



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 00884/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.011027/2024-51

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

EMENTA: LICITAÇÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. TERMO ADITIVO. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO.

I. OPINA-SE PELO INDEFERIMENTO, DO PONTO DE VISTA JURÍDICO, DIANTE DA INEXISTÊNCIA DE ENQUADRAMENTO PELA ÁREA TÉCNICA DE QUE O PLEITO ESTÁ BASEADO EM "FATOS IMPREVISÍVEIS OU PREVISÍVEIS DE CONSEQUÊNCIAS INCALCULÁVEIS", BEM COMO PELA INSUFICIÊNCIA DAS PROVAS APRESENTADAS PELA REQUERENTE.

II. ANÁLISE PREJUDICADA DA MINUTA DE TERMO ADITIVO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.

RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídica prévia de procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro de Ata de Registro de Preços nº 67/2024, em relação aos seus itens 4 e 20: “*Cafê em pó, embalado a vácuo - unid. Com 250g*”, cujo valor unitário de um pacote passaria de R\$ 8,56 para R\$12,06, representando um percentual de 40,88%.

2. A soma dos referidos itens 4 e 20 da Ata de Registro de Preços passaria de R\$ 171.200,00 para R\$ 241.200,00, com um impacto financeiro adicional de **R\$ 70.000,00**.

3. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos (**juntados no Sistema Sapiens**), no que interessa à presente análise:

◦ **Seq. 06:**

- Pedido de reequilíbrio econômico-financeiro da empresa ARAÚJO DISTRIBUIDORA, de 31/10/2024, sobre ata de registro de preços nº 67/2024 (fls. 215-219);
- Proposta de orçamento e notas fiscais (fls. 220-223);
- Edital de Pregão 90012/2024, com sessão em **26/09/2024** (fls. 224-247);
- Termo de referência (fls. 248-264);
- DESPACHO Nº 186 / 2024 - DIGA/PRAD, de 21/11/2024 (fls. 296-297);
- Banco de Preços (fls. 299-304);
- Minuta de Contrato (fls. 273-280);
- Pesquisa em sítios eletrônicos (fls. 305-309);
- DESPACHO Nº 1067 / 2024 - CCL/PRAD, de 05/12/2024 (fls. 310-311);
- **ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N.º 67/2024** (fls. 314-322);
- OFÍCIO Nº 17 / 2024 - DIGA/PRAD, de 09/12/2024 (fls. 323-324);
- Nota fiscal, **de 20/04/2024** (fl. 326);
- DESPACHO Nº 221 / 2024 - DIGA/PRAD, de 11/12/2024 (fls. 327-328);
- DESPACHO Nº 715 / 2024 - DA/PRAD, de 18/12/2024 (fl. 329);
- OFÍCIO Nº 20 / 2024 - DIGA/PRAD, de 18/12/2024 (fl. 330);
- Ciência da empresa, de 19/12/2024 (fl. 333);

- DESPACHO Nº 248 / 2024 - DIGA/PRAD, de 27/12/2024 (fls. 334);

◦ **Seq. 08:**

- NOTA n. 00024/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU, de 11/04/2024.

◦ **Seq. 10:**

- **Minuta de Termo Aditivo de Ata de Registro de Preço** (fls. 08-09);

- Certificação Processual (fls. 21-25);

- DESPACHO Nº 97/2025 - DIGA/PRAD, de 23/04/2025 (fl. 26).

4. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.

5. É o relatório.

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

6. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

7. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica da presente consulta.

DA COMPETÊNCIA DA ELIC PARA ANALISAR MINUTAS DE TERMOS ADITIVOS DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇO. MUDANÇA DE ENTEDIMENTO JURÍDICO.

8. Após a **NOTA n. 00024/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU, de 11/04/2024 (Seq. 08)**, houve **mudança de entendimento**, conforme ata de reunião de 07/05/2024 (doc. em anexo), ocasião em que os membros desta ELIC deliberaram pela admissão de competência para análise prévia de minutas de termos aditivos de atas de registro de preço.

DO PEDIDO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

9. A solicitação da empresa, de 31/10/2024, está assim narrada (Seq. 6, fls. 215-217):

Conforme documentos anexos, o produto proposto sofreu forte impacto de elevação dos preços no mercado, uma vez que a marca originalmente cotada no preço de R\$ 8,50 (oito reais e cinquenta centavos) custa hoje junto ao nosso fornecedor R\$ 10,63 (dez reais e sessenta e três centavos) conforme demonstrado em orçamento anexo.

Trata-se de uma elevação causada segundo especialistas como principal fator, o clima. A falta de chuvas no Brasil combinada com as queimadas que estão ocorrendo pelo país fazem com que o preço do café fique em um patamar elevado.

Outro fator ambiental que interfere no preço é a diminuição da oferta do café do Vietnã, outro grande produtor do grão, por conta da estiagem no país asiático.

“Por conta desse choque de oferta a produção do café no Vietnã caiu muito, também por motivos climáticos, e, por isso, o consumidor aqui no Brasil sente a pressão sobre o preço, já que o Brasil tem que suprir essa necessidade do mercado externo”, encerrou o presidente do IBEVAR e professor da FIA Business School Claudio Felisoni

Portanto, não se trata de variação simples ou previsível de valor de mercado, mas de elevação extraordinária de preço.

Este fato impede a continuidade do que foi pactuado nos preços originalmente propostos. Afinal, trata-se de reflexos imprevisíveis na época da elaboração da proposta.

É completamente temerário manter a continuidade do contrato, sem que a equação econômica-financeira (sic) prevaleça, dando espaço a preços irrisórios e insuficientes a manter as despesas mínimas da empresa contratada. Estamos diante de um necessário REEQUILIBRIO ECOMONICO FIANCEIRO (sic).

(...)

4. REQUERIMENTOS

ISSO POSTO, requer-se:

1. A revisão da Ata de registro de preços nº 67/2024 para que seja implementado o reequilíbrio econômico financeiro, com a repactuação dos preços conforme planilha e provas em anexo:

2. Caso assim não entenda, requer a liberação do compromisso, liberando a empresa do fornecimento do item, sem a aplicação de qualquer penalidade.

10. A requerente juntou proposta de orçamento de um fornecedor e notas fiscais de compra do produto (Seq. 6, fls. 220-223).

