



**ESTADO DO PARÁ  
MUNICÍPIO DE MARITUBA  
ASSESSORIA JURÍDICA**

---

**PARECER JURÍDICO Nº 06.24.001/2021  
DE LAVRA: ASSESSORIA JURÍDICA  
PROCESSO ADMINISTRATIVO 2021/04.19.001 -SEMED**

DIREITO ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO CONTRATUAL. TERMO ADITIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 2021/04.19.001 - SEMED; PREGÃO ELETRÔNICO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO; TEORIA DA IMPREVISÃO; ART. ° 65, INCISO II, LETRA “D” DA LEI FEDERAL 8.666/1993. CONDIÇÕES.

**PARECER – ASSEJUR.**

**I – RELATÓRIO**

Aportam a esta Assessoria Jurídica os autos do Processo Administrativo em epígrafe, oriundo da Secretaria Municipal de Educação cujo objeto é a solicitação de reequilíbrio econômico financeiro por parte da empresa F R RODRIGUES MARTINS COMERCIO DE ALIMENTOS EIRELI - EPP, em virtude, em resumo, do cenário de oferta limitada de leite no campo devido ao clima seco e à elevação dos custos de produção.

A Requerente aduz e comprova que os custos do leite que compõe o kit alimentar sofreram ligeiro aumento. As notas fiscais e a cotação de fábrica demonstram que o fornecedor possuía um custo, à época de licitação, de R\$ 8,58 para o leite fortificado da marca Lá Sereníssima; atualmente, o custo do produto passou a ser de R\$ 11,55.

Nesse sentido, passa a requerer o reequilíbrio econômico financeiro para o item 01 (kit alimentação) de R\$ 61,10 para R\$ 64,05, tendo em vista o desequilíbrio em relação ao leite fortificado que compõe o kit de merenda escolar (de R\$11,00 para R\$13,95 – mantendo a margem inicialmente pactuada).

Sem mais a declarar. Passa-se à análise meritória.

**II – DO MÉRITO**

**DA EXTENSÃO DO ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8.666/93 NO QUE TANGE AS MINUTAS DE ADITIVOS.**



**ESTADO DO PARÁ**  
**MUNICÍPIO DE MARITUBA**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

*A priori*, é válido ressaltar que as alterações contratuais quantitativas (acréscimos e/ou supressões) e/ou qualitativas, bem como, segundo a doutrina majoritária, os casos de reequilíbrio econômico financeiro do pacto, devem ser formalizados, necessariamente, mediante a celebração de Termo Aditivo. Isto porque, tais ocorrências resultam, efetivamente, em modificação das condições originariamente pactuadas entre as partes envolvidas.

Estando-se, portanto, diante de alteração das condições originárias da contratação, a sua correspondente formalização há que ser procedida por meio da celebração do competente Termo Aditivo.

No diz respeito a atuação da Assessoria Jurídica relativamente à formalização das avenças no âmbito da Administração Pública, a Lei 8.666/93, art. 38, parágrafo único, disciplina, in verbis: *“as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”*.

Perceba-se, então, que o comando normativo em destaque não prevê expressamente a necessidade de que os Termos Aditivos sejam objeto de análise e aprovação por parte da Assessoria Jurídica, mas, tão somente, as minutas dos contratos; o que poderia nos levar à apressada e equivocada conclusão de que os aditamentos contratuais não precisariam ser objeto de tal averiguação.

Os Termos Aditivos, diferentemente do mero apostilamento, por sua própria natureza, têm o condão de estabelecer novas condições contratuais. Sendo assim, quando da formalização de Termos Aditivos, estar-se-á, em verdade, ainda que indiretamente, criando-se uma nova minuta contratual, em face da modificação das condições originariamente entabuladas.

