



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

**PARECER JURÍDICO**

**ASSUNTO:** Termo Aditivo ao Registro de Preços 146/2021 – 6º Aditivo Contratual – Reequilíbrio dos valores inerentes aos combustíveis (DIESEL S-10 e Gasolina Comum) utilizados pela Administração Pública Municipal.

**ORIGEM:** Pregão nº 59/2020

**CONTRATADA:** CÉU AZUL AUTO POSTO LTDA - CNPJ nº. 75.912.253/0001-30

**SOLICITANTE:** Departamento de Licitações — Memorando N° 12/2022

**I – DO RELATÓRIO**

Cuida-se a presente manifestação jurídica de análise acerca do pedido de aditivo ao contrato em epigrafe, pugnado pelo Departamento de Compras/Licitações, tendo em vista a verificação de redução dos preços dos combustíveis anunciados e praticados nas redes de postos da região, verificando-se, conseqüentemente, o decréscimo nos valores dos combustíveis fornecidos à municipalidade Consulente.

Conforme o relatado pelo Memorando nº 12/2022, oriundo do Departamento de Licitações, vieram requerimentos formulados pelo Fornecedor acima identificado, solicitando o aditivo para reequilíbrio dos custos dos combustíveis a serem fornecidos, tendo em vista terem estes tido diminuição, especificamente no que tange ao DIESEL S-10 e à Gasolina Comum utilizados pela municipalidade.

Requer, em conseqüência, manifestação desta Procuradoria Jurídica Geral quanto à possibilidade de formalização do respectivo aditivo.

Este é o relatório.



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

## II - BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Inicialmente, é pertinente à presente análise uma contextualização acerca de conceitos básicos que tangenciam os contratos ajustados com a Administração Pública.

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Depreende-se, portanto, que nos contratos de direito privado, as partes, mesmo quando uma delas é a Administração Pública, recobrem-se pelo traço da horizontalidade; ao passo que, nos contratos administrativos, prevalece a verticalidade, agindo a Administração sobre o particular com poder de império.

Os contratos administrativos regidos pelo regime jurídico de direito público, derogatório e exorbitante do direito comum, caracterizam-se pela: (i) presença da Administração como Poder Público, garantindo-se sua posição de supremacia sobre o particular; (ii) sujeição à finalidade pública, sob pena de o administrador incidir em desvio de poder; (iii) obediência à forma e aos procedimentos prescritos em lei, para fins de controle da legalidade; (iv) natureza de contrato de adesão, com o estabelecimento das cláusulas contratuais unilateralmente pela Administração; (v) natureza intuitu personae; presença das cláusulas exorbitantes e; (vi) mutabilidade, decorrente da possibilidade de alteração dos contratos, no qual o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é uma de suas consequências.

Celso Antônio Bandeira de Mello ilustra que a figura jurídica designada por



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

contrato administrativo esforça-se na seguinte dualidade: o Poder Público usufrui de todos os poderes indispensáveis à proteção do interesse público consubstanciados no contrato e o particular possui integral garantia aos interesses privados que ditaram sua participação no vínculo, consoante os termos ali constituídos, razão pela qual está protegido às completas, assim na parte econômica como nas cláusulas não interferentes no interesse público a ser satisfeito por meio da avença travada entre ele e a Administração.

Pois bem.

Cumpra deixar certo que a garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos decorre de preceito constitucional, extraído do art. 37, XXI, da Magna Carta, e assegura às partes, durante toda a execução contratual, a manutenção das condições efetivas da proposta que originou a contratação:

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.

Em face do regramento constitucional, a Lei Nacional nº 8.666/1993, que instituiu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, estabeleceu em seu Capítulo III – Dos Contratos, seção III – Da Alteração dos Contratos que:



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo das partes:

(...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Na lição do ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

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, 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.

Para tanto, o que importa, obviamente, não é a “aparência” de um respeito ao valor contido na equação econômico-financeira, mas o real acatamento dele. De nada vale homenagear a forma quando se agrava o conteúdo. O que as partes colimam em um ajuste não é a satisfação de fórmulas ou de fantasias, **mas um resultado real**, uma realidade efetiva que se determina pelo espírito da avença; vale dizer, pelo conteúdo



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

verdadeiro do convencionado.

E, relativamente à manutenção das efetivas condições da proposta, leciona:

Ficará, pois, defendida tanto contra os ônus que o contratado sofra em decorrência de alterações unilaterais, ou comportamentos faltosos da Administração, quanto contra elevações de preços que tornem mais onerosas as prestações a que esteja obrigado, como, ainda, contra o desgaste do poder aquisitivo da moeda provocado por inflação, em todos os contratos que se prolongam no tempo.

Como visto, inúmeros são os fatos causadores do rompimento da equação econômico-financeira, conseqüentemente, variadas são as formas permissivas para o seu restabelecimento. Para tanto, o ordenamento jurídico prevê mais de um instituto a ser empregado, a depender da situação que provocar a quebra da condição de equivalência.

Destarte, caberá à Administração, em cada caso, aplicar o instrumento apto a recompor o equilíbrio econômico-financeiro, optando entre o reequilíbrio econômico-financeiro, a revisão, o reajuste e a repactuação.

É curial registrar, ainda, 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.