11. A matéria da consulta é regulada nos artigos 25 e 27 do Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, da seguinte forma:

Alteração ou atualização dos preços registrados

Art. 25. Os preços registrados poderão ser alterados ou atualizados em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos bens, das obras ou dos serviços registrados, nas seguintes situações:

I - em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou **em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis**, que inviabilizem a execução da ata tal como pactuada, **nos termos do disposto na alínea “d” do inciso II do caput do art. 124 da Lei nº 14.133, de 2021;**

(...)

Negociação de preços registrados

(...)

Art. 27. Na hipótese de o preço de mercado tornar-se superior ao preço registrado e o fornecedor não poder cumprir as obrigações estabelecidas na ata, será facultado ao fornecedor requerer ao gerenciador a alteração do preço registrado, **mediante comprovação de fato superveniente** que o impossibilite de cumprir o compromisso.

§ 1º Para fins do disposto no **caput**, o fornecedor **encaminhará, juntamente com o pedido de alteração, a documentação comprobatória** ou a planilha de custos que demonstre a inviabilidade do preço registrado em relação às condições inicialmente pactuadas.

§ 2º **Na hipótese de não comprovação da existência de fato superveniente** que inviabilize o preço registrado, o pedido será indeferido pelo órgão ou pela entidade gerenciadora e o fornecedor deverá cumprir as obrigações estabelecidas na ata, sob pena de cancelamento do seu registro, nos termos do disposto no art. 28, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e na legislação aplicável.

§ 3º Na hipótese de cancelamento do registro do fornecedor, nos termos do disposto no § 2º, o gerenciador convocará os fornecedores do cadastro de reserva, na ordem de classificação, para verificar se aceitam manter seus preços registrados, observado o disposto no § 3º do art. 18.

§ 4º Se não obtiver êxito nas negociações, o órgão ou a entidade gerenciadora procederá ao cancelamento da ata de registro de preços, nos termos do disposto no art. 29, e adotará as medidas cabíveis para a obtenção da contratação mais vantajosa.

§ 5º Na hipótese de comprovação do disposto no **caput** e no § 1º, o órgão ou a entidade gerenciadora atualizará o preço registrado, de acordo com a realidade dos valores praticados pelo mercado.

§ 6º O órgão ou a entidade gerenciadora comunicará aos órgãos e às entidades que tiverem firmado contratos decorrentes da ata de registro de preços sobre a efetiva alteração do preço registrado, para que avaliem a necessidade de alteração contratual, observado o disposto no art. 35.

12. No mesmo sentido, o Termo de Referência também estabelece:

9.2. Em caso de licitação para Registro de Preços, os preços registrados poderão ser alterados ou atualizados em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos bens, das

obras ou dos serviços registrados, nas seguintes situações (art. 25 do Decreto nº11.462/2023):

9.2.1. em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência **de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis**, que inviabilizem a execução da ata tal como pactuada, **nos termos do disposto na alínea “d” do inciso II do caput do art. 124 da Lei nº 14.133, de 2021;**

13. Por sua vez, a própria **Ata de Registro de Preços nº 67/2024** reforça a necessidade de efetiva comprovação dos requisitos para eventual alteração ou atualização dos preços registrados:

26. ALTERAÇÃO OU ATUALIZAÇÃO DOS PREÇOS REGISTRADOS

26.1 Os preços registrados poderão ser alterados ou atualizados em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve **o custo dos bens**, das obras ou dos serviços **registrados**, nas seguintes situações:

27 Em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que **inviabilizem a execução da ata tal como pactuada, nos termos da alínea “d” do inciso II do caput do art. 124 da Lei nº 14.133, de 2021.**

(...)

30. NEGOCIAÇÃO DE PREÇOS REGISTRADOS

(...)

34.1 Na hipótese de o preço de mercado tornar-se superior ao preço registrado e o fornecedor não poder cumprir as obrigações estabelecidas na ata, **será facultado ao fornecedor requerer** ao gerenciador a alteração do preço registrado, **mediante comprovação de fato superveniente que supostamente o impossibilite de cumprir o compromisso.**

35 Neste caso, **o fornecedor encaminhará**, juntamente com o pedido de alteração, **a documentação comprobatória ou a planilha de custos que demonstre a inviabilidade do preço registrado em relação às condições inicialmente pactuadas.**

36 **Na hipótese de não comprovação** da existência de **fato superveniente** que inviabilize o preço registrado, **o pedido será indeferido pelo órgão ou entidade gerenciadora** e o fornecedor deverá cumprir as obrigações estabelecidas na ata, sob pena de cancelamento do seu registro, nos termos do item 44.1, sem prejuízo das sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e na legislação aplicável.

37 Na hipótese de cancelamento do registro do fornecedor, nos termos do item anterior, o gerenciador convocará os fornecedores do cadastro de reserva, na ordem de classificação, para verificar se aceitam manter seus preços registrados, observado o disposto no item 5.7.

38 Se não obtiver êxito nas negociações, o órgão ou entidade gerenciadora procederá ao cancelamento da ata de registro de preços, nos termos do item 48.4, e adotará as medidas cabíveis para a obtenção da contratação mais vantajosa.

39. **Na hipótese de comprovação da majoração do preço de mercado que inviabilize o preço registrado**, conforme previsto no item 34.1 e no item 35, o órgão ou entidade gerenciadora atualizará o preço registrado, de acordo com **a realidade dos valores praticados pelo mercado.**

40 O órgão ou entidade gerenciadora comunicará aos órgãos e às entidades que tiverem firmado contratos decorrentes da ata de registro de preços sobre a efetiva alteração do preço registrado, para que avaliem a necessidade de alteração contratual, observado o disposto no art. 124 da Lei nº 14.133, de 2021.

DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO REQUISITO LEGAL DA IMPREVISIBILIDADE OU PREVISIBILIDADE DE EFEITOS INCALCULÁVEIS (ART. 124, II, ALÍNEA "D", DA LEI Nº 14.133, DE 2021).

14. Sobre o requisito legal autônomo da imprevisibilidade ou da previsibilidade de efeitos incalculáveis, a própria área técnica ainda não se convenceu de sua efetiva presença, no caso concreto, conforme se percebe do DESPACHO Nº 186 / 2024 - DIGA/PRAD, de 21/11/2024 (Seq. 06, fls. 296-297):

(...)

