

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

RAIZ GONÇALVES DA LIBERTAÇÃO ALVES

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANCEIRO NA REVISÃO DOS CONTRATOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE
REGIDOS PELA LEI N. 12.232/2010

UBERLÂNDIA
2025

RAIZ GONÇALVES DA LIBERTAÇÃO ALVES

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANCEIRO NA REVISÃO DOS CONTRATOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE
REGIDOS PELA LEI N. 12.232/2010

Trabalho de conclusão de Curso
apresentado ao programa de graduação
da Faculdade de Direito Professor Jacy
de Assis para a obtenção do título de
bacharel em Direito, sob a orientação do
prof. Dr. Karlos Alves.

UBERLÂNDIA
2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que me deu coragem e saúde para persistir em busca de um sonho e um desafio; aos meu país, que sempre me apoiaram e me deram suporte para que eu buscasse sempre crescer e ser uma pessoa melhor; aos meus filhos, a quem tento ser exemplo e amo demais; aos antigos e aos novos amigos que fiz nessa jornada, por serem apoio; aos meus professores, de toda minha vida escolar, sem aprender a ler não aprendemos a pensar, e os professores fazem isso com amor e dedicação; aos técnicos administrativos que me auxiliaram sempre com carinho e atenção durante todo o curso; e por fim e não menos importante agradeço ao meu marido e companheiro de vida, que me incentivou a recomeçar, me apoiou durante todo o caminho e que juntos realizamos mais um sonho e uma conquista.

Ao karlos, todo meu amor, gratidão e admiração.

“Renda-se, como eu me rendi. Mergulhe no que você não conhece como eu
mergulhei. Não se preocupe em entender, viver ultrapassa qualquer
entendimento.”

Clarice Lispector

RESUMO

O processo licitatório passou por grandes mudanças. Tivemos a revogação da Lei nº8.666/1993 e demais leis que tratam da matéria e o início de vigência da Lei nº14.133/2021. O novo estatuto licitatório e a Lei Complementar nº 214/2025 trouxeram alterações significativas na contratação de agências de publicidade pela administração pública, bem como a Lei nº12.232/2010, que trata especificamente dessa matéria. O trabalho aborda vários aspectos relacionados a essas normas, bem como, estuda o equilíbrio econômico-financeiro nessas contratações, discorrendo sobre as teorias relativas ao fato do príncipe, a imprevisão e a teoria do risco para abordar os aspectos relativos aos Contratos da administração pública com agências de publicidade.

ABSTRACT

The bidding process has undergone significant changes. Law nº8.666/1993 and other laws addressing this matter were repealed, and Law nº14.133/2021 came into effect. The new bidding statute and Complementary Law nº214/2025 brought significant changes to the contracting of advertising agencies by the public administration, as did Law nº12.232/2010, which specifically addresses this issue. This paper addresses several aspects related to these regulations and studies the economic and financial balance of these contracts, discussing theories related to the prince act, unpredictability, and risk theory to address aspects related to public administration contracts with advertising agencies.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	10
3. ASPECTOS GERAIS SOBRE AS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE POR AGÊNCIAS DE PROPAGANDA PARA A PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
3.1. Da existência de uma lei específica.....	13
3.2. Das agências de publicidade segundo a Lei nº 4.680/1965.....	15
3.3. Do procedimento licitatório e das modalidades de licitação específicos para a publicidade.....	17
3.4. Diálogo das fontes na contratação de agências de publicidade pela administração publica.....	20
4. DOS CONTRATOS DE PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DA SUA FORMAÇÃO, EXECUÇÃO, REVISÃO E EXTINÇÃO DOS CONTRATOS	24
4.1. Peculiaridades e formação dos contratos com agências de publicidade..	24
4.2. Execução dos contratos com agências de publicidade.....	26
4.3. Revisão dos contratos com agências de publicidade.....	27
4.4. Extinção dos contratos com agências de publicidade.....	29
5. O EQUILÍBRIO ECONÔMICO NOS CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	31
5.1. Motivos ensejadores da revisão dos contratos administrativos com agências de publicidade	36
6. CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre os contratos efetuados entre a administração pública e as agências de publicidade.

