO; 2. RESPONDER ao consultor, relativamente ao mérito, que: 2.1. A revisão de preços não pode ser concedida de forma automática pela simples variação dos preços divulgados pelas tabelas da ANP, pois é necessário que haja 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 princípio, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual, de modo que não é possível fixar periodicidade exata para tal alteração. Quando o preço registrado se tornar superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará o fornecedor para negociar a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado. Caso não aceite, o ente municipal deverá tentar negociação com os demais participantes da licitação que deu origem à ata de registro de preços, observada a ordem de classificação. Quando o preço de mercado se tornar superior aos preços registrados, excepcionalmente, para os produtos asfálticos derivados do petróleo, admite-se a sua revisão, desde que estejam presentes todos os pressupostos a seguir:

- (i) Ocorrência de eventos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, posteriores à assinatura da ata de registro de preços;
 - (ii) Elevação dos encargos ao particular;
 - (iii) Vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a elevação dos encargos da empresa;
 - (iv) Inexistência de participante da licitação, a qual deu origem à ata de registro de preços, que assuma o preço originalmente registrado.
- Destaca-se que é necessário o acompanhamento pelo órgão gerenciador dos preços unitários da ata de registro de preços, devendo obrigatoriamente realizar renegociações dos preços registrados quando esses se tornarem superiores aos praticados pelo mercado.

2.2. O instrumento adequado para formalizar a alteração dos preços unitários registros em Ata de Registro de Preços é o aditamento, devendo ser seguido o rito processual para a sua celebração, estabelecido na legislação em vigor. Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

Nessa linha, a **Resolução nº 13, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT**^[18], de 28/06/2021 que estabeleceu os procedimentos e critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrente do acréscimo ou decréscimos, conforme o caso, dos custos de aquisição de materiais asfálticos, assim como para a abertura de critério de pagamentos objetivando a separação dos insumos asfálticos dos serviços de pavimentação, além de regulamentar a forma de cálculo dos índices de reajustamento compostos para misturas comerciais. Estabeleceu os critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro e a abertura do critério de pagamento dos contratos administrativos decorrente do acréscimo dos custos de aquisição de materiais asfálticos, segundo a qual na Seção II (**Do Reequilíbrio Econômico Financeiro**), asseverou:

Art. 9º O impacto financeiro a ser considerado no cálculo do reequilíbrio (REF) é a diferença entre “a variação do preço produtor entre o mês da medição e a data-base, aplicada sobre o valor medido do mês à preços iniciais excluindo-se o lucro operacional referencial de 5,11% estabelecido pelo Acórdão TCU-Plenário nº 2.622/2013” e “o reajuste pago na medição”, calculada mês-a-mês de todos os serviços de aquisições de insumos asfálticos do período considerado, de acordo com a equação constante no Anexo I - a).

Parágrafo único. Um exemplo de REF é apresentado no Anexo III.

Art. 10. O REF deverá ser realizado nas medições a partir de Janeiro de 2019, em períodos de no mínimo quatro meses, sempre compreendido no interstício entre as datas de reajustes contratuais.

§ 1º Nos casos em que o contrato se encerrar em prazo inferior a quatro meses do mês de aniversário, poderá ser aplicado o REF em período único inferior aos quatro meses previstos no caput.

§ 2º Em situação transitória, para os contratos cuja data de aniversário de reajustamento contratual esteja entre os meses de Setembro/2018 à Abril/2019, poderá ser realizado reequilíbrio para o período mínimo de quatro meses, considerando no período meses de 2018 e 2019, desde que não seja computado qualquer reequilíbrio para os meses de 2018 no quadriestre em questão.

Art. 11. As aquisições de insumos asfálticos agregados ao respectivo serviço de pavimentação já medidos, são passíveis do reequilíbrio tratado no Art. 9º, independente do contido no Art. 19.

Art. 12. Caso o valor do REF seja positivo, deverá ser criado item de resarcimento no contrato com o seguinte dizer: “Ressarcimento devido REF conforme Resolução XX/2021 – Período MMM/AAAA à MMM/AAAA”. Caso o valor do REF seja negativo, deverá ser criado item de estorno no contrato com o seguinte dizer: “Estorno devido REF conforme Resolução XX/2021 – Período MMM/AAAA à MMM/AAAA”.

ANEXO I

a) Equação para cálculo do reequilíbrio econômico financeiro

$$REF = \sum_{m=1}^{45 \text{m} \leq 12} \left\{ \left[\Delta P_m * \left[P_{I_m} * \left(1 - \frac{5,11}{100} \right) \right] \right] - R_m \right\}$$

Onde:

ΔP = Variação do Preço Produtor calculada nos termos do Art. 1º do mês “m”

P_I = Valor medido à preços iniciais no mês “m”

R = Valor medido referente à parcela de reajustamento no mês “m”

m = Mês de análise do REF.

Outrossim, quanto ao cálculo da variação do preço do produtor a orientação é para que seja adotado o preço do produtor no mês de referência, veja-se:

Seção III Do cálculo da Variação do Preço Produtor

Art. 13. Para efeitos desta Resolução, deve-se adotar como preço produtor do mês de referência como sendo o preço produtor da semana que contiver o dia quinze do mês anterior.

Art. 14. O preço produtor deve ser obtido considerando a região na qual esteja localizada a origem de aquisição do insumo asfáltico definida no projeto ou anteprojeto referencial da licitação. Parágrafo único. Caso não exista preço divulgado na semana que forma o preço referencial, deve-se adotar o preço produtor nacional.

