



**IMPUGNAÇÃO DE EDITAL.  
TRAÇADO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA  
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 000069/2023**

**TEMPESTIVIDADE**

Preliminarmente, a Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, através da Pregoeira Oficial, recebe a presente Impugnação, dada sua tempestividade, em conformidade com a Lei 8.666/93, artigo 41, § 2º, e cláusula 4.4 da peça editalícia, a seguir expostos:

**4.4.** Até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública deste Pregão, qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá impugnar o ato convocatório deste pregão, devendo a petição ser enviada, preferencialmente via portal de compras públicas e ou por email: [licitacao@vendanova.es.gov.br](mailto:licitacao@vendanova.es.gov.br);

Desta forma, em consonância com os dispositivos legais e editalícios, recebe-se a presente impugnação.

**ALEGAÇÕES**

Alegações da empresa **TRAÇADO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA:**

- 1) Da Previsão de Revisão de Preços -Reequilíbrio Econômico-Financeiro;
- 2) Da Necessária Autorização da Agência Nacional do Petróleo Para Distribuição de Produtos Asfálticos Derivados de Petróleo;
- 3) Da ausência de Atestados de Capacidade Técnica.

**PEDIDO:**

Que seja retificado o edital acrescentando de forma expressa a possibilidade de se buscar a manutenção/revisão econômico-financeiro da Ata de Registro de Preços/Contrato, a qualquer tempo, de modo a acompanhar a atualização periódica de preços do mercado de insumos asfálticos derivados do petróleo e incluir entre as exigências de habilitação técnica e legal das



licitantes a Autorização da ANP para distribuição e comercialização de insumos asfálticos, conforme determina a Resolução nº 2 de 14/01/2005/ANP - Agência Nacional do Petróleo -(D.O.U. 19/01/2005) e incluir a exigência de Atestados de Capacidade Técnica.

## **DECISÃO**

Cabe à Administração definir as regras e exigências que garantam o fiel cumprimento das obrigações assumidas, de acordo com as especificidades do objeto, a qualidade, perfeição e eficiência desejadas, fixando-as previamente na elaboração da peça editalícia, sem comprometer o caráter competitivo do certame.

A licitação deve ser regida pelo princípio da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, sendo observado o princípio constitucional da isonomia, de forma a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

A licitação, além de atender às necessidades reais da Administração, deve ser elaborada visando atender aos princípios constitucionais, a seguir elencados.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 000069/2023, cujo objeto é: AQUISIÇÃO DE MASSA ASFÁLTICA (CBUQ) CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE - FAIXA C E EMULSÃO ASFÁLTICA TIPO RR-1C, PARA ATENDER DIVERSAS SECRETARIAS.

Sobre a alegação de que o instrumento convocatório não trazer a Previsão de Reequilíbrio Econômico-Financeiro, vale ressaltar que esta Municipalidade está seguindo a decisão proferida na Instrução Técnica de



Consulta 00033/2022-7 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, onde traz a seguinte decisão:

**4.1. Não é possível realizar reequilíbrio econômico-financeiro em ata de registro de preços, oriunda de sistema de registro de preços, mas, tão somente, nos contratos pactuados, eventualmente, dela decorrentes.** (Grifo nosso)

Sendo o Pregão Eletrônico para Registro de Preços, não há de falar em reequilíbrio econômico-financeiro.

Sobre a alegação da Necessária Autorização da Agência Nacional do Petróleo Para Distribuição de Produtos Asfálticos Derivados de Petróleo e Atestados de Capacidade Técnica.

O Registro na ANP é exigível apenas para as empresas que distribuem/revendem diretamente os ASFALTOS (Cimentos Asfáltico de Petróleo CAP, Asfalto Diluído de Petróleo - ADP, Emulsão Asfáltica, entre outros), que são compostos constituídos de misturas complexas de hidrocarbonetos não voláteis, extraídos através do refino do petróleo, e que possui, por parte dos órgãos reguladores, um rigoroso controle quanto a sua distribuição/revenda, por tratar-se de uma material líquido, sensível e de alto risco contaminante caso ocorram vazamentos e acidentes.

