



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

PARECER n. 00211/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105173/2020-85

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. TEORIA DA IMPREVISÃO. PANDEMIA COVID-19. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA ATA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Consulta sobre a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro da Ata de Registro de Preços nº 17/2020, cujo o objeto é o compromisso firmado entre a Controladoria-Geral da União - CGU e a [REDACTED] para eventual aquisição de Desktops, incluindo demais acessórios, com garantia técnica on-site de 48 (quarenta e oito) meses.
2. O instituto do reequilíbrio econômico-financeiro tem aplicação na relação contratual, não sendo extensível às Atas de Registro de Preços.
3. Não é possível juridicamente a revisão econômica para aumentar os valores registrados na Ata de Registro de Preços nº 17/2020, por não ser aplicável à espécie o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro, bem como por não haver autorização nesse sentido no art. 19 do Decreto nº 7.982/2013.

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se de consulta sobre a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro da Ata de Registro de Preços nº 17/2020, cujo o objeto é o compromisso, firmado entre a Controladoria-Geral da União - CGU e a [REDACTED] para eventual aquisição de Desktops, incluindo demais acessórios, com garantia técnica on-site de 48 (quarenta e oito) meses.
2. Em razão dos efeitos da pandemia COVID-19, a empresa [REDACTED] solicitou a revisão dos valores registrados, com a concessão de reequilíbrio da Ata. Para tanto, apresentou Carta com o pedido (SEI 1557659), acompanhada de tabela de cálculos dos novos valores e documentos que a embasam.
3. Em conformidade com o alegado, a [REDACTED] solicitou a majoração dos valores, que passariam dos R\$ 3.140,00 (três mil e cento e quarenta reais) por unidade, registrados originalmente na Ata, para o valor de R\$ 3.932,96 (três mil, novecentos e trinta e dois reais e noventa e seis centavos). Os novos preços por unidade, justifica a empresa, seriam suficientes para corrigir o desequilíbrio causado com o súbito aumento de custos ocasionados pela situação de pandemia COVID-19.
4. Em caso de impossibilidade na concessão da recomposição, a empresa requereu alternativamente sua liberação de compromisso no fornecimento dos produtos.
5. Em síntese, é o que interessa relatar. Passa-se à análise.

II - ANÁLISE JURÍDICA

6. A consulta tem como cerne a dúvida acerca da possibilidade de alteração da Ata de Registro de Preços - ARP, com o propósito de restabelecer um equilíbrio-econômico financeiro alegadamente afetado pela alteração das circunstâncias.
7. Marçal Justen Filho define^[1] o equilíbrio econômico-financeiro com os seguintes dizeres:

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo significa a relação (de fato) existente entre o conjunto dos encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente.

[...]

O restabelecimento da equação econômico-financeira depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa do agravamento da posição do particular. Não basta a simples insuficiência da remuneração. Não se caracteriza rompimento do equilíbrio econômico-financeiro quando a proposta do particular era inexequível. A tutela à equação econômico-financeira não visa a que o particular formule proposta exageradamente baixa e, após vitorioso, pleiteie elevação da remuneração.

(destacamos)

8. O instituto do equilíbrio econômico-financeiro encontra seu fundamento maior na Constituição Federal, que assim dispõe:

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.**

9. Dando concretude ao dispositivo constitucional, a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) estabeleceu hipóteses que comportariam a solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato nos seguintes termos:

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

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

§ 4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 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.

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

§ 7º (VETADO)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no

próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

10. Embora o Texto constitucional não mencione contrato, mas proposta, deve-se chamar atenção para o fato de que de o art. 65 da Lei de Licitações encontra-se localizado no Capítulo III da norma, cujo o título é "Dos Contratos". A posição do dispositivo da norma não pode ser ignorada. Ata de registro de preços não é contrato.

11. O Decreto Federal nº 7.892/2013 define ata de registro de preços como "documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas" (art. 2º, II).