Art. 15. O Preço Produtor de referência deverá ser obtido em função do insumo adquirido e o produto que melhor o representa na tabela da ANP produtor, seguindo a regra constante no Anexo I - b).

Art. 16. A Variação do Preço Produtor é calculada pela razão entre o preço produtor do mês da medição e o preço do produtor do mês da data-base do contrato, conforme exemplificado no Anexo II, seguindo a equação constante no Anexo I - c).

Parágrafo único. Nos casos em que a aquisição se tratar de uma emulsão, a variação do produtor deve ser calculada considerando, além dos preços do produtor, os índices do IGP-DI, seguindo a equação constante no Anexo I - d).

b) Regras de equivalência

Tipo de Aquisição	Produto ANP
CAP 30/45	Cimento Asfáltico de Petróleo 30 45
Demais CAPs, Asfaltos Modificados por Polímero, Asfalto Borracha	Cimento Asfáltico de Petróleo 50 70
Asfalto Diluído de Petróleo (CM-30)	Asfalto Diluído de Petróleo de Cura Média 30
Emulsões em geral	Cimento Asfáltico de Petróleo 50 70 *

c) Equação para cálculo da Variação do Preço Produtor

$$\Delta P = \left(\frac{PPMM}{PPDB} - 1 \right) * 100 (%)$$

Onde:

PPMM = Preço Produtor do mês da medição

PPDB = Preço do Produtor na data-base do contrato

d) Equação para cálculo da Variação do Preço Produtor nos casos em que a aquisição se tratar de uma emulsão

$$\Delta P = \left\{ 0,75 * \left(\frac{PPMM}{PPDB} - 1 \right) + 0,25 \left(\frac{IGPMM}{IGPDB} - 1 \right) \right\} * 100 (%)$$

Onde:

PPMM = Preço Produtor do mês da medição

PPDB = Preço do Produtor na data-base do contrato

IGPMM = Índice do IGP-DI do mês da medição

IGPDB = Índice do IGP-DI do mês da data-base do contrato.

Com relação aos materiais betuminosos que constam dentro da composição de custo específica de determinados serviços, o artigo 19 determina os parâmetros a serem adotados, conforme a seguir colacionado:

Art. 17. Para definição do peso da aquisição do insumo asfáltico do serviço a ser desmembrado, deve-se levar em consideração sua participação no serviço agregado, calculada por meio de média ponderada de seus custos associados, seguindo modelo de cálculo do Anexo IV.

Parágrafo único. A taxa de utilização a ser considerada do insumo a ser desmembrado deve ser aquela definida no projeto ou anteprojeto que norteou a licitação.

Art. 18. Os insumos asfálticos desmembrados deverão ter seus índices de reajustamentos estabelecidos de acordo com o normativo que trata do assunto vigente à época da publicação do Edital de Licitação.

Parágrafo único. As Instruções de Serviço à que se refere o caput são:

- I- Instrução de Serviço/DNIT nº 02/2002, de 09 de setembro de 2002;
- II- Instrução de Serviço/DNIT nº 16/2010, de 25 de agosto de 2010;
- III- Instrução de Serviço/DNIT nº 18/2010, de 27 de setembro de 2010;
- IV- Instrução de Serviço/DNIT nº 04/2012, de 07 de março de 2012;
- V- Instrução de Serviço/DNIT nº 03/2017, de 12 de maio de 2017;
- VI- Instrução de Serviço/DNIT nº 01, de 02 de janeiro de 2019.

Art. 19. Somente poderão ser desmembrados os insumos asfálticos dos itens de serviços não medidos.

§ 1º Nos casos de itens de serviços que incluem insumos betuminosos já medidos, admitir-se-á a realização do cálculo mensal da diferença dos valores financeiros de reajustamento aplicados em relação aos índices de reajustamentos que deveriam ter sido aplicados conforme exemplificados nos Anexo V, sendo vedada a ACP.

§ 2º Caso a diferença seja em favor da Administração deverá ser criado item de estorno com a diferença calculada, com o seguinte dizer: “Estorno devido diferença de reajustamento calculada conforme Resolução XX/2021 – Período MMM/AAAA à MMM/AAAA”.

§ 3º Caso a diferença seja em favor do Contratado deverá ser criado item de resarcimento com a diferença calculada, com o seguinte dizer: “Ressarcimento devido diferença de reajustamento calculada conforme Resolução XX/2021 – Período MMM/AAAA à MMM/AAAA”.

Neste contexto, para que seja possível a celebração de aditivo para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual, nos moldes do que prevê o artigo 65, II, 'd' da Lei nº 8.666/1993, além de se observar os critérios expostos na **Resolução DG/DNIT nº 13, de 02 de junho de 2021**, a área técnica deverá certificar que foram

devidamente preenchidos os requisitos estabelecidos na referida resolução, a qual adota-se procedimentos e critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos decorrentes de acréscimos dos custos de aquisição de materiais asfálticos, **bem como deve certificar a adequação da metodologia e forma de cálculo prevista na referida instrução ao caso concreto face ao período solicitado.**

Assim, tem-se que para se ter o direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, a **empresa deve apresentar juntamente com seu requerimento de reequilíbrio**, para fins de integrar, se for o caso, a minuta do termo aditivo do contrato, **os seguintes comprovantes e cumprir os pressupostos a seguir listados:**