Inicialmente, o presente trabalho aborda o conceito de contratos administrativos e a forma com que eles são firmados com a administração e os terceiros interessados.

O tema mostra-se relevante na medida que tivemos uma mudança legislativa operada pela Lei nº14.133/2021, que revogou o antigo estatuto das licitações, bem como a incidência da Lei Complementar nº214/2025, que trouxe alterações significativas em relação a contratação de agências de publicidade, e a Lei nº12.232/2010 que trata especificamente da contratação de empresa que tenham essa natureza.

Em termos de estudo sobre o equilíbrio econômico-financeiro, o trabalho aborda as teorias do fato do príncipe, fato da imprevisão, e do risco para que se possa ensinar a revisão contratual na busca do equilíbrio econômico-financeiro aos contratos da administração pública com as agências de publicidade, sob as diferentes prerrogativas da Lei nº8.666/1993 e Lei nº14.133/2021 e o diálogo das fontes com a Lei nº12.232/2010.

Enfim, o presente trabalho busca analisar qual a importância de termos uma lei específica para a contratação de agências de publicidade com a administração pública, quais os termos do seu procedimento licitatório específico, a existência de diálogo das fontes normativas entre as disposições que regulam a matéria, a formação dos contratos e suas peculiaridades, sua execução, revisão e extinção e pôr fim a busca pelo equilíbrio econômico-financeiro do contrato e seus motivos ensejadores.

2. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Segundo Otto Mayer, o contrato administrativo é ato administrativo, que é um ato de autoridade emanado da Administração Pública, no entanto há atos bilaterais, e os contratos administrativos estão nesse grupo. Porém, a ideia de autonomia de vontade das partes num contrato dessa natureza parece uma ideia contraditória, o que fez autores como Mayer, dizer ser impossível no domínio do direito público contratos entre público e cidadão, pela supremacia do Estado. No entanto, a partir da segunda metade do século XX, as ideias de Mayer foram abandonadas e o Contrato de Direito Administrativo já era considerado como instituto jurídico integrado ao Direito Administrativo. Um dos precursores desse novo entendimento foi Walter Jellinek, que afirmava existir contratos autênticos entre um indivíduo privado e um titular de poder público (Lima, 2007, p. 235-237).

No Direito Brasileiro, os contratos administrativos, em regra, são firmados por meio de procedimentos licitatórios públicos, para execução de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública, sendo previstos já na revogada Lei nº8.666/1993. No seu art. 4º, parágrafo único dispunha sobre o procedimento licitatório caracterizado por uma série de atos administrativos formais praticados em qualquer esfera da Administração Pública. No entanto, a Lei nº8.666/1993 foi revogada em definitivo em 2023, substituída pela Lei nº14.133/2021 – atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que também estabeleceu no seu art. 2º a necessidade do processo licitatório para contratação com a administração pública para execução de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública, além de contratação de tecnologia.

Em regra, o processo licitatório constitui-se como requisito para a realização dos contratos administrativos, pois ele firma a intenção de a administração pública atender aos princípios da transparência, legalidade, publicidade, eficiência, motivação, interesse público, entre outros. De acordo com Augustín Gordillo (2003, p. XII-3), em tradução livre, “até o advento da CICC – Convenção Internacional sobre Corrupção, havia apenas algumas normas básicas na legislação, mas a maior parte da regulamentação vinha das próprias

bases de licitação elaboradas pela própria administração licitante e outras normas que ela mesma editou”.

O Brasil é signatário da Convenção e promulgou-a pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, na qual trata da contratação pública no seu artigo 9, 1, “a”, “b”, “c” que fala diretamente sobre a necessidade das licitações no processo de transparência.

Artigo 9

1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, **baseados na transparência**, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para **prevenir a corrupção**. Esses sistemas, em cuja aplicação se poderá ter em conta valores mínimos apropriados, deverão abordar, entre outras coisas:

a) A difusão pública de informação relativa a procedimentos de contratação pública e contratos, incluída informação sobre licitações e informação pertinente ou oportuna sobre a adjudicação de contratos, a fim de que os licitadores potenciais disponham de tempo suficiente para preparar e apresentar suas ofertas;

b) A formulação prévia das condições de participação, incluídos critérios de seleção e adjudicação e regras de licitação, assim como sua publicação;

c) A aplicação de critérios objetivos e predeterminados para a adoção de decisões sobre a contratação pública a fim de facilitar a posterior verificação da aplicação correta das regras ou procedimentos;

De acordo com Marinela e Cunha (2025, p. 243), Contrato Administrativo é um vínculo jurídico em que sujeitos que se comprometem a uma prestação e contraprestação, em que uma das partes é o Poder Público, estando sujeito a regime jurídico de direito público, com o objetivo de satisfazer o interesse público. Trata-se de um contrato sinalagmático, formal, consensual, comutativo, personalíssimo e de adesão.

