**ADVOGADOS** 



Ana Carolina Vieira Campos Bráulio Barbara Patrocinio Santos Moraes Beatriz Lima Souza Bruna Estetania da Conceição Bruna Silva Day

Caio Mario Lana Cavalcanti Cláudia Passos Teixeira Santiago Flavio Marcos Motini de Castro Greycielle de Fatima Peres Amaral Ladora Custina de Soura Dulas

Juliana Picinin Marcelo Arantes Komel Raquel Duarte Lopes Renata Vaz Marques Costa Rainho Rusvel Beltrame Rocha

Ilmo. Sr. Superintendente da Superintendência de Desenvolvimento da Capital — SUDECAP do Município de Belo Horizonte

Referência: Portaria Conjunta SMOBI/SUDECAP  $n^{\circ}$  002 de 9/4/2021

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA NO ESTADO DE MINAS GERAIS — SICEPOT, pessoa jurídica de direito privado, com sede à Av. Barão Homem de Melo, nº 3090, Bairro Estoril, Belo Horizonte/MG, CEP 30.494-080, vem dizer e requerer o que segue:

Em 9 de abril de 2021 foi editada a Portaria Conjunta SMOBI/SUDECAP nº 002 cujo objetivo fora estabelecer "diretrizes, critérios e procedimentos necessários para a análise e encaminhamento das solicitações de realinhamento de preços decorrente de acréscimos ou decréscimos extraordinários nos preços de mercado de insumos e/ou de itens de contratos administrativos no âmbito da SMOBI e da SUDECAP".

Av. do Contorno, 9155 – 3º e 11º andares – Bairro Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG Tel: (31) 3299-5421

SUDECAP 000616 20/MAI/2021 09:43

Em que pese o intento de regrar os tópicos e possibilitar um procedimento padrão em relação aos pedidos de reequilíbrio nos contratos administrativos em geral, havidos junto a estes Órgãos, o fato é que desacertos graves se mostraram presentes, a requerer a interveniência de V.Exa. para que sejam corrigidos.

Para melhor compreensão, os tópicos vêm subdivididos abaixo. São eles:

 Do respeito a pedidos de reequilíbrio apresentados antes da Portaria e a editais e contratos que disponham de forma distinta:

Importa considerar que já havia, quando da publicação da Portaria referida, pedidos de reequilíbrio apresentados, por fatores os mais diversos, especialmente considerando a avalanche de insumos que sofreram elevação nos últimos tempos.

As empresas do setor estão, em diversos casos, há meses aguardando pronunciamento sobre pedidos dantes formulados, a despeito de inexistir dúvida sobre o aumento do custo e seu impacto, quando foram surpreendidas com a edição do citado ato normativo.

Nos moldes do seu Art. 18, a Portaria alcançaria não apenas os contratos atuais, mas os já encerrados. O dispositivo é ilegal, e assim, não encontra fundamento em nenhum dos supostos alicerces da Portaria.

**ADVOGADOS** 

A vedação da retroatividade de novo entendimento é expressa nos termos do inc. XIII do parágrafo único do Art. 2º da Lei nº 9.784/99, que traduz uma das facetas do princípio da segurança, de raiz constitucional e igualmente referido no *caput* do citado artigo.

A ilegalidade também é manifesta porque a orientação atinge relações já consolidadas e regradas por outros institutos jurídicos (como edital e contrato).

Afinal, as diretrizes firmadas em editais e contratos já consolidados não permitem sejam essas alteradas unilateralmente, por instrumento diverso e por autoridade administrativa outra, sem que esses sejam impactados nos termos da Lei nº 8.666/93 e passem a ser regidos por normas extracontratuais impositivas e impactantes como tais.

Isso desatende, inclusive, ao disposto no Art. 24 da Lei nº 13.655/18, que veio integrar a Lei de Introdução às normas do direito brasileiro e obrigatório às decisões administrativas desta Sede.

Com efeito, o escopo da regra é novamente fixar um limite à alteração do entendimento, protegendo as situações já consolidadas.

Presumindo-se haver razões para a modificação das orientações gerais anteriores (já que esse questionamento também é devido à Portaria anterior, que padece do mesmo vício de origem).

