

ANÁLISE DOS ÍNDICES DE EQUILÍBRIO-ECONÔMICO FINANCEIRO NOS CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DE CASO DA UDESC

**Alesson Amauri de Espíndola¹, Michele Cristina Silva Melo²,
Ricardo Lopes Fernandes³**

¹UFSC, e-mail: alesson@bol.com.br

²UFF, e-mail: michelecsmelo@yahoo.com.br

³UFSC, e-mail: rfl_sepol@yahoo.com.br

Resumo

O setor público sempre teve responsabilidade de atuar em determinados setores da econômica para suprir as chamadas falhas de mercado, para diminuir as incertezas e riscos dos mercados e garantir a informação nos mercados imperfeitos. Os gastos do setor público no Brasil, e em outros países, apresentaram crescimento nas últimas décadas, em função de diversos fatores, como, por exemplo, aumento da renda per capita; o desenvolvimento do processo de urbanização; e as melhores condições de vida, que contribuíram para o acréscimo da expectativa de vida e, conseqüentemente da demanda por bens públicos. O provimento destes bens públicos passa, muitas vezes, pela aquisição de insumos de outras empresas privadas por meio de processo licitatório. Como todo contrato, também é necessário garantir as condições firmadas neste contrato, através da manutenção do “equilíbrio econômico-financeiro” de modo a atrair e manter fornecedores. Diante de fatos imprevisíveis, excepcionais ou de conseqüências incalculáveis, a firma prestadora do serviço pode exigir mudanças no contrato para evitar prejuízos, sem ao mesmo tempo, causar danos ao Estado. Entre os instrumentos possíveis de serem utilizados para alcançar o equilíbrio, temos a revisão, o reajuste e a correção monetária e perdas e danos. No entanto, frente as diversos serviços e bens que podem ser contratados por meio de licitação, é difícil definir apenas um índice a ser aplicado nas diferentes formas de atingir o novo ponto ótimo do contrato. O artigo analisa os termos aditivos celebrados durante o ano de 2006, na UDESC – Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina – para avaliar os índices aplicados. Foi possível notar, em alguns casos, erros nos cálculos apresentados que resultaram em prejuízos, embora baixos, para o Erário Público.

Palavras-chave: Setor Público, Equilíbrio Econômico-Financeiro, Licitação.

1 Introdução

É notável que nas últimas décadas os gastos públicos tenham crescido consideravelmente, principalmente em função de que cada vez mais a demanda por serviços públicos aumentam, requerendo desta maneira que o governo, com o intuito de atendê-las, busque no mercado soluções possíveis de suprir ao interesse público. No entanto, se toda necessidade do setor público, de produtos ou serviços, fossem supridas como em uma pequena empresa privada, escolhendo o fornecedor por facilidades no pagamento ou mesmo por interesses pessoais, muito poderia se perder para corrupções, desvios e outras mazelas.

As decisões no âmbito da Administração Pública devem sempre primar a Legalidade, Isonomia e Transparência, focando sempre o Interesse Público. Com o intuito de resguardar tal interesse, a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, denominada Lei de Licitações, surgiu para impor ao Ente Público, procedimentos para buscar no mercado, meios de atender a demanda por serviço público.

Dentre os procedimentos impostos pela Lei de Licitações surge a necessidade de expor a todos os possíveis interessados as condições de fornecerem para a Administração Pública, fixadas em um Edital. Uma das condições é a necessidade de formalizar este vínculo criado com o fornecedor, demonstrando os direitos e deveres, tanto do ente Público como do interessado em prover o bem ou o serviço, mediante um contrato.

É relevante considerar que as influências externas, advindas de diversos países, repercutem em diversos outros, acarretando em mudanças no cenário econômico. No entanto, não somente influências externas modificam a economia de um país, as próprias políticas internas, se aplicadas de forma ineficiente podem causar grandes impactos sócio-econômicos. Diante deste cenário, é difícil vislumbrar que uma empresa firme um contrato com qualquer interessado sem pensar em condições de manter o equilíbrio registrado no início do contrato, durante toda sua execução. Com o objetivo de resguardar o 'equilíbrio', a Constituição da República Federativa do Brasil e a Lei de Licitações determinaram meios capazes de manter as condições até a execução total do contrato. Estes meios estão fundados no equilíbrio econômico-financeiro, através do qual, os participantes do contrato poderão buscar a continuidade das condições apresentadas, quando entregues as propostas.

Para que o ente privado ou até mesmo o público, utilizem o equilíbrio econômico-financeiro, é necessário que apresentem provas da quebra do equilíbrio. Normalmente, tais provas são demonstradas através de índices de reajuste contratual, como, por exemplo, Convenção Coletiva de Trabalho, INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor, dentre outros, dependendo do tipo de objeto contratado.

2 Intervenção governamental e a política orçamentária

As funções do Estado sofreram relativo aumento no decorrer dos séculos. Inicialmente sua função estava vinculada à justiça e segurança de seus populares, enquanto que, na atualidade o Estado está presente em diversas esferas, dentre elas a econômica.