Para Meirelles (2004, p. 209), o que caracteriza um contrato administrativo é a participação da administração, suprimindo normas de direito privado e agindo *publicae utilitatis causa*, sob a égide do direito público, e não o objeto, nem a finalidade ou interesse público, uma vez que o objeto tanto do direito privado como do direito público será o mesmo e o interesse público está sempre presente em qualquer contrato com a administração pública.

Portanto, os contratos administrativos são uma espécie do gênero contratos, em que a administração pública, ocupa um dos seus polos, sob regime jurídico de direito público.

3. ASPECTOS GERAIS SOBRE AS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE POR AGÊNCIAS DE PROPAGANDA PARA A PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1. Da existência de uma lei específica

Inicialmente, a publicidade feita para a administração pública possui duas naturezas distintas: a **publicidade institucional** ou aquela voltada para o interesse social, chamada de **publicidade de utilidade pública**. Aquela tem por objetivo divulgar aquilo que é feito pela administração pública, enquanto esta, publicidade de utilidade pública, estabelece uma mensagem direta dada pela administração pública, no sentido da realização do interesse público. Um exemplo de Publicidade de utilidade pública seria a divulgação de uma campanha relativa ao combate à dengue. Um exemplo de publicidade institucional seria a divulgação da construção de uma escola em determinado bairro da cidade.

A Constituição dispõe sobre as normas de publicidade institucional e de utilidade pública nos artigos 5º, XXXIII o direito à informação, e 37, XXII, §1º o princípio da publicidade, enfatizando a importância de tal princípio para um Estado Democrático de Direito e para ações, inclusive de políticas sociais, pela administração pública.

Segundo Napolini e Di Sena Junior (2019, p. 22), a publicidade é um direito fundamental do cidadão e um dever do gestor público, pois um deve ser informado dos atos da administração e o outro tem o dever de informar sobre a condução do interesse público.

Como a publicidade e a prestação de informação constitui-se como direito fundamental da sociedade, de forma correspondente a administração pública tem o dever de se comunicar. Esse dever estabeleceu a necessidade de termos contratação de agências de publicidade e propaganda, mediante procedimento licitatório.

Segundo Câmara, Nohara (2014, p. 251) o único artigo que faz menção a licitação de serviços de publicidade é o art. 25, II da Lei nº8.666/1993, hoje

revogada pela Lei nº14.133/2021, no seu art. 74, III, proibindo a contratação direta pela administração pública desse tipo de prestação serviço.

Por se tratar de uma prestação de serviços específica, de natureza peculiar o legislador entendeu que para uma maior transparência e eficiência, essa contratação e execução deveria ser regida por lei específica, a Lei nº 12.232/2010, que dispõe sobre normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Essa lei mantém um diálogo com a Lei nº14.133/2021, que trata das normas gerais de licitação e os contratos administrativos, e outras fontes normativas.

Desde a década de 60, o legislador já se preocupava em normatizar a prestação de serviços das agências de publicidade e a administração pública. Temos os art. 17 da Lei nº4.680/1965 e posteriormente os artigos 7º e 17 do Decreto nº57.690/1966, que regulamentam a Lei nº4.680/1965.

De acordo com o art. 17 da Lei nº4.680/1965:

Art. 17. A atividade publicitária nacional será regida pelos princípios e normas do Código de Ética dos Profissionais da Propaganda, instituído pelo I Congresso Brasileiro de Propaganda, realizado em outubro de 1957, na cidade do Rio de Janeiro.

