

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Maria Paula Lamego Roscoe Papini

**UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA TEORIA DO EQUILÍBRIO
ECONÔMICO-FINANCEIRO NA ALTERAÇÃO DE CONVÊNIOS**

Belo Horizonte

2025

Maria Paula Lamego Roscoe Papini

**UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA TEORIA DO EQUILÍBRIO
ECONÔMICO-FINANCEIRO NA ALTERAÇÃO DE CONVÊNIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Especialização em
Contratações Públicas de 2024 da
Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Profa. Daniela Mello Coelho
Haikal

Belo Horizonte
2025

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

P217u Papini, Maria Paula Lamego Roscoe
Uma análise da aplicação da teoria do equilíbrio econômico-financeiro na alteração de convênios [manuscrito] / Maria Paula Lamego Roscoe Papini. - 2025.
42 f.

Orientadora: Daniela Mello Coelho Haikal .
Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 37-42.

1. Direito administrativo - Teses. 2. Contratos administrativos - Teses.
3. Convênios - Teses. I. Coelho, Daniela Mello. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 351.712(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CURSO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

UFMG

ATA DA DEFESA DA MONOGRAFIA DA ALUNA MARIA PAULA LAMEGO ROSCOE PAPINI

Realizou-se, no dia 06 de março de 2025, às 16:00 horas, Salão Nobre, 4º Andar do, do prédio I, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada "Uma análise da Aplicação da Teoria do Equilíbrio Econômico-Financeiro na Alteração de Convênios", apresentada por MARIA PAULA LAMEGO ROSCOE PAPINI, número de registro 2023711660, graduada no curso de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Daniela Mello Coelho Haikal - Orientador (UFMG), Prof(a). Bruno Fontenelle Gontijo.

A Comissão considerou a monografia:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.
Belo Horizonte, 07 de março de 2025.

Prof(a). Daniela Mello Coelho Haikal (Doutora)

Prof(a). Bruno Fontenelle Gontijo (Mestre)

RESUMO

A Lei nº 14.133, de 2021, Nova Lei de Licitações e Contratos, diversamente da anterior, Lei nº 8.666, de 1993, não dispôs acerca dos requisitos e procedimentos essenciais de convênios e demais instrumentos congêneres celebrados pela administração pública. O dispositivo reservado na Lei nº 14.133, de 2021, para tais ajustes, art. 184, após a edição da Lei nº 14.770, de 2023, delimitou as hipóteses em que esses instrumentos podem ser alterados e os limites de tais modificações. Para tanto, as hipóteses de alteração de valor foram atreladas às mesmas situações em que a nova lei permite a modificação dos contratos por acordo entre as partes, para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, elencadas na alínea “d” de seu art. 124. Considerando que a concepção de equilíbrio econômico-financeiro foi desenvolvida para espécies específicas de contratos administrativos, o problema que se apresenta é se a mesma concepção é adequada para a fundamentação das alterações de valor de convênios, tendo em vista que é a partir desse tipo de ajuste que a administração pública associa-se com entidades públicas e privadas para a mútua cooperação e a consecução de uma finalidade de interesse público. A vertente metodológica de pesquisa adotada foi a jurídico-dogmática, tendo em vista a análise realizada acerca da doutrina e do ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chaves: convênios públicos; contratos administrativos; equilíbrio econômico-financeiro; cooperação; alteração.

ABSTRACT

The New Public Contracts Law, Law nº 14.133 of 2021, unlike the previous law of the same subject, Law nº 8.666 of 1993, did not include the essential requirements and procedures for agreements made by entities of the Public Administration. The article 184 of Law nº 14,770 of 2023, defined the circumstances under which these agreements may be modified and the limits of such changes. To this end, the scenarios for value adjustments were linked to similar situations in which the Law allows contract modifications by agreement between the parties, aimed at restoring the economic and financial balance, as listed in item "d" of its article 124. Considering that the concept of economic and financial balance was developed for specific types of administrative contracts, the issue that arises is whether the same concept is suitable for justifying value adjustments in public agreements, given that it is through this type of arrangement that the public administration partners with public and private entities. The methodological approach adopted for the research was legal-dogmatic, considering the analysis carried out on doctrine and the Brazilian legal system.

Keywords: Public agreements; administrative contracts; economic-financial balance; cooperation; amendment.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Percurso Metodológico	8
2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	10
2.1 Normativas de Licitações e Contratos	12
2.2 Convênios	17
2.3 Normativas de Convênios	20
3 TEORIA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	23
3.1 O Equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos Administrativos no Direito Positivo Brasileiro	26
4 ALTERAÇÕES DE CONVÊNIOS PROMOVIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO	30
4.1 Interpretação da aplicação do art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, nos convênios	31
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Di Pietro (2022), o convênio pode ser definido como um instrumento celebrado entre pessoas jurídicas de direito público e outras entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração. Esses elementos caracterizadores de um convênio podem ser extraídos de uma série de leis, dentre elas, a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101, de 2000, e a Lei nº 14.133, de 2021. Porém, nenhuma delas trouxe a definição do que seria um convênio. A ausência de um conceito legal pode ensejar controvérsias sobre o entendimento do regime jurídico dos convênios, mais especificamente, sobre o grau de incidência, nesses ajustes, do regime jurídico dos contratos administrativos.

A Lei nº 14.133, de 2021, Nova Lei de Licitações e Contratos, diversamente da anterior, Lei nº 8.666, de 1993, não dispôs acerca dos requisitos e procedimentos essenciais de convênios e demais instrumentos congêneres celebrados pela administração pública. O dispositivo reservado na Lei nº 14.133, de 2021, para tais ajustes, o art. 184, após a edição da Lei nº 14.770, de 2023, delimitou as hipóteses em que esses instrumentos podem ser alterados e os limites de tais modificações. Para tanto, as hipóteses de alteração de valor foram atreladas às mesmas situações em que a Lei permite a alteração dos contratos administrativos por acordo entre as partes, para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, elencadas na alínea “d” de seu art. 124.

O contrato administrativo em que a administração figura como cliente do particular é um instrumento sujeito a uma série de circunstâncias que o torna mutável, ao passo que, independente da ocorrência dessas, o particular tem o dever de executar, continuamente, as suas prestações. Por essa razão, é reservado ao contratante com o poder público o direito à manutenção da equação econômico-financeira entre o encargo assumido e a contraprestação assegurada.

Assim, considerando que a concepção do equilíbrio econômico-financeiro foi desenvolvida para espécies específicas de contratos administrativos, o problema que se apresenta é se a mesma concepção é adequada para a fundamentação das alterações de valor de convênios, tendo em vista que é a partir desse tipo de ajuste

que a administração pública associa-se com entidades públicas e privadas para a mútua cooperação.

Nesse sentido, este artigo busca compreender a compatibilidade da natureza jurídica dos convênios celebrados pela administração pública com a espécie de alteração dos contratos administrativos voltada para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, considerando os princípios e as teorias que fundamentam o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contratado: as teorias do fato do príncipe, do fato da administração e da imprevisão; e os princípios da equidade, da razoabilidade e da continuidade do contrato.

