



Governança Contratual e Capacidade Estatal Municipal: A Institucionalização da Comissão para Análise dos Requerimentos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro em Coronel Fabriciano/MG

Contractual Governance and Municipal State Capacity: The Institutionalization of the Commission for the Analysis of Economic-Financial Rebalancing Requests in Coronel Fabriciano/MG

Gobernanza contractual y capacidad estatal municipal: la institucionalización de la Comisión de Análisis de Solicitudes de Reequilibrio Económico-Financiero en Coronel Fabriciano/MG

Grupo temático GT02 – Finanças Públicas e Accountability.

José Márcio Gomes Pereira, Secretário de Governança de Gestão e Transparência, Prefeitura de Coronel Fabriciano.

RESUMO

O presente estudo analisa a institucionalização da Comissão para análise de Requerimentos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro no município de Coronel Fabriciano/MG, como instrumento de fortalecimento da governança contratual e da capacidade estatal. A pesquisa parte do diagnóstico de fragilidades no manejo desses pedidos, com ausência de padronização, decisões casuísticas, insuficiência de pesquisa de mercado e riscos fiscais. Em resposta, instituiu-se arranjo institucional com fluxo procedimental definido, análise multidisciplinar, memória de cálculo, pesquisa de mercado e avaliação de impacto orçamentário. Trata-se de pesquisa aplicada, de natureza qualitativa, baseada em análise documental, observação participante e mapeamento do fluxo decisório, com comparação entre os modelos anterior e posterior à criação da Comissão. O estudo dialoga com a literatura sobre equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, governança pública, capacidade estatal e sustentabilidade fiscal. Os resultados indicam melhoria da qualidade das decisões, padronização procedimental, maior fundamentação técnica e redução de pleitos inconsistentes, com mitigação de riscos fiscais. Observou-se maior previsibilidade e segurança jurídica decorrentes da consolidação de critérios objetivos e do registro das decisões. Conclui-se que a institucionalização de mecanismos de governança contratual fortalece a capacidade estatal municipal e contribui para a racionalidade do gasto público.

Palavras-chave: governança contratual; reequilíbrio econômico-financeiro; capacidade estatal; federalismo fiscal; gestão pública municipal.

ABSTRACT

This study analyzes the institutionalization of the Commission for the Analysis of Economic-Financial Rebalancing Requests in the municipality of Coronel Fabriciano/MG, as an instrument for strengthening contractual governance and state capacity. The research begins with a diagnosis of weaknesses in the handling of these requests, including a lack of standardization, ad hoc decisions, insufficient market research, and fiscal risks. In response, an institutional arrangement was established with a defined procedural flow, multidisciplinary analysis, calculation methodology, market research, and budgetary impact assessment. This is applied research, of a qualitative nature, based on document analysis, participant observation, and mapping of the decision-making flow, with a comparison between the models before and after the creation of the Commission. The study engages with the literature on economic-financial equilibrium of administrative contracts, public governance, state capacity, and fiscal sustainability. The results indicate improved decision quality, procedural standardization, greater technical foundation, and a reduction in inconsistent requests, with mitigation of fiscal risks. Greater predictability and legal certainty were observed as a result of the consolidation of objective criteria and the recording of decisions. It is concluded that the institutionalization of contractual governance mechanisms strengthens the municipal state's capacity and contributes to the rationality of public spending.

Keywords: Contractual governance; economic-financial rebalancing; state capacity; fiscal federalism; municipal public management



RESUMEN

Este estudio analiza la institucionalización de la Comisión para el Análisis de Solicitudes de Reequilibrio Económico-Financiero en el municipio de Coronel Fabriciano/MG, como instrumento para fortalecer la gobernanza contractual y la capacidad estatal. La investigación comienza con un diagnóstico de las debilidades en la gestión de estas solicitudes, incluyendo la falta de estandarización, decisiones ad hoc, investigación de mercado insuficiente y riesgos fiscales. En respuesta, se estableció un arreglo institucional con un flujo de procedimientos definido, análisis multidisciplinario, metodología de cálculo, investigación de mercado y evaluación de impacto presupuestario. Se trata de una investigación aplicada, de naturaleza cualitativa, basada en el análisis de documentos, la observación participante y el mapeo del flujo de toma de decisiones, con una comparación entre los modelos antes y después de la creación de la Comisión. El estudio se relaciona con la literatura sobre el equilibrio económico-financiero de los contratos administrativos, la gobernanza pública, la capacidad estatal y la sostenibilidad fiscal. Los resultados indican una mejor calidad de las decisiones, la estandarización de los procedimientos, una mayor base técnica y una reducción de las solicitudes inconsistentes, con la mitigación de los riesgos fiscales. Se observó mayor previsibilidad y seguridad jurídica gracias a la consolidación de criterios objetivos y el registro de decisiones. Se concluye que la institucionalización de mecanismos de gobernanza contractual fortalece la capacidad del estado municipal y contribuye a la racionalidad del gasto público.

Palabras clave: Gobernanza contractual; reequilibrio económico-financiero; capacidad estatal; federalismo fiscal; gestión pública municipal.

1. Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), em seu art. 37, inciso XXI, assegura aos contratantes o direito à manutenção das condições apresentadas nas propostas no processo licitatório. Esse comando consagra o princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos como garantia constitucional. Para Santos (2022), não se trata de faculdade discricionária da Administração, mas de dever jurídico de preservação da equação originariamente pactuada, condição essencial para a legitimidade e a estabilidade das relações contratuais firmadas pelo Poder Público.

A sanção da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021) modernizou o regime jurídico das contratações públicas e reforçou a integração entre eficiência administrativa e transparência (Silva, 2026). Ao mesmo tempo, a volatilidade econômica observada nos últimos anos, marcada por oscilações inflacionárias, variações cambiais e instabilidades setoriais, intensificou a apresentação de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro no âmbito municipal (Carvalho, 2025).