- a) Planilha ou equivalente, contendo o(s) custo(s) de cada item constante da proposta inicial em confronto com a nova planilha atualizada ou equivalente (prova do custo do produto) de cada item a ser reequilibrado, a fim de restar comprovado a elevação dos encargos do particular;
- b) Demonstração de forma cabal que o desequilíbrio decorre de fato superveniente, isto é, ocorrência de evento posterior à apresentação da proposta;
- c) Vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos da empresa;
- d) Comprovação de que o desequilíbrio decorre de fato, imprevisível ou previsível, porém de consequências incalculáveis, apresentando, para tanto, todos os documentos que comprovem a imprevisibilidade da ocorrência do evento, no caso concreto, a ocorrência da variação cambial, de cada um dos itens/produtos individualmente e ocorrida no caso concreto (*notas fiscais, documentos de importação, relativos a cada um dos itens registrados separadamente*);
- e) A memória de cálculo (demonstração dos cálculos realizados) em conformidade com a variação cambial pleiteada, individualizada por item e;
- f) A demonstração de que o desequilíbrio decorre de fato alheio à vontade das partes.

Sobre o tema, cita-se ainda o PARECER JURÍDICO Nº 364/2022- da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – Procuradoria-Geral do Consultivo PGDF/PGCON [19] que enumera requisitos seguintes termos:

Conforme precedentes dessa Procuradoria Geral do Distrito Federal, em caso análogo, em especial o **PARECER REFERENIAL JURÍDICO Nº 241/2021-PGDF/PGCONS**, esses são as premissas sobre reequilíbrio econômico financeiro do contrato administrativo:

- "i) o direito ao reequilíbrio-econômico financeiro do contrato administrativo é respaldado constitucionalmente;
- ii) não é qualquer imprevisto que dá ensejo à revisão do contrato administrativo, mas apenas aquele **que não possa mais ser reputado "risco normal do negócio"** (por isso as variações inflacionária e cambial corriqueiras não legitimam a revisão);
- iii) **se a variação de preço, mesmo acentuada, constituir algo recorrente ou sazonal do mercado de determinado insumo, trata-se de álea empresarial ordinária, não ensejando, portanto, revisão;**
- iv) deve restar definido e comprovado o momento em que o evento extraordinário ocorre, **pois somente depois dele é que se pode falar em desequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo;**
- v) **não há que se falar em reequilíbrio daquilo executado anteriormente ao evento extraordinário ;**
- vi) na revisão dos contratos administrativos, **avalia-se a existência de desequilíbrio em todo o ajuste e não apenas nos itens apontados pelas empresas, a fim de evitar situação em que o contratado se beneficia duplamente: da redução de custos em relação a alguns itens e da revisão, para cima, do preço dos itens que alega;**
- vii) **é necessário demonstrar, nos autos respectivos, que o evento extraordinário impactou concretamente o contrato administrativo em análise;**
- viii) **devem ser adotadas providências para evitar a ocorrência de bis in idem, isto é, para que não haja recomposição dupla de um mesmo item: uma, via reajuste por índice; outra, via revisão."**

Consoante jurisprudência do TCU, repisa-se que inflação e variação cambial normais, por previsíveis, configuram mera álea econômica ordinária e, portanto, risco normal do negócio. Para legitimar a aplicação da hipótese de reequilíbrio econômico-financeiro do art. 65, II, "d", da Lei nº. 8.666/93 (revisão contratual), a superveniência há de ser tal a ingressar já em outra fronteira, cujo cálculo não era exigível do particular, aí configurando, como diz a lei brasileira, "*álea econômica extraordinária e extracontratual*".

3. Da instrução processual

O processo administrativo de reequilíbrio econômico-financeiro do material betuminoso será iniciado com o protocolo da solicitação da contratada, acompanhado de cálculos relativos ao reequilíbrio do quadrimestre pleiteado, medições de reajustamento e demais informações qualitativas e quantitativas detalhadas que comprovem o desequilíbrio.

A fiscalização da SEINFRA, com o apoio da Supervisora da obra, se existir, avaliará os cálculos apresentados e atestará a conformidade destes nos moldes da Resolução do DNIT no 13/DG/DNIT 2021 (art. 5º da Resolução), devendo conferir as quantidades e valores indicados pela contratada.

Em seguida, o órgão diretor de Execução e Fiscalização de obras responsável pelo contrato em análise deverá aprovar os cálculos e dar seguimento ao trâmite, encaminhando os documentos para formalização do Termo Aditivo e análise de correspondência dos autos com o checklist anexo a este Parecer Referencial e Minuta acostada.

Ademais, os autos deverão estar instruídos com cópia do instrumento contratual e todos os respectivos termos aditivos já efetivados, pedido de empenho e certidões que comprovem a manutenção das condições de habilitação da contratada válidas e vigentes à época da assinatura do aditivo.

Destaca-se que neste município, deve ser instruído o processo com todos os documentos exigidos pela **Instrução Normativa nº 002/2016 da Controladoria Geral do Município**, publicada no D.O.M. nº 6439, de 01 de novembro de 2016, (*que definiu os procedimentos de licitação, pagamentos de medições, paralisação de obras,*

prorrogação de contratos, repactuação de cronograma e dá outras providências para cumprimento da Lei nº. 8.666/93 e Instruções Normativas dos órgãos externos de controle – padronização de procedimentos operacionais dos órgãos municipais).