Some-se a isso ferir a segurança jurídica por atingir contratos administrativos já encerrados no tempo e assim considerados também aqueles acobertados por prática administrativa reiterada.

A posição administrativa se opõe à proteção da confiança legítima, porque os contratados realizaram os gastos que excediam o Av. do Contorno, 9155 – 3º e 11º andares – Bairro Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG Tel: (31) 3299-5421

fixado, confiantes de que o reequilíbrio seria analisado segundo a orientação geral vigente, inclusive em decorrência do princípio *tempus* regit actum.

Para além disso, a própria Lei da Liberdade Econômica garantiu o direito de os contratados serem respeitados nas disposições contratuais que firmaram, nos termos do Art.  $1^{\circ}$ , § $2^{\circ}$  da Lei  $n^{\circ}$  13.874/19.

Importa considerar nenhuma autoridade pública, nem mesmo o TCU e o Poder Judiciário, estão autorizados a desconsiderar os citados princípios.

Exatamente por isso, o STF já afastou, em várias oportunidades, entendimentos supervenientes do TCU, alegando que a nova compreensão ignorava a segurança jurídica. E atento às mudanças de intepretação que podem ocorrer em sede de prestação jurisdicional, o STF igualmente ponderou pela necessidade de se preservarem situações pretéritas.

Mas a inadequação da Portaria não é direcionada apenas aos contratos extintos.

Ao fixar nova regra sobre reequilíbrio, distante da orientação que vigorava, está a se realizar alteração contratual de forma unilateral, sem que exista qualquer suporte legal para tanto.

Isso porque os contratos atuais igualmente foram pactuados a partir das regras e normas expressas, mas considerando a orientação geral que existia na SUDECAP.

Ao se criar uma nova forma diferenciada de proceder o reequilíbrio, especialmente considerando a expressividade de alguns Av. do Contorno, 9155 – 3º e 11º andares – Bairro Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 3299-5421

aumentos de insumos, está a se modificar a lógica existente quando da celebração dos ajustes.

Alterações contratuais unilaterais são possíveis nos estritos termos do Art. 65, inc. I da Lei nº da Lei 8.666/93. Não é o caso.

Lado outro, ainda que, para fins de mera argumentação se pudesse considerar que a alteração pudesse se enquadrar em uma das duas hipóteses ali aventadas, seria imperioso o prévio procedimento administrativo em que se oportunizasse aos envolvidos a oferta de considerações. Nada disso ocorreu.

Tem-se uma alteração indireta do contrato que imporia a pactuação das partes, nos moldes do Art. 65, inc. II, alínea "d" da Lei  $n^{\circ}$  8.666/93.

Além do mais, não há sustentação para normas que desrespeitem o direito ao equilíbrio econômico-financeiro, garantido na Constituição da República e disciplinado na Lei nº 8.666/93.

Nenhum dos dois diplomas pode ser afastado por regras infralegais.

Com efeito, a Portaria nada mais realiza do que criar condicionantes que não constam em qualquer das regras e nem estão suportadas nas contratuais, com o intuito de dificultar o recebimento de valor que é devido às empresas.

Não foram sequer ressalvadas as situações havidas a partir de Portaria anterior, já que o Art. 19 da Portaria apenas se referiu a situações que tiveram termo aditivo de realinhamento de preços já celebrado.

**ADVOGADOS** 

Assim é que, na esteira do disposto na LINDB, em seu Art. 6º, as situações consolidadas precisam de respeito.

#### 2) Das fundamentações inadequadas da Portaria:

Para além disso, cumpre ponderar que a Portaria invoca acórdãos do TCU na tentativa de justificar o giro metodológico. Os acórdãos não sustentam a fórmula criada por Belo Horizonte.

Em verdade, à exceção do Acórdão nº 1604/15-P, os demais não servem sequer como considerandos. Nem mesmo servem para permitir que as reuniões de situações tão díspares tenham sido reunidas e disciplinadas tal qual estão.

A Portaria também está apoiada em Decreto Federal que estabelece procedimentos a serem observados por órgãos e entidades da Administração Pública federal para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

Assim que se permite indagar em que medida o Decreto Federal disciplinaria as situações municipais e em que medida ele conteria algum lastro para o recorte aqui adotado.