Entretanto, **informações obtidas em pesquisa na internet e anexadas aos autos apontam que as tendências de alta nos preços do café já eram amplamente discutidas antes da licitação**, devido a:

- Condições climáticas adversas: Secas e geadas em 2021 afetaram as safras no Brasil e no Vietnã, com impactos prolongados até 2024;
- Preços historicamente altos: O Indicador Composto de Preço (I-CIP) alcançou níveis recordes no mercado global.

Esses elementos indicam que a situação era previsível e deveria ter sido considerada pelo fornecedor ao formular sua proposta, em respeito aos princípios de planejamento e análise de riscos inerentes aos

processos de licitação pública.

O edital e a ata permitem a repactuação de preços em situações devidamente justificadas, desde que:

- Haja comprovação documental da variação de custos;
- Os novos valores estejam em conformidade com os preços praticados no mercado.

Entretanto, ao participar do certame, o fornecedor assume o risco de **flutuações previsíveis de mercado, como é o caso das altas no preço do café amplamente divulgadas antes da realização do pregão, o que compromete a alegação de imprevisibilidade.**

(...)

15. O referido DESPACHO Nº 186 / 2024 - DIGA/PRAD, portanto, constata que já havia a tendência de alta dos preços e aponta links de notícias **contemporâneas** ao momento da licitação, **"o que compromete a alegação de imprevisibilidade"**.

16. Tal conclusão foi corroborada no DESPACHO Nº 221 / 2024 - DIGA/PRAD, de 11/12/2024 (Seq. 06, fls. 327-328):

(...)

A justificativa de imprevisibilidade apresentada não se aplica, pois os aumentos nos preços do café já eram amplamente divulgados antes do certame licitatório, conforme notícias anexadas aos autos.

Com base nos dados analisados, sugere-se:

1. Indeferir o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, uma vez que o valor solicitado está acima dos valores apurados na pesquisa de preços da CCL e **que os aumentos eram previsíveis.**
2. Autorizar a rescisão amigável do contrato, caso o fornecedor não consiga cumprir o compromisso assumido, sem aplicação de penalidades.

17. **Ou seja, não consta, em nenhum momento da instrução processual, o enquadramento pela área técnica de que o pleito de reequilíbrio econômico-financeiro está baseado em "fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis", conforme requisito exigido pela Lei nº 14.133, de 2021:**

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo entre as partes:

(...)

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou **em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis**, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

18. **Tal circunstância, por si só, já é o suficiente para recomendar o indeferimento do pleito, por ausência de amparo legal.**

DAS PROVAS APRESENTADAS PELA EMPRESA

19. Mesmo que fosse eventualmente superado o requisito legal acima em comento, verifica-se a insuficiência das provas acostadas nos autos pela empresa, conforme passa a ser demonstrado.

20. Ainda não consta o efetivo atendimento da diligência solicitada no OFÍCIO Nº 17 / 2024 - DIGA/PRAD, de 09/12/2024:

(...)

Com referência ao Processo Administrativo nº 23111.052410/2024-17, que trata da solicitação de reequilíbrio da Ata de Registro de Preços nº 67/2024, oriunda do Pregão Eletrônico nº 90012/2024, referente aos itens 4 e 20 - café em pó, embalado a vácuo, 250g -Marca União, solicitamos, para fins de análise e deliberação acerca do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro, o envio dos seguintes documentos:

1. Notas fiscais de compra que comprovem os custos efetivamente praticados **à época da formulação da proposta;**

2. Orçamentos obtidos junto a fornecedores da empresa **que subsidiaram a composição do preço ofertado no certame**

(...)

21. Quanto às provas apresentadas pela empresa, constam notas fiscais de 28/10/2024 e de 14/10/2024 (Seq. 6, fls. 220-223), com valor unitário de **R\$9,99**, para **pequenas quantidades** de café (06 e 20 unidades, respectivamente), sendo que o valor unitário estimado da licitação foi de **R\$ 9,21, para a quantidade de 20.000 (vinte mil) unidades**, e o correspondente valor unitário registrado na Ata foi de **R\$ 8,56** (proposta vencedora). **Ou seja, não houve análise técnica sobre a potencial economia de escala.**

22. Ora, a nota fiscal de **20/04/2024** (Seq. 06, fl. 326), com valor unitário de **R\$ 5,99**, é **imprestável** para a comprovação de *eventual* aumento **acentuado e superveniente à licitação**, pois fora emitida para a quantidade de **40.000 (quarenta mil) unidades** e em momento **bem anterior à data da sessão pública para recebimento das propostas na licitação (26/09/2024).**

23. Com efeito, **não houve qualquer consideração pela doughty área técnica quanto ao potencial ganho de economia de escala, como fator de barganha, que deveria ser objeto de avaliação criteriosa pelo gestor, conforme exigência da Lei nº 14.133/2021, reforçada na IN nº 65/2021:**

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

(...)

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e **deve** compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como **abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:**

(...)

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, **observados os potenciais de economia de escala;**

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da **viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:**

(...)

IV - estimativas das **quantidades para a contratação**, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, **de modo a possibilitar economia de escala;**

(...)

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação **deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala** e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

(...)

Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, **deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada**, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, **observadas a potencial economia de escala** e as peculiaridades do local de execução do objeto.