Para tanto, este artigo é estruturado em quatro partes, além da presente introdução: (1) a primeira parte, na qual é apresentado um breve panorama da doutrina acerca dos contratos administrativos, seguido de uma recapitulação das normativas que regem essa matéria no direito positivo brasileiro, e de uma revisão específica acerca dos convênios celebrados pela administração pública; (2) a segunda parte, que apresenta o contexto e os princípios que fundamentam a teoria do equilíbrio econômico-financeiro; (3) a terceira parte, na qual é feita uma discussão inicial sobre as alterações dos convênios; e, por fim (4), a última parte, em que são apresentadas as conclusões.

1.1 Percurso Metodológico

A vertente metodológica de pesquisa adotada foi a jurídico-dogmática, tendo em vista a análise realizada acerca do ordenamento jurídico brasileiro. As investigações que utilizam dessa vertente são voltadas para a compreensão das relações normativas nos campos do direito e para a avaliação das estruturas interiores ao ordenamento jurídico. (GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca, 2020)

Os dados secundários da pesquisa foram extraídos a partir da pesquisa da doutrina, consubstanciada no referencial teórico. Realizada a apresentação do percurso metodológico, na próxima seção será apresentada uma breve revisão da doutrina dos contratos administrativos, a qual servirá de base para a identificação de

elementos específicos que caracterizam os convênios celebrados pela administração pública.

2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Para iniciar esta seção, é importante a compreensão do conceito de contrato, que é definido por Bandeira de Mello (1967) como o "acordo de vontades, perfazendo ato jurídico único, entre as partes correlatas e contrapostas, sobre objeto jurídico diverso, relativo a direitos e obrigações das que nele participam". Tal definição tem como fundamento a tese de que o contrato é um instituto geral do direito não restrito ao direito privado. Nessa vertente, as duas características fundamentais do contrato são a autonomia das vontades e a autoridade do vínculo por elas formados, criador da relação jurídica entre as partes.

Apesar de a celebração de contratos não ser uma prática exclusiva do direito privado, historicamente, a doutrina encontrou dificuldade em transpor o conceito tradicional de contrato para a esfera pública e compatibilizá-lo com a autoridade e os poderes reservados à administração pública.

Assim, segundo Pellegrino (1990), em detrimento de uma teorização geral dos contratos da administração pública, a concepção doutrinária dessa matéria teve como enfoque uma teorização específica, de certos contratos da administração que não são integralmente compatíveis com as regras do direito privado. Esses contratos seriam aqueles que estão sujeitos a um regime de prerrogativas da administração em decorrência da natureza de seus objetos.

Como consequência do destaque dado a esses tipos de contratos celebrados pela administração, há uma tendência no direito brasileiro de se admitir uma leitura unificadora do regime contratual da administração, inspirada nos contratos em que a administração pública é cliente do particular, nos moldes do disposto na legislação de licitações e contratos administrativos. (MENEZES DE ALMEIDA, 2019).

Nesse contexto, Di Pietro (2023), conceitua os contratos administrativos como os ajustes celebrados pela administração pública, no exercício de sua função administrativa, com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. Tomando por base ainda o conceito utilizado por Carvalho Filho (2023), a regência do direito público nos contratos administrativos seria feita de forma supletiva pelo direito privado:

Nesse teor, pode-se conceituar o contrato administrativo como o ajuste firmado entre a administração pública e um particular, ou entre dois entes públicos, regulado basicamente pelo direito público e supletivamente pelo direito privado, e tendo por objeto atividade que, de alguma forma, traduza interesse público (CARVALHO FILHO, 2023, p. 152).

Nessa ótica, os contratos administrativos são derivados dos contratos privados, mas, diferentemente dos últimos, se submetem às normas de direito público, que reservam deveres especiais aos particulares e prerrogativas à administração pública, devido ao princípio ao qual essa é submetida da prossecução do interesse público.¹ Em tese, a motivação para a celebração de contratos administrativos seria assegurar o fornecimento ou a prestação de serviços daquilo que a administração pública não possui expertise para desenvolver ela mesma, mas que é necessário para o funcionamento da máquina estatal e para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Isto posto, cabe distinguir essas espécies de contratos administrativos dos demais contratos celebrados pela administração, tendo em vista que em parte das correntes doutrinárias, os contratos administrativos em que a administração figura como cliente do particular seriam espécies dos contratos administrativos em sentido amplo, usualmente denominados na doutrina como "contratos da administração".

De maneira simplificada, os contratos da administração seriam aqueles em que uma das partes é o Estado ou entes similares. Nessa ótica, estariam abarcados pelo gênero contratos da administração todos os instrumentos celebrados pela administração pública, seja sob o regime jurídico de direito público, seja sob o regime de direito privado (DI PIETRO, 2023).

A abrangência do gênero "contratos da administração" pode ser ilustrada pela exemplificação dos diferentes tipos de contratos abrangidos por essa categorização,

¹ Estorninho (2018) diverge dessa vertente ao tratar das transformações sofridas na disciplina dos contratos ao longo do Séc. XX, em função do alargamento da intervenção do Estado na área contratual: "Cresceu o número de normas imperativas destinadas a proteger a situação da parte considerada mais fraca e, por outro lado, destinadas a tutelar certos valores que passaram a ser encarados como sendo interesses de ordem pública. O contrato deixa de ser considerado apenas como expressão da autonomia privada e passa a ser visto também como "um instrumento de cooperação entre as pessoas, no plano dos valores que o direito é chamado a servir". (...). Abandonados os pressupostos do liberalismo econômico, o Estado intervém de forma acentuada na vida contratual, procurando assegurar uma actuação correcta das partes, garantir a justiça real nas relações contratuais (e já não apenas a mera justiça formal, expressa através da ideia da igualdade jurídica das partes), proteger a parte considerada em situação mais desfavorecida e preservar o respeito por certos valores considerados como de ordem pública (moral pública, bons costumes, segurança e certeza nas relações jurídicas). (ESTORNINHO, 2018, p. 141).

que inclui as concessões de serviço público, os contratos administrativos de compra e venda, os acordos, os consórcios e os convênios.

A diversidade desses contratos celebrados pelo poder público espelha uma tendência da administração pública contemporânea, marcada pela intensa contratualização das atividades administrativas. O próprio texto da Constituição Federal de 1988, nesse cenário, ao privilegiar a participação e o consenso no exercício das tarefas públicas, favorece uma ampliação de instrumentos pactuados de atuação. (BITENCOURT NETO, 2017).

Diante desse contexto, a tradicional atuação imperial da administração pública cede espaço para o estabelecimento de relações dialógicas dentro do poder público e entre o poder público e o privado. Tais relações são estabelecidas a partir de novas formas de contratar da administração, que priorizam a consensualidade das partes, mediante o uso de práticas de negociação durante a formação do vínculo contratual.

2.1 Normativas de Licitações e Contratos

Apresentado o panorama da doutrina brasileira acerca dos contratos administrativos, é necessário introduzir as normas que regem esse tema. A Constituição Federal de 1988 adota simultaneamente duas técnicas de repartição de competências: a horizontal e a vertical. A técnica horizontal estabelece que cada ente federativo possui competências próprias, não compartilhadas. Esse modelo é aplicado na definição das competências enumeradas, que podem ser exclusivas ou privativas, e na delimitação das competências remanescentes, que, via de regra, são reservadas aos estados, embora não estejam expressamente listadas na Constituição. Já a técnica de repartição vertical atribui a mesma competência a dois ou mais entes, exigindo uma atuação conjunta na gestão de determinadas matérias.