12. Ronny Charles^[2], em sua obra Leis de Licitações Públicas Comentadas, alerta:

Importante perceber que a Ata não equivale ao contrato. Sua função específica está relacionada ao registro de preços aferidos pelo certame, os quais vinculam a empresa durante o período de vigência do instrumento. **É um equívoco, aplicar o regime jurídico do dos contratos administrativos à Ata (vigência, revisão econômica, alterações, entre outros).** São instrumentos diferentes.

(sem destaques no original)

13. Acerca da revisão econômica de ata de registro de preços para fins de reequilíbrio econômico-financeiro - ARP, a Advocacia-Geral da União já teve oportunidade de se pronunciar sobre o assunto. A Câmara Permanente de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União emitiu o Parecer nº 00001/2016/CPLCA/CGU/AGU opinando pela inaplicabilidade do instituto às ARP. Vejamos:

EMENTA:

I - Administrativo. Licitação. Ata de Registro de preços. Reajustabilidade. Incidência dos institutos de manutenção do equilíbrio econômico. Impossibilidade.

II - Distinção entre a manutenção do equilíbrio econômico e o procedimento negocial previsto pelos artigos 17 e 19 do Decreto federal nº 7.892/2013. Distinção de natureza jurídica. Distinção de efeitos. Distinção de competências.

III - O procedimento de negociação dos valores registrados na Ata, previsto nos artigos 17 e 19 do Decreto federal nº 7.892/2013, não se confunde com o reconhecimento do direito da parte contratante à alteração do valor contratual, para manutenção do equilíbrio econômico do contrato.

IV - O procedimento de negociação dos valores registrados na Ata previsto nos artigos 17 e 19 do Decreto federal nº 7.892/2013, afeta o preço registrado na Ata e deve ser conduzido, a priori, pelo órgão gerenciador.

V - Não cabe reajuste, repactuação ou reequilíbrio econômico (revisão econômica) em relação à Ata de registro de preços, uma vez que esses institutos estão relacionados à contratação (contrato administrativo em sentido amplo).

VI - O fato gerador de manutenção do equilíbrio econômico (reajuste, repactuação ou reequilíbrio econômico) deve ser reconhecido no âmbito da relação contratual firmada, pela autoridade competente, sem necessária interferência na Ata de registro de preços.

(destacamos)

14. No plano federal, o Decreto nº 7.892/2013 previu regramento específico quando houver incompatibilidade entre o valor registrado em ata e o praticado no mercado. Dispôs a norma:

CAPÍTULO VIII

DA REVISÃO E DO CANCELAMENTO DOS PREÇOS REGISTRADOS

Art. 17. Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea "d" do inciso II do **caput** do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 18. Quando o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado.

§ 1º Os fornecedores que não aceitarem reduzir seus preços aos valores praticados pelo mercado serão liberados do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade.

§ 2º A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços aos valores de mercado observará a classificação original.

Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e

II - convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

Parágrafo único. Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Art. 20. O registro do fornecedor será cancelado quando:

I - descumprir as condições da ata de registro de preços;

II - não retirar a nota de empenho ou instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, sem justificativa aceitável;

III - não aceitar reduzir o seu preço registrado, na hipótese deste se tornar superior àqueles praticados no mercado; ou

IV - sofrer sanção prevista nos incisos III ou IV do caput do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, ou no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

Parágrafo único. O cancelamento de registros nas hipóteses previstas nos incisos I, II e IV do **caput** será formalizado por despacho do órgão gerenciador, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Art. 21. O cancelamento do registro de preços poderá ocorrer por fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudique o cumprimento da ata, devidamente comprovados e justificados:

I - por razão de interesse público; ou

II - a pedido do fornecedor.

(destacamos e grifamos)

15. Verifica-se no presente caso, conforme relatado e demonstrado pela empresa [REDACTED] que a pandemia COVID-19 levou a uma elevação súbita dos preços dos computadores, impossibilitando a empresa de cumprir os valores registrados em Ata. O art. 19 do Decreto nº 7.892/2013 não autorizou o gestor público federal negociar com o fornecedor para eleva os valores registrados.