Já o Decreto nº57.690/1966, dispõe que:

Art. 17. A Agência de Propaganda, o Veículo de Divulgação e o Publicitário em geral, sem prejuízo de outros deveres e proibições previstos neste Regulamento, ficam sujeitos, no que couber, aos seguintes preceitos, genericamente ditados pelo Código de Ética dos Profissionais da Propaganda a que se refere o art. 17, da Lei 4.680, de 18 de junho de 1965.

Contudo, foi com a Lei nº12.232/2010, como lei específica para o setor de publicidade, que o legislador estabeleceu regras com intuito de dar mais confiança e fundamentação normativa ao tema.

Ademais, é importante salientar que a criação dessa lei ocorre após o escândalo do “Mensalão”, em 2005, quando o então Deputado Roberto Jefferson denunciou um esquema de corrupção de compra de apoio político por meio de

agências de publicidades. Após grande repercussão em 2006 a Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP) enviou ao Tribunal de Contas da União (TCU), um documento identificando problemas e sugerindo soluções nas contratações administrativas de publicidade. No mesmo ano, o Tribunal proferiu o Acórdão nº2.062/2006, na qual teve por objetivo consolidar diversas auditorias feitas no setor, apontar as falhas e irregularidades e propor que fossem normatizadas as licitações e contratos na área da publicidade. Em 2008, o Deputado federal José Eduardo Cardoso apresentou o Projeto de Lei nº 3.305/2008, que viria a ser convertido na Lei nº12.232/2010, promulgada em 2010. (Pedroso, 2021, p.53)

Pelo princípio da especialidade, cabe à Lei nº12.232/2010 regulamentar as licitações e contratos de serviço de publicidade com a administração pública direta ou indireta, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em 2022 a Lei nº14.356/2022, alterou a Lei nº12.232/2010 para dispor sobre as contratações de serviços de comunicação institucional e a Lei nº 9.504/1997 para dispor sobre gastos com publicidade dos órgãos públicos no primeiro semestre do ano de eleição.

Apesar das alterações, a Lei nº12.232/2010, ainda trata especificamente do procedimento licitatório que será utilizado para contratação e a execução desse serviço. A norma não traz em seus artigos definições como alteração contratual, a possibilidade de utilização do fato do príncipe, teoria da imprevisão, matriz de riscos e equilíbrio econômico-financeiro, sendo todos esses apontamentos tratados nas disposições do ordenamento constitucional e infraconstitucional.

3.2. Das agências de publicidade segundo a Lei nº 4.680/1965

A Lei nº4.680/1965 dispõe sobre a profissão do publicitário, no seu Capítulo I, artigos 1º a 4º, trazendo as definições do profissional e das agências de publicidade.

Art. 1º São Publicitários aqueles que, em caráter regular e permanente, exerçam funções de natureza técnica da especialidade, nas Agências de Propaganda, nos veículos de divulgação, ou em quaisquer empresas nas quais se produza propaganda.

(...)

Art. 3º A Agência de Propaganda é pessoa jurídica, e especializada na arte e técnica publicitária, que, através de especialistas, estuda, concebe, executa e distribui propaganda aos veículos de divulgação, por ordem e conta de clientes anunciantes, com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundir ideias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições colocadas a serviço desse mesmo público.

Art. 4º São veículos de divulgação, para os efeitos desta Lei, quaisquer meios de comunicação visual ou auditiva capazes de transmitir mensagens de propaganda ao público, desde que reconhecidos pelas entidades e órgãos de classe, assim considerados as associações civis locais e regionais de propaganda bem como os sindicatos de publicitários.

A Lei nº12.232/2010, no seu art. 4º, vincula a definição desse profissional a lei supracitada:

Art. 4º Os serviços de publicidade previstos nesta Lei serão contratados em agências de propaganda cujas atividades sejam disciplinadas pela Lei no 4.680, de 18 de junho de 1965, e que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento.

O art. 2º da Lei nº12.232/2010, estabelece a definição de agências contratadas que prestam serviços de publicidade. De acordo com o dispositivo:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

Os dispositivos estabelecem a definição legal daquilo que o legislador entende ser os profissionais que trabalham com publicidade e quais são as pessoas jurídicas, as agências, que desenvolvem e empregam tais profissionais. O objetivo do legislador é tornar claro quem serão as pessoas contratadas e qual será o objeto de contratação. Isso se dá em consonância com os princípios da

publicidade, eficiência e do melhor interesse da administração na contratação de serviços.