Com efeito, estando-se, pois, diante de uma nova minuta contratual (resultante da formalização de Termo Aditivo), incidirá a regra disposta no parágrafo único, do art. 38, da Lei 8.666/93; de modo que, ainda que sem previsão expressa em seu texto, não só as minutas contratuais propriamente ditas, como também os seus correspondentes Termos Aditivos deverão, sim, ser objeto de análise pela Assessoria Jurídica.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é uníssono nesse sentido, senão vejamos:

*Decisão: (...) 8.2.6. submeta as minutas de editais de licitação, de instrumentos contratuais e de seus aditivos ao prévio exame e*



**ESTADO DO PARÁ**  
**MUNICÍPIO DE MARITUBA**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

*aprovação da assessoria jurídica, conforme preceitua o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, incluindo o parecer devidamente assinado no processo correspondente;*[1]

*Acórdão: (...)*

*9.2.1. submeta previamente à assessoria jurídica quaisquer contratos, acordos, convênios ou ajustes, inclusive os Termos de Cooperação, ou similares, celebrados entre o Instituto e outras entidades, e seus respectivos termos aditivos, e faça-os publicar no diário Oficial da União, em obediência aos artigos 38, § único, e 61 da Lei 8.666/1993;*[2]

*Acórdão: (...)*

*9.4.4. submeta previamente à apreciação do órgão competente da assessoria jurídica da administração as minutas dos editais, contratos e termos aditivos, conforme parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/1993*[3].

*Acórdão: (...)*

*1.6.1. dar ciência à (...) de que foram verificadas as seguintes impropriedades no 4º Termo Aditivo ao Contrato nº (...):*

*1.6.1.1. ausência de parecer jurídico prévio sobre a regularidade de aditivos contratuais, o que afronta o disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993.*[4]

Complementarmente, na senda doutrinária, de acordo com o magistério de José Anacleto Abduch Santos, um dos procedimentos essenciais para a formalização de alterações contratuais, pela via do Termo Aditivo, é exatamente a “... *submissão do processo de alteração contratual à assessoria jurídica do órgão ou entidade para cumprimento do dever previsto no artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93*”.<sup>1</sup>

De modo convergente, assim leciona Joel de Menezes NIEBUHR<sup>2</sup>:

*Com base nas justificativas e diante da manifestação da empresa contratada, o órgão ou entidade contratante deve confeccionar minuta de termo aditivo, que deve ser previamente submetida e aprovada pela assessoria jurídica, na forma do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.*

*Aprovado o termo aditivo pela consultoria jurídica, ele deve ser firmado pelas partes e publicado na Imprensa Oficial, o que é condição para a sua eficácia, em atenção ao parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93.*

Diante do exposto, é possível concluir que os Termos Aditivos/aditamentos aos contratos administrativos deverão ser objeto de análise e aprovação por parte da Assessoria Jurídica do Órgão/Entidade Contratante. Isto porque, conforme restou evidenciado, a sua formalização, ainda que indiretamente, gera uma nova minuta

---

<sup>1</sup> SANTOS, José Anacleto Abduch. Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 163.

<sup>2</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 991.



contratual, cujo teor deverá ser objeto de Parecer Jurídico, em obediência ao que dispõe o parágrafo único, do art. 38, da Lei 8.666/93.

Compulsando-se os termos da presente minuta, o objeto encontra fundamento nas hipóteses de alteração contratual previstas na Lei nº 8666/93, e demais cláusulas balizam os exatos fundamentos da referida normativa, o que de fato, consubstancia a legalidade do instrumento. Portanto, outra decisão não há senão a aprovação da minuta do termo aditivo pra revisão da Ata de Registro de Preços e do Contrato que dela decorre.

### **DO REEQUILIBRIO ECONOMICO FINANCEIRO**

A questão afeta ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo está previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com supedâneo no inciso XXI, do art 37:

*Art. 37. 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 indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.*

Abstrai-se do requerido dispositivo que o equilíbrio da equação econômico-financeiro é considerado elemento essencial do contrato administrativo, por ser mecanismo apto a manter as condições efetivas da proposta, constitucionalmente garantido ao particular contratado quando ocorrer risco de prejuízo por eventos futuros, incertos e excepcionais. Portanto trata-se de uma característica essencial do contrato administrativo reconhecida pela Constituição no art, 37, inciso XXI (“mantidas as condições efetivas da proposta”), não podendo ser elidida quando o caso atender ao exigido pela lei.