A crise de 1929 foi um acontecimento que afirmou a necessidade de intervenção do Estado na economia, em busca de um controle mais efetivo sobre a inflação e o desemprego. Ressalte-se também que, a intervenção ocorria inclusive em áreas onde o ente privado não vislumbrava rentabilidade econômica ou áreas de suma importância para a população. Como nos ensina Vasconcellos (2002), Giambiagi e Além (2001) e Rezende (2001), a participação do Estado na economia cresceu nas últimas décadas, principalmente, em função:

1. do crescimento da renda per capita;
2. de mudanças tecnológicas e o aumento da demanda por infra-estrutura; e
3. do incremento da expectativa de vida.

A Teoria keynesiana, em contraposição à “Lei de Say”, surgiu num momento de crise, demonstrando que a idéia herege da intervenção do Estado, na verdade é uma forma de superar a estagnação. A presença da incerteza somada à presença de ativos líquidos permite que parte da renda acabe por não se transformar numa demanda efetiva, necessária para a geração de emprego. Na impossibilidade do próprio sistema dirigir-se ao pleno emprego, faz-se necessário a presença do Estado, que irá agir como um elemento estimulador das expectativas e dos investimentos.

Autores, como Rezende (2001) e Filellini (1994), advogam que o governo atua na alocação de recursos com o objetivo de maximizar o bem-estar da sociedade, pois são muitos os aspectos sociais envolvidos e as temeridades presentes, como por exemplo, a presença de mercados imperfeitos, a indivisibilidade dos produtos e a existência de riscos e incertezas, que tornam o processo alocativo de recursos ineficiente por meio do sistema de mercado.

Essas falhas de mercado, ao mesmo tempo em que impedem a existência da livre concorrência, também não permitem que se atinja o ponto denominado de “Pareto eficiente”¹, necessitando por ventura do denominado “planejador central”. Tal entidade visa minimizar as oscilações das falhas de mercado, para que a realocação por um indivíduo não prejudique outro.

Assim sendo, frente esta necessidade intervencionista do governo no mercado, como um “planejador central”, deve-se lembrar que seus principais objetivos são:

1. satisfação das necessidades coletivas;
2. manutenção da estabilidade econômica;
3. promoção do crescimento econômico; e
4. melhoria da distribuição da renda (REZENDE, 2001).

Para que o Estado possa atender aos anseios da sociedade, cuja demanda por bens públicos evolui ao longo dos anos, faz-se necessário a obtenção de recursos e materiais para que se possa prestar os serviços de interesse coletivo que compõe suas atribuições, aumentando em contrapartida seus gastos públicos.

Em relação ao crescimento das despesas públicas, visto o aumento da demanda em diversas atividades exercidas pelo Estado, deve-se citar a “Lei de Wagner”, segundo a qual, à medida que cresce o nível de renda em países industrializados, os gastos do setor público crescem sempre a taxas mais elevadas de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresça com o próprio ritmo de crescimento econômico do país.

Deve-se recordar, preliminarmente, que finanças públicas buscam estudar a natureza e os efeitos do uso, pelo Estado, dos instrumentos fiscais – tributação e gastos, obtenção de empréstimos e sua concessão, compra e venda. (...) O crescimento acelerado dos gastos públicos decorre do elevado nível das demandas da sociedade (PEREIRA, 1999, p. 25)

Para que os entes públicos possam adquirir estes insumos e serviços de vital importância para maximizar o interesse coletivo, é necessário obedecer às determinações da Lei 8.666/93 – Lei de Licitações - que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras,

¹ No ponto de Ótimo de Pareto, a situação de um indivíduo não melhora sem que se piore a de outro.

alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dispõe a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que quando o recurso necessário para atingir o objetivo governamental derivar de ação exercida por terceiros o mesmo deverá ser precedido de processo licitatório.

No entanto, existe a possibilidade dos Estados e Municípios legislarem sobre suas formas de realização dos processos licitatórios, desde que não firam os princípios constitucionais e os princípios definidos no art. 3º da Lei de Licitações. Como exemplo, cita-se o Decreto Estadual 4.777, de 11 de outubro de 2006 do Estado de Santa Catarina, onde está disposto o Regulamento Geral para Contratação de Materiais, Serviços, Obras e Serviços de Engenharia no âmbito do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços e estabelece outras providências. Dentre as diversas secretarias e instituições públicas que devem obedecer ao determinado no referido Decreto Estadual, cita-se a UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina.

Em suma, verifica-se que, para o Estado ajustar a distribuição de renda, através de políticas sociais, bem como satisfazer as necessidades coletivas – como, por exemplo, saúde e educação - fazem-se necessário meio hábil para este fim, como máquinas, bens de consumo e serviços. A forma legal para que o governo possa adquirir estes itens é através das licitações, ressalvados alguns casos, sendo que após os tramites previstos em lei, surge à necessidade de formalização do contrato, que, juntamente com o edital, serão as regras a serem cumpridas tanto pelo ente privado como público.

3 Licitação

A licitação é um procedimento para que um ente público permita que todos os interessados, desde que atendam as condições determinadas no Edital, possam formular propostas, dentre as quais a Administração escolherá a mais vantajosa para o interesse público, para posterior celebração do contrato.