24. **Nesse sentido, segue a jurisprudência consolidada do TCU, compatível com o regime da NLLC:**

O valor do contrato abaixo do de mercado não é causa suficiente para justificar seu reequilíbrio econômico-financeiro, uma vez que essa situação pode decorrer, por exemplo, de estratégia empresarial, de condições oferecidas na licitação ou de aumento de custos provocado pela variação normal de mercado,

não se inserindo na álea econômica extraordinária e extracontratual exigida pelo art.65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/93. Contrato. Representação. Reequilíbrio econômico-financeiro. (Boletim de Jurisprudência 13/2013)

Publicação

Informativo de Licitações e Contratos 2/2010

Colegiado

Plenário

Acórdão

Acórdão 65/2010-TCU-Plenário, TC-Processo 000.295/2009-9, rel. Min. Aroldo Cedraz, 27.01.2010

Enunciado

Parâmetro de preços para medicamentos e equipamentos hospitalares: 1 - **Pesquisa de preço para o varejo e ganho de *escala* no atacado**

Texto

Fiscalização na Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo (SES/SP) e na Secretaria de Saúde do Município de São Paulo (SMS/SP) apontou **fragilidades** em procedimentos adotados nas contratações realizadas com recursos repassados pela União, envolvendo a **aquisição** de medicamentos e equipamentos hospitalares. **A administração socorria-se de fontes inadequadas para obtenção do preço de mercado, as quais não refletiam o ganho de escala que poderia ser obtido em face do volume comprado**, como por exemplo dados obtidos na revista Simpro, publicação que tem por objetivo divulgar preços dos fornecedores de medicamentos e outros produtos de saúde para que seu público-alvo, farmácias e drogarias, possa formar o preço de **venda ao consumidor final**. **Esse procedimento teria conduzido à realização de contratações desvantajosas, com sobrepreço, ferindo os princípios da economicidade e da eficiência, além de ir de encontro à Lei de Licitações**. Enfatizou o relator que o resultado não poderia ser outro quando são utilizadas fontes de preços que servem ao **mercado de varejo**, como o da revista Simpro, **sem que sejam levados em consideração, nas pesquisas de preço, os volumes envolvidos nas compras da administração pública**. Como agravante, foi constatada a **utilização do sistema de registro de preços, propagando-se assim os efeitos do sobrepreço para todas as unidades que, eventualmente, aderissem às atas constituídas, cujos preços estariam superestimados**. O Plenário, acolhendo proposição do relator, deliberou no sentido de determinar à SES/SP e à SMS/SP que ao utilizarem recursos públicos federais, previamente à realização de seus certames licitatórios e ao acionamento de **atas de registro de preço, próprias** ou de outros órgãos, **e periodicamente durante sua vigência, efetuem ampla pesquisa de mercado, considerando os quantitativos, relevantes nas compras em grande escala, a fim de verificar a aceitabilidade do preço do produto a ser adquirido**, em observância aos arts. 3º, 15, inc. V, e 40, inc. X, da Lei n.º 8.666/93. Além disso, foi determinado à SES/SP que **se abstivesse de prorrogar a vigência das atas de registro de preço resultantes das licitações inquinadas, adotando, tempestivamente, medidas necessárias a novas contratações**, a fim de evitar desabastecimento de medicação e insumos necessários ao atendimento público. Acórdão n.º 65/2010-Plenário, TC-000.295/2009-9, rel. Min. Aroldo Cedraz, 27.01.2010.

Informativo de Licitações e Contratos 43/2010

Colegiado

Plenário

Acórdão

Acórdão 3059/2010-TCU-Plenário, TC-Processo 007.657/2008-3, rel. Min. Augusto Nardes, 17.11.2010

Enunciado

Na composição da planilha orçamentária, **devem ser considerados possíveis descontos em razão da escala da contratação**

Texto

Mediante pedidos de reexame, recorrentes demonstraram seu inconformismo com o subitem 9.3 do Acórdão nº 2.710/2009-Plenário, por meio do qual o Tribunal determinou à Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) que, no prazo de 30 dias, promovesse a repactuação do Contrato nº CT.OS.07.0.0467, de forma a **adequar preços unitários** - para os quais a unidade técnica responsável pela instrução inicial houvera detectado **sobrepreço** de R\$ 65.724.719,60 (94,5% do sobrepreço total) - mediante comparação com preços praticados pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). Quando da apreciação anterior do processo, considerou-se que a Compesa **falhou ao deixar de promover exame criterioso para fins de definição dos preços** dos tubos de aço-carbono e de ferro fundido, isso porque **a definição dos preços no orçamento-base deveria necessariamente passar pela aplicação de descontos em relação às fontes de pesquisa consultadas, em razão da economia de escala gerada pela aquisição de grandes quantidades** de tubos. Já nesta fase processual, o relator, em seu voto, ao concordar com as análises promovidas pela unidade instrutiva, destacou que "**o caso fático ora enfrentado consiste na suposta omissão da Compesa, no momento de definição de seu orçamento-base, na busca por informações mais precisas junto ao mercado sobre os preços unitários dos tubos de aço-carbono e de ferro fundido**". Citando decisão proferida anteriormente pelo Tribunal, o relator apontou que, "ao elaborar o orçamento que servirá de base para o procedimento licitatório, o gestor tem o dever de se balizar em pesquisas do mercado local, **considerando adequadamente os descontos possíveis em face da escala da obra**", e que, portanto, "**há que se considerar a natural ausência de um 'reductor' (descontos para compras em grande escala) em qualquer sistema de preços referenciais unitários**". Para o relator, "**foram identificadas graves deficiências no orçamento, em virtude de este não considerar adequadamente os ganhos de escala, ignorando as possibilidades de significativas reduções nos custos de fornecimento de materiais e equipamentos, oriundas de negociações diretas com fabricantes ou grande revendedores. A falta de coerência não estaria, portanto, em qualquer sistema de referência que fosse adotado, mas sim no fato de que o gestor demonstra não entender as limitações de aplicação de tais sistemas, tratando a elaboração do orçamento de uma grande obra como se fosse o de uma obra de menor porte. Tal procedimento é inaceitável do ponto de vista técnico-econômico e jurídico**". Considerando que as circunstâncias fáticas geraram um orçamento-base **superestimado**, o relator votou pela negativa de provimento aos pedidos de reexame apresentados, o que foi acolhido pelo Plenário. Precedente citado: Acórdão nº 157/2009-Plenário. Acórdão n.º 3059/2010-Plenário, TC-007.657/2008-3, rel. Min. Augusto Nardes, 17.11.2010.

25. Sobre o tema, vale ressaltar que não é *qualquer* variação de preço de mercado que ampara o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro, mas somente aquela que provoque um **impacto acentuado, conforme já decidiu o TCU**:

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). Informativo de Licitações e Contratos TCU 406/2021

26. Ademais, no Acórdão nº 7249/2016 - Segunda Câmara, a Ministra-Relatora Ana Arraes destacou que "notícias de jornal com informações sobre aumentos de custos de insumos são insuficientes para validar o realinhamento":

(...)

