



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE/
RS
CONSULTORIA (CONSU)

NOTA Nº 024/2025/CONSU/PFUFCSA/PGF/AGU

NUP: 23103.203812/2020-12

INTERESSADOS: UFCSPA - PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO (PROAD)

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

1. Trata-se de processo oriundo da UFCSPA que tem consulta acerca de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro apresentado pela empresa ADSERVI - ADMINISTRADORA DE SERVICOS LTDA, no âmbito do Contrato n. 22/2021 (Pregão Eletrônico n. 15/2020), alegando elevação significativa de custos referente ao insumo café fornecido para o posto de copeira.

2. Os parâmetros e as informações relevantes para a manifestação jurídica estão explícitos no Parecer Técnico nº 175/2025/DCF/PROPLAD do Departamento de Contabilidade e Finanças (SEI! 2323008) e na Nota Técnica nº 56/2025 (SEI! 2338785).

3. A matéria é prevista no art. 37, inc. XXI, da Constituição da República:

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, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

4. A Lei n. 8.666/93 - *aplicável ao caso por força do art. 190 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* - estabeleceu, entre as hipóteses que preveem a alteração contratual, dita possibilidade, ao prever em seu art. 65, inciso II, alínea “d”:

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 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.

5. Nesse contexto, não há dúvidas da previsão do instrumento de recomposição do equilíbrio econômico contratual que, segundo a Orientação Normativa n. 22 da Advocacia-Geral da União, *"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"*.

6. Entretanto, **para que seja caracterizado o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro, nos termos do art. 65, II, d, da Lei n. 8.666/93, é necessário que seja configurada uma das seguintes hipóteses:**

a) Fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da

execução do ajustado;

b) Força maior;

c) Caso fortuito;

d) Fato do príncipe.

7. Os requisitos citados acima devem ser observados para o restabelecimento da equação econômica inicial (encargo/remuneração), de modo que o fato, imprevisível ou previsível de consequências incalculáveis, deve ser superveniente à apresentação da proposta, estranho e inevitável à vontade das partes, e dificulte sobremaneira ou torne a execução do contrato insuportável, em razão do impacto econômico significativo à contratação.

8. Em outras palavras, o acontecimento gerador do desequilíbrio contratual deve decorrer de um fato posterior à formação da relação contratual que tenha como efeito um risco extraordinário, ou seja, atípico, não usual, não corriqueiro, anormal:

"A lei afirma, então, que, para ser extraordinário, basta que o acontecimento seja anormal. Do ponto de vista prático, essa "anormalidade" estará presente, como regra geral, se o acontecimento for infrequente e com significativo impacto econômico à contratação, isto é, o impacto econômico deve ser moderado ou alto".

(Ricardo Silveira Ribeiro. Terceirizações na administração pública e equilíbrio econômico dos contratos administrativos: repactuação, reajuste e revisão. Belo Horizonte: Fórum, 2016) (destacamos)

9. Nesse contexto, oportuno destacar que o termo *álea* tem origem no latim e significa risco ou sorte, de onde origina-se a expressão *alea iacta est* - "a sorte está lançada", portanto, trata-se de acontecimentos futuros que influem na economia do contrato, no entanto, apenas a álea extraordinária dá ensejo à aplicação da teoria da imprevisão para recomposição dos contratos administrativos, sendo caracterizada exatamente por sua imprevisibilidade.

10. Assim, a imprevisibilidade deve ser entendida como a *"impossibilidade de a parte contratual imaginar a ocorrência do fato à luz das informações disponíveis. É como se ela dissesse após a ocorrência do fato: "dados os conhecimentos disponíveis no momento da apresentação da proposta, eu nunca poderia ter imaginado que isso pudesse vir a ocorrer no futuro"*. (RIBEIRO, Ricardo Silveira. Terceirizações na administração pública e equilíbrio econômico dos contratos administrativos: repactuação, reajuste e revisão. Belo Horizonte: Fórum, 2016).

11. Não é demais lembrar que a mera elevação de preços, todavia, não configura, por si só, hipótese de reequilíbrio econômico-financeiro, mormente porque, como explicado anteriormente, variações de custos dentro dos parâmetros passíveis de previsão integram a álea econômica ordinária, que deve ser suportada pela contratada, cabendo tão somente o reajuste ou a repactuação. **A revisão dos preços ajustados exige a demonstração de que o evento superveniente, além de acarretar onerosidade excessiva, não poderia ser razoavelmente previsto.**

12. Essa questão deve ser compreendida sob a ótica da área técnica da Administração, que detém o conhecimento e expertise necessárias para concluir se, nessa seara, o fato é imprevisível ou previsível de consequências incalculáveis, configurando a álea extraordinária e extracontratual, que enseja a concessão do reequilíbrio ou, ao contrário, se se trata de fato evitável, previsível com consequências calculáveis e deve ser suportado pela empresa contratada, por se tratar de álea econômica ordinária, como, por exemplo, variações de faturamento inerentes a uma atividade econômica em seu início.