A Administração quando necessitar adquirir bens ou serviços deverá utilizar, prioritariamente, do procedimento licitatório, ressalvado os casos expressos no ordenamento jurídico, que possibilitam a dispensa de licitação ou quando a mesma se torna inexigível. Num primeiro contexto, considerar-se-á licitação como um processo destinado a adquirir a proposta mais vantajosa para a Administração, desde que respeitado todas as normativas a ela vinculadas.

Na continuidade do procedimento licitatório, a Administração Pública poderá celebrar contrato² com a empresa, participante e vencedora do certame, onde ficam estipuladas todas as condições já determinadas no Edital, valores, penalidade, dentre outras condições necessárias para a legalidade do termo contratual.

Através dos contratos, se exteriorizam e formalizam os interesses das partes, além de que, o mesmo é instrumento de suma importância na economia de mercado. O Estado deve agir para que as relações contratuais se realizem e permaneçam em perfeita

² Além do contrato existem outras formas dispostas na lei para determinar as obrigações e deveres do fornecedor como também do ente público, como a carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. Conquanto, independente do instrumento utilizado, deve-se focar que o intuito é adquirir o bem ou o serviço necessário para a atuação do ente público.

harmonia, delineada no equilíbrio contratual entre as partes, desde o momento de sua formalização até o término de sua validade.

Pautando-se na necessidade da manutenção das condições de paridade estabelecidas no termo contratual, surge a figura do 'equilíbrio econômico-financeiro', que visa sustentar a equidade entre a Administração Pública e o Contratado, sanando eventuais desequilíbrios.

4 Equilíbrio econômico-financeiro

O equilíbrio econômico-financeiro é um resguardo para que os interessados em negociar com o ente público não sofram aumento excessivo de suas obrigações, ou custos, e não possam restabelecer o equilíbrio. A ocorrência de variáveis que tornam excessivamente onerosos os encargos do contratado, quando claramente demonstradas, possibilita a alteração do contrato, visando o restabelecimento inicial do equilíbrio econômico-financeiro. Tal teoria, também foi acolhida pelo Decreto-Lei 2.300/86 – que normatizava os contratos administrativos, substituído pela atual lei n.º 8.666/93.

As cláusulas de equilíbrio contratual nos contratos administrativos são consideradas intocáveis, pois, destinam-se a manter certas garantias para o particular, não o deixando a mercê das vontades do administrador. Sua base é a teoria da imprevisão, que torna a obrigatoriedade contratual, com caráter relativo, pois se deve buscar a proteção do equilíbrio das partes com o objetivo de manter as garantias constitucionais.

O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico do contrato administrativo, também denominado equação econômica ou equação financeira, é a relação que as partes estabelecem inicialmente, no ajuste, entre os encargos do contrato e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento. (MEIRELLES, 1996, p.165)

Para que seja invocada a teoria da imprevisão, é necessária ocorrência de um evento econômico que apresente as seguintes características: (1) fato excepcional, pela sua natureza e magnitude; (2) fato imprevisível ou, se previsível, de conseqüências imprecisas, e que não advenha da vontade dos contratantes; e (3) fato determinante que insurge em possível inexecução do contrato ou que torne muito desequilibrado o contrato sobre a equação econômico-financeira inicialmente pactuada.

Assim, o equilíbrio econômico-financeiro abrange todos os encargos impostos à parte, ainda quando não formalizado em contrato. São relevantes os prazos de início, execução, recebimento; os processos tecnológicos a serem aplicados; as matérias-primas a serem utilizadas; o local de entrega dos bens; o prazo para pagamento etc.

Embora a equação econômico-financeira somente esteja protegida e assegurada pelo direito a partir da celebração do contrato ela firma-se quando da apresentação da proposta, visto que é a partir desse instante que o futuro contratado perde o domínio sobre a formulação de seu preço. (JUSTEN FILHO, 1998, p.554)

Diante deste fato, o texto constitucional faz menção à necessidade de manter as condições efetivas da proposta e não do pactuado no contrato, pois o licitante, no momento que apresenta sua proposta para participação em processo licitatório, esta se

torna irretroatável, ou seja, torna-se imutável, salvo determinações expressas em lei como, por exemplo, no caso do equilíbrio econômico-financeiro.

Ante a Lei 8.666/93, a busca do equilíbrio econômico-financeiro pode ser conseguida através de instrumentos que se diferenciam por suas peculiaridades. No caso específico dos contratos vinculados ao procedimento licitatório, os instrumentos seriam: Revisão, Reajuste e Correção Monetária e Perdas e Danos.

A revisão é uma recomposição dos preços diante de fatos supervenientes e extraordinários, imprevistos e imprevisíveis ou de conseqüências incalculáveis. Visa trazer o preço para uma nova realidade, em decorrência de fatos anormais que geraram alteração no andamento natural do contrato, eliminando assim a possibilidade de surgirem situações que alterem o equilíbrio das obrigações pactuadas. A lei não nos restringe a possibilidade da utilização deste instrumento somente quando o fato é imprevisível, pois muitas vezes o fenômeno econômico pode até ser esperado, mas efetivamente não há como mensurar sua efetiva repercussão no cenário econômico. Assim sendo, os fatos supervenientes que até são previstos, mas são de conseqüências incalculáveis é base para a busca do equilíbrio econômico-financeiro.