Por sua vez, a revisão é utilizada para os casos em que a necessidade de recomposição do preço ocorre por abalos nos custos ocasionados por encargos tributários. Jacoby Fernandes a prestigia como “reequilíbrio por fato do príncipe”, argumentando que a revisão de preço tem cabimento quando, por uma decisão governamental, o preço de custo de determinado produto ou serviço é onerado,



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

impedindo a sua execução pelo valor firmado no momento da assinatura do contrato.

Registra-se que o agravamento patrimonial não libera o contratado do cumprimento das obrigações pactuadas com o Poder Público, todavia reveste-o do direito de obter reparação integral dos prejuízos sofridos pelo agravamento dos encargos.

Outro instrumento apto a recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é o reajuste que se caracteriza pela prefixação, no instrumento contratual, de índice geral ou específico (ex.: IGP-M, IPCA, INCC, INPC, etc.) a incidir sobre o preço após determinado período, visando preservar os contratados dos efeitos do regime inflacionário.

Trata-se, portanto, de índice prefixado pelas partes para neutralizar um fato certo: a inflação e, com isso, repor o poder aquisitivo da moeda. Reforça o esposado o prescrito no Capítulo II – Da Licitação, Seção IV - Do Procedimento e Julgamento, art. 40, XI, da Lei Nacional nº 8.666/1993:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI – critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

Bem assim, no Capítulo III – Dos Contratos, Seção I – Disposições Preliminares, art. 55, III:



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III – o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplimento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Dessa maneira, depreende-se que os critérios para a concessão do reajuste de preços prefixados nos instrumentos convocatório e contratual não constituem discricionariedade do gestor, mas verdadeira imposição legal.

Vencidas as considerações referentes às diversas formas de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, passa-se à análise do cerne do presente referencial que versa sobre a repactuação dos contratos administrativos, bem como, posteriormente, aos requerimentos do Departamento de Licitações acerca de alterações contratuais pontuais.

### **III- FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Saliente-se, inicialmente, que a presente análise está adstrita aos aspectos jurídicos que permeiam a solicitação objeto dos autos, estando ressalvados, desde logo, quaisquer aspectos técnicos, econômicos, financeiros e/ou orçamentários não abrangidos pela alçada desta Procuradoria.

Conforme o pugnado no ofício ora em apreço, o Departamento consulente informa que, tendo em vista a verificação de redução dos preços dos combustíveis anunciados e praticados nas redes de postos da região, verificou-se, conseqüentemente, o decréscimo nos valores dos combustíveis fornecidos à municipalidade Consulente.



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

Conforme o relatado pelo Memorando nº 12/2022, oriundo do Departamento de Licitações, vieram requerimentos formulados pelo Fornecedor acima identificado, solicitando o aditivo para reequilíbrio dos custos dos combustíveis a serem fornecidos, tendo em vista terem estes tido diminuição, especificamente no que tange ao DIESEL S-10 e à Gasolina Comum utilizados pela municipalidade.

Nos moldes esposados na breve contextualização, restou certo que o realinhamento de preços é instituto que possui a finalidade de reequilibrar a equação econômico-financeira, desde que a alteração tenha sido provocada por álea extraordinária superveniente ao originalmente contratado, conforme previsto nos regramentos legais acima descritos, bem como no contrato-base vigente.

De fato, é evidente que desde a data em que foi celebrado o contrato advieram novas alterações quanto ao preço do objeto contratual diante da política adotada pela Petrobrás que possui autorização governamental para promover o reajuste nos preços dos combustíveis em cotejo com a constante variação do preço do barril de petróleo no mercado internacional, o que é feito em cotejo com a cotação da moeda americana, o que faz com que o novo modelo de ajuste de preço promova alterações diárias na busca de manter a competitividade frente às variações no mercado internacional.

Do contrato vigente é possível aferir que houve o transcurso de certo lapso contratual considerável, existindo, portanto, a necessidade de manter o equilíbrio econômico financeiro contratual por força de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado conforme previsto na alínea "d", inc. II do art. 65 do mesmo diploma legal.

Interessante expor que o órgão consultante fez extensa pesquisa de preços para o DIESEL S-10, chegando ao valor de **R\$ 5,11(cinco reais e onze centavos)**, informando que tal valor mantém-se vantajoso à Administração, sendo justificada, portanto, a redução pretendida, sobretudo para que se mantenha o equilíbrio econômico-financeiro da contratação.





**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

Já para a Gasolina Comum, resultou-se em um montante redução de R\$ 6,19(seis reais e dezenove centavos) para **R\$ 6,03(seis reais e três centavos)**, tendo em vista as recentes alterações nos valores dos produtos utilizados.

Sendo assim, o presente parecer é no sentido de cancelar o ato administrativo realizado pelo órgão consulente, uma vez que segue os preços praticados no mercado, conforme o comprovado documentalmente pelo Departamento Consulente.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Assim, diante de tais elementos, expresso entendimento opinativo FAVORÁVEL ao reajustamento contratual para o efetivo reequilíbrio econômico-financeiro, devendo o mesmo se dar na forma de “ADITIVO” ao contrato, a teor dos dispositivos e justificativas acima acolhidas, cabendo a administração dar observância aos princípios que regem a Administração Pública, após devida manifestação de concordância do contratado, bem como observar a devida previsão de dotação orçamentária e, ao final do processo, que se dê a devida publicação do ato.

É o PARECER, salvo melhor juízo.

Céu Azul, 16 de fevereiro de 2022.

**Leandro Bonatto Dall'Asta**

Advogado

OAB/PR Nº 64.839