Referida instrução, enumera que o processo administrativo para fins de reequilíbrio econômico do contrato por revisão, deve estar instruído com os seguintes documentos:

CAPÍTULO III

DOS TERMOS ADITIVOS DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCIERO DO CONTRATO:

Art. 16 - Os autos dos termos aditivos com vistas ao reequilíbrio econômico financeiro dos contratos de obras e serviços de engenharia deverão ser instruídos com os seguintes elementos:

- a) Requerimento do contratado ou da Administração para celebração do termo aditivo;
- b) Cópia do instrumento de contrato e de todos os termos aditivos anteriores;
- c) Memória de cálculo detalhada, referente ao realinhamento dos preços unitários, de forma a demonstrar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- d) Planilha orçamentária correspondente, refletindo os cálculos efetuados para cada preço unitário do saldo contratual considerado; Deverá constar nos autos mídia eletrônica (cd - rom ou pen drive) com planilha orçamentária e composições de custos unitários (Microsoft Excel em formato .xls).
- e) Documentos comprobatórios da evolução dos preços no mercado, relativo ao período entre a validade da proposta e a ocorrência do desequilíbrio econômico-financeiro;
- f) Demonstração do saldo contratual existente no momento da ocorrência do desequilíbrio econômico-financeiro (contrato – medições);
- g) Instrumento do termo aditivo em questão, discriminando detalhadamente o seu objeto, o período de tempo considerado, o valor do realinhamento e o novo valor contratual.
- h) Liberação da despesa pela CCDO – Comissão de Controle de Despesa e Orçamento.

§ 1º - As planilhas oficiais (AGETOP, SINAPI, SICRO) poderão ser utilizadas a fim de obter com mais facilidade os valores relativos à evolução dos preços unitários no mercado e nesse caso, os preços unitários realinhados serão obtidos segundo a fórmula adotada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO:

(...)

§ 2º - No cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato será avaliada a relevância da expectativa inflacionária setorial, existente por ocasião da proposta, com vistas ao seu expurgo do cálculo, de modo a manter as condições econômicas originalmente pactuadas.

§ 3º - Documentos que poderão constar nos autos em Mídia eletrônica (digitalizados):

1. Cópia do instrumento de contrato e seu orçamento original (contratual);
2. Cópia de todos os Termos Aditivos celebrados anteriormente, com as respectivas planilhas orçamentárias, mesmo para as supressões e acréscimo que no total não alteram o valor contratual;
3. Documentos relativos à regularidade fiscal do contrato: prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede solicitante; prova de regularidade para com a Fazenda Pública do Município de Goiânia;
4. Cópia do ato que designou o representante da administração pública para acompanhar a execução do contrato (fiscal da obra ou serviço).

Por fim, impende destacar que, em relação ao reequilíbrio a **Instrução Normativa nº 00010/2015 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO**^[20] enumerou documentos e requisitos que devem restar comprovados no processo para o deferimento de reequilíbrio contratual em obras. São eles:

Seção III Das obras e serviços de engenharia

Art. 5º Os processos relativos a contratações de obras e serviços de engenharia, bem como relativos a aquisições de materiais e veículos para aplicação de obras e serviços de engenharia, devem ser instruídos de forma a atender o disposto nos artigos 3º e 4º desta Instrução Normativa, bem como as Orientações Técnicas do IBRAOP, observando, complementarmente, as disposições a seguir:

(...)

Art. 6º Além da documentação prevista no artigo anterior, deverão instruir os processos outros documentos, em conformidade com as situações específicas relacionadas a seguir:

I - Termo Aditivo a contrato, em geral:

- a) justificativas técnicas demonstrando a necessidade do aditivo, com identificação do responsável, designado pela prefeitura; b) cópia do contrato original e do seu orçamento (proposta da empresa); c) cronograma físico-financeiro; d) cópia de todos os aditivos celebrados anteriormente, inclusive com as respectivas planilhas orçamentárias, mesmo para as supressões e acréscimos que no total não alteram o valor contratual; e) medição referente ao total de serviços executados na obra, devidamente atestada pelos Responsáveis Técnicos (R.T.'s) da fiscalização municipal (prefeitura) e pela execução dos serviços (empresa executora), que deverão ser identificados com nome e nº. do registro junto ao CREA; f) Mídia eletrônica (cd-rom ou pen drive) com planilhas orçamentárias (Microsoft Excel em formato .xls), quando for o caso; g) ART's de documentos elaborados: planilhas orçamentárias, alterações de projetos, memoriais descritivos e especificações; h) empenho ou, quando for o caso de empresas públicas, solicitação financeira.

(...)

IV - Termo aditivo de realinhamento de preço contratual:

- a) memória de cálculo, detalhada, referente ao realinhamento dos preços unitários, de forma a demonstrar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato:
 1. no cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato será avaliada a relevância da expectativa inflacionária setorial, existente por ocasião da proposta, com vistas ao seu expurgo do cálculo, de modo a manter as condições econômicas originalmente pactuadas.
- b) planilha orçamentária correspondente, refletindo os cálculos efetuados para cada preço unitário do saldo contratual considerado:
 1. as planilhas oficiais do Estado de Goiás poderão ser utilizadas a fim de se obter com mais facilidade os valores relativos à evolução dos preços unitários no mercado e, nesse caso, os preços unitários realinhados serão obtidos segundo a fórmula:

(...)

- c) documentos comprobatórios da evolução dos preços no mercado, relativo ao período entre a validade da proposta e a ocorrência do desequilíbrio econômico-financeiro;
- d) demonstração do saldo contratual existente no momento da ocorrência do desequilíbrio econômico-financeiro (contrato – medições);
- e) termo aditivo em questão, discriminando detalhadamente o seu objeto, o período de tempo considerado, o valor do realinhamento e o novo valor contratual.