Exemplos de competências decorrentes da técnica de repartição vertical incluem as competências comuns, que atribuem responsabilidade a todos os entes sobre uma mesma matéria, e as concorrentes. As competências concorrentes podem se materializar de duas formas: a suplementar-complementar, que permite a edição de normas complementares às normas gerais já estabelecidas, e a suplementar-supletiva, que confere aos entes competência legislativa plena quando

as normas gerais previstas na Constituição ainda não foram editadas (FERNANDES, 2018).

Isto posto, no art. 22 da Constituição Federal de 1988 são previstas as competências legislativas privativas da União, dentre as quais é estabelecida a de edição de normas gerais de licitação e contratação da administração pública.² Tal competência, assim como expresso no dispositivo, é privativa em relação à União no que tange à legislação de normas gerais de licitação e contratos, de forma que remanesce aos estados e municípios a competência suplementar-complementar para legislar de forma complementar sobre tais temas.

A Nova Lei de Licitações e Contratos foi editada com fundamento no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, em substituição à Lei de Licitações e Contratos anterior, Lei nº 8.666, de 1993. A nova norma, manteve muitos elementos advindos da Lei nº 8.666, de 1993, e incorporou normas previstas Lei nº 10.520, de 2002, que instituiu a modalidade pregão para as licitações realizadas pela administração pública, no Regime Diferenciado de Contratações Públicas, RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 2011, e, também, entendimentos jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União (TCU), unificando em um só normativo as regras, até então, dispersas sobre licitações e contratos aplicáveis à administração pública direta, autárquica e fundacional.

Assim como apontado por Veronez (2023), a governança é o grande pilar da Lei nº 14.133, de 2021. Segundo a *International Federation of Accountants*, o termo governança diz respeito à estrutura posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Nesse sentido, no setor público, a governança corresponderia aos mecanismos implementados para que os sistemas políticos e administrativos tenham uma atuação efetiva e decisiva na resolução de problemas públicos (BRASIL, 2014).

Especificando ainda mais esse conceito e o aplicando ao universo das contratações públicas, a governança compreenderia as práticas instituídas que

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXI - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

visam a coordenação das ações dos atores envolvidos - as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - com vistas ao alcance dos objetivos das licitações e dos contratos administrativos celebrados.³

Não obstante o estabelecimento da governança como uma das premissas da Lei nº 14.133, de 2021, o regime jurídico dos convênios, até então estabelecido no art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993⁴, foi suprimido na nova Lei, de forma que a

³ A Portaria SEGES/ME nº 8.678, 2021, definiu em, no inciso III de seu art. 2º a governança das contratações públicas: Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se: III - governança das contratações públicas: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis;

⁴ Art. 116 – Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. § 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: I - identificação do objeto a ser executado; II - metas a serem atingidas; III - etapas ou fases de execução; IV - plano de aplicação dos recursos financeiros; V - cronograma de desembolso; VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador. § 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva. § 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes: I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública; II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas; III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno. § 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês. § 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste. § 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

matéria ficou indefinida no ordenamento jurídico brasileiro. Tal dispositivo dispunha acerca de: (1) o conteúdo mínimo do termo desses instrumentos - identificação do objeto, metas, plano de aplicação de recursos, cronograma de desembolso, entre outros-; (2) o dever de dar ciência da celebração desses instrumentos ao poder legislativo; (3) as hipóteses em que a liberação de recursos por parte do órgão repassador seria retida; (4) a forma de aplicação financeira dos recursos repassados enquanto não utilizados; (5) a vinculação da utilização das receitas financeiras ao objeto do instrumento; e (6) o dever de devolução do saldo remanescente nas hipóteses de conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do ajuste.

Em substituição às regras procedimentais e mecanismos de controle relativos aos convênios, estabelecidos no art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, o art. 184 da Nova Lei de Licitações e Contratos estabeleceu⁵, em linhas gerais, dois aspectos desses ajustes: (1) para o preenchimento da lacuna deixada no regime jurídico de convênios, nos casos em que não couber a aplicação das normas gerais de contratos administrativos, deverão ser editados regulamentos; e (2) as hipótese em que esses instrumentos poderão ser alterados, bem como os limites de tais modificações:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

§ 1º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 2º Quando, verificada qualquer das hipóteses da alínea d do inciso II do caput do art. 124 desta Lei, o valor global inicialmente pactuado demonstrar-se insuficiente para a execução do objeto, poderão ser: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

⁵ Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal. § 2º Quando, verificada qualquer das hipóteses da alínea d do inciso II do caput do art. 124 desta Lei, o valor global inicialmente pactuado demonstrar-se insuficiente para a execução do objeto, poderão ser: (...) I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira; II - aportados novos recursos pelo concedente; III - reduzidas as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado. § 3º São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que: I - isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro; II - seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e III - quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características.

I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - aportados novos recursos pelo concedente; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III - reduzidas as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 3º São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III - quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 4º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

Em relação ao segundo ponto, destaca-se que as regras de alteração de convênios e demais instrumentos congêneres foram incluídas no art. 184 da Nova Lei de Licitações e Contratos a partir da Lei nº 14.770, publicada em dezembro de 2023. Conforme disposto na justificativa do Projeto de Lei nº 3.954, de 2023, que deu origem à norma citada, a motivação principal dessas regras foi "resolver problemas há muito vivenciados por Estados e Municípios, na execução de convênios celebrados com a União". (BRASIL, 2023)

O problema em questão seria a restrição de atos normativos infralegais quanto às possibilidades de alteração do objeto de um convênio. Diante da questão colocada foram feitas duas proposições. A primeira seria a instituição de mecanismos que assegurem a suficiência dos recursos de convênios para a execução do objeto pactuado se, na execução do ajuste, forem verificadas as mesmas condições que ensejam a alteração dos contratos administrativos com vistas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro. A segunda seria o estabelecimento de limites a serem observados em eventual alteração do objeto do convênio, conforme disposto no referido Projeto de Lei:

Ora, não há motivo para supor que as vicissitudes ocorridas durante a execução de um contrato administrativo não possam igualmente surgir quando da execução de um convênio. Para os contratos, o ordenamento jurídico prevê diversas figuras, como a força maior, o caso fortuito, o fato do príncipe, a teoria da imprevisão, que conduzem a modificações no objeto da avença e, como consectário, em suas cláusulas econômico-financeiras.

Propomos mudança no art. 184 da Lei, para, estando presentes aquelas condições, de forma tal que os recursos originalmente vinculados ao convênio sejam insuficientes para a realização do objeto, possibilitar a utilização dos saldos de recursos ou rendimentos, o aporte de novos recursos pelo concedente e a redução das metas e etapas inicialmente fixadas.

Propomos, outrossim, sejam permitidos ajustes nos convênios, com alterações no objeto, desde que: (i) eles não importem transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, em obediência ao disposto no art. 167, VI, da Constituição Federal; (ii) seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente para a mudança; e (iii) no caso de obras, sejam mantidas as suas características. Ademais, propomos incorporar ao art. 184 da nova Lei de Licitações preceitos que já constavam da Lei no 8.666, de 1993, relativos à aplicação dos recursos de convênios, enquanto não empregados em seu objeto, e ao uso dos rendimentos auferidos na mesma finalidade do ajuste.