Voto

10. Não foram apresentadas evidências hábeis a justificar o realinhamento. O procedimento de aceitar notas fiscais de fornecedores da contratada **desconsiderou os descontos oferecidos no processo licitatório e é insuficiente para caracterizar qualquer das hipóteses legais previstas para reequilíbrio econômico-financeiro, que não visa diretamente à manutenção do lucro da contratada.**

11. A recomposição de preços deveria estar fundamentada em comprovação de alterações extraordinárias nos custos dos serviços. **Alegações genéricas de aumento de preços e de exclusividade no fornecimento de um material são insuficientes para comprovar desequilíbrio econômico imprevisível.**

(...)

17. O parecer técnico e o jurídico limitaram-se a fazer referência a planilhas anexas, sem trazer justificativas para fundamentar a necessidade de realinhamento, para o qual a **lei exigiria comprovação de fatos imprevisíveis de consequências impeditivas da execução**.

18. Não se trata, portanto, de exigir do secretário a análise de documentos e justificativas técnicas complexas, que, no caso, sequer foram apresentados. Desse responsável era exigível ter detectado a falta de fundamento em tais pareceres, razão pela qual sua responsabilidade não pode ser afastada.

(...)

25. Um aspecto importante destacado pela SeinfraUrbana deve ser mencionado. Diferente do alegado, não se exigiu que, no parecer jurídico, fossem detectados erros na planilha. Mas **seria exigível que fosse detectada a ausência de justificativas para assegurar a subsunção do caso concreto às hipóteses legais previstas, especialmente porque a proposta mencionava planilha baseada apenas nas notas fiscais apresentadas, sem qualquer avaliação técnica do impacto e da suficiência dessa documentação para fundamentar a necessidade de reequilíbrio**.

26. As notícias de jornal com informações sobre aumentos de custos de insumos são insuficientes para validar o realinhamento. O contrato previa reajuste com base no índice de Reajustamento de Obras de Construção Civil (peça 4 do TC Processo 016.597/2008-2, apenso; p. 122). Dessa forma, os aumentos de insumos mencionados deveriam ter reflexo nesses índices e, em regra, seriam adequadamente compensados por meio de reajuste com base na fórmula contratualmente prevista.

27. **Não houve demonstração das circunstâncias excepcionais com efeitos quantificados que teriam extrapolado as condições normais de execução e prejudicado o equilíbrio global do contrato, de modo a justificar a necessidade extraordinária de realinhamento.** E as manifestações do setor jurídico endossaram a celebração do 3º TA com esse **erro grave**, que deu causa ao prejuízo.

28. Dessa forma, devem ser rejeitadas as defesas apresentadas pelo procurador-geral e pelo parecerista, respectivamente, pela subscrição do 3º TA com anuência ao parecer jurídico e pela elaboração desse parecer que deu causa ao realinhamento econômico-financeiro irregular.

27. Mesmo que, *por hipótese*, fosse superado nos autos o requisito legal de "*fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis*" (art. 124, inciso II, alínea "d", da Lei nº 14.133, de 2021), as afirmações e documentos fiscais juntados pela empresa deveriam ser devidamente confrontados pela área técnica, por meio de uma análise crítica nos autos, inclusive fundamentada em pesquisa de preços efetuada pela própria Administração, com base nos critérios indicados nos arts. 5º e 6º da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, para que haja a devida comprovação da alegada elevação extraordinária de preço registrado na Ata.

28. **Por outro lado, o TCU vem apontando a necessidade de "prova robusta", pois 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, tais como a comprovação dos custos efetivamente incorridos na contratação, demonstrados mediante notas fiscais:**

Informativo de Licitações e Contratos 406/2021

Colegiado Plenário

Acórdão 4072/2020-TCU-Plenário, Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas

Enunciado

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).

Texto

Em auditoria realizada na Secretaria de Infraestrutura Hídrica do extinto Ministério da Integração Nacional, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, e na extinta Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia da Paraíba, atual Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente da Paraíba, no âmbito do Fiscobras 2017, com o propósito de fiscalizar as obras de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea, no estado da Paraíba, a unidade técnica responsável apontou, entre outras ocorrências, sobrepreço decorrente de preços reajustados em patamar superior aos preços de mercado. Conforme o relatório de fiscalização, "os preços dos serviços reajustados pelos índices contratuais não refletiram a efetiva variação dos custos de alguns insumos, especialmente do concreto e do aço, o que poderia resultar em desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da União". Por sua vez, o relator considerou necessária uma avaliação mais detida do sobrepreço inicialmente apurado, assim como ajustes na análise (análise global considerando sobrepreços e subpreços, apropriação dos reajustes já efetuados com amparo na sua data-base). Após colher a manifestação preliminar do gestor e analisar as repercussões de maneira global,

a unidade técnica considerou que remanesceria sobrepreço de R\$ 24.510.486,85, representando 4,70% do valor atualizado de referência do contrato. O relator discordou da conclusão de que restara "comprovada a ocorrência de desequilíbrio econômico ou financeiro elevado no contrato, impondo onerosidade excessiva a uma das partes". Asseverou que **o mero descolamento do índice de reajuste contratual dos preços efetivamente praticados no mercado não seria suficiente, por si só, para ensejar a repactuação contratual, sendo imprescindível a ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, de caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, a configurar álea econômica extraordinária e extracontratual**, nos termos do art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993. Ressaltou, ainda, que o TCU já delineara os contornos a serem observados para a aplicação da **teoria da imprevisão em contratos administrativos, entre os quais se incluem a ocorrência de onerosidade excessiva (ou o impacto acentuado na relação contratual) retardadora ou impeditiva da execução do ajuste e a prova robusta (complexa e detalhada)**. O relator reiterou que o desequilíbrio econômico-financeiro apontado pela unidade instrutora, da ordem de 4,70% (junho/2016), aparentava situar-se nas variações ordinárias da flutuação de preços. Ponderou ainda que - diferentemente de situações em que o sobrepreço é caracterizado mediante parâmetros objetivos, como quando se utilizam sistemas referenciais de preço determinados por lei, em que não há percentuais toleráveis de sobrepreço - **não há um critério objetivo para caracterizar desequilíbrio acentuado no contrato**. Assim, frisou o relator que "repactuações contratuais decorrentes de desequilíbrio econômico-financeiro derivado de fórmulas de reajustes contratuais com base na teoria da imprevisão **devem ser feitas com muita cautela, apenas quando indubitavelmente restar demonstrada onerosidade excessiva a uma das partes**". Concluiu, então, que "exigir a repactuação geral dos preços diante de pequenas variações dos índices em relação aos preços de mercado seria, em última análise, o mesmo que inviabilizar a utilização de índices, expressamente previstos no art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993". Finalmente, considerou que o achado "sobrepreço decorrente de preços reajustados superiores aos preços atuais de mercado nos Lote 2 e 3" deveria ser desconstituído, por ausência do pressuposto para reequilíbrio econômico-financeiro no caso do Lote 2 e por perda de objeto no caso do Lote 3, visto que o respectivo contrato fora encerrado. O Colegiado anuiu à proposta, dando ciência do acórdão à Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente da Paraíba. Acórdão 4072/2020 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas.