Apenas para esclarecer, há um claro entendimento errôneo quanto a semântica da palavra ASFALTO, que popularmente é confundida com as misturas betuminosas produzidas em usinas específicas, como o objeto licitado (CBUQ). Os ASFALTOS de verdade são apenas essas matérias prima oriundas do refino do petróleo. Não o produto final da usinagem do CAP misturado com agregados pétreos, etc. (CBUQ).

Para as empresas que apenas adquirem o ASFALTO de um distribuidor/revendedor autorizado com a única finalidade de utilizar em sua cadeia produtiva, não é obrigatório possuir tal registro da ANP.



Não há vedação ante a aquisição de insumos asfálticos para aqueles que a utilizam como matéria prima na formulação de suas misturas betuminosas (CBUQ); apenas para quem distribui os ASFALTOS de forma direta para terceiros.

Reiteramos que os ASFALTOS são apenas as matérias-primas provenientes do refino de petróleo, que após sua destilação nas refinarias tem diversas utilizações na construção civil, como por exemplo a extração do CAP (Cimento Asfáltico de Petróleo) um dos insumos para produção de misturas asfálticas betuminosas, ou a Emulsão Asfáltica, utilizada na aplicação de misturas asfálticas betuminosas. Caso a licitação fosse para a aquisição de alguns dos tipos de ASFALTO existente, neste caso haveria a necessidade de registro junto a ANP, tendo em vista que se trata de atividade típica de distribuidor autorizado ou diretamente como refinaria. Mas faz-se imperioso desfazer essa exigência para quem comercializa apenas a massa asfáltica pronta (CBUQ).

Ou seja, não é necessário registro na ANP, nem é vedada a compra de Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP), Emulsão Asfáltica, ou demais insumos sujeitos a fiscalização para empresas que apenas utilizam como matéria-prima para a produção do CBUQ - Massa Asfáltica. A vedação é expressa quando a matéria prima adquirida pelos beneficiadores, como o CAP ou emulsão, venha a ser comercializado diretamente com terceiros na posição de distribuidor/revenda, por exemplo. O beneficiamento de um percentual ínfimo desse ASFALTO com a mistura de outros insumos que totalizam mais de 95% do material final (como pó, pedra, material de enchimento - filler, por exemplo) para formar um outro produto, já invalida essa obrigação legal de registro na ANP.

Trazendo mais um dado curioso e esclarecedor, apenas 30 empresas em todo o território nacional possuem essa Autorização/Registro da ANP solicitada, que são as distribuidora homologadas pelas refinarias da Petrobrás. As outras centenas de fabricantes/produtores/revendedores de massa asfáltica pronta - CBUQ - que estão instaladas por todo o Brasil são dispensadas de tal registro.



Conclui-se, portanto, que a exigência de apresentação dos Registros junto a ANP, é inoportuna, tendo em vista que não é aplicada no caso concreto, por tratar-se de fornecimento de Massa Asfáltica - CBUQ e não de Distribuição/Revenda de ASFALTOS.

A finalidade principal de um certame licitatório é a escolha da proposta comercial mais vantajosa para a Administração Pública. A lei determina que o licitante demonstre à Administração Pública, através de prova documental, a sua habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômica-financeira e a regularidade fiscal. Contudo, a Administração dispõe de discricionariedade na escolha dos requisitos para a habilitação dentro dos limites previstos na Lei nº 8.666/93.

Os autores, JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR verbera:

"As cabeças dos arts. 30 e 31 (qualificação técnica e econômico-financeira) fazem uso do modo verbal „limitar-se-á", o que significa que, em cada caso, o respectivo ato convocatório não poderá exigir documentos além daqueles mencionados nos artigos, que demarcam o limite máximo de exigência, mas poderá deixar de exigir os documentos que, mesmo ali referidos, considerar desnecessários para aferir as qualificações técnica e econômico-financeira satisfatórias, porque bastarão à execução das futuras obrigações que se imporão ao licitante que surtir vencedor do torneio (...)

Ainda no que toca às generalidades dos documentos exigíveis na fase de habilitação, sublinhe-se que o ato convocatório padecerá de vício de ilegalidade se exigir qualquer documento, por mais plausível que pareça, imprevisto nos arts. 27 a 31." (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Op. cit.* p. 323 -324).