Repisa-se que NÃO DEVERÃO SER OBJETO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO:

4.1) os contratos cujo estágio avançado de execução denote saldo pequeno de serviços contendo insumos betuminosos, e, por consequência, reflexo financeiro aparentemente suportável no período pleiteado;

4.2) os contratos com datas de reajustamento (anual) materializada nos primeiros meses do período pleiteado, nos casos em que a execução de serviços contendo insumos betuminosos, nesses primeiros meses e o momento do reajuste, tenha ocorrido em ritmo inferior ao previsto no cronograma físico-financeiro da avença, como resultado de postergação aceitável motivada pela proximidade daquela data de reajustamento ordinário.

3.1. Da análise da minuta do termo aditivo

O termo aditivo deve conter as cláusulas mínimas necessárias para sua compreensão e eficácia, tendo como modelo a minuta acostada.

Na hipótese de não ser adotada a minuta padrão previamente aprovada, salvo pequenas adequações formais e cláusulas acessórias, o instrumento elaborado pela Administração deverá ser submetido à Procuradoria-Geral do Município para análise, nos termos do art. 38, VI, da Lei 8.666/93.

Portanto, tendo em vista a desnecessidade de análise individualizada de cada um dos processos para celebração de termo aditivo de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos em decorrência da alteração de custos dos materiais betuminosos, as considerações jurídicas apresentadas e requisitos necessários enumerados na presente manifestação deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública Municipal nas situações que se amoldem à hipótese autorizativa ora tratada.

Compete destacar que, assim como a Resolução do DNIT citada ou outra que venha a substitui-la, o reequilíbrio, cumpridos os requisitos já mencionados, **deve ser aplicado para mais ou para menos, de forma a, de fato, adequar o preço contratual a eventual nova situação fática.**

Por fim, o reequilíbrio não será devido caso haja alguma causa de impedimento absoluto, a exemplo da prescrição, renúncia ao direito manifestado pela contratada ou disposição contratual que impeça (como a alocação de risco à contratada).

4. Conclusão

Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente, os apontamentos acima enumerados, uma vez que o órgão assessorado siga as orientações acima exaradas quanto ao procedimento, é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo de reequilíbrio econômico-financeiro, para revisão em razão da alteração de preços quanto a materiais betuminosos, dispensada a análise individualizada, **desde que respeitados todos os preceitos jurídicos deste Parecer Referencial e:**

- a) A instrução processual ocorra de acordo com seção específica do checklist em apêndice a esta manifestação (Anexo I);**
- b) Seja utilizada a minuta de termo aditivo acostada (Anexo II).**

Deve o gestor público sempre observar os princípios que lhe são impostos pelo art. 37 da Constituição Federal, bem como aqueles previstos no art. 3º da Lei 8.666/93.

Saliente-se, nesse ponto, que a análise jurídica individualizada da celebração de Termo Aditivo de Reequilíbrio Econômico-financeiro de contratos em decorrência da alteração de custos dos materiais betuminosos, será dispensada, competindo à Administração atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

Repete-se que o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos somente ocorrerá se na instrução e análise individual de cada pedido de reequilíbrio contratual a ser feito pelas empresas interessadas se demonstrar extraordinário e imprevisível aumento de preços superveniente à contratação, a caracterizar álea econômica excepcional, e que o impacto financeiro por ele causado é superior ao lucro operacional referencial ao período considerado desequilibrado, tudo na forma do disposto no art. 65, II, letra “d”, da Lei nº 8.666/93 c/c Resolução DNIT n. 13/2021.

Repisa-se que eventual dúvida sobre algum caso específico ou acerca da interpretação ou aplicação de normas deverá ser objeto de consulta singular e objetiva, com a delimitação do(s) ponto(s) a ser(em) elucidado(s).

De todo modo, salienta-se que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos, tomando por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos Órgãos competentes deste Município.

Cumpre anotar 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). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

Por fim, para a utilização do parecer referencial nos casos concretos, deve a Administração Pública instruir o processo com a cópia integral deste parecer referencial.

É o parecer.

Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos, aos 25 (vinte e cinco) dias do mês de maio de 2023.

ANA PAULA NOÉ
Procuradora do Município
Matrícula 1416898

De acordo:

ALEXANDRE BORGES RABELO
Subprocurador-Chefe de Assuntos Administrativos

MAIUME SUZUE COELHO
Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos

Acato:

MARCOS AURÉLIO EGÍDIO
Procurador-Geral do Município

ANEXO I

CHECKLIST PARA CELEBRAÇÃO DE TERMO ADITIVO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO CONTRATUAL POR REVISÃO EM DECORRÊNCIA DA ALTERAÇÃO DE CUSTOS DOS MATERIAIS BETUMINOSOS.

(celebração de Termo Aditivo de Reequilíbrio Econômico-financeiro de contratos por revisão em decorrência da alteração de custos dos materiais betuminosos, nos termos do art. 37, inciso XXI, da CF e art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei Federal nº 8.666/93)

LEGENDA: S – Sim; N – Não; OBS- Observação.