Informativo de Licitações e Contratos 241/2015

Colegiado Plenário

Acórdão 1085/2015-TCU-Plenário, TC Processo 019.710/2004-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 6.5.2015

Enunciado

A mera variação de preços ou flutuação cambial não é suficiente para 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 8.666/93, **associada à demonstração objetiva de que ocorrências supervenientes tornaram a execução contratual excessivamente onerosa para uma das partes**.

Texto

Embargos de Declaração apontaram omissões e contradições em decisão do Plenário, mediante a qual o TCU julgou **irregulares** as contas dos recorrentes, **condenando-os ao ressarcimento de prejuízo e ao pagamento de multa, no âmbito de processo de tomada de contas especial** que apurou irregularidades praticadas por gestores da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) nos exercícios de 2000 e 2002, em especial pagamentos indevidos em contrato para a execução das obras civis de infraestrutura de irrigação do Projeto Salitre - Etapa I, em Juazeiro/BA. A componente principal do débito apurado decorreria da **formalização de termos aditivos destinados a promover o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, adotando como método "a comparação entre os preços unitários contratuais e os preços dos mesmos serviços dois anos após a contratação, considerando pesquisa de mercado do custo dos insumos e mantendo o desconto ofertado pela contratada à época da licitação"**. Em preliminar, lembrou o relator que no voto da decisão embargada, havia salientado que **"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 príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual"**. E que **"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"**. Analisando os embargos opostos por uma das empresas condenadas, anotou o relator que a embargante, embora concordasse não caber, em regra, reequilíbrio econômico-financeiro dos ajustes em virtude da simples variação dos preços praticados no mercado, alegara que, no caso concreto, "a situação estaria enquadrada nas hipóteses previstas no art. 65, inciso II, alínea 'd', da Lei 8.666/1993, pois o contrato tinha como data-base o mês de abril/98 e teve o seu equilíbrio comprometido pela maxidesvalorização cambial ocorrida em janeiro/99". Sobre isso, embora

ponderando ser ilegítima a pretensão da embargante em rediscutir o mérito da matéria, anotou o relator que, ainda que a desvalorização da moeda ocorrida no início de 1999 já tenha sido reconhecida pelos Tribunais como impactante nos contratos que vigoravam à época, tal situação "não pode ser tida como uma condição suficiente e autônoma para justificar a revisão contratual", **porque necessária a "demonstração objetiva de que ocorrências supervenientes tornaram a sua execução excessivamente onerosa para uma das partes"**. Assim, prosseguiu, "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 circunstância diversa, contudo, "na qual o contratado ainda não tivesse incorrido nos gastos atrelados ao câmbio, certamente uma variação anômala da moeda poderia justificar o reequilíbrio". Por essa razão, **"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"**. Nesses termos, acompanhando o entendimento do relator, o Plenário rejeitou os embargos, mantendo em seus exatos termos o acórdão recorrido. Acórdão 1085/2015-Plenário, TC 019.710/2004-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 6.5.2015.

29. Portanto, o TCU tem reforçado a necessidade de apresentação de Notas Fiscais para a comparação de custos, sendo, portanto, recomendada a apresentação de documentos fiscais ou instrumentos contratuais de objetos idênticos, comercializados pela empresa, **nos momentos da proposta e do pedido de revisão** (Acórdão 1085/2015-Plenário, TC 019.710/2004-2, relator Ministro Benjamin Zymler, e Acórdão 7249/2016-TCU-Segunda Câmara, Tomada de Contas Especial, Relator Ministra Ana Arraes).

30. Vale registrar que, de acordo com o posicionamento do TCU, não basta a mera alegação de variação de custo ou de cotação do dólar ou de *commodities*. É necessário demonstrar que tal fato ocasiona **graves consequências que repercutem na contratação**, ou seja, **comprovar que efetivamente a variação causa prejuízos insuportáveis à execução do objeto**. Para tanto, devem ser apresentados, por exemplo, notas fiscais, instrumentos contratuais ou notas de empenho, solicitações e comunicações junto ao fabricante, comprovantes de importação, pesquisa de mercado, dentre outros documentos relevantes. Ou seja, deve haver uma demonstração **analítica**, com o respectivo conjunto probatório, capaz de comprovar cabalmente que o equilíbrio econômico-financeiro foi efetiva e drasticamente rompido.

31. Como já ressaltado, o reequilíbrio não é concretizado apenas com o mero requerimento da empresa, no valor por esta solicitado. Ele deve ser documentalmente comprovado, quantificado e atestado pela área técnica da Administração.

32. Tais questões deveriam ser adequadamente explicitadas pela área técnica, com a demonstração documental suficiente da adequação do novo preço encontrado, inclusive com a aferição da manutenção do desconto apresentado pela vencedora na fase de licitação.

