

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 202017697000461

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO Nº 1598/2021 - GAB**

**EMENTA:** 1. DIREITO ADMINISTRATIVO. 2. NEGÓCIOS PÚBLICOS. 3. CONTRATO CELEBRADO POR ÓRGÃO PARTÍCIPE. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 007/2020-SEAD/GEAC. 4. PRETENSÃO DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL DE PREÇO DO COMBUSTÍVEL. 5. ALEGAÇÃO DE NECESSIDADE DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO. 6. ANÁLISE DE LEGALIDADE. COMPETÊNCIA PREVISTA NO ART.47, §1º DA LEI COMPLEMENTAR N.58/2006. 7. ALTERAÇÃO CONTRATUAL DE RESPONSABILIDADE DO ÓRGÃO CONTRATANTE. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA N.170/2020-PGE.

1. Tratam os presentes autos de análise do tencionado **Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 002/2021-SECOM (000019597488)** celebrado entre o ESTADO DE GOIÁS, por intermédio da SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO (SECOM) e a empresa TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA. (TRIVALE), cujo objeto é a prestação de serviço de gerenciamento eletrônico e controle de abastecimento de combustível, pelo período de 12 (doze) meses.

2. Por meio do aditivo em apreço pretende-se alterar o valor contratado, preservando as demais regras estabelecidas inicialmente, visando reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, que descompensou em razão das alegadas ocorrências de fatos que impactaram diretamente na execução contratual, consoante foi pormenorizado na Justificativa da Gerência de Compras Governamentais (000022723942) e na Manifestação nº **2/2021 - GERCG** (000022988991).

3. O feito foi alvo de análise pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Comunicação, consubstanciados no **Parecer PROCSET nº 24/2021** (000022930166) e **Parecer PROCSET nº 26/2021** (000023460771). Nesta última manifestação, por sua vez, repôs-se a orientação pela *“inviabilidade jurídica da promoção de quaisquer alterações no Contrato (Minuta SEI 000023413414) em análise, visto que é de competência estritamente do órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços”,* assim como aduziu que *“Caso esta Pasta tenha interesse em ajustar os valores estabelecidos com os de mercado, a alternativa viável para o momento seria de rescisão contratual e início de uma nova contratação por meio de novo procedimento licitatório, fato que não se justifica uma vez que a lisura do procedimento de contratação da SEAD não contém viés contrário até o momento (...).”*

4. Nesta senda, apesar do valor do contrato e seu correspondente aditivo em voga não atingir a alçada delimitada pelo art. 47, § 1º da Lei Complementar estadual nº 58/2006, com redação dada pela Lei Complementar nº 167/2021, que justifique a intervenção deste Gabinete, a Procuradoria Setorial provocou esta Casa, ancorado no argumento de que se trata de matéria inédita.

5. Em síntese, é o relatório. À manifestação.

6. Preliminarmente, saliente-se que a Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, desta Procuradoria-Geral do Estado dispõe em seu art. 2º, § 1º, alínea “a”, que *“Somente deverão ser encaminhados à Assessoria de Gabinete (AG) os autos de processo administrativo que versem sobre questão inédita, com matéria de fundo ainda não apreciada pelo órgão central, ou nas situações em que: a) identificada alta repercussão de ordem econômica, financeira, jurídica, política ou social do caso em apreciação [...]”*. De fato, não havendo no repositório da PGE orientação referencial deste Gabinete sobre a matéria de fundo, conheço da consulta suscitada no Parecer PROCSET nº 26/2021 (000023460771), restringindo, contudo, a orientação ao campo abstrato, reservando à titular da Procuradoria Setorial da Pasta consultante a adequação ao caso concreto. Sob esse enfoque, a Procuradoria Setorial da mencionada Pasta submeteu o correlato opinativo à apreciação desta Casa.

7. Conforme se observa da análise detida dos autos, o contrato em voga é oriundo da **Ata de Registro de Preços nº 007/2020-SEAD/GEAC (000017606862)**, gerenciada pela Secretaria de Estado da Administração, na qual a SECOM consta como órgão participante.