O reajuste busca manter o equilíbrio da relação de encargos-remuneração, que foram estabelecidas no momento da apresentação da proposta, decorrente muitas vezes da desvalorização da moeda e grandes oscilações de preços do mercado. O reajuste por sua vez, visa manter o equilíbrio no decorrer normal do contrato, pois o desequilíbrio advém de possíveis elevações do mercado (desvalorização da moeda ou elevação dos custos). Este instrumento surgiu para sanar os efeitos das variações inflacionárias, sendo utilizado principalmente em um período em que o processo inflacionário sofria grandes elevações em curtos períodos de tempo.

A correção monetária e perdas e danos é aplicada frente a eventuais atrasos no pagamento, com o objetivo de manter o poder aquisitivo da moeda no tempo do pagamento a contar da efetiva entrega do objeto. As perdas e danos devem ser exaustivamente comprovados, pois normalmente a correção monetária já gera o equilíbrio. Para que possa contar como atraso de pagamento, deve ser comprovado que a contratada efetuou suas obrigações, atendendo assim todas as determinações estabelecidas no edital e na execução do objeto licitado. Depois de comprovado a entrega, e o devido recebimento pelo ente público, é que deve iniciar a contagem para pagamento, pois o edital estabelece prazo para a realização do mesmo.

É necessário frisar que a utilização de um instrumento não exclui a possibilidade de utilização de qualquer outro, pois em uma mesma situação, por exemplo, poderemos encontrar a necessidade de aplicação de revisão e correção monetária.

Frente a tais instrumentos e a ampla diversidade contratual existente para atender aos anseios da população, surge uma imensa dificuldade, que é a determinação dos índices aplicáveis nos contratos para atingir o fim da cláusula de equilíbrio econômico-financeiro, pois não há possibilidade de um índice oficial, frente às características especiais de cada objeto contratado e a realidade diferente entre as regiões do território nacional. Ademais, faz-se necessário lembrar que o que se busca é o equilíbrio contratual e não vantagem ilícita para qualquer parte do contrato.

Existem hoje gamas de índices a disposição da Administração Pública, sendo que, o ordenamento jurídico pátrio não determina quais devem ser utilizados, conquanto, isto

não vem a prejudicar o equilíbrio, pois devemos lembrar, conforme já citado, que a gama de contrato existente é muito vasta, com uma ampla variação de bens e serviços, bem como condições que importam na determinação da melhor forma de atingir o equilíbrio, além da existência de três instrumentos que visam garantir o mesmo.

O administrador deve analisar a aplicabilidade de um índice preciso, normalmente através de parecer técnico emitido por servidor com formação econômica, para posterior celebração de um termo aditivo – figura que formaliza a alteração contratual – para que não cause prejuízos ao erário público.

Na busca do equilíbrio econômico-financeiro a Administração Pública deve se atentar a diversos fatores, como por exemplo, a existência de índices específicos, o prazo contratual, a incidência de fatos imprevisíveis ou excepcionais, o surgimento de eventual vantagem para outra parte causando danos ao erário, dentre outras.

Frente a tal situação, surge a dificuldade de buscar o atendimento as determinações legais, bem como os fundamentos necessários para embasar as decisões referentes à busca do equilíbrio contratual, bem como, a escolha do índice aplicado, pois, se considera como basilar deste, a paridade estabelecida desde o momento da apresentação da proposta pela empresa participante do processo licitatório.

A busca por esta paridade se demonstra de altíssima dificuldade, frente a instrumentos tão teóricos, conceituados doutrinariamente e embasado em legislações esparsas e parcamente especificados na Lei em questão. Em suma, não existe perante a legislação utilizada à determinação objetiva de qual instrumento se aplica para cada possível caso de necessário equilíbrio contratual. Mesmo na certeza do instrumento a ser utilizado, permanece a dúvida do percentual a utilizar que gere o equilíbrio, e não uma majoração das despesas, de modo que prejudique a Administração Pública, pois estes instrumentos visam manter o estado estabelecido no momento da vinculação contratual.

Esta é outra dificuldade encontrada pelo agente que verificará a solicitação de equilíbrio econômico-financeiro, a determinação do índice a ser aplicado nos contratos para a recomposição eficiente do equilíbrio, pois cada contrato tem suas características específicas que tornam impossível a determinação de um índice geral.

5 Análise dos termos aditivos da UDESC

A UDESC foi criada como Faculdade de Educação - FAED, em 08 de maio de 1963, com o intuito de proporcionar qualificação pedagógica para o magistério e a realização de estudos e pesquisas educacionais que identificassem e apresentassem soluções aos problemas educacionais no Estado.

Em 1964, foi criada a Escola Superior de Administração e Gerência – ESAG, destinada a suprir a falta de profissionais qualificados para as empresas catarinenses, além de realizar pesquisas, visando à modernização da administração e da gerência deste nicho de mercado que demonstrava suas necessidades. Também em 1964, foi instituída a Faculdade de Engenharia de Joinville (FEJ), numa das primeiras tentativas de interiorização do ensino superior, com o objetivo de formar técnicos capazes de atender ao crescimento do setor industrial no município de Joinville e proximidades.