Em verdade, nenhum dos acórdãos e nem o Decreto Federal alcançam o Município de Belo Horizonte, especialmente quando não há recursos federais envolvidos nas contratações.

Tudo isso pudesse ser desconsiderado, permanece a dúvida: se Belo Horizonte sente-se impactada pela regra do acordão nº

ADVOGADOS

1604/15, qual a razão para se adotar metodologia diversa da empregada pelo DNIT?

Ora, se a ideia é cumprir a recomendação do TCU, mesmo que ela não diga respeito a Belo Horizonte, qual a justificativa para se criar uma norma que não é a adotada na esfera federal?

Some-se a isso que parte dos acórdãos utilizados como fundamento se mostram dissonantes, já que não está sequer excluída a possibilidade de que insumos isolados fundamentem o pedido de reequilíbrio, não se justificando que, de antemão, se excluam possibilidades sem qualquer referência ao caso concreto e às consequências que a decisão gera a esse.

#### Das repercussões sobre não alcance inicial do gatilho previsto na Portaria:

A fórmula da Portaria (Art. 3º) significa que, não alcançado o gatilho, o reequilíbrio não pode ser concedido.

Contudo, não é possível desprezar as situações que afetam o equilíbrio econômico-financeiro e a proposta comercial inicialmente apresentada (com respeito aos itens que a compõem, o direito ao lucro contratado e ao retorno dos investimentos realizados) que não atingem o percentual mínimo exigido pela fórmula da Portaria constante.

Afinal de contas, o que a Lei de Licitações determina é que o reequilíbrio seja propiciado 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

**ADVOGADOS** 

ou fornecimento", a fim de que se mantenha o equilíbrio "inicial do contrato".

Assim que não pode ser considerado adequado que se desprezem os impactos que não alcançam o montante da fórmula prevista, impondo a que todos os contratados estejam sujeitos a verem suas propostas carcomidas pelo tempo e pela imprevisão que acomete toda realidade.

Pensado dessa forma, a Portaria está a incentivar que o mercado modifique suas propostas comerciais futuras e passe a abarcar no custo de transação o risco de não se alcançarem os montantes do gatilho indicado.

Vale lembrar que, uma vez prescindido de processo administrativo como dito em item anterior, onde ao contratado fosse dado conhecer a pretensão da Administração Pública, assim como não foi a Portaria objeto de qualquer consulta ou audiência públicas onde as partes técnicas e a comunidade pudessem apresentar seus posicionamentos e conhecer os motivos pelos quais a Administração defende a aplicação da fórmula em questão, o fato é que a surpresa importa e a arbitrariedade de uma fórmula inexplicada levam ao desprezo de quantitativos que não atingem o gatilho.

A leitura da própria Portaria leva à conclusão de que valores irão precluir e não poderão compor novos pedidos de reequilíbrio, posteriormente possíveis de geração do mínimo previsto na fórmula se atingido o instante de novo reajuste, onde os cálculos passam a ser novamente realizados sobre os valores originais.

Há uma temporalidade no trâmite dos pedidos baseados nesta Portaria que impede, assim, que valores eventualmente desprezados para algum gatilho sejam reaproveitados em novos pedidos de reequilíbrio, forçando o contratado a suportar ônus imerecidos e irrazoáveis no caso concreto.

É indispensável, assim, que seja permitido à comunidade e aos órgãos técnicos discutir e demonstrar a esta Instituição o desacerto e a repercussão desse caso em situações específicas.

Assim, não faz sentido que se recusem os temas e tópicos que geram desequilíbrio porque um determinado recorte anterior não fora suficiente para alcançar a fórmula do gatilho.

Afinal de contas, as recusas ao reequilíbrio solicitado não podem fazer, analogicamente dizendo, coisa julgada material ou formal, impedindo que esses itens retomem em outros pedidos de reequilíbrio.

#### 4) Da data a partir da qual o reequilíbrio será considerado e o erro da Portaria:

Para além disso, a concepção da Portaria, como se vê, por exemplo, no parágrafo primeiro do Art. 5º, é que o pedido de reequilíbrio só é dado a partir de data subsequente à sua própria formulação.

