

PARECER JURÍDICO Nº 054/2025

PROCESSO: PR2025.03/CLHO-00080

REQUERENTE: SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GESTÃO E ORÇAMENTO

INTERESSADO: INSTITUTO CONSULPAM CONSULTORIA PUBLICO-PRIVADA, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 08.381.236/0001-27

ASSUNTO: ADITIVO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO – FINANCEIRO DO CONTRATO Nº 337/2024 (CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA ELABORAÇÃO, APLICAÇÃO E CORREÇÃO DE TODAS AS ETAPAS DE CONCURSO PÚBLICO, A FIM DE SUPRIR AS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE COELHO NETO – MA, COMPREENDENDO OS SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO, COM A ELABORAÇÃO, IMPRESSÃO, APLICAÇÃO E CORREÇÃO DE PROVAS, PARA O PROVIMENTO DE CARGOS EFETIVOS E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA DE GUARDA MUNICIPAL DO QUADRO EFETIVO DE PESSOAL DO MUNICÍPIO DE COELHO NETO - MA).

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: LEI Nº 14.133/21

1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido de Reequilíbrio Econômico – Financeiro referente ao contrato nº 337/2024 cujo objeto é a Contratação de empresa especializada para elaboração, aplicação e correção de todas as etapas de Concurso Público, a fim de suprir as necessidades do Município de Coelho Neto – MA, compreendendo os serviços de organização, planejamento e realização de concurso público, com a elaboração, impressão, aplicação e correção de provas, para o provimento de cargos efetivos e a formação de cadastro de reserva de Guarda Municipal do quadro efetivo de pessoal do Município de Coelho Neto - MA, celebrado entre a Secretaria Municipal de Gestão e Orçamento e Empresa INSTITUTO CONSULPAM CONSULTORIA PUBLICO-PRIVADA, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 08.381.236/0001-27.

Em 18 de fevereiro deste ano, a empresa INSTITUTO CONSULPAM CONSULTORIA PUBLICO-PRIVADA, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 08.381.236/0001-27 pediu reajuste, nestes termos (Págs. 02/14):

“(…)

No presente caso, em função da análise minuciosa feita sobre o termo de referência, constatou que alguns dos serviços necessários para a execução dos serviços tiveram seus custos acrescido consideravelmente com o passar dos meses, destacando – se a nota

empenho emitida para os inícios da execução dos serviços em 24.01.2025, ou seja, praticamente mais de 5 (cinco) meses após a assinatura contratual.

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

É completamente temerário manter a continuidade do contrato, sem que a equação econômico-financeira prevaleça, dando espaço a preços irrisórios e insuficientes a manter as despesas mínimas da empresa contratada. Estamos diante de um necessário: **REPACTUAÇÃO DE PREÇOS.**

(...)"

Foram juntados documentos complementares ao pedido de reajuste, documentos estes que corroboram com o pedido, quais sejam: Notas fiscais, contratos, planilhas de custos, recibos, dentre outros (Págs. 15/42).

É o relatório.

Passamos a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Preliminarmente, importa asseverar que compete a esta assessoria prestar consultoria sob prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspecto relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, ressalvadas as hipóteses teratológicas.

Os limites supramencionados em relação a atividade desta assessoria jurídica se fundamentam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Outrossim, as manifestações desta Assessoria são de natureza opinativa e, desta forma, não vinculantes para o gestor público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico.

2.1. CONSIDERAÇÃO PREAMBULAR

Tendo em vista que o Contrato nº 337/2024 foi celebrado em 25 de Julho de 2024, com base na Lei Federal nº 14.133/21, deve ser por este ato normativo regido.

É a imposição dos artigos 191, parágrafo único, e 193, caput e inciso II, alínea “a”, ambos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, in verbis:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

Art. 193. Revogam-se:

(...)

II - em 30 de dezembro de 2023;

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

2.2. REEQUILÍBRIO DO CONTRATO

O princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato possui caráter constitucional, estando previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, in verbis :

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

[...]

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

Logo, há necessidade de manutenção das condições originais da proposta da licitante vencedora, preservando-se o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado.

A equação econômica do contrato é definida no momento da apresentação da proposta e leva em consideração os custos e encargos do contratado e o valor pago pela Administração Pública àquela época, devendo ser preservada durante toda a execução dos contratos administrativos.

O princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro possui duplo destinatário, podendo ser invocado tanto pelo contratado quanto pela Administração Pública (contratante). Na hipótese de aumento dos custos contratuais, por situações alheias à vontade do contratado, o Poder Público deverá majorar o valor a ser pago, desde que claro, devidamente comprovado e justificado. Por outro lado, se os custos contratuais diminuïrem, a Administração Pública deve minorar os valores a serem pagos.

Nesse sentido, pontua o doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres:

A própria Constituição, no inciso XXI de seu artigo 37, garante a manutenção das condições efetivas da proposta, ou seja, o equilíbrio econômico do contrato. Contudo, é importante lembrar que essa manutenção do equilíbrio econômico não deve proteger e resguardar apenas o particular; tal intangibilidade favorece também a Administração. Caso a álea econômica extraordinária ou extracontratual crie flagrantes e relevantes benefícios ao particular, essa vantagem deve ser revista, para a manutenção do equilíbrio econômico do contrato, em favor do órgão público. (TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 14ª ed. Editora Juspodvm. 2023. P. 704)

A adaptação do contrato administrativo às situações imprevisíveis e extraordinárias é medida extremamente necessária à proteção do próprio interesse público. Não se pode admitir que o particular, já fragilizado por situações imprevisíveis, seja obrigado/forçado a suportar condições totalmente diferentes e prejudiciais das inicialmente contratadas, causando-o ônus excessivo que, certamente, trarão prejuízos à boa e perfeita execução do contrato administrativo.

A possibilidade da alteração contratual para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial encontra previsão no art. 124, inciso II, alínea “d”, da Lei 14.133/2021:

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.

A equação econômico-financeira estabelecida no momento da adjudicação do processo licitatório, ou da contratação direta, confirmada com a assinatura do contrato não poderá sofrer alterações que venham a desequilibrar tal equação. Assim, ocorrendo um fato que desequilibre a equação, o contrato deverá passar por um processo de reequilíbrio econômico-financeiro e este reequilíbrio deve ocorrer tanto para o contratado (particular), quanto para o contratante (ente público).

Assim, como assevera Joel Niebuhr, o ordenamento jurídico Pátrio estabelece 3 (três) instrumentos para a viabilização do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, sendo eles: o reajuste, como um remédio para o desequilíbrio causado pelo processo anual normal inflacionário, a revisão, para os casos previstos no art. 65, II, d, da Lei Federal nº 8.666/93 (atualizando: alínea “d” do inciso II do art. 124 da Lei Federal nº 14.133/2021), a exemplo do supramencionado fato do príncipe ou fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito configurando área econômica extraordinária e extracontratual e, por fim, a repactuação

para restabelecer a equação econômico-financeira desequilibrada em face da chegada do período da data base prevista em acordos coletivos, dissídios ou convenções coletivas de categorias de profissionais previstas nos custos do contrato administrativo. (NIEBUH, Joel de Menezes, Licitação Pública e Contratos Administrativos. 4ª Edição. Belo Horizonte, Editora Forum, 2015, p. 1021)

Nas palavras do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, acerca do tema, assim se posiciona:

Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe correspondera. A equação econômico-financeira é intangível. Vezes a basto têm os autores encarecido este aspecto. (Curso de direito administrativo, 8ª ed., pág. 393).

Ainda sobre o equilíbrio econômico-financeiro, Hely Lopes Meireles preconiza que:

[...] não se pode deixar de reconhecer a necessidade do equilíbrio financeiro e da reciprocidade e equivalência nos direitos e obrigações das partes, devendo-se compensar a supremacia da Administração com as vantagens econômicas estabelecidas no contrato em favor do particular contratado. (Licitação e Contrato Administrativo, ed. RT, 4ª ed., São Paulo, 1979, p. 202).

Nesse sentido, no que concerne ao contrato administrativo, resta evidente a possibilidade de sua alteração face ao aumento imprevisível dos custos dos serviços necessários para a execução do contrato, afetando a justa remuneração pactuada no instrumento contratual.

Quanto ao lapso temporal mínimo de vigência do contrato para fins de aplicabilidade do instituto da revisão contratual, o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.563/2004 – Plenário) e a Advocacia Geral da União – AGU (Orientação Normativa nº 22, de 01/04/2009) fixaram entendimento quanto à possibilidade de que o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato ocorra a qualquer tempo, visto que decorre de fatos imprevisíveis, fatos previsíveis com resultados incalculáveis ou ainda de caso fortuito/força maior.