Esse cenário revela tensão permanente entre duas exigências igualmente relevantes: de um lado, a garantia constitucional da preservação da equação econômico-financeira; de outro, a necessidade de resguardar a sustentabilidade fiscal dos entes subnacionais (Oliveira & Oliveira, 2023). No contexto municipal, essa tensão é agravada por limitações de capacidade administrativa e pela ausência de rotinas técnicas consolidadas capazes de distinguir riscos ordinários do negócio de eventos extraordinários que justifiquem a recomposição contratual.

No caso do Município de Coronel Fabriciano/MG, o diagnóstico institucional identificou fragilidades no tratamento dos requerimentos de reequilíbrio econômico-financeiro. Verificou-se ausência de padronização técnica, inexistência de metodologia analítica consistente, encaminhamento direto das demandas à Procuradoria-Geral do Município sem pesquisa de mercado prévia e concessões baseadas predominantemente na regularidade formal do contratado. Esse modelo ampliava o risco fiscal e comprometia a racionalidade das decisões.

Diante desse contexto, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: como estruturar um arranjo institucional capaz de assegurar análise técnica padronizada, juridicamente consistente e fiscalmente responsável dos requerimentos de reequilíbrio econômico-financeiro, preservando simultaneamente a garantia constitucional do equilíbrio contratual e a sustentabilidade das finanças públicas municipais?

O objetivo deste estudo é, portanto, descrever e analisar a experiência de criação e implementação da Comissão para Análise dos Requerimentos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Município de Coronel Fabriciano como instrumento de fortalecimento da governança contratual e de ampliação da capacidade estatal municipal.



2. Fundamentação Teórica

2.1. Da qualificação da instância subnacional

O Município de Coronel Fabriciano incorporou em seu ordenamento interno diretrizes voltadas à racionalização da despesa e ao aprimoramento da gestão administrativa. A Lei Municipal nº 4.363/2021, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura (Prefeitura de Coronel Fabriciano, 2021), estabeleceu, em seu art. 215, competências comuns às Secretarias de Governança, dentre as quais se destacam a promoção de políticas de redução de custos e economicidade, o uso de ferramentas tecnológicas de gestão integrada e a informatização de processos internos.

Com base nessas atribuições, a Secretaria de Governança, Gestão e Transparência, equivalente à Secretaria Municipal de Administração, passou a implementar medidas voltadas ao aperfeiçoamento da gestão administrativa. Entre essas iniciativas, destaca-se a instituição da Comissão para Análise dos Requerimentos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro, formalizada pelo Decreto nº 7.614/2021 (Prefeitura de Coronel Fabriciano, 2021). A criação do colegiado decorreu do diagnóstico institucional que apontou fragilidades no tratamento dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro apresentados por prestadores de serviços e fornecedores.

2.2. Da identificação do problema de pesquisa

Constatou-se que parcela relevante dos requerimentos de reequilíbrio econômico-financeiro não apresentava fundamentação técnica adequada. Em muitos casos, os pedidos não eram acompanhados de memória de cálculo consistente nem de metodologia capaz de demonstrar, de forma objetiva, o nexo entre a variação de mercado alegada e o efetivo impacto sobre os custos do contrato. Verificou-se também a ausência de procedimento padronizado para análise dessas demandas. Os pleitos eram, com frequência, encaminhados diretamente à Procuradoria-Geral do Município, sem pesquisa de mercado prévia ou exame econômico comparativo que subsidiasse a decisão administrativa. Em determinadas situações, a recomposição foi concedida com base apenas na regularidade fiscal do contratado, sem verificação consistente do efetivo rompimento da equação econômico-financeira originalmente pactuada. Identificaram-se, ainda, pressões informais exercidas por fornecedores, em contexto no qual inexistia instância técnica intermediária responsável por qualificar e fundamentar os pedidos.

Antes da instituição da Comissão, não havia análise técnica aprofundada por parte dos gestores das atas e dos contratos. Embora lhes competisse apreciar os pleitos, esses agentes não dispunham, em regra, de dados consolidados de mercado ou de instrumentos metodológicos adequados para avaliar a pertinência econômica das solicitações. Como resultado, diversos pedidos foram acolhidos sem exame crítico adequado.

A preservação da equação econômico-financeira dos contratos administrativos é reconhecida pela doutrina como garantia constitucional decorrente do art. 37, XXI, da Constituição de 1988, configurando dever da Administração, e não faculdade discricionária, conforme destaca Santos (2022). O instituto assegura a manutenção das condições iniciais da proposta vencedora ao longo da execução contratual, de modo a preservar a estabilidade da relação estabelecida entre o poder público e o contratado.

Contudo, sua aplicação exige distinção técnica precisa entre riscos ordinários do negócio, inerentes à atividade empresarial e assumidos na formulação da proposta, e eventos extraordinários, imprevisíveis ou de efeitos incalculáveis, capazes de romper a base objetiva do contrato (Alencar, 2024). A ausência dessa diferenciação pode transformar o reequilíbrio, concebido como medida excepcional, em instrumento de transferência indevida de riscos empresariais à Administração. Diante desse cenário, tornou-se necessária a criação de instância específica para análise técnica dos pedidos de reequilíbrio. Instituiu-se, assim, no âmbito da Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano, a Comissão de Análise de Requerimentos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro, com a finalidade de organizar o fluxo processual, padronizar critérios de exame e assegurar decisões fundamentadas em bases técnicas adequadas.