Apenas em 1965, foi criada a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, incorporando as unidades de ensino já existentes, ou seja, a FEJ, a ESAG e a FAED, denominada de UDESC apenas em 1989.

Em 1972, foi autorizado o funcionamento da Escola Superior de Medicina Veterinária; em 1973, foi criada a Escola Superior de Educação Física – CEFID; em 1985, o Centro de Artes, CEART. A UDESC, em agosto de 1994, iniciou suas atividades em São Bento do Sul através do curso de Tecnologia Mecânica - modalidade produção industrial de móveis, sendo que, este centro esta vinculada a UDESC localizada em Joinville.

Em 1999, a Universidade dá início ao ensino a distância, Centro de Ensino a Distância – CEAD, pioneiro no Brasil, que já atende a mais de 160 municípios catarinenses. Em 2003, frente à necessidade de atender o Oeste do Estado catarinense, surge o Centro Educacional do Oeste – CEO. Em 2007, foi criado mais um campus o Centro do Alto Vale do Estado, situado no município de Ibirama.

A análise consistirá em um breve histórico do aditivo, verificação dos fundamentos para a concessão, avaliação do índice aplicado, buscando confirmar ou não se o mesmo restabeleceu o equilíbrio composto no momento da apresentação da proposta. Também será verificado se a forma escolhida para aplicar o equilíbrio econômico-financeiro está de acordo com a determinação legal.

6 Análise dos termos assinados em 2006

O ano de 2006, foi marcado por uma Convenção Coletiva de Trabalho firmada em 1 de fevereiro de 2006, onde foram alterados alguns custos para as empresas. Assim sendo, muitas das empresas que firmaram contrato em 2005 e início de 2006, buscaram recompor o equilíbrio estabelecido no momento da apresentação da proposta, buscando-os através de termo aditivo.

Processo: Concorrência 003/2005

Contrato n.º 028/2005/CPL

Assinado em: 16/05/2005

Termo Aditivo assinado em: 02/05/2006

Empresa: ORCALI – Organização Catarinense de Limpeza.

Forma de Aplicação: Reajuste

A Empresa ORCALI solicitou reajuste contratual em 8 de março de 2006, em decorrência de Convenção Coletiva de Trabalho 2006/2007, sendo que em seu pedido a mesma anexou planilha com o objetivo de demonstração dos valores requeridos, bem como cópia da Convenção.

Após análise, verifica-se que os cálculos apresentados pela empresa estão em conformidade com as determinações da Convenção Coletiva de Trabalho, conforme determinações dispostas nesta, atingindo assim, como se pode extrair do parecer n.º10/2006, o objetivo de “recompor os valores inicialmente contratados”. Vale citar que neste mesmo parecer, encontra-se no campo ‘assunto’ o item “Reajuste de preços de hospedagem”, sendo este objeto diverso dos serviços fornecidos pela empresa (conservação, limpeza, copa e zeladoria), sendo assim um erro de forma que não prejudica o parecer, mas que vale ser pontuado.

Deve-se ainda verificar a existência dos pressupostos de aplicação do equilíbrio econômico-financeiro, sendo eles: (a) causar excessiva onerosidade; (b) não ter sido influenciado pelo prejudicado; e (c) ser imprevisível sua “repercussão”.

Em relação à influência do prejudicado, a Convenção Coletiva de Trabalho, ato firmado entre os sindicatos dos trabalhadores e o patronal, não pode ser considerado como influenciável pela Empresa, principalmente porque o mesmo abrange grandes categorias de serviços prestados e uma grande gama de pessoas, ou seja, dificilmente a Empresa ORCALI teria gerando tal prejuízo. Ademais, a Convenção apesar de previsível, tem repercussão imensurável, pois, como ela parte de uma negociação entre trabalhadores e patronos, até que se consiga um ponto de equilíbrio onde ambos concordem e assinem a referida Convenção, muitas variações ocorreram.

Em relação à excessiva onerosidade, pode-se verificar que um impacto de 11,98% sobre o valor total do contrato, realmente pode influenciar diretamente na continuidade ou não dos serviços prestados, pois grande maioria das empresas que prestam este tipo de serviço trabalha com uma pequena margem de lucro, sendo que tal percentual poderá tornar o contrato extremamente oneroso para a empresa.

Podemos verificar que neste ato ocorre a aplicação das determinações da Convenção Coletiva de Trabalho, mas sempre se faz necessário uma minuciosa análise nos cálculos apresentados pela empresa, para que um possível erro não cause prejuízos para o ente público.

Processo: Concorrência 082/2005

Contrato n.º 191/2005/CPL

Assinado em: 14/12/2005

Termo Aditivo assinado em: 12/07/2006

Empresa: ONDREPSB – Serviço de Guarda e Vigilância Ltda.

Forma de Aplicação: Reajuste

A supramencionada empresa solicitou em 23 de março de 2006, reajustamento do contrato, em decorrência de Convenção Coletiva de Trabalho 2006/2007, informando:

- Alteração do piso salarial para R\$ 559,32;
- Adicional de risco de vida no montante de 10% sobre o piso;
- Adicional de assiduidade de 6% sobre o total da remuneração;
- Auxílio alimentação no valor de R\$ 5,50 por dia;
- pagamento da contribuição patronal para plano de assistência a saúde do empregados no valor de 1 % sobre o piso;

Como a jornada de trabalho para o vigilante é ininterrupta, é assegurado pela Constituição Federal a jornada de 6 (seis) horas, de modo que, num quadro de 24 horas de trabalho, faz-se necessário a presença de no mínimo 4(quatro) profissionais.