Diante disso, percebe-se que para celebração de aditivo que vise a readequação econômica contratual, a Administração deve verificar a presença dos mínimos requisitos necessários à revisão do contrato, quais sejam: o fato imprevisível ou previsível de consequências incalculáveis e o prejuízo financeiro que resulte em grave desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Nesse sentido, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos encontra-se vinculado a um fator que caracterize álea econômica extraordinária e extracontratual, isto é, situações imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, segundo prevê o inciso II do art. 124 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Em sua justificativa, a contratada informa que constatou que alguns dos serviços necessários para a execução dos serviços contratados tiveram seus custos acrescido consideravelmente com o passar dos meses, inviabilizando totalmente a continuação do contrato mencionado.

Outrossim, resta demonstrada a excessiva onerosidade decorrente dos fatos supramencionado, visto que a comprovação do prejuízo econômico-financeiro se encontra comprovada pelas notas fiscais e documentos diversos anexados ao Requerimento pela empresa Contratada.

Nota-se ainda, que a contratada para subsidiar sua solicitação de acréscimo nos valores dos serviços necessários para a execução dos serviços contratados, colaciona as referidas notas fiscais, sendo de responsabilidade do setor técnico competente da administração a avaliação e os cálculos postos pela empresa, para corroborar com o percentual de revisão a ser aplicado sobre o preço contratado.

Nessa senda, o reajuste de preços, seja na modalidade revisão, reequilíbrio ou repactuação se vincula ao valor nominal do contrato, isto é, aquele constante da proposta vencedora e sobre o qual se estabeleceu a equação econômico-financeira.

Sobre o tema, leciona Marçal Justen Filho:

O reajuste de preços tem por função assegurar a identidade do valor real da remuneração prevista no contrato. O fenômeno inflacionário (ou deflacionário) produz efeito de desnaturação da relação original pactuada entre as partes. A manutenção do valor nominal da prestação acarretaria uma alteração da remuneração assegurada originalmente à parte. JUSTEN FILHO, Marçal.

Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17 ed. rev., atual.e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1206.

Na mesma linha, o entendimento do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 1246/2012 – Primeira Câmara “(...) o reajuste objetiva compensar os efeitos da desvalorização da moeda nos custos de produção ou dos insumos utilizados, reposicionando os valores reais originais pactuados. Como se relaciona a fatores previstos antecipadamente, as partes estabelecem já nos termos do contrato, o critério para promover esse reequilíbrio (...)”.

Ainda, conforme prevê a Lei 14.133/2021, temos que :

Art. 134. Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados.

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

§ 6º A repactuação será precedida de solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação.

Logo, podemos estabelecer as características do reajuste:

- a) O preço contratado/registrado seja comprovadamente inferior ao praticado no mercado;**
- b) A variação de preço decorra de evento:**
 - b.1) posterior à data da proposta;**
 - b.2) independente da vontade das partes;**
 - b.3) que não poderia ser prevista pelo contratado/detentor da ata na data da proposta (imprevisível, ou previsível, porém, de consequências incalculáveis);**

Quanto ao objeto, importante destacar o entendimento dos Tribunais de Contas (Acórdão nº 1251/2020 TCE-PR), no sentido de que, para comprovação do evento imprevisível, deve ser cabalmente comprovado o aumento dos preços pelo Contratado por meios de Notas fiscais e preços praticados no mercado.

No mesmo sentido, é a jurisprudência do tribunal de Contas da União (TCU):

A mera variação de preços de mercado, decorrente, por exemplo, de variações cambiais, não é 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. Diferença entre os preços contratuais reajustados e os de mercado é situação previsível, já que dificilmente os índices contratuais refletem perfeitamente a evolução do mercado. (Acórdão 18379/2021-TCU-Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Augusto Nardes)

Consta nos autos documentos juntados que comprovam os valores atuais que esta vem praticando com a administração pública para o mesmo objeto (Págs. 149/205).

Primo ictu oculi, não se alegou qualquer fato imprevisível.

Consta-se também nos autos, solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços.

De fato, a alteração proposta tem o condão de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Consta nos autos Justificativa para Concessão do Reequilíbrio Econômico-Financeiro apresentada pelo gestor (Pág. 62/67).

Logo, a priori, cabível o deferimento do pedido da contratada.