Em que pese a decisão sobre reequilíbrio econômicofinanceiro deva ser apenas de natureza declaratória, o texto transformou artificialmente a hipótese em de natureza constitutiva,

**ADVOGADOS** 

impondo que os cálculos apenas sejam realizados projetando os valores para custos seguintes.

Inclusive, diga-se, com a possibilidade de não ter sobre o que incidir, haja vista que o desequilíbrio muitas vezes ocorrera sobre insumos e fases que não serão mais utilizados e se encontram superados (até mesmo porque a hipótese também pode se referir a contratos findos).

#### 5) Das consequências do não aproveitamento de procedimentos:

A Portaria ainda afirma, em seu Art. 6º, parágrafo único, que pedidos instruídos com alguma deficiência ou insuficiência (embora não esteja pré-definido exatamente o que poderá ser interpretado assim) não comportam baixas em diligência, complementações a partir de solicitações feitas pelo órgão ou aceitação de juntadas produzidas por iniciativa do contratado.

Mesmo que essas providências sejam possíveis em uma série de procedimentos outros, previstos em lei, como se vê na Lei nº 8.666/93 e em leis de natureza processual/procedimental, todos inspirados pelos princípios da economicidade e da eficiência.

Especialmente considerando o subjetivismo integrante das considerações sobre o que seja suficiência ou deficiência.

Além disso, considerando que a Portaria não previu prazos máximos à própria Administração Pública e que possibilitam o vencimento de documentos inicialmente apresentados.

Assim que não faz sentido o desperdício de procedimentos já instaurados, sujeitos à preclusão e temporalidades, sem o aproveitamento dos atos e das instruções quando simples baixas em diligências ou apresentação de documentos complementares/suplementares seriam plenamente possíveis.

Para além disso, considerando que a Portaria previu, como se natureza constitutiva tivesse o procedimento, que as contagens de direito serão feitas a partir da data do requerimento, o não aproveitamento dos atos anteriores e a forçosa obrigação de novo pleito formulado repercutem sobre os valores a indenizar.

#### 6) Dos problemas advindos da ausência de prazos definidos e suas consequências:

Não bastasse, a Portaria não se ateve ao fundamental direito de tempo razoável de duração dos processos administrativos, como previsto na Constituição Federal como preceito fundamental, Art. 5°, inc. LXXVIII.

E, embora tenha previsto consequências sobre os direitos dos contratados no que tange à temporalidade dos pedidos, à data-base para contagem de valores a receber, ao retorno a valores originais após a concessão, ao limite de concessão até que se alcance o próximo reajuste no caso concreto, não previu qualquer temporalidade para a própria Administração Pública no tratamento dos pedidos formulados.

Não se pode deixar de considerar, até mesmo em atenção ao que a LINDB previu a partir de sua alteração pela Lei nº 13.655/18,

que existem consequências práticas, fáticas e jurídicas às decisões administrativas. Mas não só a essas: às omissões também.

O tempo é fator considerável à sustentabilidade de contratos administrativos, inclusive considerando a imposição que a Portaria traz de os contratados aguardarem os montantes para gatilho e o risco de ter de reiniciar procedimentos para esse fim.

Então é crucial que a Administração Pública se comprometa em análises com prazos determinados, em atenção ao princípio da eficiência, constitucionalmente assegurado e imposto.

Com efeito, não basta aos propósitos de uma Administração Pública cônscia e contemporânea, agir a reboque das realidades e permitir que o tempo seja responsável por definhar contratos e retardar o alcance de obras concluídas e serviços realizados.

Some-se a isso que no Art. 11 a Portaria definiu as formas de indenização de contratos vigentes ou encerrados, mas não estabeleceu o prazo para a indenização dos contratados e nem como serão feitos os eventuais aportes orçamentários (e suas solicitações) para a liberação dos recursos.

Vale lembrar que a própria Lei de Licitações e Contratos previu a obrigação de que a Administração Pública pague pelo que contratado, com a possibilidade de que o contratado suspenda ou até rescinda contratos onde os atrasos ultrapassam as previsões legais e contratuais.