Para participar da licitação de serviços de publicidade com a administração pública, a agência deve ter, obrigatoriamente, certificado de qualificação técnica de funcionamento, emitido pelo Conselho Executivo de Normas Padrão (CENP), conforme expresso no art. 4º, §1º da Lei nº12.232/2010.

Art. 4º (...) § 1º O certificado de qualificação técnica de funcionamento previsto no caput deste artigo poderá ser obtido perante o Conselho Executivo das Normas-Padrão - CENP, entidade sem fins lucrativos, integrado e gerido por entidades nacionais que representam veículos, anunciantes e agências, ou por entidade equivalente, legalmente reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas de agências de propaganda.

O Conselho Executivo de Normas Padrão (CENP) certifica a qualificação técnica das Agências de Publicidade, assegurando que elas disponham de estrutura técnica e profissional em conformidade com a legislação e as Normas-Padrão da Atividade Publicitária.

3.3. Do procedimento licitatório e das modalidades de licitação específicos para a publicidade

A modalidade licitatória representa a forma como o processo se desenvolve. Já a licitação é um processo, uma sucessão de atos em direção a um objetivo. O procedimento é o encadeamento dos atos que compõem o processo. Ou seja, as modalidades são as maneiras pela qual os atos do processo são produzidos ou ordenados dando um perfil próprio a cada modalidade (Carvalho; Oliveira; Rocha, 2025, p. 213-214).

Com a Lei nº14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, as modalidades de licitação foram enumeradas no seu art. 28:

Art. 28. São modalidades de licitação:
I - Pregão;

- I - Concorrência;**
- II - concurso;
- III - Leilão;
- IV- Diálogo competitivo

Esse dispositivo deve ser interpretado em consonância com o disposto no art. 5º da Lei nº12.232/2010, ao estabelecer as modalidades de licitações específicas para contratação de agências de publicidade. O dispositivo faz referência ao art. 22 da Lei nº8.666/1993, pois no início de sua vigência essa norma representava o estatuto de licitações e contratos com a administração pública. Esse artigo veio a ser substituído pelo dispositivo do art. 28 da lei atual.

Art. 5º As licitações previstas nesta Lei serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, respeitadas as modalidades definidas no art. 22 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, adotando-se como obrigatórios os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Deve-se estar atento aos critérios de julgamento que são utilizados para definir a melhor proposta apresentada pelos licitantes. Na Lei nº8.666/1993, esses critérios eram chamados de tipos, algo que causava uma certa confusão com suas modalidades.

Nesse sentido, Meirelles (2006, p. 163) define que o critério de julgamento representa o modo ou método pelo qual as propostas são avaliadas. Leva-se em consideração o tipo de licitação eleito pela administração e os fatores de julgamento constantes do edital ou convite, com o objetivo de estabelecer a classificação e determinação da proposta mais vantajosa ou que melhor atenda aos interesses do serviço público no momento da sua realização.

Com a nova lei de licitações e contratos da administração pública, Lei nº14.133/2021, os critérios de julgamento foram dispostos no art. 33:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I - Menor preço;
- II - Maior desconto;
- III - Melhor técnica ou conteúdo artístico;

IV - Técnica e preço;

V - Maior lance, no caso de leilão;

VI - Maior retorno econômico.

Para os contratos entre agências de publicidade e a administração pública, o diálogo das fontes estabelecido entre o art. 5º da Lei nº12.232/2010 e a Lei geral de licitações e contratos, Lei nº14.133/2021, com vistas ao estabelecimento do procedimento licitatório que atenda ao interesse público consagra a **modalidade de concorrência** (art.28, II da Lei nº14.133/2021) e o **critério de melhor técnica e preço** (art. 33, IV da Lei nº14.133/2021), pois o critério de melhor técnica ou conteúdo artístico não se confunde com o de “melhor técnica” contemplado na revogada Lei nº8.666/1993. Nesta lei, o objetivo era a seleção de trabalhos artísticos ou técnicos (Spitzcorsky; Cardinot, 2025, p. 117 ebook).