Em relação à planilha apresentada, podemos verificar que a mesma está em conformidade com as determinações da Convenção Coletiva, mas, a planilha apresenta na soma dos seus itens, um valor nove centavos inferior, diferença plausível em virtude de arredondamento.

Fato importante na verificação dos valores apresentados pela empresa ONDREPSB é a diferença de valor que cada posto, em sua respectiva localidade, representa para o Ente Público. Isto acontece em virtude da cobrança de ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos municípios a ser cobrado na região onde é prestado o serviço. Diante disto, dependendo da localidade teremos a incidência de um percentual, por exemplo, de 5% no município de São Bento do Sul ou 2,5% em Florianópolis.

Assim sendo, o reajuste contratual quando embasado na Convenção Coletiva de Trabalho atende aos requisitos para aplicação do equilíbrio econômico-financeiro. Em suma, está correta a aplicação do reajuste contratual, nos montantes apresentados pela empresa.

Processo: Concorrência 100/2005

Contrato n.º 048/2005/CPL

Assinado em: 25/04/2006

Termo Aditivo assinado em: 30/08/2006

Empresa: PLANSUL – Planejamento e Consultoria Ltda.

Forma de Aplicação: Reajuste

A Empresa PLANSUL solicitou no dia 06 de julho de 2006, reajuste do contrato frente à incidência de uma Convenção Coletiva de Trabalho 2006, sendo o mesmo em caráter retroativo ao mês de maio, visto aumento de custo, pois a Convenção alterou o salário base e o vale alimentação.

Para comprovar a alteração dos custos, anexou ao seu pedido, planilhas com demonstração dos cálculos e cópia da Convenção Coletiva de Trabalho, firmada em 30 de janeiro de 2006, onde a alteração do piso da categoria começa a contar a partir de 01 de janeiro de 2006, mas a empresa solicita somente a contar o início do mês de maio.

Verifica-se que os cálculos apresentados pela empresa estão de acordo com as determinações da Convenção Coletiva de Trabalho, no entanto os valores apresentados não estão corretos, pois após análise se verificou um erro no valor total de R\$ 3,85 (três reais e oitenta e cinco centavos), devendo assim ser alterado o valor do contrato. Em decorrência disto, o parecer emitido pelo economista da PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento deveria ser revisto, para confirmação dos cálculos.

Na continuidade da análise, encontramos os pressupostos necessários para a devida aplicação do equilíbrio econômico-financeiro, pois como já citado a Convenção Coletiva de Trabalho atinge os pressupostos.

No entanto, no termo aditivo verificamos que, além do reajuste almejado pela empresa, ocorreu o aumento de mais um posto de trabalho para o centro de ensino CEART, localizado em Florianópolis. Assim sendo, se ignorarmos neste momento o erro de cálculo, podemos verificar a incidência de outro grave erro no termo aditivo, pois este posto de trabalho aumentado, foi considerado no valor determinado antes da Convenção, ou seja, no valor de R\$ 1.140,24 e não no valor determinado pela alteração que seria de R\$ 1.203,98. Isto resulta em um total de contrato no montante de R\$27.273,53 + R\$ 1.203,98 = 28.477,51 gerando uma diferença de R\$ 137,80.

Em um primeiro momento pode até parecer um valor baixo de perda para a Empresa, uma quantia de R\$ 137,80, mas se analisarmos o denominado “lucro” exposto

por ela em sua planilha, em um valor de R\$ 8,70 por digitador, verificaremos que esta diferença disposta no termo aditivo, seria o lucro que um pouco mais de 15 digitadores proporcionariam a empresa. Assim sendo, este montante mais baixo apesar de não comprometer a execução dos serviços, repercute em descumprimento do disposto na Lei de Licitações, bem como no determinado na Constituição Federal, que seria a permanência das mesmas condições estabelecidas no momento da apresentação da proposta.

Processo: Tomada de Preço 048/2004

Contrato n.º 269/2004/CPL **Assinado em:** 11/11/2004

Termo Aditivo assinado em: 30/08/2006

Empresa: Adservi Administradora de Serviços Ltda

Forma de Aplicação: Reajuste

A Empresa Adservi solicitou o reajuste do contrato no dia 02/05/2006, informando alterações no seu custo, conforme segue:

- Modificação do salário base da categoria na porcentagem de 17,68%;
- Adicional de Assiduidade;
- Contribuição Assistencial na porcentagem de 1%;
- “(...) vale alimentação teve variação de R\$ 5,00 (cinco) por dia para R\$ 5,25 (cinco reais e vinte e cinco centavos) por dia”.