As duas proposições do Projeto de Lei nº 3954, de 2023, foram incorporadas à Nova Lei de Licitações e Contratos. Como consequência, a redação final de seu art. 184 aparenta, à primeira vista, certa incongruência quanto às práticas de governança pública perseguidas. Ao passo que a omissão do conteúdo jurídico mínimo dos convênios pode conferir insegurança jurídica aos entes públicos, as regras de alteração instituídas podem representar um detalhamento excessivo de matéria específica, suscetível de regulamentação pelos próprios entes no exercício da competência legislativa suplementar-complementar a eles reservada.

2.2 Convênios

Apresentados alguns dos elementos que marcam as normativas de licitações e contratos, mostra-se relevante tratar especificamente dos convênios. Segundo Veronez (2023, p. 135), tradicionalmente, “os convênios podem ser definidos como instrumentos que têm por finalidade a consecução de interesses comuns da Administração, através da mútua colaboração entre os convenientes, que podem ter natureza pública ou pública e privada”.

O presente artigo tem como enfoque apenas uma parcela dos ajustes abrangidos por tal conceito, que seriam os convênios regidos pela lei de licitações e contratos administrativos. As considerações que se seguem, portanto, não abrangem os convênios disciplinados por legislações específicas, a exemplo dos termos de parceria⁶, das parcerias celebradas no âmbito dos Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosc)⁷ e dos consórcios públicos⁸.

Portanto, o termo convênio foi empregado para designar as espécies de convênios que a partir da instituição do Mrosc⁹ remanesceram regidas pela Lei nº 8.666, de 1993 e, atualmente, pela Lei nº 14.133, de 2021: os convênios celebrados entre entes federados ou entidades a eles vinculadas e os convênios da área de saúde.

Isto posto, assim como tratado por Dallaverde (2016), os convênios consistem em um dos principais instrumentos jurídicos de operacionalização das transferências voluntárias. Por se tratar de uma modalidade de repasse voluntária, essas transferências são definidas no processo orçamentário de cada exercício e são o resultado de um ato de vontade das pessoas jurídicas nelas envolvidas, ou seja, resultam de negociações entre autoridades centrais, governos subnacionais e, até mesmo, representantes do parlamento. Nessa esteira, os convênios são usualmente utilizados para conjugar as disponibilidades de capacidade técnica e financeira de esferas administrativas diferentes, com vistas ao alcance de um objetivo comum. (AGUIAR, 2007)

Embora não haja na legislação um posicionamento claro acerca dos elementos essenciais de um convênio, esses dois aspectos apresentados são frequentemente citados para distinguir esse tipo de ajuste dos contratos administrativos em que a administração pública figura como cliente do particular: (1) os critérios materiais, relativos ao conteúdo das obrigações contidas no instrumento, e (2) os critérios pessoais, associados à natureza jurídica e às finalidades dos partícipes (MARRARA, 2005).

⁶ Lei nº 9.790, de 1999

⁷ Lei nº 13.019, de 2014.

⁸ Lei nº 11.107, de 2005.

⁹ Em razão do disposto no art. 84-A da Lei nº 13.019, de 2014: "Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.

Tais aspectos, se desdobrados, podem evidenciar outros traços que distinguem um convênio de um contrato administrativo em sentido estrito¹⁰, conforme elencado por Di Pietro (2022):

- a) os entes conveniados têm objetivos institucionais comum e se reúnem, por meio de convênio, para alcançá-los;
- b) os partícipes do convênio têm competências institucionais comuns, o resultado alcançado insere-se dentro das atribuições de cada qual;
- c) no convênio verifica-se a mútua colaboração enquanto, nos contratos, as vontades são antagônicas;
- d) nos contratos existem partes e, nos convênios, partícipes, com as mesmas pretensões;
- e) diversamente dos contratos, nos convênios não há vinculação contratual, o que possibilita que as partes possam denunciar o convênio a qualquer momento, promovendo o respectivo encontro de contas; e
- f) enquanto os contratos públicos são necessariamente precedidos de licitação - exceto nas ressalvas previstas na Lei de Licitações e Contratos, para a celebração de convênios é dispensada a licitação já que não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração.

Não obstante as distinções apontadas, Marrara (2005) defende que as características apresentadas podem estar presentes em outras espécies de contratos administrativos, de forma que o reconhecimento de um convênio deve ser feito a partir de uma análise global do ajuste, que identifique o estabelecimento de uma relação jurídica de coordenação entre os signatários (e não-subordinação) e cooperação (interesse na produção dos mesmos resultados concretos).

A coordenação entre os signatários de um convênio permite que os partícipes do ajuste, discricionariamente, definam o seu objeto e as responsabilidades de cada um. Por se tratar de uma transferência voluntária, em tese, os recursos do convênio não são vinculados a critérios objetivos de distribuição, de forma que a aplicação desses pode ser feita de forma maleável, segundo as prioridades estabelecidas pelos envolvidos (DALLAVERDE, 2016).

¹⁰ No presente artigo, a expressão "contrato administrativo em sentido estrito" faz referência aos contratos administrativos nos quais a administração pública figura como cliente do particular.

Quanto ao caráter cooperativo do convênio, essencial para o alcance dos objetivos comuns pactuados, esse torna a pessoalidade uma característica comum desses ajustes. A pessoalidade influi na escolha do partícipe com o qual o instrumento será celebrado e na natureza predominantemente personalíssima das obrigações constantes no termo, ou seja, em sua maioria, as obrigações de um convênio devem ser adimplidas diretamente pelos partícipes para que se tenha o desempenho esperado.

Assim, em função desses traços dos convênios apresentados - pessoalidade, natureza cooperativa, flexibilidade, presença de partícipes com objetivos institucionais correspondentes - na celebração e execução desses instrumentos há o afastamento da aplicação de diversas regras previstas para os contratos administrativos em que a administração figura como cliente do particular.

São exemplos de regras de contratos administrativos em sentido estrito, previstas na legislação de licitações e contratos, incompatíveis com o caráter cooperativo dos convênios, o procedimento licitatório, as regras sancionatórias, as garantias e as cláusulas de foro de contratos administrativos.

Diante dos aspectos singulares dos convênios, Jacoby Fernandes (2017) observa que, o uso desses ajustes quando o instrumento adequado seria o contrato administrativo não consiste em mero erro de forma e pode dar causa ao enquadramento da conduta da autoridade responsável nos atos previstos no inciso II do art. 10 da Lei nº 8.429, de 1992, Lei de Improbidade Administrativa. Tal responsabilização teria como justificativa a diferença do regramento ao qual os convênios estão sujeitos quando comparado ao dos contratos administrativos, o que poderia indicar o propósito das partes em não adotar o instrumento correto como forma de mitigação da ação de controle (JACOBY FERNANDES, 2017).

Tendo em vista os pontos destacados nesta seção, pode-se concluir que o uso indiscriminado de procedimentos legais reservados aos contratos administrativos em sentido estrito nos convênios teria o potencial de descaracterizar a relação de cooperação pretendida e, portanto, obstar a execução do objeto pactuado.

2.3 Normativas de Convênios

Isto posto, cumpre recapitular as normas que fundamentam os convênios bem como aquelas que estabelecem regras a serem observadas no uso de tais instrumentos. A Constituição Federal de 1988, no parágrafo único de seu art. 23, assegura a competência dos entes para a fixação de normas para a cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar no âmbito nacional.