ITEM	DESCRÍÇÃO	DISPOSITIVO LEGAL	S/N	OBS
1	<p>1.1 Solicitação de Recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro protocolado pela empresa dentro da vigência do contrato que comprove:</p> <p><i>a) Planilha ou equivalente, contendo o(s) custo(s) de cada item constante da proposta inicial (orçamento contratado) em confronto com a nova planilha atualizada ou equivalente (prova do custo do produto) de cada item a ser reequilibrado, a fim de restar comprovado a elevação dos encargos do particular (comprovação do extraordinário e imprevisível aumento de preços superveniente à contratação);</i></p> <p><i>b) Demonstração de forma cabal que o desequilíbrio decorre de fato superveniente, isto é, ocorrência de evento/fato posterior à apresentação da proposta e assinatura do contrato (extracontratual);</i></p> <p><i>c) Vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos da empresa;</i></p> <p><i>d) Comprovação de que o desequilíbrio decorre de fato, imprevisível ou previsível, porém de consequências incalculáveis, apresentando, para tanto, todos os documentos que comprovem a imprevisibilidade da ocorrência do evento, no caso concreto, de cada um dos itens/produtos individualmente e ocorrida no caso concreto (mediante notas fiscais, documentos de importação, relativos a cada um dos itens registrados separadamente etc);</i></p> <p><i>e) A memória de cálculo (demonstração dos cálculos realizados) em conformidade com a Resolução DNIT nº 13, de 02 de junho de 2021;</i></p>	Art. 38, <i>caput</i> , da Lei n. 8.666/93 c/c art. 16, letras “a”, “c”, “d”, “e” e “f” da IN nº 002/2016 CGM Art. 19 da Lei Complementar n. 335/21 Acórdão TCU 1604/2015 - Plenário		

	<p>f) A demonstração de que o desequilíbrio decorre de fato imprevisível, estranho e alheio à vontade das partes e cujas repercussões correspondem a riscos não assumidos pela contratada (álea econômica extraordinária);</p> <p>g) <u>Eclosão de contexto de onerosidade excessiva que impacta o contrato como um todo (valor global do contrato).</u></p> <p>1.2 o período solicitado deve corresponder ao mínimo de um quadrimestre (art. 10 da Resolução DNIT nº 13/DG/DNIT 2021);</p> <p>1.3 Adoção da fórmula indicada na Resolução DNIT nº 13/DG/DNIT/2021.</p> <p>Obs 1: é imprescindível a análise de uma onerosidade excessiva de cada insumo, e seu respectivo impacto no valor global do contrato, assim como é necessário que seja juntado aos autos: i) prova do aumento excepcional do insumo junto ao(s) seu(s) fornecedor(es); ii) notas fiscais ou documentos equivalentes demonstrativos da efetiva aquisição do insumo com preço impactado pela excepcional variação.</p> <p>Obs. 2: Nessa análise, deverá ser feita uma <u>avaliação de todos os insumos contratuais, além dos insumos asfálticos</u>, para a decisão sobre o reequilíbrio econômico-financeiro; deverá ainda ser exigida das empresas pleiteantes a comprovação de que os quantitativos de insumos betuminosos, passíveis de medição <u>durante o período pleiteado (ex: janeiro/2015)</u> e a <u>próxima data de reajuste contratual, tenham sido adquiridos após os anúncios da Petrobras, ou seja, também em momento posterior (ex: dezembro de 2014)</u>.</p> <p>Obs 3: O reequilíbrio, se for o caso, deverá se dar em função do acréscimo dos custos de aquisição de materiais asfálticos, pelo que <u>deverão ser separados os insumos asfálticos dos serviços de pavimentação</u>, e somente restará autorizado se se demonstrar que o impacto financeiro é superior ao lucro operacional referencial ao período considerado desequilibrado.</p> <p>Obs. 4: o reequilíbrio não será devido caso haja alguma causa de impedimento absoluto, a exemplo da prescrição, renúncia ao direito manifestado pela contratada ou disposição contratual que impeça.</p>		
2	Devem ser juntados todos os documentos enumerados na Instrução Normativa nº 002/2016 da Controladoria Geral do Município de Goiânia e na Instrução Normativa nº 00010/2015 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, acerca dos requisitos listados para fins de celebração do termo aditivo de reequilíbrio.	art. 16 da Instrução Normativa nº 002/2016 art. 6º, I e IV, da IN 10/2015/TCMGO	
3	Certificação/afirmação/manIFESTAÇÃO da equipe técnica do órgão contratante (fiscais e gestor do contrato) que ateste a onerosidade excessiva do contrato como um todo para o contratado, tornando insuportável do ponto de vista econômico-financeiro a manutenção dos valores atualmente praticados na avença.	Acórdão nº TCU nº 1604/2015 - Plenário	
4	Análise da equipe técnica da SEINFRA	IN nº 10/2015	