DA PESQUISA DE PREÇOS

33. Para atestar a *eventual* procedência da alegação da empresa, a Administração deveria ainda efetuar **ampla** pesquisa de preços, a ser realizada nos termos da IN SEGES/ME nº 65, de 2021. **Em especial, deveriam ser cumpridas as orientações abaixo:**

- **identidade do bem pesquisado com o objeto a ser licitado;**
- **observar as condições comerciais praticadas**, como prazos, locais de entrega, instalação, marca, **potencial economia de escala**, entre outras particularidades que impactem na formação do preço (art. 4º);
- utilizar os parâmetros do art. 5º, de forma combinada ou não;
- **priorizar os parâmetros dos incisos I e II (Painel de Preços ou contratações similares feitas pela Administração Pública), justificando, em caso de impossibilidade (art. 5º, §1º);**
- formalizar a pesquisa nos termos do art. 3º, com a identificação do agente/equipe responsável pela pesquisa; indicação das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico usado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte e justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º);
- em caso de pesquisa direta com fornecedores, observar os termos do art. 5º, §2º;
- examinar os preços coletados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada (art. 6º, §§ 3º e 4º);

- admitir a determinação de preço estimado com base em menos de três preços somente em casos excepcionais, mediante justificativa nos autos aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);

34. **A Administração deveria demonstrar que tentou obter preços de referência em sistemas oficiais de governo, como o módulo Pesquisa de Preços do sistema Compras.gov.br, e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021), bem como justificar a não utilização desses parâmetros preferenciais.**

35. No caso, observa-se que a pesquisa de preços para checagem do pleito fora feita utilizando-se *basicamente* da ferramenta "Banco de Preços" (Seq. 06, fls. 299-304), **o que não atende aos requisitos da legislação, em especial, o art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021.**

36. O Banco de Preços não se trata de informação primária, mas secundária (Lei n. 12.527, de 2011). **A fonte primária deve ser o Pannel de Compras do Governo Federal** (art. 23, § 1º, inciso I da Lei 14.133, de 2021, art. 5º, inciso I, §1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021 e Acórdão 718/2018-Plenário). A utilização da ferramenta "Banco de Preços" pode ser feita apenas como mecanismo auxiliar de busca.

37. **Recomendar-se-ia, assim, a correção da pesquisa de preços**, por meio da juntada das informações primárias (módulo Pesquisa de Preços do sistema Compras.gov.br) que confirmassem e reforçassem a pesquisa realizada nos autos, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.

38. Tal impropriedade já fora alertada nestes autos por esta ELIC, por ocasião do **PARECER n. 01194/2024/NLC/ETRLIC/PGF/AGU**, de 27/08/2024 (Seq. 03), **exarado na fase preparatória da licitação:**

56 No caso, observa-se que a pesquisa de preços foi feita utilizando-se basicamente de ferramenta privada "Banco de Preços" (fls. 154-201), o que não atende aos requisitos da legislação. Primeiro, não se trata de informação primária, mas secundária, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011. Segundo, a fonte primária, por força do art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 5º, inciso I, §1º, da IN Seges/ME nº 65, de 2021, **deve ser o Pannel de Compras do Governo Federal** (informações primárias), sem prejuízo da utilização de instrumentos privados como mecanismo auxiliar de busca. Terceiro, o Tribunal de Contas da União recomenda priorizar o Pannel de Preços como fonte (Acórdão 718/2018-Plenário).

57 Portanto, recomenda-se a correção da pesquisa de preços nos termos do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN Seges/ME nº 65, de 2021, por meio da juntada das informações primárias (módulo Pesquisa de Preços do sistema Compras.gov.br) que confirmem e reforcem a pesquisa realizada nos autos.

58 Sobre o assunto, recomenda-se a observância do recente Caderno de Logística – Pesquisa de Preços, que se encontra disponível em:

<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica>

39. Por outro lado, **a pesquisa pela ferramenta Banco de Preços, para fins de subsidiar a análise do pleito de reequilíbrio, não observou o mesmo código do CATMAT previsto no TR e ETP da licitação "463594", mas o CATMAT "463593". Tal inconsistência deveria ser sanada.**

Café

463594

Apresentação: Torrado Moído
Intensidade: **Suave**
Tipo: Tradicional
Empacotamento: Vácuo

Café

463593

Apresentação: Torrado Moído
Intensidade: **Média**
Tipo: Tradicional
Empacotamento: Vácuo
Prazo Validade Mínimo: 15 Meses

Fonte: <https://catalogo.compras.gov.br/cnbs-web/busca>

40. Em seu levantamento de preços efetivamente praticados no mercado, a Administração deveria levar em consideração ainda a manutenção do desconto ofertado pela vencedora à época da licitação, o que também não foi apreciado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

41. A concessão do reequilíbrio econômico-financeiro somente seria possível se, além da presença de "*fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis*", fosse comprovado, por meio de documentação probatória pertinente/pesquisa de mercado, o caráter significativo e inesperado da variação do valor do produto e sua repercussão no preço registrado na Ata, nos termos acima delineados. Tal aspecto técnico mereceria ser ainda devidamente enfrentado pela Administração, no caso concreto.

42. Observa-se que somente deveriam ser objeto de eventual reequilíbrio itens do objeto licitado efetivamente atingidos pela variação de custo, não sendo, por exemplo, cabível aplicar o reequilíbrio para itens que tenham sido adquiridos pela empresa anteriormente à licitação, de acordo com notas fiscais apresentadas.

43. Assim, a Administração deveria ficar atenta para exigir notas fiscais ou instrumentos contratuais de objetos idênticos comercializados pela contratada da época da proposta e do momento do pedido de revisão, dentre outras provas hábeis, a fim de comparar e demonstrar que tais itens tiveram excessivo aumento de custo, sendo necessário, caso haja mudança no cenário econômico, com a queda no preço do mercado, por exemplo, proceder-se a novo reequilíbrio econômico-financeiro, a favor da Administração, *se for o caso*.

44. Em suma, como regra, a mera variação de preços de mercado não autoriza o pedido de recomposição da ata de registro de preços ou da contratação, salvo se efetivamente demonstrada a alteração dos custos fora da margem de flutuação do mercado, resultando em **onerosidade excessiva**, para uma das partes, apta a obstar a execução contratual, **inclusive decorrente de "*fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis*" (teoria da imprevisão), o que não se encontra devidamente demonstrado e atestado pela Administração nos autos do presente processo administrativo.**

45. Por fim opina-se, do ponto de vista jurídico, pelo **indeferimento** do reequilíbrio econômico-financeiro, notadamente diante da inexistência de enquadramento pela área técnica de que o pleito está baseado em "*fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis*", bem como pela insuficiência das provas apresentadas pela requerente.