A Lei nº 8.666, de 1993, em seu art. 116, estabeleceu as diretrizes que a administração pública deveria observar na celebração de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres. Tal dispositivo foi utilizado para o embasamento de parcerias no terceiro setor, as quais, ainda na década de 1990, passaram a ter disciplinas próprias, tais como os contratos de gestão, instituídos pela Lei nº 9.637, de 1998, e os já citados termos de parceria e parcerias celebradas no âmbito do Mrosc. (MÂNICA, 2017)

Não obstante esse processo de especialização das parcerias entre o Estado e o terceiro setor, no que diz respeito aos convênios celebrados entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas e entre estes e entidades filantrópicas que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal, esses se mantiveram fundamentados no art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, conforme se observa no art. 84 da Lei nº 13.019, de 2014.¹¹

Como apontado anteriormente, a edição da Lei nº 14.133, de 2021, revogou por completo a Lei nº 8.666, de 1993, e o dispositivo reservado para convênios e outros instrumentos congêneres deixou de dispor acerca dos procedimentos e requisitos mínimos de tais ajustes e passou a delimitar as hipóteses em que esses instrumentos poderão ser alterados e os limites de tais modificações.

Ainda em relação às normas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro que fundamentam os convênios, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000, dispõe de condicionantes para a realização de transferências voluntárias em seus artigos 11 e 25, que envolvem a efetiva arrecadação dos tributos que compete o ente arrecadar, o cumprimento dos limites constitucionais de

¹¹ Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

aplicação mínima nas áreas de saúde e educação, o aporte de contrapartida pelo beneficiário da transferência, entre outros.¹²

Por fim, cumpre mencionar a Lei nº 4.320, de 1962, que institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. As regras dispostas na referida Lei também se aplicam aos convênios, de forma que as despesas realizadas no seu âmbito, nos casos em que o instrumento for celebrado entre entidades públicas, devem ser classificadas, previstas na lei orçamentária, executadas segundo os estágios de “empenho, liquidação e pagamento”, e controladas pelo próprio poder executivo e pelos tribunais de contas.

Nota-se, portanto, que o regramento dos convênios não exaure a matéria em questão. Diante da ausência de uma regra geral, à semelhança do previsto anteriormente no art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, é aberta uma lacuna no ordenamento jurídico, que compete aos entes da federação brasileira preencher através de regulamento.

¹² Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.(...) Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. § 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: I - existência de dotação específica; II - (VETADO) III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição; IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; d) previsão orçamentária de contrapartida. § 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada. § 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

3 TEORIA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Para melhor compreensão das regras de alteração de valor de convênios, instituídas no art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, importante contextualizar a teoria do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, vez que o referido dispositivo transpôs parte de seu conteúdo para o universo dos convênios.

A previsão da garantia do equilíbrio econômico-financeiro ao contratado é um ponto de distinção entre os contratos administrativos nos quais a administração é cliente do particular em relação aos contratos privados. A razão da conferência desse direito ao contratado pela administração pública decorre, justamente, da posição de desigualdade existente entre a vontade da administração pública e a do particular.

Assim como introduzido na seção anterior, enquanto a noção de contrato particular pressupõem a paridade da vontade dos signatários e o desenvolvimento do ajuste em observância à igualdade das partes, a presença do poder público em um dos polos do contrato atrai a regência da relação por norma específica para o poder público, a qual coloca a administração pública em posição de supremacia no ajuste. (PELLEGRINO, 1990.)

A disciplina específica para as contratações do poder público materializa a posição de supremacia da administração pública na relação jurídica a partir das prerrogativas de autoridade da administração pública. A origem desse traço dos contratos administrativos, por sua vez, teria como fundamento principal, o fim do exercício das funções e tomada de decisões administrativas, que é a prossecução dos interesses públicos (ESTORNINHO, 2018)

Nesse contexto, foi reservado ao poder público, enquanto guardião do interesse público, o direito de fiscalizar, controlar e impor sanções ao seu contratante particular e também a faculdade de alterar o ajuste. Reflexamente, aquele que contrata com a administração está sujeito a uma série de deveres, estabelecidos fora do contrato celebrado - em um aparato legal - que visam que o interesse público que motivou a celebração do ajuste seja atendido sem interrupções. Conseqüentemente, o contrato administrativo deve ser contínuo e maleável. A maleabilidade reservada ao contrato administrativo possibilitaria eventuais adaptações desses ajustes como forma de dar continuidade a determinado serviço público e de satisfazer plenamente os interesses públicos.

Nesse sentido, o consensualismo dos contratos privados perde espaço nos contratos administrativos para uma série de prerrogativas reservadas à administração pública, inegociáveis no momento da celebração. Tais prerrogativas podem impor ao contratante particular novas obrigações, não decorrentes de sua vontade e não manifestadas no momento da celebração. Esse cenário de incertezas é compensado pelo dever de garantia ao contratante particular, durante a execução do contrato administrativo, do equilíbrio entre os encargos e vantagens, na mesma proporção estabelecida inicialmente no ajuste.

É nesse plano de fundo que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é estabelecido como um princípio dos contratos administrativos. A partir da sua observância, caso sejam promovidas alterações no contrato celebrado que impactem de forma qualitativa ou quantitativa os encargos do contratante privado, o interesse dessa mesma parte deve ser resguardado por uma alteração equivalente e correspondente, com vistas ao restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro inicial.

Segundo Marques Neto (2015) a fim de solucionar juridicamente a alocação dos riscos inerentes ao contrato administrativo foi desenvolvida a teorias das áleas nos contratos administrativos, a qual teria como finalidade parametrizar as hipóteses em que a alteração enseja a responsabilização do contratante público pelo reequilíbrio do contrato. Assim, as motivações que fundamentam a alteração contratual poderiam ser enquadradas entre as seguintes áleas: ordinária, extraordinária e econômica.

A álea ordinária abrange os riscos inerentes a qualquer negócio jurídico, independente da presença do poder público em um dos polos, como os resultantes da flutuação do mercado, que podem alterar a margem de lucro do contratado. Tais riscos, por serem inerentes a execução do serviço correspondente ao objeto do contrato, devem ser esperados pelo contratado e, portanto, não autorizam a revisão das cláusulas financeiras.

Com relação à álea extraordinária, essa categoria abarca os riscos imprevisíveis, inevitáveis e não imputáveis ao contratado. Por essa razão, os eventos com essas características que impactem na execução contratual devem ser suportados pelo contratante público, a quem competirá a revisão das cláusulas financeiras para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Conforme apontado por Marques Neto (2015), a álea extraordinária costuma ser dividida em

três categorias: (1) alteração unilateral do contrato, (2) fato da administração e (3) fato do príncipe.

A alteração unilateral corresponde a uma das prerrogativas da administração nos contratos em que ela celebra, derivada da própria lei que rege os contratos administrativos, a partir da qual o poder público imputa unilateralmente situações jurídicas a outros sujeitos (OLIVER, 1945 apud ESTORNINHO, 2018).

O fato da administração, segundo Di Pietro (2022) compreende as condutas da administração pública, enquanto parte contratual, que repercutem no ajuste de forma que a sua execução é impossibilitada ou provocam seu desequilíbrio econômico. Nessa linha, seriam exemplos de fatos da administração os inadimplementos das estipulações contratuais pela administração como, por exemplo, a omissão na providência das desapropriações necessárias para a consecução do objeto.