Para realçar, transcreve-se elucidativa ementa proveniente do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:

"A Administração Pública, para fins de habilitação, deve se ater ao rol dos documentos constantes dos arts. 28 a 31, não sendo lícito exigir outros documentos ali não elencado." (TCU, Decisão nº 523/97, publicada no Informativo de Licitações e Contratos nº 45, Editora Zênite, de novembro de 1997, p. 897).

Não se pode transferir para a Administração Pública, no âmbito de um procedimento licitatório, o ônus de garantir a eficácia de atividades fiscalizatórias, típicas de Poder de Polícia, ao ponto de se estabelecer uma nova



função para a documentação de habilitação, que extrapole aquela constitucionalmente prevista, qual seja, de “garantir o cumprimento das obrigações contratadas” (art. 37, XXI da CRFB/88) e, ainda, ao ponto de se criar um verdadeiro entrave ao regular funcionamento da “máquina administrativa”, em sua atividade de contratações/aquisições de bens. Não cabe à entidade licitante o poder de fiscalização. Ao contrário, à entidade licitante é imposta a obrigação de só exigir os documentos previstos nos arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/93. O registro no devido órgão é de incumbência das empresas. Competente ao órgão, em procedimento próprio, fiscalizar e autuar o particular, exercendo a função de polícia administrativa.

A licitação pública não é o meio adequado para tal propósito. Por intermédio dela a Administração deve se preocupar em selecionar a proposta efetivamente mais vantajosa ao Poder Público. Implicaria em desvio de poder pretender que a Administração, por meio da licitação, executasse a tarefa de fiscalização e afins, se essas dispõem de meio próprio para tal.

## **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, em respeito ao instrumento convocatório e em estrita observância aos princípios que regem os procedimentos licitatórios, **CONHEÇO** a impugnação apresentada pela empresa **TRAÇADO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**, em razão da sua tempestividade, para no **MÉRITO**, **NEGAR PROVIMENTO** ao pleito formulado.

Na oportunidade, permanecem inalteradas as cláusulas editalícias e a data de abertura do Pregão Eletrônico nº 000069/2023.

Venda Nova do Imigrante, 04 de agosto de 2023.

Alexandra de Oliveira Vinco  
pregoeira



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 58C46-0C1B3-BC403



## **Instrução Técnica de Consulta 00033/2022-7**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 04060/2022-7

**Classificação:** Consulta

**Setor:** NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas

**Criação:** 22/06/2022 09:21

**UG:** PMC - Prefeitura Municipal de Colatina

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Consulente:** JOAO GUERINO BALESTRASSI



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

### 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Tratam os autos de consulta formulada pelo Sr. João Guerino Balestrassi, Prefeito Municipal de Colatina, solicitando resposta para a seguinte indagação:

- 1. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro pode ocorrer por meio de um reajuste, de uma repactuação ou de uma revisão, conforme a situação que provocar o desequilíbrio econômico-financeiro. É possível realizar reequilíbrio econômico-financeiro da ata de registro de preços oriunda de Sistema de Registro de Preços?**

O Consulente apresentou o parecer do órgão de assistência jurídica, subscrito pelo Procurador Municipal, Sr. Alexandre Pinheiro de Oliveira, cuja a conclusão a seguir se transcreve:

[...] Conclui-se que os argumentos e documentos apresentados pela empresa contratada, atendem parcialmente os requisitos contidos no Decreto Municipal 13.995/2010, autorizando a concessão do reequilíbrio para os itens Leite Longa Vida e Óleo de Suja. Assim sendo, opino pelo deferimento do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, somente quanto a esses dois produtos. A título de recomendação e diante de reiteradas orientações do Tribunal de Contas da União, proferidas em vários Acórdãos, entendo ser necessário, mesmo se for decidido a concessão do reequilíbrio e a sua efetivação, a realização de uma pesquisa de preços, que deverá ser realizada pelo órgão encarregado pelas compras, a fim de aferir se o reajuste solicitado pela



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

empresa, estão em consonância com os praticados no mercado, isto com a finalidade de resguardar o interesse público. Importante frisar que se trata de recomendação e não imposição para obstacular o andamento processual. Neste sentido, opino que sejam os autos remetidos a Superintendência Contábil, a fim de analisar o valor inicialmente contratado e os reajustes posteriores, levando em consideração as notas fiscais anexadas e a pesquisa realizada pela Administração, objetivando encontrar o real valor a ser aplicado sobre o preço contratado, a partir da data do requerimento de reequilíbrio [...]