13. O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, entende que (REsp 1321614/SP, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Rel. p/ Acórdão Ministro Ricardo Villas Bôas, Terceira Turma, julgado em 16/12/2014, DJe 03/03/2015):

"A intervenção do Poder Judiciário nos contratos, à luz da teoria da imprevisão ou da teoria da onerosidade excessiva, **exige a demonstração de mudanças supervenientes das circunstâncias iniciais vigentes à época da realização do negócio**, oriundas de evento imprevisível (teoria da imprevisão) e de evento imprevisível e extraordinário (teoria da onerosidade excessiva), que comprometa o valor da prestação, demandando tutela jurisdicional específica". (grifamos)

14. Além disso, referido acórdão determinou que a eventual recomposição:

"deve estar lastreada em documentação que analise o seu custo global, conforme consignado no Acórdão 1.466/2013-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes. Entretanto, no caso de contratos que tenham por objeto principal a prestação de serviços, firmados em real e executados no exterior, a variação cambial severa e significativa poderá ser suficiente para fundamentar a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro, em relação, apenas, aos insumos humanos e materiais adquiridos na localidade de prestação dos serviços, constituindo em fato de consequências incalculáveis, desde que frustre a execução contratual, o que deve ser devidamente demonstrado pelo contratado no caso concreto. **Observe, entretanto, que o reequilíbrio não deve alcançar itens da planilha de custos do contrato precificados a partir de índices ou percentuais sobre**

outros itens da planilha de custo (a exemplo da taxa de administração) que incidam sobre os serviços executados e bens fornecidos no exterior". (grifamos)

15. Portanto, **como regra, a mera alegação de fatos não autoriza o pedido de recomposição contratual, salvo se efetivamente demonstrada a alteração dos custos fora da margem de flutuação do negócio**, resultando em onerosidade excessiva, para uma ou ambas as partes, aptas a obstar a execução contratual, **devidamente demonstrada no processo administrativo**.

16. **É necessário demonstrar que tal fato ocasiona graves consequências que repercutem no contrato, ou seja, comprovar que efetivamente a alegada variação causa prejuízos à execução do objeto**. Em outras palavras, **deve haver uma demonstração analítica, com o respectivo conjunto probatório, capaz de comprovar que o equilíbrio econômico- financeiro foi efetivamente rompido**.

17. Portanto, essas são as premissas que devem reger a análise acerca da possibilidade ou não da concessão do reequilíbrio econômico-financeiro postulado pela empresa, após eventual assinatura do contrato, o que deve ser feito à luz da legislação e da jurisprudência do TCU, **mediante a verificação da documentação constante dos autos**.

18. **No caso concreto**, a instrução processual observada, até o presente momento, e corroborada amplamente pelas análises técnicas produzidas pela UFCSPA - *Parecer Técnico nº 175/2025/DCF/PROPLAD do Departamento de Contabilidade e Finanças (SEI! 2323008) e na Nota Técnica nº 56/2025 (SEI! 2338785)* - atestam a ocorrência de fato gerador de desequilíbrio contratual, restando apenas a verificação das indagações sobre o marco temporal do início, de fato, da necessidade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

19. Alerta-se, todavia, para o entendimento existente no âmbito do TCU que poderá ensejar novas análises pela UFCSPA:

“Notas fiscais de fornecedores da contratada são insuficientes, por si sós, para caracterizar qualquer uma das hipóteses legais para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução ou, ainda, caso de força maior, caso fortuito ou fato de príncipe), **que deve estar demonstrada por meio da quantificação dos efeitos que extrapolaram as condições normais de execução e prejudicaram o equilíbrio global do contrato**.”
(Acórdão: 7249/2016 – Segunda Câmara)

20. Em prosseguimento, verifica-se que os questionamentos formulados podem ser respondidos de forma conjunta, porquanto atrelados à aplicação prática dos conceitos acima explicitados sobre o instituto da recomposição contratual. Senão vejamos.

21. Uma vez que a verificação positiva de reequilíbrio contratual **pressupõe a efetiva comprovação, precipuamente documental, da onerosidade excessiva**, é consequência lógica afirmar-se que **a elevação dos custos somente será suportada pela UFCSPA a partir da competência em que, de fato, observe-se o ônus econômico da empresa contratada relacionado ao insumo (café) empregado na execução contratual sob exame**.

22. Assim, com base nas informações prestadas pelo DCC, os efeitos financeiros devem retroagir para período temporal em que exista efetiva comprovação do fato gerador de desequilíbrio contratual. Como medida de economia processual, e partir da atividade de fiscalização da execução contratual, nos moldes do preconizado pela IN SEGES/MPDG nº 05/2017, a Administração poderá efetuar a compensação com eventuais valores devidos pela contratada, como, por exemplo, multas. No mesmo sentido, a mencionada IN deverá ser utilizada para a apuração dos pagamentos à contratada, com a utilização de glosas e retenções, uma vez identificada, conforme noticiado pela UFCSPA, o fornecimento parcial dos insumos (quesitos 1, 2 e 3)^[1]. Essa providência impedirá o enriquecimento ilícito da contratada - *que receberia ser fornecer a sua prestação* - e, por sua vez, da Universidade, *que não teria o insumo fornecido sem o pagamento do preço reequilibrado*.

23. Esclareça-se, ainda, que os autos não dispõe de informações atinentes a processo de apuração de descumprimento contratual tendente à aplicação de sanções.

24. **No que tange à minuta do termo aditivo** (SEI 2338781), observa-se que foi utilizada a minuta padrão da AGU, tendo sido indicadas as alterações redacionais. Registra-se, porém, a necessidade de verificação do marco temporal apontado pela Administração, de acordo com os parâmetros explicitados no item 22 supra.

25. Isso posto, **esta é a manifestação da Advocacia-Geral da União, por intermédio da Procuradoria Federal junto à UFCSPA**, nos termos do art. 131 da Constituição Federal, da Lei Complementar n. 73/1993 e da Lei n. 13.327/2016,

rogando-se que, havendo questão jurídica não solucionada ou nova indagação, retornem os autos para esclarecimentos.

Encaminhe-se.

Porto Alegre, 19 de dezembro de 2025.

Alexandre Brentano
Procurador Federal
Procurador-Chefe da PF-UFCSPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103203812202012 e da chave de acesso a7cbc943

Notas:

1. <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada> - **ANEXO XI DO PROCESSO DE PAGAMENTO**



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3038075595 e chave de acesso a7cbc943 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-12-2025 17:42. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