8. Diante deste contexto, uma vez celebrado o contrato, as regas nele ajustadas devem ser respeitadas e, por isso, nos presentes autos, vislumbra-se a hipótese de alteração do valor do pacto outrora formalizado entre o Estado de Goiás, por intermédio da SECOM, e a empresa vencedora, e não da ARP, sendo necessário salientar que a Ata de Registro de Preços e o Contrato dela decorrente não se confundem. Nesse sentido, destaque-se a ilação proposta pelo Portal Zênite a seguir colacionada:

Percebe-se, portanto, que a ata não se confunde com instrumento de contrato. Este tem a finalidade de formalizar as relações jurídicas obrigacionais que estipulam obrigações recíprocas para a Administração e o licitante que teve seu preço registrado. Dito de outro modo, o instrumento contratual ou termo de contrato, formaliza os contratos celebrados com base na ata de registro de preços. **Ata de registro de preços e termo de contrato, tratam, portanto, de documentos com naturezas e finalidades distintas, razão pela qual um não substitui e não deve se confundir com o outro.**

9. Ademais, revela-se prudente mencionar que na esteira dessa mesma linha de raciocínio, esta Casa já se manifestou pela distinção entre os institutos da ARP e do Contrato dela decorrente, bem como pela observância ao “princípio geral da obrigatoriedade das convenções”, conforme o teor do **Despacho nº 2168/2020 - GAB** (000017226239, autos nº 202000003003736).

10. Não se pode olvidar que as partes de eventual contrato também são distintas daquelas que figuram na ata, sobretudo porque enquanto nesta se registram preços obtidos em procedimento no qual foi assegurada a ampla competição, naquele, depois de finalizada a licitação para o registro de preços, se entabula uma relação obrigacional que, por sua natureza, fixam contraprestações às partes signatárias e, por essa razão, no contrato podem ser feitos os acréscimos do §1º do artigo 65, enquanto na ata, o *caput* do art. 23, da Lei estadual nº 17.928/2012 veda expressamente. Nessa linha, Flávio Amaral Garcia, com maestria, elucida que:

A ata configura ato preliminar que pode ou não resultar em posterior contratação administrativa. Não se confunde pois com o contrato que dela pode advir.

Configurando ato preliminar, e não um contrato, é **vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o §1º do art.65 da Lei 8666/1993, a teor do disposto no §1º do art. 12 do Decreto Federal 7.892/2013.**

Essas regras não se estendem aos contratos administrativos que são celebrados a partir da ata de registro de preços. A racionalidade da ata é completamente distinta da do contrato que dela decorre.”<sup>ii</sup>

11. Assim, em que pese a fase pré-contratual seja vinculada aos termos definidos pela ARP, a partir da assinatura e efetiva formalização do contrato que dela se oriunda, não há que se falar em interveniência do órgão gerenciador da ARP no ajuste já celebrado.

12. Inclusive, o art. 23, parágrafo único *c/c* o *caput* do art. 27, ambos da Lei nº 17.928/2012, induzem a ilação de que a licitação e a ARP nortearão a contratação, mas uma vez formalizado o ajuste, com escora no princípio *pacta sunt servanda* consagrado pelo art. 66, da Lei nº 8.666/1993, este será o fundamento jurídico apto a fundamentar as repercussões surgidas durante sua execução.

13. Outrossim, insta salientar que, por expressa previsão contida na Lei nº 8.666/1993, incumbem às partes da relação **contratual** quaisquer alterações ou revisões em seu objeto, nos seguintes termos:

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

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - **por acordo das partes:**

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, **objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências 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.

14. Pela pertinência, merece relevo o entendimento do doutrinador Marçal Justen Filho<sup>iii</sup> sobre o sobredito princípio - *pacta sunt servanda*, no sentido de que “(...) *Cada parte tem o dever de cumprir as prestações que lhe incumbem na forma, tempo e local previstos contratualmente. O ato convocatório deverá estabelecer as regras acerca da execução das prestações, para perfeito conhecimento de todos os interessados em participar da licitação. Esse princípio é amenizado, sob certo ângulo, pela faculdade de introduzir modificações unilateralmente, que se assegura à Administração*”.