O Procurador Geral do Município, Sr. Eliseu Victor Sousa, por sua vez, manifestou-se da seguinte forma:

[...] Nesse sentido, em que pese o entendimento pessoal do Procurador sobre a impossibilidade de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro de ata de registro de preços, diante da regulamentação do sistema de registro de preços por parte do município por meio do Decreto 13.995/2010 e do entendimento do TCE/ES constante da IN TC 78/2021, entendo que caberá ao Chefe do Executivo a decisão final de conceder ou não o pedido de reequilíbrio nos termos do parecer de fls. 132/139. Por fim, acrescento ao referido parecer a sugestão ao Chefe do Poder Executivo de que, diante da controvérsia sobre o tema, após a decisão final nos presentes autos, que seja extraída cópia do processo a partir do parecer de fls. 132 para que seja determinado ao Controle Interno e Procuradoria Geral do Município promovam grupo de estudo sobre o tema para decisão final de manter /atualizar ou revogar a Seção III – do reequilíbrio econômico-financeiro e artigo 21, do Decreto nº 13995/2010 [...]

Os autos foram enviados ao Gabinete do Relator, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, que em breve análise inicial, conforme Despacho TC nº 20346/2022-4, entendeu preenchidos os requisitos que autorizam o processamento da consulta e determinou o seu encaminhamento ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula para informações sobre a existência de deliberações desta Corte que auxiliem na formulação de resposta ao item questionado, e o referido setor, conforme Estudo Técnico de Jurisprudência TC nº 00020/2022-1, assim concluiu:

Ante o exposto, nos termos do art. 445, inciso III, do RITCEES, conclui-se informando a inexistência de deliberações que versem sobre o tema consultado. Deste modo, encaminhamos os autos ao Núcleo de Recursos e Consultas – NRC para instrução, nos termos do art. 235, § 1º, do RITCEES.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

É o relatório.

## **2. ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA:**

O Conselheiro Relator, mediante análise preliminar, apreciou os requisitos de admissibilidade da consulta, e manifestou-se pelo seu conhecimento, de acordo com o Despacho TC nº 20346/2022-4.

O parágrafo 1º, do artigo 122, da Lei Complementar nº 621/2012 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, estabelece um rol de pressupostos a serem atendidos neste tipo de procedimento. Assim, em primeiro lugar, constata-se que o Consulente é o Prefeito Municipal de Colatina, cumprindo-se o disposto no artigo 122, inciso I, da Lei Orgânica.

Além disso, a consulta contém a descrição precisa da dúvida, e, embora não mencione, explicitamente, os dispositivos legais acerca dos quais incide a incerteza, em obediência ao que dispõe o artigo 122, *caput* e parágrafo 1º, inciso III, da referida Lei Complementar, é possível extraí-los do relato dos autos.

Ademais, a matéria consultada possui relevância jurídica, econômica, social e repercussão no âmbito da Administração Pública, nos termos em que exige o parágrafo 2º, do artigo 122, da Lei Orgânica, assim como é da competência deste Tribunal, e não se refere a caso concreto, conforme impõem os incisos II e IV, parágrafo 1º, do artigo 122, da mesma norma.

Por fim, verifica-se que o Consulente instruiu os autos com o parecer do órgão de assistência jurídica, conforme dispõe o artigo 122, parágrafo 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 621/2012.

Opina-se, assim, pelo conhecimento da consulta.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC*

### **3.MÉRITO:**

Quanto ao mérito, afirmou, primeiramente, o Consulente que a recomposição do equilíbrio-financeiro pode ocorrer por meio de reajuste, de repactuação ou de revisão, conforme a situação que provocar o desequilíbrio, questionando, então, se é possível realizar o equilíbrio econômico-financeiro de Ata de Registro de Preços, oriunda do Sistema de Registro de Preços.