Não há sustentáculo para que a Administração Pública não se comprometa com a recomposição do contratado, impondo que esse aguarde, a tempo indefinido, que se proceda à reconstituição dos Av. do Contorno, 9155 – 3º e 11º andares – Bairro Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG Tel: (31) 3299-5421

ADVOGADOS

prejuízos já experimentados e amargue retardos de recomposição sem qualquer previsão, sequer, de juros e correção monetária.

Sem um compromisso mínimo de prazos e providências tendentes a concretizar, no menor tempo possível, as indenizações decorrentes desses pedidos, as consequências daí advindas deixaram de ser consideradas ao alvedrio das disposições legais.

Para além disso, ainda na consideração sobre prazos, é necessário destacar que no parágrafo único do Art. 13 está posto que "os preços unitários realinhados vigorarão até o próximo reajuste contratual, quando retornarão aos respectivos valores contratados".

O texto impõe, sem qualquer justificativa ou calçamento nos considerandos iniciais, que todo reequilíbrio é provisório e o contratado que se vir ainda atingido pela teoria da imprevisão em novo período após a data-base indicada, terá de reiniciar as discussões com a Administração Pública, forçado a novos gatilhos e a novas reduções dos temas que poderá submeter a análise.

O resultado disso será uma infindável lista de pedidos de reequilíbrio, alguns abertos pelos mesmos fatos geradores, ano após ano, burocratizando a relação estabelecida entre as partes.

E, vale lembrar o que posto de início, sem que exista qualquer previsão editalícia ou contratual nesse sentido, com a possibilidade de que essa relação contenciosa (e não conscienciosa) se eternize no trato das partes, absolutamente dissociada da contratualização imposta pela LINDB.

Vale lembrar que a Portaria, ao impor o período máximo em que as discussões têm força constitutiva (o próximo reajuste), Av. do Contorno, 9155 – 3º e 11º andares – Bairro Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG Tel: (31) 3299-5421

algumas situações concretas se veem indevidamente limitadas no tempo.

#### 7) Dos equívocos sistêmicos da Portaria:

Para além disso, o §1º do Art. 15 faz referência a parecer jurídico que se mostre contrário à pretensão de reequilíbrio, que será comunicado aos órgãos envolvidos e ao contratado.

Da forma como posto na Portaria, essa é a decisão final e a instância final acerca do pedido, dando-se ao parecer jurídico uma situação sistêmica absolutamente indevida.

Malgrado se reconheça o espaço dado aos posicionamentos jurídicos, é fato que não está a cargo desses ser a instância final das decisões que envolvam aspectos técnicos e financeiros, inclusive em razão das limitações técnicas impostas pelo Art. 1º da Lei nº 8.906/94.

Assim que a correta colocação sistêmica da previsão é indispensável para se corrigir o fluxograma do procedimento proposto pela Portaria.

Ainda, é necessário que se averigue a incongruência entre as datas previstas no inc. I do Art. 16 e datas anteriores na Portaria. Não é possível compatibilizar as previsões de contagem a partir de termos aditivos e solicitações de reequilíbrio sem se chegar a um impasse.

#### 8) Das repercussões sobre os direitos dos contratados:

Por último, é necessário considerar que a Portaria obriga os contratados a aguardar o somatório de ocorrências que ocasionam o gatilho (e, assim, a possibilidade de êxito nos pedidos de reequilíbrio, além da impossibilidade de ajustes ou diligências em pedidos já formulados), impossibilitando que qualquer tipo de outro termo aditivo seja celebrado entre as partes para fins distintos, sob pena de isso repercutir sobre os direitos dos contratados.

Necessário era que a Portaria deixasse absolutamente claro que a pendência de análise desses pedidos não inviabiliza a celebração de outros ajustes entre as partes, via termos aditivos e nem torna preclusa qualquer discussão sobre reequilíbrio se a recomposição desse vier, posteriormente, a se concretizar.

Com efeito, não é possível que a própria Administração Pública crie embaraços à contratualidade exortada pela LINDB para impor que aditivos nesse ínterim não sejam celebrados, cronogramas de execução sejam afetados, quantitativos ou qualitativos essenciais não sejam ajustados ou que os contratos se vejam impelidos a declinar de pretensões de reequilíbrio se necessário se torna efetivar outros ajustes.