Para comprovar a alteração dos seus custos, anexou uma planilha de custo com os novos valores e a Convenção Coletiva de Trabalho 2006/2007. Quanto aos cálculos que constam na planilha apresentados pela Empresa, verifica-se que o mesmo se encontra em conformidade com as determinações da Convenção Coletiva de Trabalho 2006/2007, sendo que a alteração do valor contratual deve ser percebida desde o dia 1 de fevereiro de 2005, mas o adicional de assiduidade que foi instituído na Convenção Coletiva 2006/2007 deve ser aplicado somente a partir de 1 de fevereiro de 2006, pois foi o mês/ano de início da vigência da Convenção.

Depois de apurado os cálculos apresentados pela empresa, devemos analisar a presença dos pressupostos para confirmar a possibilidade de aceitação do pedido de reajustamento, sendo que, a Convenção Coletiva de Trabalho é um instrumento previsível de acontecimento, no entanto, não há como definir sua repercussão, ou seja, o quanto de impacto ela irá gerar nos custos da empresa. Ademais, sabe-se que a empresa não tem influência sobre o índice gerado pela Convenção, ou seja, não tem influência do prejudicado. Em relação à onerosidade causada, verifica-se que a diferença entre o valor antes e depois do equilíbrio econômico-financeiro é de R\$ 1.348,20, ou seja, em torno de 17,68%, repercutindo de forma onerosa para a empresa. Em suma, estão presentes os pressupostos para a aplicabilidade do equilíbrio econômico-financeiro.

Em relação à escolha da forma de aplicação do equilíbrio econômico-financeiro, verifica-se que houve correta aplicação no pedido da Empresa como também na análise realizada pelo economista da UDESC, pois o desequilíbrio ocorreu durante o acontecimento normal do contrato em consequência da elevação no custo aplicado a prestação do serviço.

Assim sendo, a variação de 17,68% no valor do contrato está legalmente em conformidade com a determinação da Lei de Licitações, pois a análise econômica das alterações impostas pela Convenção Coletiva de Trabalho demonstra que o novo valor do contrato, no montante de R\$ 8.973,67 (oito mil novecentos e setenta e três reais e sessenta e sete centavos), visa estabelecer o equilíbrio quebrado e não gerar vantagens para a empresa.

Processo: Tomada de Preço 007/2006

Contrato n.º 049/2006/CPL

Assinado em: 02/05/2006

Termo Aditivo assinado em: 13/09/2006

Empresa: COPEN – Serviços de Engenharia Ltda

Forma de Aplicação: Revisão

O referido processo tem como objeto a Reforma de um prédio que é utilizado pelo CEAD – centro responsável pelo ensino à distância, visto necessidade de gerar condições no prédio para seu uso.

A UDESC é localizada no bairro Itacorubi, região conhecida pelo mangue, ambiente que exige um estudo mais complexo sobre possíveis edificações, visto a instabilidade do solo. Mediante este acontecimento o prédio onde está localizado o CEAD, por falta de verificação do solo, sofreu um abalo que gerou algumas deformações na estrutura, sendo que a Empresa Abaeté, construtora responsável pela obra, foi chamada para realizar obras de recuperação, visto a garantia da obra. No entanto, esta obra de recuperação acabou por influenciar na necessidade de realização de obras de reforma para melhoria do prédio e garantir a continuidade dos serviços ali prestados.

Foi realizado um processo licitatório, onde a Empresa COPEN se fez vencedora, pelo valor total de R\$ 18.036,79 (dezoito mil e trinta e seis reais e setenta e nove centavos) devendo realizar assim obras para condicionar o uso do prédio. No entanto, logo que foi assinado o contrato, foi verificada a necessidade de realização de mais algumas modificações que não estavam a compor o quadro de serviços a serem prestados pela empresa COPEN.

Visando atender a necessidade do local e principalmente ao interesse público, que está vinculado ao uso do prédio, se fez necessário a REVISÃO do contrato, para prosseguimento da obra. Nesta revisão, foi gerado um aumento no montante de 21,36 % do contrato, totalizando o valor de R\$ 3.853,15 (três mil oitocentos e cinquenta e três reais e cinquenta centavos).

Em relação à presença dos pressupostos, verificasse que neste caso de reajuste todos foram devidamente contemplados. A reforma do prédio para sua devida utilização necessitou de um processo licitatório, com recorrente complementação da obra. Tal complementação causou um impacto de 21,36% provocando prejuízo para a empresa, podendo assim ser considerado como inviável de acontecer as devidas alteração, salvo o acontecimento de um reajuste, visto a incidência de excessiva onerosidade.

Esta necessidade, não prevista na licitação, de aumentar os serviços e itens aplicados na reforma do CEAD, não teve nenhuma participação da Empresa COPEN, principalmente pelo fato delas já existirem, sendo que o erro ocorreu pela não constatação da mesma antes da realização do processo licitatório.

Em relação a sua não repercussão, ou seja, impossibilidade da empresa saber ou ter contato com a realização destas alterações é evidente, pois a empresa não sabia se seria vencedora do certame, então não haveria realmente como saber sobre a necessidade de reajuste contratual.

Ademais este termo aditivo incorreu num erro grave, que foi a ausência da análise dos cálculos apresentados pela empresa por um economista, não porque seus cálculos importem em complexidade, mas sim, por que a presença de um parecer preferencialmente emitido por um economista poderia ter evitado o erro de celebrar um termo com valores errados, que acabaram por gerar possíveis prejuízos para a Instituição, como será exposto pela tabela 1.