	(fiscais e gestor do contrato), subsidiada ou não por consultoria (supervisora), que ateste a correção dos cálculos da Contratada, à luz da fórmula disciplinada pela Resolução do DNIT no 13/DG/DNIT 2021, bem como ateste a correção dos autos aos requisitos e observações previstas no item 1 deste checklist a adequação da metodologia e forma de cálculo prevista na referida instrução ao caso concreto face ao período solicitado pela contratada	TCM/GO		
5	aprovação do ato feito pela unidade responsável pela supervisão e diretoria de Execução e Fiscalização de Obras.	Art. 7º da Resolução DNIT no 13/DG/DNIT 2021		
6	Certificação, pela área técnica, de que o reajuste dos itens de maior relevância sofreram variações normais que não possibilitem a compensação com o aumento nos preços dos materiais betuminosos.	Acórdão nº TCU nº 1604/2015 - Plenário		
7	Certificação, pela área técnica, de que o contrato NÃO se encontra em estágio avançado de execução que denote saldo pequeno de serviços envolvendo material asfáltico.	Acórdão nº TCU nº 1604/2015 - Plenário		
8	Cópia do edital de licitação, seus anexos e o termo de referência/projeto básico, bem como cópia do instrumento de contrato, e seu orçamento original, e de todos os termos aditivos anteriores (já celebrados) com respectivos extratos publicados no D.O.M., e respectiva planilha orçamentária, mesmo para as supressões e acréscimo que no total não alteram o valor contratual.	Art. 16, letra "b", da IN nº 002/2016 CGM Art. 16, § 3º, "1 e 2" da IN nº 002/2016 da CGM		
9	Indicação do recurso próprio para a despesa e comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários, de acordo com o respectivo cronograma. Obs.: Para tanto, juntar a Solicitação Financeira devidamente autorizada , com a Declaração de Adequação Financeira e compatibilidade com as leis orçamentárias, dada pelo ordenador de despesas.	Art. 38, <i>caput</i> , da Lei n. 8.666/93 Art. 60 da Lei n. 4.320/1964 Art. 16 da Lei Complementar n. 101/2000		
10	Comprovação documental de que o contratado mantém todas as condições de habilitação previstas no edital/contrato.	Art. 55, XIII, da Lei n. 8.666/93 c/c art. 16, § 3º, "3" da IN nº 002/2016 da CGM		
11	Cópia do ato (Portaria) que designou o representante da administração pública para acompanhar a execução do contrato (fiscais da obra ou serviço e gestor do contrato).	Art. 16, § 3º, "4" da IN nº 002/2016 da CGM		
12	Autorização motivada a ser emitida pela autoridade competente à celebração do termo aditivo [21]	Art. 38, <i>caput</i> , e inciso XII da Lei n. 8.666/93		
13	Documentos de execução orçamentária e financeira conforme regimento vigente.	Art. 38, <i>caput</i> e inciso XII, da Lei n. 8.666/93 Decreto n. 2.125, de 30 de março de 2021, alterado pelo Decreto n. 466, de 02 de fevereiro de 2023 Decreto Municipal n. 152/2023 ou outro que venha a substituí-lo		
14	Minuta do termo aditivo discriminando detalhadamente o seu objeto, o período de tempo considerado, o valor do realinhamento e o novo valor contratual.	Art. 38, inciso X, c/c art. 62, §§ 1º e 2º da Lei n. 8.666/93 c/c art. 16, letra "g", da IN nº 002/2016 CGM		
15	Publicação do termo aditivo que deverá ser divulgado e mantido à disposição do	Art. 61, parágrafo único, da Lei n.		

16	Público em sítio eletrônico oficial Cópia integral do parecer referencial	8.666/93 Art. 3º, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93 c/c art. 6º, parágrafo único, inciso I, da Portaria n. 31/2022 da Procuradoria Geral do Município		
17	Declaração da autoridade competente com autorização para a prática do ato pretendido, atestando que o caso concreto se subsume aos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas,	Art. 6º, parágrafo único, inciso II, da Portaria n. 31/2022 da Procuradoria-Geral do Município		
18	Lista de verificação específica, devidamente preenchida e assinada pelo responsável pelo preenchimento.			

Observações:

- a) na linha da jurisprudência do TCU, o órgão, para utilizar este parecer referencial, deve se certificar da inexistência de itens que possam ter passado por diminuição de preço, o que, se ocorrido, deve ser levado em conta no cálculo da revisão;
- b) deverá o órgão se atentar às conclusões do Acórdão n. 1431/2017-Plenário, de modo que não haja sobreposição entre o reajuste, já aplicado ou a ser aplicado, e a revisão, devendo a unidade técnica tomar todas as providências para que os cálculos estejam adequados a tal disposição.

ANEXO II

MINUTA DO TERMO ADITIVO – CONTRATO Nº XXX/20XX

TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº xx/xxxx/xx/xx-SEINFRA, QUE ENTRE SI CELEBRAM A SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA E A EMPRESAxxxxxxxxxxxx, QUE TEM POR OBJETO REEQUILÍBRIOS DO MATERIAL BETUMINOSO DOS SERVIÇOS DO REFERIDO CONTRATO, NA FORMA ABAIXO:

A SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, com sede em....., doravante denominada apenas CONTRATANTE neste ato, representada pelo Secretário(a) Municipal Sr.(a) XXXXXXXX, nomeado(a) pelo Decreto n...., e o xxxxxxxxxxxx, inscrita no CNPJ sob o no: xx.xxx.xxx/xxxx-xx com sede na xxxxxxxxxxxxxxxx, na cidade de xxxxxxxxxx, doravante denominada CONTRATADA, representada neste ato pelo seu Procurador/representante Sr. xxxxxxxxxxxx, portador (a) do RG No xxxxxxxx e do CPF No xxxxxxxx, resolvem celebrar Termo Aditivo conforme fundamentos e cláusulas seguintes:

FUNDAMENTOS DO TERMO

Este Termo decorre da autorização do Secretário Municipal, com fundamentos na alínea “d” do inciso II do art. 65 da Lei no 8.666/93 de 21/06/1993, e suas posteriores alterações, c/c a Resolução nº 13/DG/DNIT de 02 de junho de 2021; Parecer Referencial nº XXX, acolhido e autorizado pelo Procurador-Geral do Município, Processo Administrativo SEI nº 23.6.000006991-8.