Antes de apreciar a dúvida do Consulente, propriamente dita, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca das afirmações preliminares por ele realizadas, no corpo do questionamento, conforme a seguir se transcreve:

A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro pode ocorrer por meio de reajuste, de uma repactuação ou de uma revisão, conforme a situação que provocar o desequilíbrio econômico-financeiro.

Considerando os conceitos básicos de reequilíbrio-financeiro e reajuste contratual, os quais podem ser extraídos, inclusive, da Instrução Normativa TC nº 78, de 14 de setembro de 2021, formulada por esta Corte de Contas, na qual se aprovou a Cartilha “Reequilíbrio Econômico-Financeiro decorrente da Pandemia da Covid-19 em Contratos de Obras ou Serviços de Engenharia”, é possível concluir que, ao contrário do afirmado pelo Consulente, os referidos termos não se confundem.

O reajuste contratual tem por objetivo preservar o valor do contrato em razão de inflação, tendo como subespécies o reajuste em sentido estrito, e a repactuação. O primeiro é designado para situações em que a correção se dá por meio de fixação de índices gerais ou setoriais previamente definidos, e a segunda é utilizada para serviços contínuos, com dedicação exclusiva de mão de obra, por meio de análise de planilha de preços e novo acordo de convenção ou dissídio coletivo. Ambos necessitam de previsão em edital ou contrato e estão vinculados a fatos previsíveis, assim como à necessidade de reposição inflacionária não extraordinária, ocorrendo com periodicidade mínima de doze meses da proposta ou orçamento da Administração.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC*

O reequilíbrio econômico-financeiro, por sua vez, também chamado de recomposição ou revisão contratual tem por finalidade restabelecer o equilíbrio do contrato em razão de fatos supervenientes e imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, e decorre diretamente da lei, independentemente de previsão contratual ou de periodicidade mínima.

Feitas estas considerações iniciais e a partir dos conceitos explicitados é possível então passar a apreciar o questionamento formulado pelo Consultante, conforme a seguir se transcreve:

É possível realizar reequilíbrio econômico-financeiro de ata de registro de preços, oriunda de Sistema de Registro de Preços?

O reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados pela Administração Pública tem previsão no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o qual dispõe sobre a garantia de manutenção das condições efetivas da proposta, nas obras, serviços, compras e alienações, de acordo com o que se transcreve a seguir:

Art. 37. [...]

XXI. Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Carta Constitucional estabelece, portanto, o dever de a Administração garantir a efetividade da proposta, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro das cláusulas contratuais firmadas, preservando, assim, a justa relação entre os benefícios auferidos pela Administração Pública e a remuneração paga ao contratado.

O referido dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei de Licitações, Lei nº 8.666/93, que em seu artigo 65, inciso II, alínea “b”, dispõe sobre as situações em que



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC*

os contratos por ela regidos podem ser alterados por acordo entre as parte, mencionando, dentre elas, a necessidade de restabelecimento da relação que as partes pactuaram inicialmente, com a finalidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, quando sobrevierem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual, conforme a seguir se transcreve:

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

I. [...]

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 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.

Como se observa, a garantia do reequilíbrio econômico-financeiro tem previsão explícita em nosso ordenamento jurídico e dirige-se aos contratos firmados pela Administração Pública, regidos pela lei de licitações. A nova lei de licitações e contratos, Lei nº 14.133/2021, tem redação idêntica, conforme o artigo 124, inciso II, alínea “d”.

Os referidos dispositivos permitem o retorno a uma situação de equilíbrio, estabelecida inicialmente no contrato firmado, mediante revisão, em razão da ocorrência de circunstâncias extraordinárias, supervenientes e imprevisíveis, ou previsíveis, mas, de consequências incalculáveis, que onerem, excessivamente, o contratado.

O ponto de partida para a criação das bases da Teoria da Imprevisão encontra-se



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

também em regras de direito privado as quais dispõem que a cláusula do “*Pacta Sunt Servanda*”, que impõe a obrigatoriedade de cumprimento pelas partes daquilo que foi celebrado em contrato, deve ser apreciada, a partir da regra “*Rebus Sic Standibus*”, que estabelece que o contrato faz lei entre as partes, enquanto as coisas permanecerem da forma estabelecida quando pactuado.