Tabela 1. Custos apresentados pela empresa referente ao reajuste almejado.

| Obra: reforma do CEAD | | | Serviço Previsto | | Serviço Executado | | Aditivo | |
|------------------------------|-------------------------------------|----------------|-------------------------|--------------|--------------------------|--------------|----------------|--------------|
| Item | Descrição | UN. | Quant | Custo | Quant | Custo | Quant | Custo |
| 1.2 | Fornecimento e instalação de Toldo. | M ² | 2,40 | 756,00 | 3,80 | 1.319,00 | 1,40 | 563,00 |
| VALOR CORRETO | | M ² | 2,40 | 756,00 | 3,80 | 1.197,00 | 1,40 | 441,00 |

Fonte: UDESC, 2006.

Como se pode verificar, na primeira linha, item “1.2”, a Empresa apresenta um dos valores referentes aos seus custos, para comprovar a necessidade do reajuste, onde se comprova com a linha na tabela em negrito que ocorreu um erro no cálculo do custo do fornecimento deste item constante no termo aditivo, uma diferença de R\$ 122,00. Apesar de ser uma diferença pequena, não podemos pensar enquanto valor, mas sim enquanto dinheiro público utilizado de forma errônea. Deve-se analisar este valor enquanto dinheiro disponibilizado para a utilização em conformidade com a lei, que poderia ter sido evitado com uma análise por um economista, que além de avaliar os custos apresentados na planilha de custo, poderia confirmar os valores do impacto que o mesmo iria causar no contrato, para a correta verificação de atendimento a um pressuposto de aplicação do equilíbrio econômico-financeiro.

Em suma, pode-se afirmar que apesar de válido a realização de revisão contratual, o erro foi o ato administrativo de não apresentar os cálculos para validação pelo economista da UDESC, cedendo assim termo aditivo com valor maior para a empresa COPEN, causando prejuízo ao ente público.

7 Conclusão

O equilíbrio econômico-financeiro é um dispositivo que visa evitar que qualquer um dos integrantes do contrato possa ter prejuízos frente às mudanças nos custos ou por dano causado pela demora na efetivação do pagamento. Em suma, o objetivo desta ferramenta é atingir e manter o equilíbrio.

No entanto, deve-se ter muito cuidado na utilização do equilíbrio econômico-financeiro, pois muitas vezes é utilizado como meio de ampliar a expectativa de lucro e não para manter o equilíbrio. Isso ocorre quando a empresa, se utilizando de meios ilícitos

solicita o reajuste, ou a revisão ou mesmo eventuais correções monetárias ou perdas e danos e o mesmo é concedido.

Na análise de um contrato onde o valor pactuado é baixo, pode-se presumir que um eventual erro poderá causar um prejuízo pequeno, mas em contratos de altíssimos valores, esse eventual erro poderá alcançar grandes montas. No entanto, devem-se tratar todos os valores de prejuízo de forma igualitária, pois qualquer prejuízo que eventualmente ocorra pela concessão do equilíbrio econômico-financeiro de forma errada, é uma afronta ao dinheiro público, como também um crime denominado “enriquecimento ilícito”, visto o prejuízo causado ao erário público.

Verifica-se que muitas das notícias em jornal ou qualquer meio televisivo, que tem como tema os desvios de dinheiro público, estão vinculados a erros de conduta política ou fraudes e desvios em processos licitatórios. Neste ponto de desvio de dinheiro público em processos licitatórios, muitos dos acontecimentos estão vinculados a concessão do equilíbrio econômico-financeiro a Empresa que não faziam jus a este aditivo, causando grandes prejuízos aos cofres públicos. O que ocorreu na análise da UDESC, onde se verificaram pequenos erros que acarretaram prejuízos para ambas as partes.

Diante deste cenário, verifica-se que muitos destes problemas poderiam ser evitados se todos os trâmites vinculados a concessão do termo aditivo fossem cumpridos. Ademais, se ocorresse sempre à emissão de um parecer por um economista, onde o mesmo expusesse a correta aplicação dos índices e dos instrumentos a fim de alcançar o equilíbrio econômico-financeiro, muitos desses desvios de dinheiro poderiam ser evitados.

Em suma este mecanismo criado para evitar que os efeitos da inflação tornassem os contratos onerosos para qualquer um das partes, mantendo-o em equilíbrio, é utilizado para gerar desvio de dinheiro, devendo assim ser mais bem fiscalizado e embasado seus trâmites, para impossibilitar eventuais prejuízos.

8 Bibliografia

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>.

BRASIL. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>.

FILELLINI, A. **Economia do Setor Público**. Ed. Atlas, 1994.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. **Finanças Públicas**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 5 ed. São Paulo: Dialética, 1998.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e Contrato Administrativo**. 11ª Ed, São Paulo: Malheiros, 1996.

PEREIRA, J. M. **Finanças Públicas – a política orçamentária no Brasil**. 1ª Ed. – São Paulo: Atlas, 1999.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2001.

VASCONCELOS, M. A. S. **Economia: micro e macro**: teoria e exercícios - glossário com 260 principais conceitos econômicos. 3ed. – São Paulo: Atlas, 2002.