A Comissão foi criada pelo Decreto nº 7.614/2021, com designação de seus membros por portaria específica. O art. 215 da Lei Municipal nº 4.363/2021 confere suporte jurídico à medida ao atribuir às Secretarias Municipais a competência comum de promover políticas de redução de custos e economicidade. Esse fundamento legal assegurou legitimidade institucional ao colegiado e definiu suas competências e diretrizes de atuação.

A institucionalização da Comissão representou, portanto, medida de aperfeiçoamento da governança contratual, voltada à qualificação das decisões, à mitigação de riscos fiscais e ao equilíbrio entre o direito do



contratado à recomposição legítima e o dever da Administração de proteger o interesse público e a sustentabilidade das finanças municipais.

2.3. Federalismo Fiscal e Sustentabilidade Municipal

No âmbito do federalismo fiscal brasileiro, os municípios exercem papel central na execução de políticas públicas, embora frequentemente enfrentem limitações financeiras e administrativas (Arretche, 2012). A descentralização de competências, quando não acompanhada de fortalecimento institucional, tende a ampliar desigualdades e comprometer a efetividade das políticas locais. A autonomia municipal, portanto, depende não apenas da previsão constitucional de competências, mas da capacidade concreta de gestão local e do controle do gasto público (Arretche, 2012).

A literatura especializada indica que a sustentabilidade fiscal não decorre exclusivamente da ampliação de receitas ou de transferências intergovernamentais, mas sobretudo da qualidade do gasto e da eficiência na alocação de recursos (Sousa & Monte, 2021). Nesse contexto, a gestão das despesas contratuais assume papel relevante, especialmente em cenários de restrição orçamentária e instabilidade econômica.

Mecanismos internos de controle e qualificação técnica das decisões, como comissões especializadas de análise contratual, contribuem para reduzir decisões baseadas em critérios meramente formais e para evitar a expansão indevida de despesas (Souza, Azevedo, & Crozatti, 2021). Ao impedir a concessão acrítica de reequilíbrios, o município preserva sua margem fiscal e amplia sua capacidade de planejamento de médio e longo prazo.

Desse modo, a articulação entre equilíbrio econômico-financeiro, governança pública e federalismo fiscal evidencia que a gestão técnica dos contratos administrativos constitui fator relevante para a sustentabilidade fiscal dos entes municipais.

2.4 Equilíbrio Econômico-Financeiro e Álea Extraordinária

O princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos constitui fundamento do regime jurídico-administrativo brasileiro, assegurando a preservação da relação originalmente pactuada entre encargos assumidos pelo contratado e a remuneração prevista na proposta vencedora (Junior, Novaes & Nassif, 2023). Conforme leciona Justen Filho (2010), a equação econômico-financeira corresponde às condições objetivas que fundamentaram a formação do preço e deve ser mantida ao longo da execução contratual como garantia de estabilidade jurídica. O rompimento dessa equação pode decorrer não apenas de alterações unilaterais do contrato, mas também de atos da Administração ou de fatos imprevisíveis (Barreto, 2021).

A revisão contratual fundada em fato imprevisível e de impacto excepcional, ou na denominada álea extraordinária, exige a demonstração cumulativa de evento superveniente, inevitável e de impacto relevante e anormal sobre a estrutura de custos. Trata-se de hipótese excepcional, que ultrapassa os riscos normalmente assumidos pelo contratado (Alencar, 2024). Por outro lado, a álea ordinária, correspondente às oscilações previsíveis de mercado, variações cambiais esperadas ou flutuações comuns de insumos, permanece alocada ao contratado e não pode ser transferida à Administração sem comprometer o regime contratual público (Di Pietro, 2023).

A concessão indiscriminada de reequilíbrios pode comprometer os princípios da eficiência e da economicidade, ao transferir ao erário riscos empresariais que deveriam ser suportados pelo contratado, sem comprovação técnica de fato extraordinário (Carvalho, Coelho & Silva Junior, 2025). Sob a perspectiva da análise econômica do direito, a alocação inadequada de riscos empresariais gera incentivos distorcidos, favorece comportamentos oportunistas e amplia problemas de risco moral (Lewis & Bajari, 2014). Estudos recentes reforçam que a distinção técnica entre álea ordinária e álea extraordinária é condição essencial para preservar a integridade do sistema contratual e a sustentabilidade fiscal (Carvalho, Coelho & Silva Junior, 2025).

Bertazzo Watashi, Maestri, Fernandes Marchiori e Signor (2024) propõem método objetivo de reequilíbrio contratual baseado na comprovação analítica do impacto dos eventos extraordinários sobre os custos, com uso de dados comparativos de mercado e critérios verificáveis. A ausência desses parâmetros pode converter o reequilíbrio, concebido como instrumento de preservação da equação original, em mecanismo genérico de reajuste de preços, em desacordo com sua natureza jurídica.



2.5 Governança Pública e Capacidade Estatal

Na literatura contemporânea, governança pública é compreendida como o conjunto de estruturas e processos que orientam a tomada de decisões e a implementação de políticas públicas, com base em critérios técnicos, transparência e responsabilidade institucional (OECD, 2021). Não se limita ao cumprimento formal de normas, mas envolve desenho organizacional, definição de fluxos procedimentais e mecanismos de controle capazes de reduzir arbitrariedades e promover *accountability* (Pollitt & Bouckaert, 2011).

No âmbito municipal, a ausência de rotinas institucionais consolidadas compromete a capacidade estatal, entendida como a aptidão do Estado para formular, implementar e sustentar políticas públicas de forma previsível e coerente (Grindle, 1997; Gomide & Boschi, 2016). Abrucio (2005) observa que a inexistência de procedimentos padronizados e de instâncias técnicas intermediárias aumenta a dependência de decisões individualizadas, mais suscetíveis a pressões informais e a assimetrias de informação.