A possibilidade de revisão do contrato também está prevista na Lei de Licitações e Contratos, vejamos:

*Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*  
*II - por acordo das partes:*  
*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*



**ESTADO DO PARÁ**  
**MUNICÍPIO DE MARITUBA**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

*manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.*

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o **EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO INICIAL**. (grifo nosso)

No tocante a revisão da Ata de Registro de Preço, também há a seguinte previsão normativa (vide art. 17 do Decreto 7.892/13):

*“Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea “d” do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993”.*

No que pertine ao tema, interessante colacionar ensinamentos proferidos por ilustres doutrinadores. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>3</sup> assim assevera:

*“... o equilíbrio econômico financeiro 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 corresponderá”.*

No mesmo diapasão Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup> menciona:

*O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou ainda equação financeira do contrato administrativo é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto do ajuste. Essa relação encargo-remuneração deve ser mantida durante toda a execução do contrato, a fim de que o contratado não venha a sofrer indevida redução nos lucros normais do empreendimento.*

Acerca da mesma matéria, Marçal Justen Filho<sup>5</sup> registra:

*Uma vez verificado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, o particular deve provocar a Administração para adoção das providências adequadas. Inexiste discricionariedade (...) Deverá examinar-se a situação originária (à época da apresentação das propostas e a posterior. Verificar-se-á se a relação original entre*

---

<sup>3</sup>Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, p.347

<sup>4</sup>Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, p. 209.

<sup>5</sup>Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, Dialética, São Paulo, 2000, p. 551 e 556.



**ESTADO DO PARÁ**  
**MUNICÍPIO DE MARITUBA**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

*encargos e remuneração foi afetada. Em caso positivo, deverá alterar-se a remuneração do contratado proporcionalmente à modificação dos encargos.”*

*(...)*

*“Existe direito do contratado de exigir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se e quando viera a ser rompido. Se os encargos forem ampliados quantitativamente ou tornados mais onerosos qualitativamente, a situação inicial estará modificada. (...) Significa que a administração tem o dever de ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente à majoração dos encargos verificada. Devendo-se restaurar a situação originária, de molde que o particular não arque com encargos mais onerosos e perceba a remuneração originalmente prevista. Ampliado os encargos, deve-se ampliar proporcionalmente a remuneração. A regra foi expressamente consagrada no art. 58, § 2º, a propósito de modificação unilateral do contrato, mas se aplica a qualquer evento que afete a equação econômico-financeira.*

Registra-se, igualmente, julgado do Tribunal de Contas da União quanto à matéria afeta ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

*“Equilíbrio econômico-financeiro. Contrato. Teoria da Imprevisão. Alteração Contratual. A ocorrência de variáveis que tornam excessivamente onerosos os encargos do contratado, quando claramente demonstradas, autorizam a alteração do contrato, visando ao restabelecimento inicial do equilíbrio econômico financeiro, com fundamento na teoria da imprevisão, acolhida pelo Decreto-Lei 2.300/86 e pela atual Lei n.º 8.666/93. (TCU, TC-500.125/92-9, Min. Bento José Bugarin, 27/10/94, BDA n.º 12/96, Dez/96, p. 834).”*

O Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido em inúmeras decisões o direito ao contratado de receber justa remuneração pelos serviços prestados para a Administração Pública, garantindo desta forma, o equilíbrio econômico-financeiro, *in verbis*:

*CONTRATO ADMINISTRATIVO. EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO VÍNCULO. DESVALORIZAÇÃO DO REAL. JANEIRO DE 1999. ALTERAÇÃO DE CLÁUSULA REFERENTE AO PREÇO. APLICAÇÃO DA TEORIA DA IMPREVISÃO E FATO DO PRÍNCIPE. 1. A novel cultura acerca do contrato administrativo encarta, como nuclear no regime do vínculo, a proteção do equilíbrio econômico-financeiro do negócio jurídico de direito público, assertiva que se infere do disposto na legislação infralegal específica (arts. 57, § 1º, 58, §§ 1º e 2º, 65, II, d, 88 § 5º e 6º, da Lei 8.666/93. Deveras, a Constituição Federal ao insculpir os princípios intransponíveis do art. 37 que iluminam a atividade da administração à luz da cláusula mater da moralidade, torna clara a necessidade de manter-se esse equilíbrio, ao realçar as” condições efetivas da proposta”. 2. O episódio ocorrido em janeiro de 1999, consubstanciado na súbita desvalorização da moeda nacional (real) frente ao dólar norte-americano, configurou causa excepcional de mutabilidade dos contratos administrativos, com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das partes. 3. Rompimento abrupto da equação econômico-financeira do contrato. Impossibilidade de início da execução com a prevenção de danos maiores. (adimpossibiamemotenetur). 4. Prevendo a lei a possibilidade de suspensão do cumprimento do contrato pela verificação da exceptio non adimpletcontractus imputável a administração, a fortiori, implica admitir sustar-se o “início da execução”, quando desde logo verificável a incidência da “imprevisão” ocorrente no interregno em que a administração postergou os trabalhos. Sanção injustamente aplicável ao contratado, removida pelo*



**ESTADO DO PARÁ**  
**MUNICÍPIO DE MARITUBA**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

*providimento do recurso. 5. Recurso Ordinário provido. (STJ – ROMS nº 15154  
UF: PE - 1º Turma - Data da decisão: 19/11/2002 - Min. Relator Luiz Fux)*

O equilíbrio econômico-financeiro é a relação que se estabelece entre o conjunto de encargos impostos ao particular (entrega, recebimento provisório, recebimento definitivo, tecnologia, pessoal, frete, encargos fiscais, etc.) e a remuneração pelo objeto contratado, devendo ser mantido durante toda a execução contratual, o lucro ou perda definido pelo licitante, quando da apresentação de sua proposta na licitação.

Importante esclarecer que, para que exista o direito ao restabelecimento do referido equilíbrio, faz-se necessário que ocorra algum fato, posterior à proposta, que venha a agravar qualquer uma das partes contratantes, nos exatos termos do art. 65 da Lei de licitações e Contratos. Tal fato é comprovado pelo Boletim do Leite do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – ESALQ/USP.

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da relação inicialmente pactuada é um direito das partes, uma vez que, sempre quando os encargos do contratado forem ampliados ou diminuídos a situação original constante na proposta estará modificada, cabendo o restabelecimento do contrato por meio de aditamento.

Nesse sentido, facilmente se vislumbra, no caso em análise, pelos documentos acostados no processo, os requisitos condutores do reequilíbrio financeiro pleiteado pela Contratada.

Com efeito, das hipóteses elencadas do permissivo legal em cotejo com a documentação comprobatória dos autos, temos que os fatos se amoldam à Teoria da Imprevisão.

Assim sendo, não restam óbices quanto ao aditamento do contrato administrativo em epígrafe de modo a manter o interesse público na figura da continuidade do fornecimento dos combustíveis para manutenção dos serviços essenciais aos munícipes.

No entanto, segundo orientações do Setor de Técnico da SEMED, a tabela apresentada pela Contratada não condiz com a veracidade das margens inicialmente pactuadas. Explico.

O custo do produto era, à época da licitação, R\$8,80 (NF. 001.124), por outro lado, o preço arrematado na licitação foi de R\$11,00 para o leite fortificado que compõe o kit alimentação dos alunados, o qual totaliza, dentre os itens que o compõe, R\$ 61,10. Assim, há fácil conclusão de que a margem sugerida pela Contratada de R\$ 14,05 para o





**ESTADO DO PARÁ**  
**MUNICÍPIO DE MARITUBA**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

leite fortificado e consequentemente R\$ 64,05 para o valor do kit alimentação, é superior à inicialmente pactuada. Pois, a margem inicialmente pactuada, pelo que se comprovada, era de 20% (vinte por cento). Aplicando a mesma margem como assevera a norma vigente, alcançamos à importância de R\$ 13,86 para o produto leite fortificado que compõe o item 01, o que resulta no montante de R\$ 63,96 o valor do kit alimentação. Os valores sugeridos pelo Contratado não refletem a realidade.

Posto isso, há previsão legal e fundamentação fática que justifique a presente pretensão, desde que condicionado ao fato do necessário ajuste na planilha de custos apresentada para adequação do valor final pretendido em consonância com a margem inicialmente pactuada.

### **III – DA CONCLUSÃO**

Portanto, ante as considerações supramencionadas, esta Assessoria Jurídica **ENTENDE, CONCLUI e OPINA** pela possibilidade de concessão do reequilíbrio econômico financeiro do CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 06.01.001/2021 – SEMED e da ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 017/2021 - SEMED, firmado com a empresa F R RODRIGUES MARTINS COMERCIO DE ALIMENTOS EIRELI - EPP, **condicionada** à aceitação pela Requerente do ajuste à planilha apresentada quanto ao valor pedido para adequação à fidelidade das margens inicialmente pactuadas.

No mais, a minuta do termo aditivo encontra-se dentro dos ditames da lei nº 8.666/93, não ensejando motivos para sua reprovação.

S.M.J., este é o meu parecer,

À douta consideração superior,

Marituba/PA, 24 de junho de 2021.

**WAGNER VIEIRA**  
Assessor Jurídico Municipal