Por sua vez, o Sistema de Registro de Preços tem previsão no artigo 15, inciso II, da Lei 8.666/93, o qual prevê, em seu parágrafo 3º, a possibilidade de regulamentação por decreto, atendidas as peculiaridades regionais e preservadas as condições elencadas, dispondo ainda em seu parágrafo 4º, sobre a não obrigatoriedade da Administração Pública firmar as contratações que dele poderão advir, conforme a seguir se transcreve:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I. [...]

II. Ser processadas através do Sistema de registro de preços.

[...]

§ 3º. O Sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I. seleção mediante concorrência;

II. estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III. validade do registro não superior a um ano.

§ 4º. A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitadas a legislação relativa à licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

Conforme se extrai da norma referenciada, por intermédio do Sistema de Registro de Preços realiza-se uma única licitação, quase nos mesmos moldes de uma licitação tradicional, com a diferença que, ao invés de adjudicar o objeto ao vencedor no final, este terá o seu preço registrado em ata, firmando-se as partes o compromisso de, durante determinado período, não superior a um ano, sempre que a Administração necessitar, nas quantidades desejadas, e respeitados os quantitativos registrados, o



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC*

beneficiário deverá prestar.

Nota-se, portanto, que o Sistema de Registro de Preços não gera, necessariamente, um contrato, mas sim, uma ata, que é o registro de uma possibilidade de futuro compromisso, sendo que a mesma, após registrada, pode dar ensejo ou não a quantos contratos a Administração pretender realizar, desde que respeitadas as suas previsões, servindo aquela como fundamento de validade para as futuras contratações, as quais, inclusive, podem não ocorrer, até o seu total esgotamento, nos termos previstos no artigo 15, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

Não se nega, contudo, que, ainda que a Ata de Registro de Preços constitua-se em documento de natureza diversa do contrato, durante a sua vigência podem ocorrer fatos imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis. Mesmo assim, é possível afirmar que esta gera para o beneficiário a obrigação de manter inalteradas as condições registradas.

Isso porque, a Ata de Registro de Preços e os contratos delas decorrentes são institutos diversos, com naturezas jurídicas e objetivos bem distintos, sendo inaplicáveis àquela as previsões da Lei nº 8.666/93, as quais dizem respeito ao reequilíbrio econômico-financeiro, eis que estas têm por objetivo garantir a correlação entre as obrigações assumidas pelas partes no contrato.

Ademais, ressalta-se, que o parágrafo 3º, do artigo 15, da lei nº 8.666/93, também já transcrito acima, dispõe que o Sistema de Registro de Preços deve ser regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, e observadas as condições estipuladas. No âmbito federal, tal função é exercida pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que em seu artigo 17 prevê soluções próprias para as situações em que ocorra a redução dos preços praticados no mercado ou que elevem os custos dos serviços ou bem registrados. Assim vejamos:

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



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

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.

O dispositivo referenciado pode mesmo induzir certa confusão acerca da possibilidade ou não de aplicação ou não da Teoria da Imprevisão às Atas de Registro de Preços, até mesmo, pela utilização do termo “revisar” na norma, em especial, se for esta apreciada em dissonância com o artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 8.666/93. De outro lado, se aquela for apreciada em conjunto com este dispositivo da Lei Licitatória, é possível extrair que o instituto da revisão tem por objetivo evitar que aquele que contrata com a Administração Pública assuma um prejuízo insuportável diante das obrigações assumidas.

Ora, se durante a Ata de Registro de Preços não há ainda obrigação exigível, uma vez que dela pode, inclusive, nem ocorrer qualquer contratação com a Administração, existindo apenas a garantia de preservação das futuras condições negociais, o fato de um preço registrado tornar-se defasado em relação ao preço de mercado ou a maior do que este, não deve também gerar as consequências previstas na Lei de Licitações.

O artigo 19, do mesmo Decreto Federal, inclusive, dispõe sobre as medidas cabíveis nos casos em que os preços registrados em ata se tornem defasados para o beneficiário, tornando impossível o cumprimento do compromisso. Assim vejamos:

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 de penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados.
- 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.