Gomide e Pires (2014) destacam que a capacidade estatal envolve qualidade burocrática, previsibilidade decisória e coerência institucional. Fukuyama (2018) acrescenta que burocracias profissionalizadas, com regras claras e memória organizacional estruturada, reduzem custos de transação, ampliam a confiança institucional e fortalecem a legitimidade das decisões públicas. Nesse contexto, a institucionalização de arranjos técnicos com fluxos decisórios formalizados constitui estratégia de fortalecimento gradual da capacidade estatal, especialmente em entes subnacionais sujeitos a restrições estruturais (Gomide & Pires, 2014).

Aplicada à gestão contratual, a governança pressupõe segregação de funções, fundamentação técnica consistente e registro sistemático das decisões, fatores que reduzem a discricionariedade isolada e aumentam a racionalidade administrativa (Justen Filho, 2025). A criação de instâncias especializadas para análise de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos insere-se, portanto, em processo mais amplo de profissionalização da gestão pública e de consolidação de práticas alinhadas aos princípios de boa governança.

3. Metodologia

O presente trabalho caracteriza-se como pesquisa aplicada, na medida em que se orienta à solução de problema concreto de gestão pública, consistente na qualificação técnica dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro no âmbito do Município de Coronel Fabriciano. Conforme a classificação proposta por Creswell (2010), trata-se de investigação com finalidade prática, voltada à produção de conhecimento útil à melhoria de processos institucionais.

Adota-se abordagem qualitativa, por privilegiar a compreensão aprofundada de processos organizacionais, fluxos decisórios e dinâmicas institucionais, em detrimento da mensuração estatística de variáveis. Segundo Flick (2004), a pesquisa qualitativa concentra-se na interpretação contextualizada de fenômenos sociais complexos, especialmente quando estes envolvem práticas institucionais e arranjos organizacionais. Nessa perspectiva, o objetivo não é produzir generalizações estatísticas, mas oferecer compreensão analítica do caso estudado.

A estratégia metodológica aproxima-se do estudo de caso único instrumental, conforme sistematizado por Yin (2001). O estudo de caso é apropriado quando se busca investigar fenômeno contemporâneo inserido em contexto real, cujos limites entre fenômeno e contexto não são claramente definidos. No presente trabalho, o fenômeno analisado, a criação da Comissão para Análise dos Requerimentos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro, encontra-se intrinsecamente vinculado ao ambiente institucional da Prefeitura de Coronel Fabriciano, o que justifica a adoção desse desenho metodológico.

Nos termos de Yin (2001), a generalização pretendida é de natureza analítica, e não estatística. Busca-se examinar em profundidade a experiência concreta, relacionando-a ao referencial teórico sobre equilíbrio econômico-financeiro, governança pública e capacidade estatal, de modo a produzir inferências teóricas aplicáveis a contextos institucionais semelhantes.

A pesquisa estruturou-se em quatro eixos metodológicos complementares.



3.1. Análise documental

Realizou-se análise documental de atos normativos instituintes, especialmente o Decreto nº 7.614/2021 (Prefeitura de Coronel Fabriciano, 2021), bem como de processos administrativos de pedidos de reequilíbrio, pareceres técnicos, manifestações jurídicas e relatórios internos.

A análise documental, conforme Minayo (2014), constitui importante estratégia na pesquisa qualitativa, pois permite examinar fenômenos institucionais em seu contexto concreto de produção, reconstruindo práticas organizacionais e padrões decisórios sem pretensão de generalização estatística. A partir desse exame, foi possível identificar o encadeamento procedimental instituído, as competências atribuídas à Comissão e as alterações na fundamentação das decisões administrativas.

3.2. Observação participante

O estudo incorporou observação participante no processo de implementação e funcionamento da Comissão. Conforme Flick (2004), essa técnica é especialmente adequada quando o pesquisador possui acesso direto às rotinas institucionais, permitindo captar dimensões informais das práticas organizacionais que não se revelam integralmente nos registros documentais.

A observação possibilitou compreender interações entre setores, resistências organizacionais, ajustes procedimentais e dinâmicas deliberativas do colegiado, ampliando a compreensão do processo de transformação institucional.

3.3. Análise do fluxo decisório

Procedeu-se ao mapeamento sistemático do fluxo processual anterior e posterior à criação da Comissão, identificando etapas, atores envolvidos, pontos de controle e critérios de análise.

Esse procedimento dialoga com a abordagem de análise processual defendida por Yin (2001), segundo a qual o estudo de caso deve examinar sequências causais e mecanismos institucionais que expliquem mudanças organizacionais. A comparação dos fluxos permitiu avaliar o grau de padronização decisória, a segregação de funções e o nível de fundamentação técnica incorporado às decisões.

3.4. Exame comparativo entre modelos institucionais

Realizou-se comparação estruturada entre o modelo anterior, caracterizado por encaminhamento direto à Procuradoria-Geral do Município, ausência de pesquisa de mercado obrigatória e baixa formalização analítica e o modelo posterior, marcado por instrução técnica multidisciplinar, exigência de comprovação objetiva e registro sistemático das decisões.

A análise comparativa buscou identificar alterações na qualidade decisória, na distribuição de responsabilidades e na racionalização do processo administrativo, observando-se os impactos organizacionais decorrentes da introdução de colegialidade e segregação funcional.

A Comissão foi instituída pelo Decreto nº 7.614/2021, com composição multidisciplinar envolvendo representantes da Procuradoria-Geral, da Secretaria de Governança de Gestão e Transparência, da Secretaria de Governança Financeira e Orçamentária, equivalente a Secretaria de Fazenda e da Controladoria-Geral do Município. Tal configuração institucional foi considerada elemento analítico central, por introduzir diversidade técnica e deliberação colegiada no tratamento dos pleitos.

Os dados empíricos foram examinados à luz do referencial teórico sobre equilíbrio econômico-financeiro, governança pública, capacidade estatal e federalismo fiscal, buscando-se estabelecer nexos explicativos entre o arranjo institucional adotado e os resultados observados na prática administrativa.

4. Resultados: Transformação do Modelo Decisório

A experiência da Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano na institucionalização da Comissão para Análise dos Requerimentos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro pode ser compreendida por meio da



RELATO TÉCNICO

comparação entre o modelo decisório anteriormente adotado e o arranjo institucional posteriormente estruturado. A análise documental e o mapeamento do fluxo processual permitiram identificar mudanças relevantes na racionalidade decisória e na organização do controle administrativo.

Por se tratar de estudo qualitativo de caso único, as conclusões aqui apresentadas não se baseiam em mensuração estatística de variáveis, mas na análise interpretativa dos processos administrativos examinados e na identificação de padrões decisórios observados ao longo do período estudado. A ênfase recai sobre a reconstrução dos mecanismos institucionais introduzidos e seus efeitos organizacionais, em perspectiva analítica.

4.1 Modelo Anterior

Antes da criação da Comissão, o fluxo administrativo relativo aos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro apresentava baixa padronização procedimental e limitada exigência probatória. A análise dos processos revelou que as solicitações formuladas por fornecedores eram, em regra, encaminhadas diretamente pelas Secretarias demandantes à Procuradoria-Geral do Município, sem instrução técnica prévia consistente.

Não se identificou exigência sistemática de pesquisa de mercado ou elaboração de planilhas comparativas que demonstrassem a efetiva variação extraordinária de preços. Em diversos casos examinados, a fundamentação restringia-se à verificação da regularidade fiscal do contratado e à manifestação jurídica quanto à possibilidade abstrata de reequilíbrio, sem análise aprofundada da memória de cálculo ou do nexo causal entre o evento alegado e a ruptura da equação contratual.

Esse arranjo concentrava no controle jurídico a função quase exclusiva de validação decisória, reduzindo a participação técnica das áreas administrativas e econômicas. Tal configuração é compatível com os problemas descritos pela teoria dos custos de transação, especialmente no que se refere à assimetria informacional e ao risco moral (Williamson, 1985; 1996), na medida em que a Administração assumia ônus probatório ampliado e absorvia riscos ordinários que poderiam integrar a matriz contratual do particular.

Sob a perspectiva fiscal, a ausência de parâmetros objetivos de aferição ampliava a discricionariedade prática e potencializava incertezas quanto ao impacto orçamentário das decisões.

4.2 Novo Modelo Institucional

Com a instituição da Comissão, estruturou-se fluxo procedimental formalizado e tecnicamente orientado, cuja configuração pode ser reconstruída a partir da análise dos processos administrativos posteriores ao Decreto nº 7.614/2021.

O novo modelo passou a compreender: protocolo formal do pedido com instrução documental; conferência preliminar de consistência e aderência contratual; realização de pesquisa de mercado para aferição da variação de preços; elaboração de planilha comparativa; análise multidisciplinar envolvendo áreas jurídica, administrativa e fazendária; possibilidade de reunião técnica para esclarecimentos; e emissão de parecer jurídico final subsidiado por instrução técnica prévia.

A análise qualitativa dos processos indica que essas etapas passaram a ser registradas de forma mais sistemática, com explicitação das fontes de pesquisa utilizadas e dos critérios empregados na avaliação da alegada ruptura da equação econômico-financeira. Observa-se, assim, maior formalização do encadeamento procedimental e maior transparência na exposição das razões decisórias.

Foram igualmente definidos critérios mais explícitos para apreciação dos pedidos, incluindo a exigência de comprovação de fato superveniente, demonstração da ocorrência de evento extraordinário, exame da matriz de alocação de riscos contratual e consideração do impacto orçamentário. Nos processos analisados, tais elementos passaram a constar de forma mais estruturada na fundamentação das decisões.

O redesenho institucional introduziu, portanto, etapas sequenciais e parâmetros verificáveis que passaram a orientar a formação do convencimento administrativo. A decisão deixou de se apoiar predominantemente em manifestações isoladas e passou a resultar de instrução técnica multidisciplinar registrada documentalmente.

À luz da literatura sobre governança pública, a introdução de procedimentos formais, segregação de funções e deliberação colegiada constitui mecanismo associado ao fortalecimento da *accountability* interna e ao aprimoramento da racionalidade decisória (Abrucio, 2007; Loureiro, 1997; Gomide & Pires, 2014). De modo compatível com a teoria dos custos de transação (Williamson, 1985), a formalização das etapas e a exigência de



RELATO TÉCNICO

documentação ampliada tendem a internalizar custos informacionais e reduzir margens para decisões baseadas exclusivamente em validação formal.

A análise do caso sugere que o novo modelo aproximou o procedimento municipal das exigências contemporâneas de governança contratual previstas na Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à necessidade de fundamentação técnica, transparência procedimental e consideração do impacto fiscal das decisões.

Ressalte-se que tais conclusões decorrem da reconstrução analítica do fluxo decisório observável nos processos examinados, não se tratando de mensuração quantitativa de desempenho, mas de identificação qualitativa de mudanças institucionais no modo de instrução e deliberação dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

4.3 Aspectos Técnicos e Administrativos

A institucionalização da Comissão para Análise dos Requerimentos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro introduziu alterações relevantes na organização do processo decisório municipal, perceptíveis tanto sob a perspectiva procedimental quanto técnica e organizacional, conforme evidenciado pela análise qualitativa dos processos administrativos examinados.

No plano procedimental, verificou-se maior padronização das etapas de análise, com delimitação mais clara de competências e responsabilidades. O fluxo passou a apresentar sequência formalmente estruturada, distinguindo a instrução técnica preliminar do exame jurídico conclusivo. Essa segregação funcional ampliou a participação de diferentes áreas na formação da decisão e reduziu a centralização anteriormente observada. O novo arranjo institucional incorporou mecanismos voltados à limitação de decisões casuísticas, mediante exigência de etapas sequenciais e registros formais das análises realizadas.

Sob o enfoque técnico, observou-se incremento na densidade argumentativa dos processos posteriores à criação da Comissão. A análise das planilhas passou a exigir maior detalhamento metodológico, com verificação explícita da memória de cálculo e documentação das fontes utilizadas para aferição da variação de preços. Os processos examinados revelam maior formalização das justificativas e registro sistemático dos critérios empregados na avaliação da alegada ruptura da equação econômico-financeira.

A elevação do nível de exigência documental passou a funcionar como filtro procedimental, exigindo fundamentação técnica mais robusta para admissibilidade dos pleitos. À luz da teoria dos custos de transação, esse redesenho é compatível com a internalização de custos informacionais e com a redução de assimetrias entre Administração e contratado, na medida em que transfere ao requerente o ônus de demonstrar, de forma estruturada, a ocorrência de evento extraordinário e seus impactos econômicos.

A exigência sistemática de memória de cálculo detalhada e a avaliação estruturada do impacto orçamentário introduziram dimensão adicional de controle econômico e fiscal. A análise qualitativa dos processos indica que as decisões passaram a registrar de forma mais explícita a consideração dos reflexos financeiros da medida, o que contribui para maior previsibilidade administrativa e coerência na fundamentação.

Do ponto de vista organizacional, observou-se consolidação progressiva de relatórios técnicos estruturados e registro sistemático das decisões, formando acervo interno de manifestações que passam a servir como referência para casos subsequentes. Esse acúmulo de decisões fundamentadas favorece maior estabilidade interpretativa e reforça a memória institucional no tratamento dos pedidos de reequilíbrio.

Em conjunto, as mudanças identificadas indicam fortalecimento dos mecanismos internos de controle e aprimoramento da capacidade institucional para análise técnica de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. Em consonância com a literatura sobre governança pública e capacidade estatal (Grindle, 1997; Fukuyama, 2018; OECD, 2021), a introdução de critérios explícitos, segregação de funções e deliberação colegiada constitui elemento relevante para incremento da racionalidade decisória e da *accountability* administrativa.

Ressalte-se, por fim, que as conclusões aqui apresentadas decorrem da análise qualitativa dos processos administrativos examinados e da identificação de padrões decisórios observados no período posterior à criação da Comissão. Não se trata de inferência estatística, mas de reconstrução analítica dos mecanismos institucionais introduzidos e de seus efeitos organizacionais no contexto específico estudado.



4.4 Discussão dos resultados

A experiência analisada demonstra que a institucionalização de rotinas decisórias e a formalização de um arranjo colegiado técnico contribuíram para fortalecer a capacidade administrativa municipal. Conforme sustentam Gomide e Pires (2014), Fukuyama (2018) e Grindle (1997), a capacidade estatal envolve a organização interna, a qualidade das decisões e a previsibilidade institucional, não apenas a disponibilidade de recursos financeiros. Nesse sentido, a Comissão analisada reorganizou o processo decisório ao substituir decisões isoladas por deliberação técnica colegiada, com critérios definidos e fundamentação estruturada.

Sob a perspectiva da governança contratual, observou-se redução da discricionariedade individual e maior uniformidade argumentativa nas decisões. A exigência de documentação técnica, memória de cálculo e demonstração do nexo causal entre fatos supervenientes e desequilíbrio contratual produziu um padrão decisório mais consistente. Esse movimento é compatível com a análise de Williamson (1996) sobre incentivos institucionais e comportamento estratégico em contratos de longa duração, especialmente no que se refere à mitigação de condutas oportunistas.

A experiência também reforçou a previsibilidade institucional. Como destaca Fukuyama (2018), a previsibilidade é elemento central da qualidade institucional, pois orienta comportamentos e reduz incertezas nas relações econômicas. No caso examinado, a padronização de critérios e a explicitação das exigências técnicas sinalizaram aos fornecedores que pedidos sem comprovação robusta não seriam acolhidos automaticamente, fortalecendo a segurança jurídica das relações contratuais.

No plano federativo, o caso evidencia que a autonomia municipal depende da qualificação da governança interna e da racionalização do gasto público. A institucionalização de critérios objetivos contribuiu para desencorajar pleitos infundados e para consolidar uma cultura administrativa orientada à técnica e à responsabilidade fiscal. Conforme sustenta Mendes (2024), a robustez administrativa é condição para superar ineficiências alocativas e converter profissionalização da gestão em sustentabilidade fiscal e melhoria das entregas públicas.

Do ponto de vista institucional, a Comissão reduziu assimetrias informacionais ao deslocar para o contratado o ônus argumentativo e probatório. Ao exigir demonstração técnica consistente, a Administração reafirmou a lógica contratual segundo a qual riscos ordinários permanecem alocados ao particular, preservando o equilíbrio econômico-financeiro apenas nos casos juridicamente caracterizados.

Em síntese, a experiência de Coronel Fabriciano indica que a profissionalização da governança contratual, quando estruturada por critérios técnicos claros e decisão colegiada fundamentada, tende a fortalecer a racionalidade administrativa, a segurança jurídica e a sustentabilidade fiscal. A análise qualitativa realizada não pretende generalizar resultados, mas demonstrar, a partir da interpretação contextual do caso, como arranjos institucionais específicos podem aprimorar a capacidade estatal em nível municipal.

5. Conclusão

A criação da Comissão para Análise dos Requerimentos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro em Coronel Fabriciano representou uma mudança concreta na forma de decidir. O que antes era tratado de modo disperso e reativo passou a seguir um procedimento definido, com critérios claros, fluxo estabelecido e análise colegiada. A experiência mostrou que organizar o processo decisório, com base técnica e registro formal das razões de decidir, eleva o padrão da governança contratual no âmbito municipal.

A análise qualitativa do caso evidenciou melhora na consistência das decisões. A exigência de documentação adequada, memória de cálculo e demonstração objetiva dos fatos alegados reduziu pedidos frágeis e fortaleceu a fundamentação administrativa. Também se observou maior previsibilidade, pois os critérios passaram a ser conhecidos e aplicados de forma uniforme. Isso trouxe mais segurança jurídica e maior atenção aos reflexos orçamentários de cada decisão.

O caso indica que fortalecer a capacidade administrativa municipal depende menos de ampliar recursos e mais de qualificar processos internos. Ao estruturar um mecanismo permanente de análise, o Município passou a distinguir com maior clareza os riscos normais do contrato daqueles eventos que, de fato, justificam recomposição. Essa distinção protege o interesse público, reforça a responsabilidade fiscal e amplia a transparência das decisões.

Para que a experiência possa ser replicada, alguns elementos se mostram essenciais: instituição formal por ato normativo; composição multidisciplinar estável; critérios técnicos objetivos; exigência de documentação



RELATO TÉCNICO

consistente; e registro sistemático das deliberações. A integração com o planejamento orçamentário e a capacitação contínua dos agentes públicos também são fatores relevantes para a consolidação do modelo.

Em síntese, a experiência de Coronel Fabriciano demonstra que a organização técnica do processo decisório, quando sustentada por regras claras e análise colegiada, contribui para decisões mais coerentes, maior segurança jurídica e uso mais responsável dos recursos públicos. Trata-se de um avanço institucional construído a partir da prática administrativa, cujo valor reside na qualidade do arranjo implementado e não em indicadores quantitativos isolados.

6. Referências

- Abrucio, F. L. (2005). A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia e Política*, n. 24, jun 2005. Recuperado em 01, março, 2026, de <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>.
- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.
- Alencar, S. D. (2024). *Gestão de Riscos nos Contratos Administrativos: Inovações da Lei nº 14.133/2021*. Revista Di Fatto, Biologia, Ciências Humanas, Direito, ISSN 2966-4527, Joinville-SC, ano 2024, n. 3, aprovado e publicado em 17/09/2024. Recuperado em 27 fevereiro, 2026, de <https://revistadifatto.com.br/artigos/gestao-de-riscos-nos-contratos-administrativos-inovacoes-da-lei-no-14-133-2021>.
- Arretche, M. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012, 232 . 459-462.
- Barreto, R. T. S. (2021). *Gestão de riscos em contratos administrativos: Um case de impacto no equilíbrio econômico-financeiro*. VIII EBAP Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021. ISSN: 2594-5688. Sociedade Brasileira de Administração Pública. Recuperado em 27 fevereiro, 2026, de <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/131>.
- Brasil, C. F. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília. Recuperado em 17 julho, 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2021). Lei nº 14.133, 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano CLIX, n. 61-f, seção 1, p. 1-26, 01 de abril de 2021. Recuperado em 27 fevereiro, 2022, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.
- Carvalho, M. (2025). *Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos diante de oscilações econômicas*. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Recuperado em 27 fevereiro, 2026, de https://blog.idp.edu.br/direito-constitucional/equilibrio-economico-financeiro-contratos-administrativos/?utm_source=chatgpt.com.
- Carvalho, W. O., Coelho, V. L., & da Silva Junior, H. F. (2025). *Reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de obras públicas e a teoria da imprevisão como o norteador jurídico do pedido de reequilíbrio*. Revista ERR01. Recuperado em 01, março, 2026, de <https://doi.org/10.56238/ERR01v10n5-025>.
- Creswell, J. W. (2010). Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução de Magda Lopes. Porto Alegre: Ed. Artmed, 2010.
- Di Pietro, M. S. Z. (2023). Direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Ed. 36. ISBN 978-65-596-4677-



RELATO TÉCNICO

- Flick, U. (2004). *Uma Introdução à pesquisa qualitativa*. Tradução de Sandra Netz. Porto Alegre. Ed. Bookman, 2004.
- Fukuyama, F. (2018). *Ordem política e decadência política: Da Revolução Industrial à Globalização da Democracia*. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr.. Rio de Janeiro: Ed. Roco, 2018.
- Gomide, A. D. A., & Boschi, R. R. (2016). Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- Gomide, A. D. A., & Pires, R. R. C. (2014). Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- Grindle, M. S. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard Institute for International Development, Harvard University, 1997.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). *Panorama municipal: Coronel Fabriciano, Minas Gerais, Brasil*. Recuperado em 27 fevereiro, 2026, de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/coronel-fabriciano/panorama>.
- Junior, O. A. S., Novaes, P. R., & Nassif, T. (2023). *Governança neoliberal e parcerias público-privadas: estratégias de redução de riscos e difusão nas capitais brasileiras*. XX ENANPUR Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém, 22 a 26 de maio de 2023. ISSN: 1984-8781. Recuperado em 27 fevereiro, 2026, de <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st02-61.pdf>.
- Justen Filho, M. (2010). *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- Justen Filho, M. (2025). *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. 2. ed. São Paulo: Ed. Thomson Reuters Brasil, 2023.
- Lewis, G., & Bajari, P. (2014). *Moral Hazard, Incentive Contracts, and Risk: Evidence from Procurement*. *The Review of Economic Studies*, Volume 81, Issue 3, July 2014, Pages 1201–1228. Recuperado em 01, março, 2026, de <https://doi.org/10.1093/restud/rdu002>.
- Loureiro, M. R. G. (1997). *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.
- Mendes, M. (2024). *Um Estado para que natureza? Os caminhos para a eficiência e o crescimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2024.
- Minayo, M. C. D. S. (2014). O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Ed. Hucitec, 2014.
- Oliveira, D. T., Oliveira, A. G. de. (2023). *(In)sustentabilidade financeira municipal: a frágil metodologia proposta pela PEC do Pacto Federativo*. *Revista de Administração Pública -RAP*, 57(5). Recuperado em 27 fevereiro, 2026, de <https://doi.org/10.1590/0034-761220230012>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*. OECD Publishing. Recuperado em 01, março, 2026, de