Quanto ao fato do príncipe, conforme tratado por Marques Neto (2015), essa categoria da álea extraordinária abrange todas as medidas estatais externas ao contrato mas que repercutem na sua execução. Nesses casos, segundo Bandeira de Mello (1967), a indenização devida ao contratante particular corresponde à integralidade do impacto financeiro, tendo em vista que o desequilíbrio econômico-financeiro decorre de atos emanados da própria autoridade pública. Nessa perspectiva, o eventual exercício do poder fiscal do estado, na hipótese de ser instituída uma lei que, de modo reflexo, agravasse a situação fiscal dos contratantes, atrairia para a administração pública a responsabilidade objetiva da recomposição do equilíbrio econômico financeiro.

Por fim, na álea econômica, estão contemplados os desdobramentos da teoria da imprevisão. Segundo Di Pietro (2022 p.223), tais desdobramentos correspondem "aos acontecimentos externos ao contrato estranho à vontade das partes, imprevisível e inevitável, que causem um desequilíbrio econômico-financeiro muito grande, tornando a execução do contrato excessivamente onerosa para o contratado". Marques Neto (2015) observa que tais eventos não podem ser graves o suficiente para impossibilitar a continuidade do contrato, embora agravem a equação econômico-financeira. Assim, em face da superveniência de fatos imprevisíveis que acarretem situação extracontratual, conforme tratado por Bandeira de Mello (1967), a administração pública liberaria o contratante particular do compromisso apenas se a execução se tornasse impossível. Nos demais casos, em

função do princípio do interesse público, caberia à administração pública ir em auxílio da parte contratante, participando do acréscimo de encargos, de forma que o déficit financeiro não previsto fosse repartido entre as duas partes.

Ainda em relação à álea econômica, cumpre observar que, para Di Pietro (2022), essa álea está inserida na álea extraordinária, junto com a denominada álea administrativa, que engloba o poder de alteração unilateral do contrato, a teoria do fato do príncipe e a teoria do fato da administração.

Não obstante a existência de divergência na doutrina a respeito das classificações das áleas, em especial, das extraordinárias, e dos efeitos que cada categoria pode acarretar para a equação econômica do contrato, a importância da teorização acerca da alocação dos riscos nos contratos administrativos é evidenciar que a execução do contrato administrativo não ocorre a conta e risco do contratado, como destaca Marques Neto (2015).

3.1 O Equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos Administrativos no Direito Positivo Brasileiro

A reserva das cláusulas econômicas do contrato administrativo em favor do contratante particular, no ordenamento jurídico brasileiro, está assegurada no art. 37 da Constituição Federal de 1988, inciso XXI, a partir da previsão da manutenção das obrigações de pagamento contidas no contrato nas mesmas condições da proposta.¹³ Conforme tratado por Di Pietro (2022), essa garantia constitucional seria restrita, vez que o dispositivo mencionado faz alusão a apenas alguns tipos específicos de contratação - obras, serviços, compras e alienações.

A legislação infraconstitucional que estabelece as normas gerais dos contratos administrativos, Lei Federal nº 14.133, de 2021, por sua vez, ao tratar das prerrogativas da administração em suas contratações, condiciona as possibilidades

¹³ “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.”

de alteração unilateral à manutenção do equilíbrio contratual¹⁴, e destaca momentos do processo licitatório e da execução contratual em que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deverá ser considerado. Dentre esses momentos estão: (1) durante a fase preparatória da licitação, a elaboração da matriz econômica financeira dos contratos, na qual poderá ser definido o equilíbrio econômico inicial do contrato e os riscos e responsabilidades entre as partes¹⁵; (2) na fase de formalização do contrato administrativo, a definição da data-base e da periodicidade do reajustamento de preços¹⁶; (3) durante a vigência do contrato, além das hipóteses de alteração unilateral, a alteração por acordo entre as partes com vistas ao restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro inicial do contrato¹⁷; e (5) em qualquer momento da vigência contratual, caso haja controvérsia relacionada ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, é assegurada a aplicação dos meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, tratados no art. 151¹⁸.

Diante das referidas disposições, verifica-se que a Lei, assim como a teoria, preconiza que, independente de qual seja a motivação da alteração contratual, se consensual, no caso em que é acordada entre os signatários, ou unilateral, na

¹⁴ "Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de: I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; (...) § 2º Na hipótese prevista no inciso I do caput deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual."

¹⁵ "Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo. (...) § 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto: I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;"

¹⁶ "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;o;"

¹⁷ 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.

¹⁸ "Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem. Parágrafo único. Será aplicado o disposto no caput deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações."

hipótese em que a modificação decorre de uma decisão administrativa, a equação econômica financeira inicial deve ser mantida.

Em outro giro, no que diz respeito estritamente à manutenção da equação econômica-financeira do contrato, a legislação vigente prevê mecanismos voltados para a sua preservação, que não estão associados a alteração do objeto contratual, tais como o reajustamento de preços, a repactuação contratual e a possibilidade de o contrato conter matriz de alocação de riscos previstos e presumíveis, alocados entre o entre contratante público e contratado privado.

Diante dessas previsões legais é possível fazer um paralelo com o tratado pela doutrina tradicional acerca das áleas dos contratos administrativos e parte dos mecanismos inseridos na Lei Federal nº 14.133, de 2021, para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

A repactuação de preços, por ter seus termos definidos no edital e no contrato - índice, data-base, periodicidade - pode ser tida como um mecanismo desenvolvido para a absorção dos riscos inseridos na álea ordinária, ou seja, aqueles previsíveis para o contratante privado, como destaca Di Pietro (2022 p. 2019):

A álea ordinária ou empresarial, que está presente em qualquer tipo de negócio, é um risco que todo empresário corre, como resultado da própria flutuação do mercado; sendo previsível, por ela responde o concessionário. Dentro da ideia de álea previsível, inserem-se os mecanismos de revisão da remuneração. Assim é que, em consonância com essa ideia, o art. 9º da Lei nº 8.987 determina que “a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato”. E o § 2º do mesmo dispositivo repete parcialmente a mesma ideia, ao estabelecer que “os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro

Quanto à vinculação da prerrogativa da administração pública de promover alterações unilaterais no contrato à revisão das cláusulas econômico-financeira do contrato, tal regra pode ser inserida dentro da álea extraordinária, por dizer respeito a fatos não imputáveis ao contratado particular.

Já no que tange estritamente as alterações por acordo entre as partes que visam o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, a alínea “d” do inciso II do art. 124 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, vincula esse tipo de modificação à ocorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis mas de consequências incalculáveis, e desde que esses fatos inviabilizem a execução do contrato nos termos pactuados. Segundo Di Pietro (2022), esse dispositivo representaria a aplicação da teoria da

imprevisão no direito positivo brasileiro, a despeito de a alínea incluir como hipótese de modificação contratual a ocorrência do fato do príncipe.

Em sentido diverso dos apontados, a possibilidade de os riscos serem alocados em cláusula contratual conforme distribuição realizada pela matriz de riscos pode ser tida como uma fuga à divisão de riscos segundos às áleas ordinária e extraordinária. A distribuição dos riscos entre as partes, assim como tratado por Gasiola (2017), é feita a partir do caso concreto. Nesses casos, a equação econômica-financeira deixa de corresponder unicamente ao equilíbrio entre encargos e vantagens e passa a contabilizar os riscos assumidos por cada uma das partes.¹⁹

¹⁹ Gasiola (2017 p.61) : "Há uma tendência (com se verifica no Direito legislado e em parte da doutrina) de abandonar os critérios tradicionais de divisão de riscos para um modelo flexível. Nesse sentido, há uma defesa, como a faz Schirato (2015, p. 94), da possibilidade e conveniência de uma alocação de riscos conforme o caso concreto, ainda que a divisão deva respeitar limites e parâmetros legais. (...) Na verdade, trata-se de uma interpretação da equação econômico-financeira (inclusive em sua expressão constitucional), como a garantia das condições estabelecidas no contrato – e não a garantia da remuneração do contratante privado."