Nota-se que os dispositivos transcritos apresentam soluções para as situações em que os preços de mercado se tornem divergentes dos registrados em ata, não existindo,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC*

contudo, previsão de sua revisão, mas sim, de liberação dos fornecedores quanto ao compromisso assumido ou a convocação dos demais para nova oportunidade de negociação.

Embora o referido decreto não se aplique diretamente aos demais entes federados, ou seja, a Estados e Municípios, em razão da previsão do artigo 15, parágrafo 3º, da Lei nº 8.666/93, que dispõe sobre a necessidade de cada ente federativo buscar atender as suas necessidades regionais, não se pode negar que pode ser utilizado como parâmetro para que as demais unidades federadas encontrem as suas próprias soluções, desde, é claro, que sejam respeitadas as normas gerais em licitação, previstas na Constituição Federal e na Lei de Licitações.

Sobre o tema e entendendo pela impossibilidade de aplicação da Teoria da Imprevisão em Ata de Registro de Preços, manifestou-se, recentemente, a Consultoria Jurídica junto a Controladoria Geral da União – CGU, conforme a ementa do parecer<sup>1</sup> que a seguir se transcreve:

**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 [...] 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. (Grifo nosso).

1 Parecer nº 00211/2020/CONJUR-CGU/AGU, disponível em:

[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46299/8/Parecer\\_00211\\_2020\\_CONJUR\\_CGU\\_CGU\\_AGU.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46299/8/Parecer_00211_2020_CONJUR_CGU_CGU_AGU.pdf),

pesquisado em 11 de junho de 2022.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Também neste sentido, decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>2</sup>, cuja ementa a seguir se transcreve:

**EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. PREGÃO. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. FATA DE DIVULGAÇÃO DO EDITAL NO DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO. EXIGÊNCIA DE AMOSTRA DE TODOS OS LICITANTES, EM MOMENTO ANTERIOR À FASE DE LANCES. PREVISÕES DE POSSIBILIDADE DE ACRÉSCIMOS NO OBJETO, REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E PRORROGAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. IMPOSSIBILIDADE. PROVA GERNÉRICA DE REGULARIDADE FISCAL. EXCLUSÃO DAS RAZÕES DE DECIDIR. DESPROVIMENTO.**

1.É dever do gestor observar rigorosamente o disposto no art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93, promovendo a publicação dos avisos de editais de licitações em jornal diário de circulação no Estado e, se houver, no Município, bem como no Diário Oficial do Estado.

2.A exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas e somente do licitante provisoriamente em primeiro lugar.

**3. A legislação que regulamenta o sistema de registro de preços autoriza apenas a revisão dos valores registrados em decorrência de eventual redução dos preços de mercado, descabendo revisão para aumento dos custos previstos em ata.**

4. Não compete à Administração discriminar os tributos que devem ter sua regularidade fiscal comprovada, cabendo à empresa proponente os comprovantes relativos aos impostos que incidem sobre sua atividade. (Grifo nosso)

Ressalta-se, no entanto, que a proibição de revisão em Ata de Registro de Preços não se estende aos contratos dela decorrentes, pactuados quando os beneficiários são convocados, formalmente, pela Administração, desde que preenchidos os requisitos exigidos, sem causar, contudo, qualquer reflexo nas Atas de Registro de Preços ou no Sistema de Registro de Preços.

<sup>2</sup> Processo TC nº 015487.989.20-4, Prefeitura Municipal de Penápolis, Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, 24/11/2021, disponível em: [https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/858023.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/858023.pdf), pesquisado em 11 de junho de 2022.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

#### **4. CONCLUSÃO:**

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da presente consulta, conforme Despacho TC nº 20346/2022-4, (Evento nº 4), e quanto ao mérito, sugere-se a seguinte resposta:

**4.1.** Não é possível realizar reequilíbrio econômico-financeiro em ata de registro de preços, oriunda de sistema de registro de preços, mas, tão somente, nos contratos pactuados, eventualmente, dela decorrentes.

Vitória, 22 de junho de 2022.

**Renata Pinto Coelho Vello**

**Auditora de Controle Externo**  
Matrícula TCE-ES nº 203.188



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913