Por fim, o fiscal de contrato informou que não há óbice para realização do aditamento do referido contrato, registrando ainda que a empresa não executou ainda os serviços, até a presente data (Pág. 43).

2.4. DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA

Sabe-se que o artigo 72, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021 condiciona a licitação de obras e serviços à “demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido”.

No caso em apreço, como visto, o setor contábil informou que existe dotação orçamentária para ocorrer com a despesa do referido processo fim de atender a despesa em tela. (Págs. 206/207)

Entende-se viável o prosseguimento das tratativas aqui feitas, sendo condicionada a assinatura do termo aditivo à comprovação da viabilidade orçamentária e financeira.

2.5. MINUTA

Quanto à minuta do termo aditivo (Pág. 264/265), verifica-se que foram observados os requisitos previstos pelo artigo 92 da Lei Federal nº 14.133/2021, devendo apenas ser alterada a referência de contrato mensal para contrato unitário na cláusula 2.1.

2.6. OBSERVAÇÕES FINAIS

Como se pode extrair do artigo 136, da Lei Federal n. 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:

- I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;
- II - atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;
- III - alterações na razão ou na denominação social do contratado;
- IV - empenho de dotações orçamentárias.

Deverá constar na minuta de termo aditivo, cláusula com o fundamento legal para o reajuste em voga.

Outrossim, esta assessoria tem entendido que “os atos praticados por meio de apostilamento **dispensam**, via de regra, **o envio dos autos a esta assessoria** para o exame, **exceto se houver dúvida jurídica específica, ser indicada pelo órgão**”

3. CONCLUSÕES

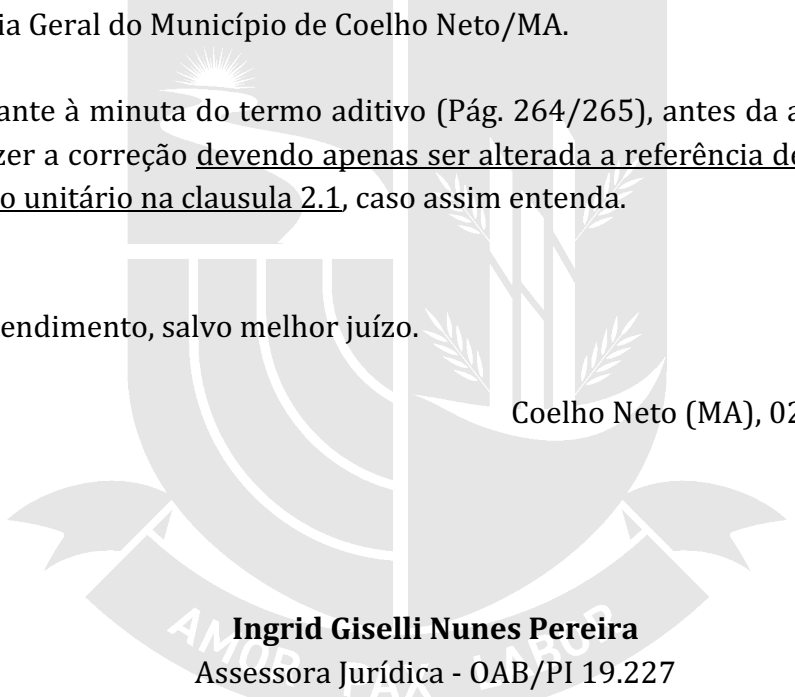
Ante o exposto, a assessoria jurídica **OPINA** pela possibilidade jurídica de proceder o reajuste, referente ao contrato nº 337/2024 celebrado entre a Secretaria Municipal de Gestão e Orçamento e Empresa INSTITUTO CONSULPAM CONSULTORIA PUBLICO-PRIVADA, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 08.381.236/0001-27.

Contudo, **OBSERVA** que se faz necessário atender todas as recomendações da Controladoria Geral do Município de Coelho Neto/MA.

No tocante à minuta do termo aditivo (Pág. 264/265), antes da assinatura, caberá ao gestor fazer a correção devendo apenas ser alterada a referência de contrato mensal para contrato unitário na cláusula 2.1, caso assim entenda.

É o entendimento, salvo melhor juízo.

Coelho Neto (MA), 02 de abril de 2025.



Ingrid Giselli Nunes Pereira
Assessora Jurídica - OAB/PI 19.227
Portaria nº 012/2025 - SEMGO