CONCLUSÃO

46. Em face do exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria, manifesta-se esta Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos nos seguintes termos:

a) Sobre o requisito legal da imprevisibilidade ou da previsibilidade de efeitos incalculáveis, **a própria área técnica ainda não se convenceu de sua efetiva presença, no caso concreto, conforme se percebe do DESPACHO Nº 186 / 2024 - DIGA/PRAD, de 21/11/2024 (Seq. 06, fls. 296-297) e do DESPACHO Nº 221 / 2024 - DIGA/PRAD, de 11/12/2024 (Seq. 06, fls. 327-328).**

b) Não consta o enquadramento pela área técnica de que o pleito de reequilíbrio econômico-financeiro está baseado em "*fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis*", conforme requisito exigido pela Lei nº 14.133, de 2021. Tal circunstância, por si só, já é o suficiente para recomendar o indeferimento do pleito, por ausência de amparo legal;

c) Mesmo que fosse eventualmente superado o requisito legal acima, verifica-se a insuficiência das provas acostadas nos autos pela empresa;

d) Constam notas fiscais de 28/10/2024 e de 14/10/2024 (Seq. 6, fls. 220-223), com valor unitário de **R\$9,99**, para **pequenas quantidades** de café (06 e 20 unidades, respectivamente), sendo que o valor unitário estimado da licitação foi de **R\$ 9,21, para a quantidade de 20.000 (vinte mil) unidades**, e o correspondente valor unitário registrado na Ata foi de **R\$ 8,56** (proposta vencedora). **Ou seja, não houve análise técnica sobre a potencial economia de escala;**

e) A nota fiscal de **20/04/2024** (Seq. 06, fl. 326), com valor unitário de **R\$ 5,99**, é **imprestável** para a comprovação de *eventual* aumento **acentuado** e **superveniente à licitação**, pois fora emitida para a quantidade de **40.000 (quarenta mil) unidades** e em momento **bem anterior à data da sessão pública para recebimento das propostas na licitação (26/09/2024)**.

f) **Não houve qualquer consideração pela dought área técnica quanto ao potencial ganho de economia de escala, como fator de barganha, que deveria ser objeto de avaliação criteriosa pelo gestor, conforme exigência da Lei nº 14.133/2021, reforçada na IN nº 65/2021;**

g) Para atestar a *eventual* procedência da alegação da empresa, a Administração deveria ainda efetuar **ampla** pesquisa de preços, a ser realizada nos termos da IN SEGES/ME nº 65, de 2021. Em especial, deveriam ser cumpridas as orientações abaixo:

c.1) **identidade do bem pesquisado com o objeto a ser licitado;**

c.2) observar as condições comerciais praticadas, como prazos, locais de entrega, instalação, marca, **potencial economia de escala**, entre outras particularidades que impactem na formação do preço (art. 4º);

c.3) **priorizar os parâmetros dos incisos I e II (Painel de Preços ou contratações similares feitas pela Administração Pública), justificando, em caso de impossibilidade** (art. 5º, §1º);

h) A Administração deveria demonstrar que tentou obter preços de referência em sistemas oficiais de governo, como o módulo Pesquisa de Preços do sistema Compras.gov.br, e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021), bem como justificar a não utilização desses parâmetros preferenciais;

i) No caso, observa-se que a pesquisa de preços para checagem do pleito fora feita utilizando-se basicamente da ferramenta privada "Banco de Preços" (Seq. 06, fls. 299-304), o que não atende aos requisitos da legislação, em especial, o art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021;

j) O Banco de Preços não se trata de informação primária, mas secundária (Lei n. 12.527, de 2011). A fonte primária deve ser o Painel de Compras do Governo Federal (art. 23, § 1º, inciso I da Lei 14.133, de 2021, art. 5º, inciso I, §1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021 e Acórdão 718/2018-Plenário). A utilização da ferramenta "Banco de Preços" pode ser feita apenas como mecanismo auxiliar de busca;

k) Recomendar-se-ia, assim, a correção da pesquisa de preços, por meio da juntada das informações primárias (módulo Pesquisa de Preços do sistema Compras.gov.br) que confirmassem e reforçassem a pesquisa realizada nos autos, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021;

l) A pesquisa pela ferramenta Banco de Preços, para fins de subsidiar a análise do pleito de reequilíbrio, não observou o mesmo código do CATMAT previsto no TR e ETP da licitação "463594", mas o CATMAT "463593". Tal inconsistência deveria ser sanada;

m) Em seu levantamento de preços efetivamente praticados no mercado, a Administração deveria levar em consideração ainda a manutenção do desconto ofertado pela vencedora à época da licitação, o que também não foi apreciado;

n) Somente deveriam ser objeto de eventual reequilíbrio itens do objeto licitado efetivamente atingidos pela variação de custo, **não sendo, por exemplo, cabível aplicar o reequilíbrio para itens que tenham sido adquiridos pela empresa anteriormente à licitação, de acordo com notas fiscais apresentadas;**

o) Como regra, a mera variação de preços de mercado não autoriza o pedido de recomposição da ata de registro de preços ou do contrato, salvo se efetivamente demonstrada a alteração dos custos fora da margem de flutuação do mercado, resultando em onerosidade excessiva, para uma das partes, apta a obstar a execução contratual, **inclusive decorrente de "fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis" (teoria da imprevisão), o que não se encontra devidamente demonstrado e atestado pela Administração nos autos do presente processo administrativo;**

p) Por fim **opina-se**, do ponto de vista jurídico, **pelo indeferimento do reequilíbrio econômico-financeiro, notadamente diante da inexistência de enquadramento pela área técnica de que o pleito está baseado em "fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis"**, bem como pela insuficiência das provas apresentadas pela requerente;

q) Em consequência, fica prejudicada a análise jurídica da **Minuta de Termo Aditivo de Ata de Registro de Preço** (Seq. fls. 08-09).

É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica ((art. 1º, incisos I e II, e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

GEORGE MACEDO PEREIRA

Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111011027202451 e da chave de acesso 20d517ca



Documento assinado eletronicamente por GEORGE MACEDO PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2276925612 e chave de acesso 20d517ca no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GEORGE MACEDO PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-05-2025 13:15. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.