4 ALTERAÇÕES DE CONVÊNIOS PROMOVIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO

De maneira semelhante ao que ocorre nos contratos administrativos em que a administração pública é cliente do particular, os convênios devem ser celebrados após um planejamento que assegure que a parceria foi estruturada de forma racional e adequada. Contudo, independente do nível de detalhamento dessa etapa preparatória, é possível a ocorrência de eventos não previstos que motivem a alteração do ajuste nos termos pactuados.

Até a edição da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não havia no direito positivo brasileiro lei que estabelecesse as hipóteses e os limites das alterações de convênios, de forma que essa matéria era restrita aos regulamentos de entes federados e entendimentos consolidados pelos tribunais de contas a partir de ações de controles.

Considerando os traços caracterizadores de um convênio — pessoalidade, natureza cooperativa, flexibilidade, natureza jurídica dos partícipes e possibilidade de denúncia do ajuste a qualquer tempo —, Marrara (2005) aponta que as restrições a alterações do objeto de contratos administrativos, previstas na Lei nº 8.666, de 1993, seriam incompatíveis com essa modalidade de ajuste. Segundo o autor, nos convênios, os partícipes colaboram para a execução do objeto conforme suas possibilidades, de modo que não haveria impedimentos para a ampliação das obrigações assumidas ao longo da execução.

Partindo dessa perspectiva, a imposição de limites rígidos às alterações dos convênios teria o condão de comprometer sua natureza colaborativa, dificultando a coordenação entre os signatários e, conseqüentemente, a efetivação do objeto de interesse recíproco. Como esses instrumentos se baseiam na flexibilidade e na cooperação, restringir sua adaptação às necessidades concretas dos partícipes teria o potencial de desnaturar a sua finalidade.

Dessa forma, haveria uma incompatibilidade entre a lógica dos convênios — que pressupõe a realização de ações articuladas entre os partícipes, com obrigações definidas de forma consensual e negociada — e imposição de regras de alteração rígidas. Tal conflito poderia representar um entrave à efetividade desses ajustes, enfraquecendo sua capacidade de atender ao interesse público de forma eficiente e coordenada.

Não obstante tal entendimento, a Lei nº 14.133, de 2021, no § 2º de seu artigo 184, estabelece que os convênios e demais instrumentos congêneres poderão ter seu valor global incrementado ou metas reduzidas apenas quando verificada alguma das hipóteses da alínea “d” do inciso II do caput do art. 124 da mesma Lei: caso de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizam a execução do contrato tal como pactuado.

No que diz respeito às regras de alteração do objeto, o § 3º do art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, reserva a aplicação dessas aos “instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias”. É possível deduzir a incidência dessas regras nos convênios vez que esses instrumentos viabilizam o repasse de transferências voluntárias. O dispositivo em questão condiciona a modificação do objeto ao cumprimento de requisitos, os quais serão tratados na seção seguinte.

4.1 Interpretação da aplicação do art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, nos convênios

A princípio, importa observar que o caput do art. 184, ao tratar da aplicabilidade subsidiária do disposto na Lei nº 14.133, de 2021, aos convênios e outros instrumentos congêneres celebrados pela administração pública, não faz qualquer limitação da esfera da administração pública celebrante, à semelhança do que é feito em outras disposições da Lei²⁰, de modo que é possível deduzir que o dispositivo analisado pode ser tido como uma regra geral para os ajustes que especifica. Ademais, a definição de administração pública prevista no inciso III do art. 6º da referida Lei abrange a “administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Feito esse apontamento, as regras de alteração do art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, podem ser agrupadas em dois tipos de alteração: (1) aquelas voltadas para a garantia da suficiência dos recursos do ajuste, que podem envolver o aumento de seu valor global ou a redução de metas ; e (2) as voltadas para a promoção de alteração do objeto.

²⁰ São exemplos de dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, em que são especificadas a qual esfera de administração pública fazem referência: art. 60, 76, 86

As alterações referenciadas no primeiro grupo são voltadas para as hipóteses em que, nos termos da alínea “d”, do inciso II, do art. 124, há a necessidade de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do convênio. Neste ponto, observa-se que, à luz da teoria exposta na seção 2.2 deste artigo, os convênios são instrumentos celebrados entre entidades para o estabelecimento de um regime de mútua cooperação. Para o alcance da finalidade pactuada podem ser previstas cláusulas de obrigação financeira, que estipulem a transferência de recursos de um partícipe a outro, desde que essas não extrapolem o necessário para a consecução do objeto pactuado.

Assim, considerando que a existência de cláusula que revelasse o intuito de lucro de uma das partes importaria no rompimento do caráter cooperativo do ajuste, e que, em tese, o caráter cooperativo dos convênios admite que os partícipes colaborem para a execução do objeto na medida de suas possibilidades, a uma primeira vista, não parece próprio de um convênio a existência de um equilíbrio econômico-financeiro nos moldes de um contrato administrativo.

Soma-se ao entendimento anterior o fato de eventuais contratos celebrados na execução de convênios firmados entre entidades públicas estarem automaticamente sujeitos às regras na Lei nº 14.133, de 2021. Assim, no âmbito da relação estabelecida entre o contratante e o partícipe do convênio responsável pela contratação, a observância das regras de alteração contratual já é devida. Portanto, não haveria razão para cogitar que a remissão do § 2º do 184 da Lei em questão à alínea “d”, do inciso II, do art. 124 da mesma norma teria como objetivo respaldar eventuais contratos celebrados no âmbito da execução do convênio.

Em relação à possibilidade de restabelecimento do equilíbrio-econômico financeiro do convênios em decorrência de caso de força maior, caso fortuito, ou de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, a Lei nº 14.133, de 2021, replica a teoria da imprevisão no universo dos convênios. Considerando que qualquer ajuste está sujeito à superveniência de fatos imprevisíveis que impactem no objeto acordado, a aplicabilidade dessa disposição não conflita com os aspectos caracterizadores de um convênio elencados neste artigo.

Todavia, no que diz respeito às formas de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do convênio, o § 2º do 184 da Lei nº 14.133, de 2021, permite que esse ocorra por três meios: (1) da utilização de saldos de recursos; (2) da redução de metas; e (3) pelo aporte de novos recursos por parte do concedente.

Em relação ao último meio apontado, cumpre observar que a limitação da procedência dos novos recursos pode configurar em um impeditivo para que os partícipes do convênio colaborem para a execução do objeto conforme suas possibilidades. Na hipótese de o saldo do convênio não ser suficiente para a execução do objeto e o concedente não dispuser de recursos para novos aportes, restará como alternativa à redução de metas pactuadas, prática que possivelmente reduzirá o alcance dos resultados previstos.

Ainda em análise do § 2º do 184 da Lei nº 14.133, de 2021, combinado com a alínea “d”, do inciso II, do art. 124, destaca-se que é elencada como possível causa da insuficiência do valor global do convênio a ocorrência de fato do príncipe. Na hipótese de um convênio celebrado entre dois entes, é possível a ocorrência de medida estatal externa ao convênio e que o impacte, procedente do convenente. Nesse cenário hipotético, assim como já abordado, não é elencada na lei como alternativa de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro o aporte de novos recursos pelo convenente. Portanto, caso sejam necessários novos recursos, estes deverão ser providos pelo concedente mesmo que não seja ele a autoridade pública que emanou a medida que repercutiu no ajuste.