15. Relevante apontar, ainda, excerto no mesmo sentido também retirado da plataforma Zênite<sup>iv</sup> acerca do tema, a seguir transcrito:

Contudo, o contrato tem existência autônoma e independente da ata de registro de preços que lhe deu origem. Dessa forma, **uma vez celebrado o contrato a partir de uma ata de registro de preços, fica o órgão contratante autorizado a proceder à revisão desse contrato, não se exigindo a atuação do órgão gerenciador nesse caso. Ou seja, a competência para revisar os preços registrados em ata é do órgão gerenciador. E a competência para revisar os preços dos contratos firmados com base na ata será de cada órgão contratante.** Aplica-se ao caso a mesma lógica que norteia a previsão contida no Decreto nº 7.892/13 acerca da competência para aplicação de sanções à empresa que deixar de cumprir as obrigações pactuadas na ata e nos contratos. Nesse caso, caberá ao órgão gerenciador aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações (art. 5º, inc. X).

16. Corroborando a conclusão ora chancelada, merece destaque entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>v</sup>, que distingue a competência dos órgãos gerenciadores no SRP no tocante às regras do procedimento licitatório e da Ata propriamente dita, e a responsabilidade do órgão contratante, conforme trecho abaixo colacionado:

A lógica é que, no SRP, os órgãos gerenciadores detêm competência para ditar as regras da licitação e da ARP. **Todavia, na sistemática do SRP, cada órgão (gerenciador, participante ou aderente) é responsável por administrar as regras dos seus próprios contratos, não sendo bem-vinda, no meu entender, eventual ingerência do órgão gerenciador sobre os cuidados e procedimentos anteriores à contratação a cargo dos órgãos aderentes, sob pena de transferência indevida de responsabilidades.**

Ainda que não houvesse impedimentos ao alargamento das atribuições dos órgãos gerenciadores, tais procedimentos adicionais poderiam, a meu ver, significar um esforço de gestão de tal monta que poderia colocar em xeque as vantagens intrínsecas do SRP.

17. Por sua vez, saliente-se que a alteração tão somente do contrato oriundo de Ata de Registro de Preços novamente conta com amparo na jurisprudência da Corte de Contas da União<sup>vi</sup>, a qual inclusive manifestou acerca da aplicabilidade dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei 8.666/93 de forma a inviabilizar a utilização deste sistema para manejar alterações ilimitadas de quantitativo de serviço constante do contrato celebrado com base na respectiva ata. Em outras palavras, uma vez celebrada a avença, ainda que seja oriunda de ARP, aplicam-se os mencionados limites na hipótese de alteração contratual.

18. Nesta senda, é igualmente defensável a possibilidade de que a alteração do contrato procedente de ARP, mormente quanto à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mantendo-se as mesmas condições e demais termos outrora pactuados, não necessita de alteração prévia e correspondente na Ata de que se originou.

19. Em arremate, necessário repisar que esta análise restringiu-se na (im)propriedade da alteração de preços do contrato desvinculado da mudança concomitante dos preços registrados na ARP e, por isso, não foi aprofundado se a hipótese suscitada neste processo concerne ou não em quebra do equilíbrio da equação econômico-financeira, sobretudo em razão da manutenção da taxa de administração, cabendo à procuradoria setorial compatibilizar esta orientação com a realidade fática contida neste processo.

20. Diante do exposto e com os acréscimos elencados acima, **deixo de acolher o Parecer PROCSET nº 26/2021** (000023460771) da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Comunicação, especificamente quanto à matéria apreciada, ao mesmo tempo em que concluo que a competência para a alteração a ser efetivada em contrato decorrente de Ata de Registro de Preços é do órgão contratante e deve ser formalizada sem a intervenção do órgão gerenciador da Ata da qual se originou.

21. Orientada a matéria, restituam os autos à **Secretaria de Estado de Comunicação, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e providências que julgar pertinentes. Antes porém, dê-se ciência do teor desta orientação referencial aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170 - GAB/2020-PGE.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

i Disponível em: <https://zenite.blog.br/registro-de-precos-ata-x-contrato/>

ii GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos: Casos e Polêmicas – 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p.176.

iii JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 1.361.

iv Registro de preços – Contrato – Revisão – Competência. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 251, p. 87, jan. 2015, seção Perguntas e Respostas.

v Acórdão nº 1.374/2018, Plenário, rel. Min. Bruno Dantas. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A1347%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A1347%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc/0)

vi Acórdão 1391/2014-Plenário, TC 002.627/2014-0, relatora Ministra Ana Arraes, 28.5.2014.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, ao(s) 27 dia(s) do mês de setembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 28/09/2021, às 12:12, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **000023990867** e o código CRC **F71C9DB0**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPÚBLICA TOWER - Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 -



Referência: Processo nº 202017697000461



SEI 000023990867