Assim, de acordo com o art. 36, I da Lei nº14.133/2021, levando em consideração que os serviços de publicidade são predominantemente de natureza intelectual, o julgamento estabelecido por técnica e preço irá considerar a maior pontuação obtida a partir da ponderação, obtida segundo fatores objetivos previstos no edital. As notas serão atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta. Nos serviços técnicos especializados e de natureza predominantemente intelectual, o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado.

Segundo Carvalho, Oliveira e Rocha (2025, p. 233), na Lei nº14.133/2021 o critério melhor técnica ou conteúdo artístico é destinado as licitações na modalidade concurso, para escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, e que dão prêmio ou remuneração ao vencedor; já o critério de julgamento por técnica e preço, visa alcançar a melhor relação custo-benefício, de forma que a proposta de menor preço nem sempre será a vencedora.

O procedimento licitatório da Lei nº12.232/2010 segue as normas do art. 40 da Lei nº8.666/1993 (revogado pelo art. 25 da Lei nº14.1433/2021), conforme disposto no art. 6º, do Capítulo II da lei específica.

Tamanha a peculiaridade desse procedimento licitatório que conforme nos traz Câmara, Nohara (2012, p.253) há a inversão de fases na licitação de serviço de publicidade, sendo convocados os licitantes classificados no julgamento final das propostas para apresentação dos documentos de habilitação, conforme expresso no art. 6º, I da Lei nº12.232/2010, isto é, apenas as agências de publicidade que tiverem suas propostas classificadas terão seus documentos de habilitação analisados. Isso trouxe mais celeridade ao processo, tal disposição nos remete a Lei nº10.520/2002, Lei do Pregão, hora revogada pela Lei nº14.133/2021.

3.4. Diálogo das fontes na contratação de agências de publicidade pela administração pública

Segundo Marques (2012, p. 19-20), diálogo das fontes significa a aplicação simultânea, coerente e coordenada das plúrimas fontes legislativas, leis especiais e leis gerais, de origem internacional e nacional, tendo campos de aplicação convergente.

Podemos identificar variadas fontes normativas a serem aplicadas no processo de licitação e contratação com a administração pública. Inicialmente, temos disposições constitucionais relativas as licitações e contratos da administração: o art. 22, XXVII estabelece que compete privativamente à União legislar sobre 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; o art. 37, XXI da CF determina a obrigatoriedade do processo licitatório para a contratação de obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública. Esse processo irá assegurar 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.

Em relação as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, a Constituição determinou a elaboração de um estatuto jurídico específico para a licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, desde que observados os princípios da administração pública.

Da mesma forma, o art. 175 da Constituição estabelece que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Os dispositivos constitucionais dialogam com as disposições infralegais, pois estas regulamentam aquilo que o legislador constituinte estabeleceu. Como o objeto do presente trabalho é falar sobre as licitações e contratos de agências de publicidade centraremos nossos esforços apenas nas normas que dizem respeito ao tema, mas deixamos ressalvado que as normas constitucionais, princípios e regras, são aplicadas a essa forma de se contratar serviços especializados.

Na legislação infraconstitucional, temos que considerar a lei geral de licitações e contratos da administração pública, Lei nº14.133/2021, que mantém diálogo com a Lei nº12.232/2010, que trata das normas específicas para a licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Ademais, podemos citar como normas referentes ao tema, de origem internacional, a Convenção Internacional sobre Corrupção das Nações unidas (CICC), incorporada ao ordenamento jurídico através do Decreto nº5.687/2006, além de Instruções Normativas do Governo Federal que também dispõe sobre o tema, tais como, a Instrução Normativa IN nº 01/2023 da Secretaria de Comunicação (SECOM), dentre outros dispositivos legais.

Em primeiro lugar, a lei geral de licitações e contratos administrativos, Lei nº14.133/2021, revogou a então Lei nº8.666/1993, que normatizava as licitações e contratos da administração pública, ao regulamentar o disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal.

Segundo Di Pietro (2025, p. 2), a nova lei é mais abrangente trazendo algumas inovações inspiradas em outras leis, que já existiam no direito positivo, e definições que eram necessárias na antiga lei, como se dá, por exemplo, com a definição de várias modalidades de serviços, destacados no seu art. 6º, ampliação dos objetos da licitação, art.11.