No que diz respeito às regras relativas à alteração do objeto, dispostas no § 3º do art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, o dispositivo não é claro se essas podem acarretar, adicionalmente, na modificação do valor global do instrumento. De todo modo, assim como tratado anteriormente, o dispositivo elenca três condicionantes para a modificação do objeto.

A primeira condicionante seria que a modificação do objeto não acarrete a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Tal regra não promove modificações na execução de convênios, vez que consiste em uma repetição do já previsto no inciso VI do art. 167, da Constituição Federal de 1988.²¹

Outra condicionante estabelecida para a modificação do objeto seria a apresentação de justificativa pelo convenente. Assim como previsto no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, as decisões administrativas são necessariamente motivadas, portanto, a inclusão dessa

²¹ Constituição Federal de 1988: Art. 167. São vedados:(...)VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

condicionante na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos não corresponde a uma inovação.

Por fim, foi incluída condicionante específica para os casos em que o objeto do instrumento for uma obra, que seria a manutenção "do que foi pactuado quanto a suas características". Tal disposição aparenta carecer de regulamentação que defina parâmetros a serem observados na alteração da obra, de forma que eventual modificação promovida não implique na transfiguração das características da obra conforme pactuado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os convênios administrativos são instrumentos voltados para conjugação das disponibilidades de capacidade técnica e financeira de esferas administrativas diferentes, com vistas ao alcance de um objetivo comum. Tais ajustes têm como traços principais a cooperação e coordenação de seus partícipes.

Assim como acontece nos contratos administrativos em que a administração é cliente do particular, os convênios estão sujeitos a situações não previstas no planejamento da celebração que podem demandar a alteração do ajuste nos termos em que foi celebrado. A Lei nº 14.133, de 2021, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro os limites dessas alterações.

Para os casos em que for verificada a insuficiência dos recursos do convênio, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo vinculou as hipóteses de alteração do convênio a regras de alteração próprias de contratos administrativos, fundamentadas na teoria do equilíbrio econômico financeiro do contrato.

Ao se considerar os fundamentos que baseiam a teoria do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo é possível questionar a sua compatibilidade com os convênios, vez que esses envolvem elementos do contrato administrativo no qual administração pública é cliente do particular, não comuns aos convênios, tais como a correspondência entre os encargos assumidos e a contraprestação assegurada, a posição de desigualdade do contratante particular comparada a da administração pública e a vinculação contratual.

Diante disso, o atrelamento da alteração de convênios às regras destinadas a um tipo específico de contrato administrativo, além de representar uma usurpação da competência regulamentar dos demais entes federativos de matéria específica, pode acarretar prejuízo à funcionalidade do convênio enquanto um instrumento de atuação consensual da administração pública, vez que as regras trazem maior rigidez à gestão desse tipo de ajuste de cooperação.

Por meio das análises realizadas, conclui-se que as regras estabelecidas na Lei nº 14.133, de 2021, para a alteração de valor de convênios apresentam um nível

de detalhamento excessivo. Esse excesso de previsões reduz a margem de negociações nos convênios, o que pode ser interpretado, em alguns casos, como um afastamento da teoria consolidada pela doutrina majoritária sobre o tema. Dessa forma, ao serem aplicadas a situações concretas, parte das regras instituídas pelo art. 184 da Nova Lei de Licitações e Contratos pode ocorrer uma limitação das adaptações dos convênios e, conseqüentemente, dificultar o alcance dos objetivos previstos no instrumento.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan. **Convênios e Tomadas de Contas Especiais: Manual Prático**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte, Fórum, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Contrato de Direito Público ou Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 88, p. 15-33, abr-jun. 1967.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a administração pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

BRASIL. **Tesouro Transparente**. Transferências Discricionárias - Valores Consolidados. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-discricionarias-valores-consolidados/2020/114>. Acesso em 2 de novembro de 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 4 de outubro de 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 30 outubro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm >. Acesso em: 12 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 4 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 12 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação relacionada à administração pública Federal; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 ago. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 12 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em 12 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 12 de outubro de 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.954, de 2023.** Altera a Lei no 14.133, de 1o de abril de 2021, para promover a gestão eficiente dos recursos relativos à aplicação dos recursos de convênios e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159204>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.770, de 2023.** Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14770.htm#art1.

Acesso em 12 de outubro de 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. **Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de janeiro de 2021, Seção 1, p. 34.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em 17 de outubro de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa Jurisprudência: Guia Rápido**.

Brasília: TCU, 2016. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/36/60/CC/DD/3351F6107AD96FE6F18818A8/Pesquisa_jurisprudencia_guia_rapido.pdf. Acesso em: 30 outubro de 2024.

DALLAVERDE, Alexsandra Kátia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blucher 2016. *E-book*.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria-público-privada**. 13^o ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *E-book*.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*. ISBN 9786559646784.

ESTORNINHO, Maria João. **Réquiem pelo Contrato Administrativo**, Coimbra: Almedina, 1990. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Salvador: Editora JusPODVM, 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Salvador: Editora JusPODVM, 2018.

GASIOLA, Gustavo Gil. **Fato da Administração: uma revisão bibliográfica**. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, vol. 4, n. 2, p. 39-68, 2017.

GOMES, Emerson César da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Revista do TCU 110**, Brasília, 2008 p. 28-40. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/415/464>. Acesso em 4 de outubro de 2024.

GONÇALVES, Pedro. **O contrato administrativo**: uma instituição do Direito Administrativo do nosso tempo. Coimbra: Almedina, 2004.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. .5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na administração pública e nos Tribunais de Contas**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN. 9786559649822.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Equilíbrio econômico-financeiro em contrato de concessão**. Direito econômico Atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2015.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando . **A noção de contrato administrativo no Brasil - Reflexão por ocasião dos 30 anos da Constituição de 1988**. In: Carla Amado Gomes; Ana Fernanda Neves; Eurico Bitencourt Neto; Fabricio Motta. (Org.). O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Um diálogo luso-brasileiro. 1ed. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas - Centro de Investigação de Direito Público, 2019, v. , p. 56-75.

MÂNICA, Fernando Borges. **Revedo os convênios com o terceiro setor: o que mudou a partir da Lei nº 13.019/14**. Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR, a. 2, n. 2, ago. 2017. Disponível em: <<http://fernandomanica.com.br/wp-content/uploads/2024/01/2017.08-revedo-os-convênios-com-o-terceiro-setor-o-que-mudou-a-partir-da-Lei-13.019.pdf>>. Acesso em: 22 de setembro 2024.

MARRARA, Thiago. **Identificação de convênios administrativos no direito brasileiro**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, n. 100, p. 551-571, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67683>. Acesso em: 30 outubro de 2024..

PELLEGRINO, Carlos Roberto. **Os contratos da administração pública**. R. Inf. Legal, Brasília, a. 27, n. 105,], jan./mar. 1990.

VERONEZ, Rita de Cássia Leme. **Os convênios na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei no 14.133/2021**. R. bras. de Dir. Público – RBDP | Belo Horizonte, ano 21, n. 80, p. 135-163, jan./mar. 2023