É visível que a Portaria deixou de levar em conta a LINDB inclusive porque, para além do caráter ditatorial, não considerou soluções alternativas possíveis.

É importante considerar, por fim, que as tomadas de medida idealizadas na Portaria, malgrado tencionem resolver demandas

**ADVOGADOS** 

entre o Poder Público e os contratados, apenas aumenta os pontos de tensão e gera severas preocupações sobre a viabilidade de se executarem contratos e os manter sustentáveis economicamente. Mais que isso sinaliza uma instabilidade e incerteza em nada favoráveis ao interesse público porque traduz uma alteração de regra "no meio da partida".

Em último grau, a postura adotada afugenta o advento de novos competidores a futuros processos licitatórios, já que anteveem o risco de que a cada momento a Sudecap resolva olhar pra trás e alterar sua prática atingindo contratos que foram celebrados antes da nova decisão.

Os últimos tempos, assolados em um processo pandêmico que não tem data de encerramento, demonstraram o quanto soluções herméticas, inflexíveis e não dialógicas inviabilizam a adequação dos casos concretos às necessidades impostas pelas situações fáticas, futuras e dependentes do que é impossível captar aprioristicamente.

Nesse sentido, portanto, compreender os espaços adequados e os ajustes necessários na citada Portaria tornam-se tão fundamentais neste momento, sob pena de antecipar o assolamento do mercado de fornecedores e inviabilizar a execução de contratos tão essenciais ao interesse público.

#### 9) Dos pedidos:

Isso posto,

Requer-se:

ADVOGADOS

a)A suspensão da dita Portaria até que outro regramento, se for o caso, seja criado a partir da participação dos contratados, em respeito à LINDB e à Lei de Liberdade Econômica, e em respeito à própria noção segundo a qual regras contratuais não são alteráveis após o início do vínculo, sem aquiescência das partes;

- b)Seja indicado qual o acordão usado para cada um dos números indicados na fórmula;
- c)Seja indicado qual outro ente público adota a fórmula constante da Portaria;
- d) A adoção de metodologia que respeite edital e contratos já firmados, assim como relações preestabelecidas e pedidos já apresentados, oportunizando que os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro se deem em respeito à segurança jurídica, à estabilização das relações jurídica, à boa-fé contratual e à vinculação ao instrumento convocatório;
- e) Sejam os pedidos atualmente em análise realizados à luz dos normativos anteriores, vigentes ao tempo de suas formulações, evitando-se maiores prejuízos às empresas no processo transicional e que os valores respectivos sejam saldados, resguardado o pagamento adicional com a superação da portaria;
- f) Seja o diálogo franqueado a esta Peticionária, para os eventuais esclarecimentos que sejam necessários antes da decisão sobre este petitório, inclusive junto às áreas técnicas pertinentes;
- g) Em sendo necessário, a complementação desta manifestação com argumentos, documentos e dados que a balizem;

ADVOGADOS

- h) Seja franqueada vista ao processo administrativo que deu origem a esta Portaria, com todos os pareceres técnicos e jurídicos que a motivaram, considerando que não decorreu de um processo de consulta ou audiência públicas, para se permitir o conhecimento da motivação e da fundamentação das decisões que, em tese, a balizariam;
- i) Em se compreendendo pela manutenção de regramento por Portaria a respeito do assunto, seja a atual revista à luz das considerações apostas neste petitório;
- j) Sejam as comunicações estabelecidas com as signatárias desta Petição, podendo os contatos serem feitos através dos e-mails <a href="mailto:cristiana@carvalhopereirafortini.adv.br">cristiana@carvalhopereirafortini.adv.br</a> e <a href="mailto:juliana@carvalhopereirafortini.adv.br">juliana@carvalhopereirafortini.adv.br</a>.

Nesses termos,

P. deferimento.

Belo Horizonte, 10 de maio de 2021.

Maria Fernanda Pires de Carva ho Pereira

OAB/MG nº 58.679

Cristiana Fortini

OAB/MG nº 65.573

Juliana Picinin OAB/MG nº 78.408