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

- 1.1 O presente Termo Aditivo tem como objeto o reequilíbrio do material betuminoso do contrato administrativo nº XXX/20XX, em conformidade com a Resolução No. 13/DG/DNIT, de 02 de junho de 2021.
- 1.2 a Contratada concorda que não seja aplicada a repactuação ou reajuste de preços anual desse insumo, em relação ao mesmo período invocado nessa revisão de preços, para evitar a ocorrência de bis in idem (impossibilidade de sobreposição entre o reajuste e a revisão ora concedida para os insumos reequilibrados).
- 1.3 O valor do presente acréscimo, em face ao reequilíbrio, é de R\$ xxxxxxxxxxxx (xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx), referente as medições dos meses de xxxxxxxx/xxxx a xxxxxxx/xxxx, concernentes ao período de xx/xx/xxxx a xx/ xx/xxxx.
- 1.4. O valor total do contrato passa a ser de R\$.....
- 1.5 O presente aditivo dá fim a qualquer pretensão de reequilíbrio do contrato fundamentado no art. 65, II, "d", da Lei n. 8.666/93, por fato ocorrido até a data de sua assinatura, em relação a insumos asfálticos/materiais betuminosos.
- 1.6. Faz parte integrante desse Termo Aditivo a planilha de cálculos (doc. n. do sei n.) que foi utilizada para calcular o valor do realinhamento.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA RATIFICAÇÃO

- 2.1. Ficam ratificadas as demais Cláusulas do Contrato nº xx/xxxx/xx/xx-SEINFRA, desde que não contrariem o que ficou convencionado no presente termo aditivo.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA/SALDO CONTRATUAL:

- 3.1. A referida despesa decorre da dotação orçamentária nº xxxxxxxxxxxxxxxx, fonte xxx.
- 3.2. O saldo do contrato é de R\$ xxxxxxxx (xxxxxxxxxxxx).

CLÁUSULA QUARTA - DA APRECIAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - CGM E TCM

4.1. DA APRECIAÇÃO: O presente instrumento será objeto de apreciação pela Controladoria-Geral do Município e só terá eficácia após a certificação pelo órgão, bem como deverá ser registrado no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, IN N° 10/2015-TCM-GO, não se responsabilizando a CONTRATANTE, se aqueles órgãos, por qualquer motivo, denegarem-lhe aprovação.

E, por estarem justos e accordados, assinam o presente em 03 (três) vias de igual teor e forma, que vai assinado pelas partes contratadas e pelas testemunhas.

-
- [1] Acórdão 2674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.
- [2] [2] Acórdão 903/2019-Plenário. R. Augusto Nardes, s. 16/04/2019.
- [3] MARINONI, Luiz Guilherme. Novo Código de Processo Civil Comentado. 1. ed. São Paulo: RT, 2015.
- [4] Referido Decreto encontra-se revogado diante do Decreto n. 9.507/2018.
- [5] MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 4ª edição. Niterói - RJ: Editora Impetus, 2010, pág. 429.
- [6] GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos – casos e polêmicas. 4ª ed., Malheiros, 2016, p. 370.
- [7] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª Edição. Editora GEN ATLAS. Página 325.
- [8] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Editora Malheiros. 27ª Edição. 2010.
- [9] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Grandes Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- [10] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2010, p. 779/780.
- [11] Vale destacar, em decisão recente da Petrobras, foi alterada a política de preços, razão pela qual esse fator, a princípio, deixa de ser relevante para fatos futuros, embora tenha impactado o país nos últimos anos. Informação disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-05/petrobras-anuncia-nova-politica-de-precos-de-combustiveis>. Acesso em 18/05/2023.
- [12] https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1149107/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse Acesso em 18/05/2023.
- [13] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1447740/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse Acesso em 18/05/2023.
- [14] Ob. Cit. P. 562.
- [15] Disponível em: [https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados/?_authenticator=f147b8888b42ec73c25f9f3ea6258093fadd0b5a](https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados/?_authenticator=f147b8888b42ec73c25f9f3ea6258093fadd0b5a) Acesso em 23/05/2023.
- [16] Acórdão 1085/2015-Plenário, TC 019.710/2004-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 6.5.2015
- [17] Disponível em: <https://www.tcmgo.tce.br/site/wp-content/uploads/2020/08/AC-CON-00009-20.pdf> Acesso em: 22/05/2023.
- [18] Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/central-de-conteudos/atos-normativos/tipo/resolucoes/resolucao-dg-13-2021-direx-ba-105-de-08-06-2021.pdf> Acesso em 18/05/2023.
- [19] Disponível em: <https://www.pg.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/REF.0029.2022SEI.pdf> Acesso em: 18/05/2023.
- [20] Disponível em: <https://www.tcmgo.tce.br/site/wp-content/uploads/2020/02/JN-010-15-Consolidada-Biblioteca-at%C3%A9-A9-IN-001-20.pdf> Acesso em: 18/05/2023.
- [21] Autoridade Competente: Chefe do Poder Executivo, Secretário(a) Municipal ou Presidente de Autarquia, ou seus delegatários, conforme o caso.



Documento assinado eletronicamente por Marcos Aurélio Egídio da Silva, Procurador Geral do Município, em 06/06/2023, às 16:32, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por Natasha Palma Garcia, Chefe de Gabinete, em 06/06/2023, às 16:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por Alexandre Borges Rabelo, SubProcurador Chefe de Assuntos Administrativos, em 06/06/2023, às 16:37, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por Maiume Suzue Coelho, Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos, em 07/06/2023, às 09:11, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por Ana Paula Noé, Procuradora do Município, em 07/06/2023, às 10:24, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador 1761322 e o código CRC E1A89BCA.

Avenida do Cerrado, 999, APM-09, Bloco F, 1º andar
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO