

**Processo:** 1120126  
**Natureza:** CONSULTA  
**Consulente:** Fernando Rolla  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de São Domingos do Prata  
**RELATOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

**TRIBUNAL PLENO – 21/6/2023**

CONSULTA. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ÓRGÃO GERENCIADOR. MUNICÍPIO. ART. 86, § 3º, DA LEI Nº 14.133/21. NORMA ESPECÍFICA. APLICAÇÃO À ESFERA FEDERAL. AUTONOMIA FEDERATIVA. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PRAZO. REAJUSTE. ÍNDICE DE PREÇOS. REPACTUAÇÃO. MÃO-DE-OBRA. REVISÃO. FATO DO PRÍNCIPE. DEMONSTRAÇÃO ANALÍTICA.

1. O § 3º do art. 86 da Lei nº 14.133/21 dispõe sobre norma específica, aplicável apenas à Administração Pública federal, cabendo ao Estado de Minas Gerais, em âmbito regional, e aos municípios mineiros, no âmbito local, regulamentar, com fundamento no art. 78, § 1º, da mesma Lei, os procedimentos auxiliares, entre os quais se insere o sistema de registro de preços, oportunidade em que poderá dispor acerca da possibilidade ou não de adesão a atas de registro de preços municipais, além das distritais, estaduais e federais, inclusive dos consórcios públicos criados nessas esferas.

2. Na prorrogação do prazo de vigência de Ata de Registro de Preços (ARP), decorrido um ano de sua assinatura, nos moldes autorizados pelo art. 84 da Lei nº 14.133/21, é possível o reajuste ou a repactuação dos preços, conforme seja a mão-de-obra fator preponderante ou não, a fim de preservar a equação econômico-financeira da relação jurídica, em face da variação ordinária de custos.

3. Para o reajuste, é aplicado o índice de variação de preços apropriado, automaticamente, após 12 (doze) meses contados da apresentação do orçamento ou da proposta, nos termos do § 3º do art. 92 da Lei nº 14.133/21.

4. Para a repactuação, o interregno mínimo é de um ano, contado da apresentação da proposta (art. 92, § 3º), e a variação nos custos deve ser analiticamente demonstrada, com data vinculada à apresentação da proposta, para os custos do mercado, e ao acordo, convenção coletiva ou dissídio coletivo, para os custos de mão-de-obra (art. 135, I e II, e § 3º).

5. Não há prazo mínimo de vigência contratual ou da ARP para a incidência da revisão derivada da ocorrência de fato do príncipe. O que determinará a sua incidência é a prática de ato estatal de caráter geral que afete a equação econômico-financeira do contrato, em qualquer momento após a oferta da proposta ou do orçamento, desde que a variação seja demonstrada analiticamente, para mais ou para menos.

**PARECER**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no §1º do art. 210-B do RITCEMG;

II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

- a) o § 3º do art. 86 da Lei nº 14.133/21 dispõe sobre norma específica, aplicável apenas à Administração Pública federal, cabendo ao Estado de Minas Gerais, em âmbito regional, e aos municípios mineiros, no âmbito local, regulamentar, com fundamento no art. 78, § 1º, da mesma Lei, os procedimentos auxiliares, entre os quais se insere o sistema de registro de preços, oportunidade em que poderá dispor acerca da possibilidade ou não de adesão a atas de registro de preços municipais, além das distritais, estaduais e federais, inclusive dos consórcios públicos criados nessas esferas;
- b) na prorrogação do prazo de vigência de Ata de Registro de Preços (ARP), decorrido um ano de sua assinatura, nos moldes autorizados pelo art. 84 da Lei nº 14.133/21, é possível o reajuste ou a repactuação dos preços, conforme seja a mão-de-obra fator preponderante ou não, a fim de preservar a equação econômico-financeira da relação jurídica, em face da variação ordinária de custos;
- c) para o reajuste, é aplicado o índice de variação de preços apropriado, automaticamente, após 12 (doze) meses contados da apresentação do orçamento ou da proposta, nos termos do § 3º do art. 92 da Lei nº 14.133/21;
- d) para a repactuação, o interregno mínimo é de um ano, contado da apresentação da proposta (art. 92, § 3º), e a variação nos custos deve ser analiticamente demonstrada, com data vinculada à apresentação da proposta, para os custos do mercado, e ao acordo, convenção coletiva ou dissídio coletivo, para os custos de mão-de-obra (art. 135, I e II, e § 3º);
- e) não há prazo mínimo de vigência contratual ou da ARP para a incidência da revisão derivada da ocorrência de fato do príncipe. O que determinará a sua incidência é a prática de ato estatal de caráter geral que afete a equação econômico-financeira do contrato, em qualquer momento após a oferta da proposta ou do orçamento, desde que a variação seja demonstrada analiticamente, para mais ou para menos.

III) determinar que sejam cumpridas as disposições do art. 210-D da Resolução nº 12/08.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 21 de junho de 2023.

GILBERTO DINIZ  
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 8/3/2023**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Fernando Rolla, prefeito do Município de São Domingos do Prata e presidente da Associação dos Municípios do Médio Piracicaba (AMEPI), nos seguintes termos (peça nº 4):

- No art. 86, § 3º, da Lei 14133/2021, há supressão da entidade gerenciadora municipal. Há vedação implícita à adesão de ata de registro de preços gerida por órgão ou entidade municipal, e, também, de consórcios públicos intermunicipais?
- Na prorrogação do prazo da ata de registro de preços, após 1 ano (art. 84 da Lei 14133/2021), poderá haver reajuste e ou repactuação dos preços?
- Nas atas de registros de preços, poderá ocorrer reequilíbrio econômico-financeiro (princípio príncipe) a partir da sua data de contratação?

No documento complementar constante na peça nº 3, o consulente apresenta detalhamento da dúvida suscitada:

1) De acordo com o artigo 86, § 3º, da Lei 14133/2021 (Nova Lei de Licitações), há a possibilidade de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal aderirem como “carona”, quando a ata de registro de preços for gerida por órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital. No texto legal há supressão da entidade gerenciadora municipal.

CONSULTA/PERGUNTA: Podemos indicar a existência de vedação implícita à adesão de ata de registro de preços gerida por órgão ou entidade municipal, e, também, de consórcios públicos intermunicipais?

2) De acordo com art. 84 da Lei 14133/2021 (Nova Lei de Licitações) o prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso E em seu Parágrafo único estabelece que o contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

CONSULTAS/PERGUNTAS: Na prorrogação do prazo da ata de registro de preços, após 1 ano, poderá haver reajuste e ou repactuação dos preços? Nas atas de registros de preços, poderá ocorrer reequilíbrio econômico-financeiro (princípio príncipe) a partir da sua data de contratação?

Em 28/06/22, a consulta foi distribuída à minha relatoria (peça nº 5).

Os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, a qual, em 20/07/22, emitiu seu relatório técnico (peça nº 7), nos termos do art. 210-B, §2º, do Regimento Interno, informando que tramita perante esta Corte a Consulta nº 1.102.289, que questiona, entre outros temas, sobre a possibilidade de adesão à ata de registro de preços municipal. Ao final, concluiu que esta Corte não enfrentou, direta e objetivamente, questionamentos nos exatos termos suscitados pelo consulente.

Por sua vez, com fundamento no *caput* do art. 210-C do Regimento Interno, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM), em 1º/08/22, procedeu à análise das indagações e apresentou a seguinte conclusão (peça nº 9):

Esta unidade técnica, a título de conclusão, apresenta as seguintes respostas aos questionamentos que foram realizados pelo Sr. Fernando Rolla, Prefeito Municipal de São Domingos do Prata:

1) Podemos indicar a existência de vedação implícita à adesão de ata de registro de preços gerida por órgão ou entidade municipal, e, também, de consórcios públicos intermunicipais? Não. Não há que se falar em vedação implícita à adesão à ata de registro de preços gerida por órgão ou entidade municipal, na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), haja vista que não compete à União legislar sobre normas específicas de licitação e contratação dos demais entes federados. Portanto, em observância à autonomia legislativa dos entes federados, decorrente do princípio federativo, tem-se que compete ao Município dispor sobre a regulamentação pertinente ao registro de preço em sua esfera.

2) Na prorrogação do prazo da ata de registro de preços, após 1 ano, poderá haver reajuste e ou repactuação dos preços? Nas atas de registros de preços, poderá ocorrer reequilíbrio econômico-financeiro (princípio príncipe) a partir da sua data de contratação? Sim. É permitida a incidência do reajuste e da repactuação nos preços registrados quando a vigência da ata ultrapassar 12 meses (art. 82 da Lei 14.133/2021), devendo tal incidência estar prevista no edital de licitação. No mesmo sentido, em observância à norma constitucional contida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que assegura a manutenção das condições efetivas das propostas, poderá haver o reequilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso, a partir da data de contratação.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### Admissibilidade

Em sede de admissibilidade, verifica-se que o consulente é parte legítima, prevista no art. 210, I, do Regimento Interno, que sua dúvida se refere à matéria de competência do Tribunal, indicada em tese e com a devida precisão, atendendo, portanto, aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do §1º do art. 210-B, também do Regimento Interno.

Outrossim, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência indicou em seu relatório que tramita perante esta Corte a Consulta nº 1.102.289, que, entre outros, apresenta o seguinte questionamento:

3) É possível adesão à ata de registro de preços (carona) de um município em licitação para registro de preços gerenciada por outro município ou somente é possível dos municípios em relação as do Estado, Distrito Federal e União?

Embora tal dúvida seja semelhante à primeira indagação formulada na presente consulta, relevante notar que não são idênticas, na medida em que aquela pergunta especifica a possibilidade de um município aderir à Ata de Registro de Preços (ARP) gerenciada por outro município, enquanto esta veicula questionamento em geral, em que qualquer ente federativo poderia estar interessado na adesão à ARP gerenciada por município. Ainda, esta acrescenta os consórcios públicos intermunicipais entre os possíveis gerenciadores de ARP.

Ou seja, conquanto haja estreita relação entre elas, as consultas apresentam elementos que podem interferir na solução da dúvida, o que justifica que sejam ambas examinadas pelo Tribunal.

Além disso, em consulta ao SGAP, observa-se que a Consulta nº 1.102.289 ainda não foi respondida, sendo que a deliberação iniciada na sessão do Tribunal Pleno do dia 26/10/22 encontra-se suspensa em virtude de pedido de vista (peça nº 20 da Consulta nº 1.102.289).

Nessas circunstâncias, considero satisfeita a exigência do inciso V do §1º do art. 210-B do Regimento Interno.

Assim, observadas as disposições regimentais aplicáveis à espécie, conheço da consulta.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço, senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Admito.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Eu também admito.

FICA ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

#### **Mérito**

Por meio da presente consulta, o consultante apresenta questionamentos acerca da possibilidade de adesão a ARPs gerenciadas por municípios e consórcios públicos intermunicipais, bem como sobre a incidência das diferentes modalidades de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro ao longo da vigência da ARP.

Para respondê-los, a presente análise será dividida nos dois itens a seguir, que estruturam as dúvidas suscitadas.

#### **I) Há vedação implícita à adesão à ARP gerenciada por órgão ou entidade municipal ou por consórcio público intermunicipal?**

Diferentemente do que se observa na Lei nº 8.666/93, a Lei nº 14.133/21 traz expressa previsão da adesão à ARP, ou “carona”, permitindo que órgãos e entidades que não participaram da fase preparatória da licitação destinada a registro de preços valham-se dos termos da ata dela decorrente, durante seu período de vigência, para realizar a contratação de que necessita.

A prerrogativa, que vem introduzida no §2º do art. 86, sofre restrições de caráter territorial nos §§3º e 8º do mesmo dispositivo, *in verbis*:

§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

[...]

§ 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

A partir da literalidade do texto legal, há quem venha interpretando, com fundamento no §3º, que a adesão é possível aos órgãos e entidades de todas as esferas federativas, desde que o órgão gerenciador não seja municipal e, sob a ótica do §8º, que os órgãos e entidades da Administração federal somente pode aderir a atas também originadas no âmbito federal.

Todavia, na mesma linha defendida no relatório da Unidade Técnica (peça nº 9), não é essa a inteligência que faço das disposições contidas nos §§3º e 8º do art. 86 da Lei nº 14.133/21, por entendê-la atentatória ao pacto federativo que estrutura o Estado brasileiro, tal qual definido na Constituição da República.

Essa interpretação, em minha ótica, é incompatível com a autonomia e a independência dos entes federativos que orientam a organização político-administrativa, consideradas genericamente, segundo o *caput* do art. 18, bem como com a distribuição de competência legislativa fixada no inciso XXVII do art. 22, que confere à União, em matéria licitatória, a atribuição para edição apenas de normas gerais em relação aos Estados, Distrito Federal e municípios, remetendo as disposições específicas para a legislação local.

Sob o mesmo argumento de inobservância da autonomia municipal, foi proposto o Projeto de Lei nº 2.228/22 perante a Câmara dos Deputados, com o objetivo de alterar a Lei nº 14.133/21, para autorizar os municípios a aderirem a ARPs municipais, conforme consta da sua justificativa:

Dito isso, e considerando a autonomia de que dispõe todos os entes federativos, e levando-se em conta que a presença da autonomia exige atuação fundamentada na cooperação e não na subordinação, parece-nos que a possibilidade de os municípios aderir a atas de outros municípios é uma decorrência lógica dos princípios constitucionais da autonomia e da igualdade federativas estabelecidos na Constituição Federal.<sup>1</sup>

Nessa situação, a garantia da supremacia material e formal da Constituição demanda a aplicação do método hermenêutico da interpretação conforme, com o objetivo de conferir à lei o sentido adequado e compatível com as normas constitucionais vigentes.

No caso em tela, a interpretação literal e abrangente do §3º do art. 86, que inviabiliza a adesão a ARP gerenciadas por municípios por quaisquer órgãos ou entidades, independentemente da esfera, não apresenta consonância com os arts. 18, *caput*, e 22, XXVII, da Constituição da República, mas é possível compatibilizá-lo com tais dispositivos quando se aplica a interpretação conforme, para entender que o §3º, assim como o §8º, não são normas gerais, aplicáveis aos estados, Distrito Federal e municípios, mas sim normas específicas, que disciplinam a atuação somente da Administração direta e indireta da União.

Acerca do tema, manifestei-me durante a deliberação da Consulta nº 1.102.289, atualmente suspensa em virtude de pedido de vista, com os argumentos que ora reitero e, para tanto, aqui reproduzo:

---

<sup>1</sup> Projeto de Lei nº 2.228/22. Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2203529&filename=A vulso%20PL%202228/2022](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2203529&filename=A vulso%20PL%202228/2022) Acesso em 13/01/23.

No que concerne ao item 3, compreendo, na linha de várias manifestações doutrinárias e do estudo técnico constante na peça nº 13, que a vedação injustificada e *a priori* de adesão a atas de registro de preços de órgãos ou entidades gerenciadoras municipais não é compatível com o sistema constitucional instituído, notadamente no que concerne ao modelo de Federação que confere autonomia e igualdade aos estados e municípios.

A interpretação do § 3º do art. 86 da Lei nº 14.133/21 deve estar em conformidade com o princípio federativo previsto no texto constitucional, de tal sorte que **não se vislumbra nesse dispositivo uma norma de caráter geral**, aplicável em todas as esferas federativas por força do inciso XXVII do art. 22 da Constituição, **mas uma norma específica, que, por consequência, somente deve ser aplicada no âmbito da Administração federal**. Em outras palavras, deve ser mantida a competência complementar dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios a fim de que possam regulamentar a matéria autonomamente, nos termos do inciso I do art. 30, também da Carta Constitucional.

Por esse motivo, ao questionamento posto no item 3, respondo ao consulente no seguinte sentido: “3. Compete ao Estado de Minas Gerais, em âmbito regional, e aos municípios mineiros, no âmbito local, regulamentar, com fundamento no art. 78, §1º, da Lei nº 14.133/21, os procedimentos auxiliares, entre os quais se insere o sistema de registro de preços, oportunidade em que poderá dispor acerca da possibilidade ou não de adesão a atas de registro de preços municipais, além das distritais, estaduais e federais, na medida em que a previsão do § 3º do art. 86 veicula norma específica aplicável apenas à Administração Pública federal.”

Diante dessas constatações, entendo que cabe a cada ente federativo, inclusive os municípios, no exercício da competência prevista no art. 78, §1º, da Lei nº 14.133/21, regulamentar o procedimento de registro de preços e, nessa ocasião, prever a possibilidade ou não de adesão a ARPs municipais, com exceção da União, cujas normas específicas a ela aplicáveis (art. 86, §§3º e 8º) já vedou tal permissão.

O mesmo raciocínio há de ser aproveitado quando as ARPs sejam gerenciadas por consórcios públicos intermunicipais, uma vez que, se são compostos apenas por municípios, seus atos terão a mesma hierarquia, além do fato de que, quando adotada a personalidade jurídica de direito público, integrarão a Administração indireta de cada um dos seus componentes.

Com efeito, a partir da interpretação realizada conforme a Constituição, respondo ao consulente no sentido de que o §3º do art. 86 da Lei nº 14.133/21 dispõe sobre norma específica, aplicável apenas à Administração Pública federal, cabendo ao Estado de Minas Gerais, em âmbito regional, e aos municípios mineiros, no âmbito local, regulamentar, com fundamento no art. 78, §1º, da mesma Lei, os procedimentos auxiliares, entre os quais se insere o sistema de registro de preços, oportunidade em que poderá dispor acerca da possibilidade ou não de adesão a atas de registro de preços municipais, além das distritais, estaduais e federais, inclusive dos consórcios públicos criados nessas esferas.

**II) Na prorrogação do prazo da ARP, após um ano, é possível haver reajuste ou repactuação de preços? Nas ARPs, é possível haver reequilíbrio econômico-financeiro por fato do príncipe, a partir da data da contratação?**

Neste item, há dois questionamentos diferentes, mas que merecem ser analisados conjuntamente, para estabelecer a distinção, a aplicabilidade e o regime jurídico dos instrumentos disponíveis para a manutenção da equação econômico-financeira nos contratos e, por premissa, nas ARPs.

De início, é válido destacar que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é uma decorrência necessária da previsão do inciso XXI do art. 37 da Constituição, segundo o qual, “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações

serão contratados mediante processo de licitação pública [...], com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, *mantidas as condições efetivas da proposta [...]*”.

Nessa perspectiva constitucional, a legislação prevê mecanismos para manter “as condições efetivas da proposta”, inclusive nos aspectos econômicos, como consectário do princípio da isonomia e da vedação do enriquecimento ilícito.

Os instrumentos citados pelo consulente são, exatamente, esses mecanismos previstos em lei para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, cada um adequado a determinada situação de quebra da equivalência.

Na Lei nº 14.133/21, a sua previsão é encontrada em diversas passagens, destacando-se as seguintes:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

LVIII - reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais;

LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra;

[...]

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

[...]

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

[...]

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

[...]

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

[...]

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do

orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.

[...]

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.

[...]

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:

I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;

II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

[...]

§ 3º A repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

§ 4º A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços.

§ 5º Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação.

§ 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.

Para a resumida delimitação dos mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro, valho-me da didática lição de Justen Filho, reproduzida abaixo:

#### **34) Os instrumentos para a recomposição da equação econômico-financeira**

A Lei 14.133/2021 contemplou diversos instrumentos aptos a recompor o eventual desequilíbrio contratual, a saber:

- a) a revisão (realinhamento) de preços;
- b) o reajustamento de preços;
- c) a repactuação de preços e
- d) a atualização monetária.

#### **35) Revisão de preços**

Reserva-se a expressão “revisão” de preços para os casos em que a modificação decorre de evento imprevisível, de cunho anômalo, que não é refletido nos índices de variação de preços.

[...]

A revisão de preços é uma solução adequada nas hipóteses em que as modificações não decorrem de circunstâncias meramente inflacionárias.

[...]

#### **Orientação normativa 22/2009 da AGU**

“O reequilíbrio econômico-financeiro pode ser concedido a qualquer tempo, independentemente de previsão contratual, desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra *d* do inc. II do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993”.

#### **36) O reajustamento de preços**

[...] O reajustamento de preços consiste na alteração do valor monetário em contrato administrativo, em virtude e na medida da variação de índices de preços que refletem os custos necessários à execução da prestação contratual, tomando em vista um período de doze meses.

[...]

O reajuste reflete a indexação do valor monetário contemplado no contrato a um índice de preços. Isso significa que a variação do referido índice produz efeito automático no tocante ao preço contratual, o que dispensa a necessidade de avaliação sobre a formação de custos do particular e as ocorrências efetivamente verificadas no mercado.

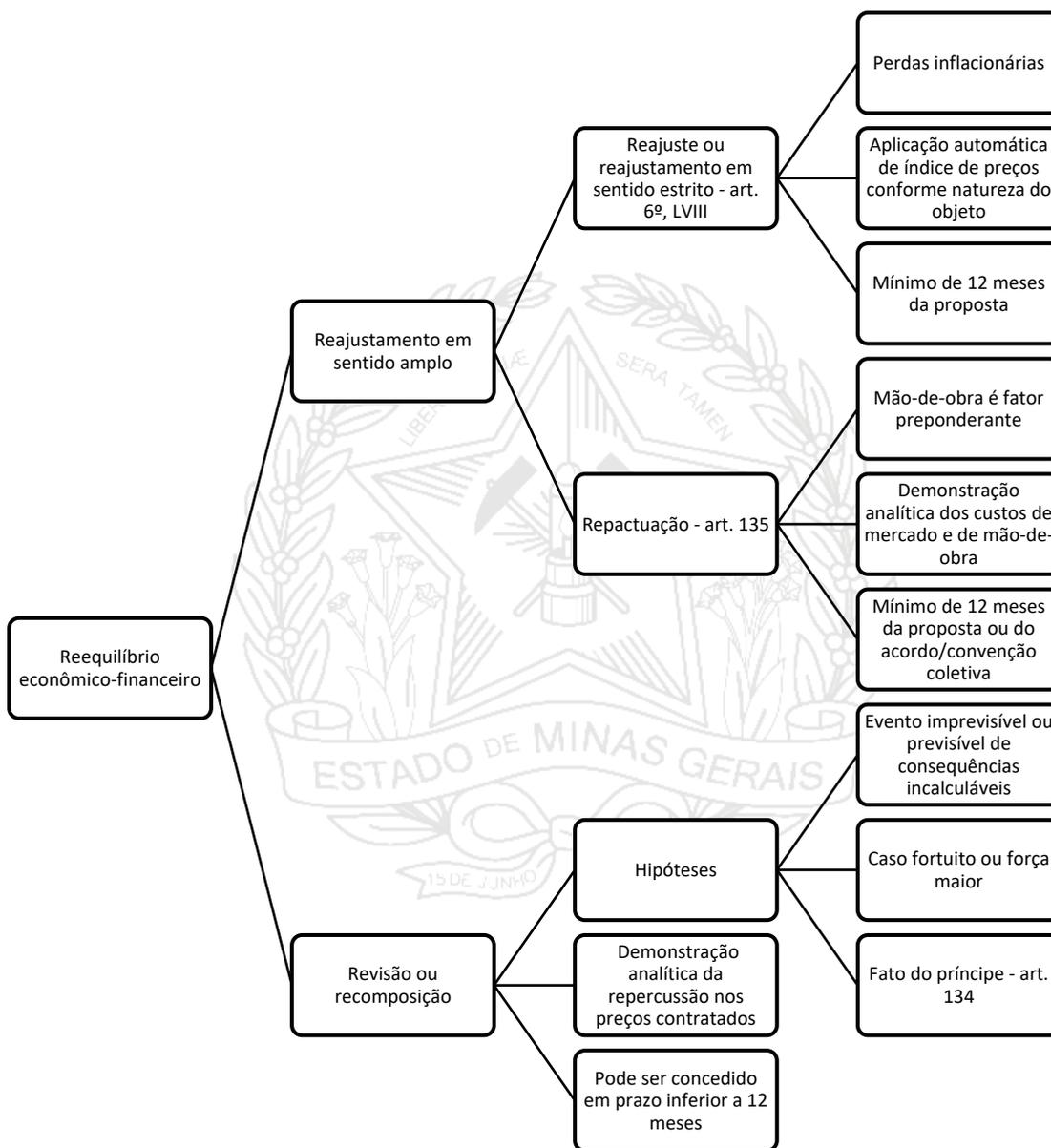
#### **37) A repactuação de preços**

A repactuação de preços é um processo destinado a avaliar as variações de custos, num período de doze meses, em contratos nos quais a mão de obra é fator preponderante. A figura se encontra disciplinada no art. 135, a cujos comentários se remete.

#### **38) Atualização monetária**

A atualização monetária corresponde à alteração do valor pecuniário devido ao particular, em virtude do atraso no pagamento tempestivo e calculado pela variação de índice geral de preços.<sup>2</sup>

Em modelo gráfico, tais definições e os principais elementos distintivos dos modelos legais de reequilíbrio econômico-financeiro podem ser assim representados:



Como bem pontuou a Unidade Técnica no relatório constante na peça nº 9, a regulamentação dos instrumentos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é pautada na execução dos contratos administrativos, o que, pelo raciocínio desenvolvido, também deve se aplicar às ARPs, que constituem “documento vinculativo e obrigacional, com característica de

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/21. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1395-1404.

compromisso para futura contratação” (art. 6º, XLVI), por meio do qual fixa-se, entre outros, o preço do objeto, que deverá vigor pelo prazo de um ano, prorrogável por igual período (art. 84).

Assim, a partir da indicação dos traços distintivos de cada instrumento, bem como das situações que provocam a sua incidência, verifica-se que, na prorrogação do prazo de vigência de ARP, decorrido um ano de sua assinatura, nos moldes autorizados pelo art. 84 da Lei nº 14.133/21, é possível o reajuste ou a repactuação dos preços, conforme seja a mão-de-obra fator preponderante ou não, a fim de preservar a equação econômico-financeira da relação jurídica, em face da variação ordinária de custos.

O interregno mínimo para a incidência do reajuste e da repactuação é o mesmo, ou seja, 12 (doze) meses, porém o termo inicial pode divergir em um e outro.

Para o reajuste, é aplicado o índice de variação de preços apropriado, automaticamente, **após 12 (doze) meses contados da apresentação do orçamento ou da proposta**, nos termos do §3º do art. 92 da Lei nº 14.133/21.

Para a repactuação, o interregno mínimo também é **um ano, contado da apresentação da proposta** (art. 92, §3º), e a variação nos custos deve ser analiticamente demonstrada, com **data vinculada à apresentação da proposta, para os custos do mercado, e ao acordo, convenção coletiva ou dissídio coletivo, para os custos de mão-de-obra** (art. 135, I e II, e §3º).

Com esses esclarecimentos, tem-se por respondida a indagação referente ao reajustamento em sentido estrito e à repactuação.

Resta, então, a dúvida acerca da aplicação do reequilíbrio econômico-financeiro por fato do príncipe. Sobre o tema, salutar, de início, estabelecer os contornos do que se considera fato do príncipe, o que faço invocando as palavras de Luciano Ferraz, *in verbis*:

A despeito da divergência que se colhe sobre a conceituação de fato do príncipe, o entendimento a que se adere compreende tratar-se de medida de ordem geral (adotada na condição de poder público), não relacionada diretamente com o contrato e com efeitos não restritos a ele, mas que repercutem na relação contratual, capazes de produzir desequilíbrio econômico-financeiro no contrato.

O fato do príncipe distingue-se do fato da administração, porque neste as alterações são adotadas pela Administração enquanto parte do contato, ao passo que o *factum principis* incide sobre a relação contratual por conta do exercício do poder de império (autoridade) do Estado que, como tal, acaba por praticar um ato que, reflexamente, repercute sobre o contrato.

[...]

Citem-se como exemplo típico de fato do príncipe a criação de um tributo que incida sobre insumos necessários ao cumprimento do contrato; ou, ainda, uma medida de ordem geral que dificulte a importação dos insumos; finalmente, uma medida governamental que proíba a livre circulação de produtos e pessoas.<sup>3</sup>

Como fato atribuível à Administração, no exercício do poder de império e desvinculado da condição de parte contratual, que afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o fato do príncipe autoriza a alteração do contrato por acordo entre as partes, nos termos do art. 124, II, *d*, da Lei nº 14.133/21, pelo mecanismo da revisão.

O art. 134 da mesma lei detalha a possibilidade de alteração dos preços contratados, após a data de apresentação das propostas, quando haja alteração do quadro legal, tributário e de encargos,

<sup>3</sup> FERRAZ, Luciano in DI PIETRO, Maria Sylvia (coord.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/21. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 203-204.

com repercussão nos valores estabelecidos, o que corresponde à revisão derivada de fato do príncipe.

Neste caso, é assente na doutrina que a alteração pode ocorrer em período inferior aos 12 (doze) meses da data da proposta, porém condicionada à demonstração analítica da efetiva repercussão econômico-financeira nos preços contratados.

Deste modo, esclarecendo a dúvida remanescente, observa-se que não há prazo mínimo de vigência contratual (ou da ARP) para que seja possível incidir a revisão. O que determinará a sua incidência é a prática de ato estatal de caráter geral que afete a equação econômico-financeira do contrato, **em qualquer momento após a oferta da proposta ou do orçamento, desde que a variação seja demonstrada analiticamente**, para mais ou para menos.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo aos questionamentos formulados pelo consulente, nos seguintes termos:

1. O §3º do art. 86 da Lei nº 14.133/21 dispõe sobre norma específica, aplicável apenas à Administração Pública federal, cabendo ao Estado de Minas Gerais, em âmbito regional, e aos municípios mineiros, no âmbito local, regulamentar, com fundamento no art. 78, §1º, da mesma Lei, os procedimentos auxiliares, entre os quais se insere o sistema de registro de preços, oportunidade em que poderá dispor acerca da possibilidade ou não de adesão a atas de registro de preços municipais, além das distritais, estaduais e federais, inclusive dos consórcios públicos criados nessas esferas.
2. Na prorrogação do prazo de vigência de ARP, decorrido um ano de sua assinatura, nos moldes autorizados pelo art. 84 da Lei nº 14.133/21, é possível o reajuste ou a repactuação dos preços, conforme seja a mão-de-obra fator preponderante ou não, a fim de preservar a equação econômico-financeira da relação jurídica, em face da variação ordinária de custos.
3. Para o reajuste, é aplicado o índice de variação de preços apropriado, automaticamente, após 12 (doze) meses contados da apresentação do orçamento ou da proposta, nos termos do §3º do art. 92 da Lei nº 14.133/21.
4. Para a repactuação, o interregno mínimo é de um ano, contado da apresentação da proposta (art. 92, §3º), e a variação nos custos deve ser analiticamente demonstrada, com data vinculada à apresentação da proposta, para os custos do mercado, e ao acordo, convenção coletiva ou dissídio coletivo, para os custos de mão-de-obra (art. 135, I e II, e §3º).
5. Não há prazo mínimo de vigência contratual ou da ARP para a incidência da revisão derivada da ocorrência de fato do príncipe. O que determinará a sua incidência é a prática de ato estatal de caráter geral que afete a equação econômico-financeira do contrato, **em qualquer momento após a oferta da proposta ou do orçamento, desde que a variação seja demonstrada analiticamente**, para mais ou para menos.

Cumram-se as disposições do art. 210-D do Regimento Interno.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo com o voto do Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também de acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

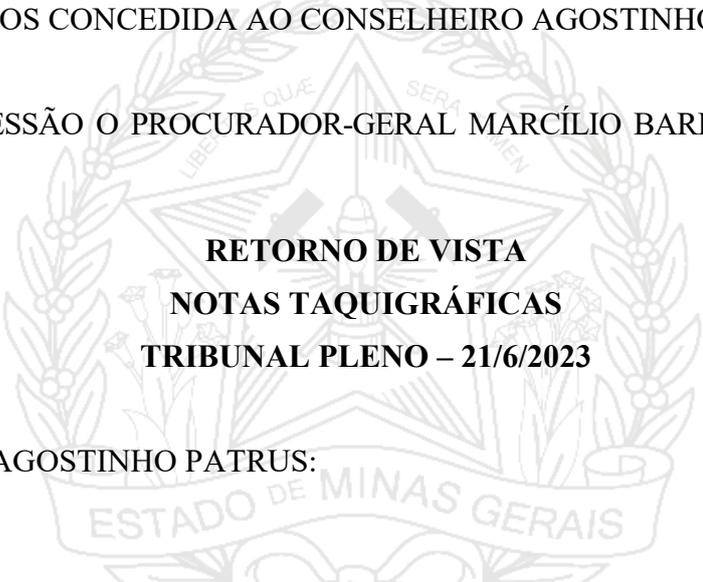
CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Peço vista, Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

VISTA DOS AUTOS CONCEDIDA AO CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)



**RETORNO DE VISTA**  
**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 21/6/2023**

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Fernando Rolla, chefe do poder executivo do Município de São Domingos do Prata, por meio da qual fez os seguintes questionamentos:

- No art. 86, § 3º, da Lei 14133/2021, há supressão da entidade gerenciadora municipal. Há vedação implícita à adesão de ata de registro de preços gerida por órgão ou entidade municipal, e, também, de consórcios públicos intermunicipais?
- Na prorrogação do prazo da ata de registro de preços, após 1 ano (art. 84 da Lei 14133/2021), poderá haver reajuste e ou repactuação dos preços?
- Nas atas de registros de preços, poderá ocorrer reequilíbrio econômico-financeiro (princípio príncipe) a partir da sua data de contratação?

A consulta foi apreciada na 3ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno em 8/3/2023, ocasião em que o relator, conselheiro Cláudio Couto Terrão, propôs fixação de prejulgamento de tese nos termos abaixo:

1. O §3º do art. 86 da Lei nº 14.133/21 dispõe sobre norma específica, aplicável apenas à Administração Pública federal, cabendo ao Estado de Minas Gerais, em âmbito regional, e aos municípios mineiros, no âmbito local, regulamentar, com fundamento no art. 78, §1º, da mesma Lei, os procedimentos auxiliares, entre os quais se insere o sistema de registro de preços, oportunidade em que poderá dispor acerca da possibilidade ou não de adesão a

atas de registro de preços municipais, além das distritais, estaduais e federais, inclusive dos consórcios públicos criados nessas esferas.

2. Na prorrogação do prazo de vigência de ARP, decorrido um ano de sua assinatura, nos moldes autorizados pelo art. 84 da Lei nº 14.133/21, é possível o reajuste ou a repactuação dos preços, conforme seja a mão-de-obra fator preponderante ou não, a fim de preservar a equação econômico-financeira da relação jurídica, em face da variação ordinária de custos.

3. Para o reajuste, é aplicado o índice de variação de preços apropriado, automaticamente, após 12 (doze) meses contados da apresentação do orçamento ou da proposta, nos termos do §3º do art. 92 da Lei nº 14.133/21.

4. Para a repactuação, o interregno mínimo é de um ano, contado da apresentação da proposta (art. 92, §3º), e a variação nos custos deve ser analiticamente demonstrada, com data vinculada à apresentação da proposta, para os custos do mercado, e ao acordo, convenção coletiva ou dissídio coletivo, para os custos de mão-de-obra (art. 135, I e II, e §3º).

5. Não há prazo mínimo de vigência contratual ou da ARP para a incidência da revisão derivada da ocorrência de fato do príncipe. O que determinará a sua incidência é a prática de ato estatal de caráter geral que afete a equação econômico-financeira do contrato, em qualquer momento após a oferta da proposta ou do orçamento, desde que a variação seja demonstrada analiticamente, para mais ou para menos.

No mérito, acompanharam o voto do relator os conselheiros Mauri Torres, José Alves Viana e Durval Ângelo.

Em seguida, pedi vista dos autos para melhor exame da matéria.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme ressaltado pelo relator, a consulta questiona, à luz da Lei n. 14.133/2021, quanto a possibilidade de adesão a atas de registro de preço gerenciadas por municípios e consórcios públicos intermunicipais, bem como a respeito da possibilidade de reajuste e/ou repactuação dos preços, em específico quanto ao reequilíbrio financeiro devido à fato do príncipe ocorrido posteriormente a contratação.

Após a devida análise pormenorizada da matéria e do parecer apresentado pelo Conselheiro Cláudio Terrão, que dissertou de forma extensa e profunda acerca do tema, e em conformidade com o entendimento fixado em sede da Consulta n. 1102289, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, apreciada na sessão plenária do dia 15/3/2023, acompanho o relator por seus próprios e jurídicos fundamentos

## III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, após a devida análise pormenorizada da matéria e do parecer apresentado pelo Conselheiro Cláudio Terrão, que dissertou de forma extensa e profunda acerca do tema, e em conformidade com o entendimento fixado em sede da Consulta n. 1102289, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, apreciada na sessão plenária do dia 15/3/2023, acompanho o relator por seus próprios e jurídicos fundamentos.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Eu também acompanho o voto do Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR TAMBÉM QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

\* \* \*

sb/fg