16. Nesses casos, em se comprovando a impossibilidade de cumprir nos moldes da Ata, como fez a empresa requerente, pode a CGU liberá-la do compromisso, na forma do art. 19, I do Decreto.

17. Em sendo a empresa [REDACTED] liberada do compromisso, o inciso do art. 19 do Decreto autoriza a convocação dos demais fornecedores. E não havendo licitante vencedor registrado disposto a se comprometer nos preços registrado, o órgão revogará a Ata.

18. Em atenção ao princípio da legalidade, o administrador público federal encontra-se limitado pelas hipóteses da legislação aplicável. Não há lacuna, o art. 19 não permite a elevação dos valores registrados em Ata.

19. Desse modo, **opina-se pela impossibilidade de revisão econômica para aumentar os valores registrados na Ata de Registro de Preços nº 17/2020, por não ser aplicável à espécie o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro, bem como por não haver autorização nesse sentido no art. 19 do Decreto nº 7.982/2013.** Outrossim, **uma vez que seja conveniente para a Administração, poderá esta liberar do compromisso a empresa [REDACTED] e convocar os demais fornecedores registrados, na forma do art. 19, II do Decreto.**

III - CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, **opina-se pela impossibilidade de revisão econômica para aumentar os valores registrados na Ata de Registro de Preços nº 17/2020, por não ser aplicável à espécie o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro, bem como por não haver autorização nesse sentido no art. 19 do Decreto nº 7.982/2013.**

21. Por fim, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Pasta, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa.

22. **Uma vez que este Parecer obtenha as aprovações superiores,** em razão da relevância da tese firmada, com a possibilidade de que o entendimento seja adotado em outros processos administrativos, **recomenda-se ao apoio administrativo desta CONJUR que inclua a manifestação jurídica na Base de Conhecimento do Ministério.**

À consideração superior.

Brasília, 17 de julho de 2020.

BRUNO FROTA DA ROCHA
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105173202085 e da chave de acesso 227f6ea4

Notas

1.  *JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17 ed. São Paulo: RT, 2016.*
2.  *TORRES, Leis de licitações públicas comentadas. 10 ed. Salvador: Editora JusPodium, 2019. p. 241.*

Documento assinado eletronicamente por BRUNO FROTA DA ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 462556682 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO FROTA DA ROCHA. Data e Hora: 17-07-2020 18:37. Número de Série: 45904765585471362973408992041. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

DESPACHO n. 00503/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105173/2020-85

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. Trata-se de consulta sobre a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro da Ata de Registro de Preços nº 17/2020, cujo o objeto é o compromisso, firmado entre a Controladoria-Geral da União - CGU e a [REDACTED] para eventual aquisição de Desktops, incluindo demais acessórios, com garantia técnica on-site de 48 (quarenta e oito) meses.
2. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00211/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, de autoria do Advogado da União BRUNO FROTA DA ROCHA, que conclui pela impossibilidade jurídica do reequilíbrio econômico-financeiro da Ata de Registro de Preços nº 17/2020.
3. Estou de acordo, também, com a sua inclusão na base de conhecimento da CGU.
4. À consideração superior.

Brasília, 18 de julho de 2020.

(Documento assinado eletronicamente)

MARIANA BARBOSA CIRNE

Coordenadora-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105173202085 e da chave de acesso 227f6ea4

Documento assinado eletronicamente por MARIANA BARBOSA CIRNE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 463078739 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA BARBOSA CIRNE. Data e Hora: 18-07-2020 12:25. Número de Série: 13191810. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00508/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105173/2020-85

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do DESPACHO n. 503/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o PARECER n. 211/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. Ao Protocolo, para trâmite via SEI à DTI e à DGI, ratificando a necessidade de atendimento das recomendações constantes das manifestações ora aprovadas.

Brasília, 20 de julho de 2020.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105173202085 e da chave de acesso 227f6ea4

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 463487821 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 20-07-2020 12:02. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