RELATO TÉCNICO

https://www.oecd.org/en/publications/the-e-leaders-handbook-on-the-governance-of-digital-government_ac7f2531-en/full-report/component-5.html.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford University Press. Recuperado em 01, março, 2026, de https://www.academia.edu/11548460/Public_Management_Reform_A_Comparative_Analysis_New_Public_Management_Governance_and_the_Neo_Weberian_State.

Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano. (2021). *Lei nº 4.363, de 6 de abril de 2021. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano e dá outras providências*. Recuperado em 27 fevereiro, 2026, de <https://sistemas.fabriciano.mg.gov.br/portalcidadao/#78c3e513dd43cb27d8a3e2f376196ffc656d7ea577b2c6fb15ec96d3e2e9c1c24b8ccc1c1948ba2b723914808c7b1b448f9a3878ef976047f3e4846a7e8170ce07634a7f5b4d8f904b6083945566295173a0f129b82552708a51c411276f6f67565977a7c73f6a419fa1a9fb8cc38d5719f9a30fdd6cfbbdf48da5cf5dbc29b127eba7bbb76f2e79bc5b3b2dbc3653d6d3899e36e1017b15dffid0084ab25401cd72846b88bef601f914d7e3f7968ca07dfcbe0d89c3216ed6f342d5b45b537ae0348116f2441bc4a0da62ab3db2d9aa3981c3788e8bf6049>.

Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano. (2021). *Decreto nº 7.614, de 12 de julho de 2021. Dispõe sobre a comissão para a análise dos requerimentos de reequilíbrio econômico e financeiro dos contratos a atas firmadas pelo Município de Coronel Fabriciano e dá outras providências*. Recuperado em 27 fevereiro, 2026, de <https://sistemas.fabriciano.mg.gov.br/portalcidadao/#78c3e513dd43cb27d8a3e2f376196ffc656d7ea577b2c6fb15ec96d3e2e9c1c24b8ccc1c1948ba2b723914808c7b1b448f9a3878ef976047f3e4846a7e8170ce07634a7f5b4d8f904b6083945566295173a0f129b82552708a51c411276f6f67565977a7c73f6a419fa1a9fb8cc38d5719f9a30fdd6cfbbdf48da5cf5dbc29b127eba7bbb76f2e79bc5b3b2dbc3653d6d3899e36e1017b15dffid0084ab25401cd72846b88bef601f914d7e3f7968ca07dfcbe0d89c3216ed6f342d5b45b537ae0348116f2441bc4a0da62ab3db2d9aa3981c3788e8bf6049>.

Santos, J. A. A. (2022). *Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos: A perspectiva da Lei nº 14.133/2021*. Zênite Fácil. Recuperado em 27 fevereiro, 2026, de <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2022/07/recomposicao-equilibrio-economico-financeiro-nll-joseanacletoabduchsantos.pdf>

Silva, C.C. (2026). *Licitações e contratos na Administração Pública: uma análise introdutória à luz da lei 14.133/2021*. Revista Multidisciplinar Humanidades e Tecnologias. Faculdade do Noroeste de Minas – FINON. Doi 10.5281/zenodo.18402208. Recuperado em 27 fevereiro, 2022, de https://revistas.icesp.br/index.php/FINOM_Humanidade_Tecnologia/article/viewFile/6793/4215

Sousa, K. M. de, & Monte, P. A. do. (2021). *Composição do gasto público e descentralização fiscal em governos locais brasileiros: uma análise por regressão quantílica incondicional com dados longitudinais*. Revista De Administração Pública, 55(6), 1333–1354. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200864>. Recuperado em 27 fevereiro, 2026, de https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/85024?utm_source=chatgpt.com.

Souza, L. C., Azevedo, R. R., & Crozatti, J. (2021). *Dicotomias fiscais e distributivas dos ciclos político-orçamentários: análise da reserva de contingência nos municípios brasileiros*. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília 72 (1) 232-261 jan/mar 2021. Recuperado em 27 fevereiro, 2026, de <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6276>.

Watashi, D. B., Maestri, A., Fernandes Marchiori, F., & Signor, R. (2024). *Proposta de método de reequilíbrio financeiro em contratos públicos: Estudo de caso*. Revista do Tribunal de Contas da União, 153(1), 208–232.



RELATO TÉCNICO

doi.org/10.69518/RTCU.153.208-232. Recuperado em 01, março, 2026, de
<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2117>.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting*. In Das Summa Summarum des Management: Die 25 wichtigsten Werke für Strategie, Führung und Veränderung (pp. 61-75). Wiesbaden: Gabler. The Free Press – 450 Seiten (1985) ISBN: 0-02-934820-X

Williamson, O. E. (1996). *Economics and organization: A primer*. *California management review*, 38(2), 131-146.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de Caso: Planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. Porto Alegre: Ed. Bookman, 2001.