A Lei nº14.133/2021 entrou em vigor em 02 de abril de 2021 e revogou definitivamente a Lei nº8.666/1993, Lei nº10.520/2002, os artigos 1º a 47-A da Lei nº12.462/2011 em 30 de dezembro de 2023.

Em segundo lugar, temos a Lei nº12.232/2010 que foi editada com o objetivo de disciplinar de forma específica os processos de contratação de serviços de publicidade na administração pública. No decorrer de seus artigos faz ligação constante com a Lei geral de licitações, antiga Lei nº8.666/1993, agora revogada pela Lei nº14.133/2021, ou seja, são leis de aplicabilidade simultânea, que se interagem e se completam.

Levando em consideração as espécies de diálogo das fontes possíveis, a partir da teoria apresentada por Marques (2012, p. 24), em relação as normas citadas podemos ter diálogos de aplicação simultânea, pois uma lei pode servir de base conceitual para outra, o que caracteriza o diálogo sistemático de coerência. Um exemplo seria, a aplicação do conceito de modalidade de licitação, definido na lei geral, e que pode ser aplicado na Lei nº12.232/2010. Também se mostra possível o diálogo de complementariedade ou subsidiariedade, nos casos em que temos a aplicação coordenada das duas leis, em que uma norma pode completar a outra de forma direta ou indireta. O Diálogo de influências recíprocas sistemáticas se faz presente quando os conceitos estruturais de uma determinada lei sofrem influência de outra. Isso pode ocorrer com os conceitos estabelecidos na Constituição e no regramento geral de licitações com a Lei nº12.232/2010. A própria determinação constitucional de que o poder público deve licitar por meio de um procedimento específico constitui-se como a regramento geral aplicado a todo e qualquer contrato da administração pública com agências de publicidade.

Em relação a Convenção Internacional Contra Corrupção (CICC), o Decreto nº5.687/2006 estabeleceu a sua incorporação ao nosso ordenamento jurídico ao promulgar a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

Por fim, temos a Instrução Normativa IN nº01/2023 da Secretaria de Comunicação (SECOM) que dispõe sobre as licitações e os contratos de serviços de publicidade, promoção, comunicação institucional e comunicação digital, prestados a órgão ou entidade do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo federal (SICOM).

Todos esses instrumentos normativos compõem a base normativa que irá regulamentar a forma de seleção e contratação das agências de publicidade por parte do poder público. Como se percebe, existe um conjunto normativo em virtude da característica do serviço a ser prestado, tratando-se de algo muito específico.

4. DOS CONTRATOS DE PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DA SUA FORMAÇÃO, EXECUÇÃO, REVISÃO E EXTINÇÃO DOS CONTRATOS

4.1. Peculiaridades e formação dos contratos com agências de publicidade

De acordo com Justen Filho (2020, p. 47 ebook), os contratos de publicidade têm certa peculiaridade quando realizados com a administração pública, pois são advindos e consagrados na iniciativa privada, e como tal são contratos sujeitos ao regime jurídico de direito privado. Trata-se de algo perfeitamente possível, uma vez que os contratos administrativos podem ser integralmente de direito público, ou ainda ter regime jurídico de direito privado, quando são definidos como contratos da administração.

Em outros termos, esses contratos da administração são contratos em que ela pactua sob regime jurídico de direito privado, mas ainda sob uma certa influência do direito público. Trata-se de um entendimento já pacificado no art. 62, § 3º, inciso I da revogada Lei nº8.666/1993, e agora, no art. 89 da Lei nº 14.133/2021.

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Devemos apenas ressaltar que, apesar de ser um contrato de direito privado – contrato da administração, por ser realizado com a administração pública, a incidência do regime jurídico de direito público é efetivamente subsidiária (Carvalho Filho, 2022, p.151).

Justen Filho (2020, p. 363) define os contratos administrativos de serviço de publicidade como sendo:

O contrato entre sujeito integrante da Administração Pública e uma agência de publicidade certificada, subordinado preponderantemente ao direito privado, precedido de procedimento licitatório diferenciado e tendo por objeto a prestação de serviços de publicidade propriamente ditos e de serviços especializados complementares, incumbindo à agência de publicidade a execução direta ou indireta de prestações,

inclusive a intermediação e a representação na contratação de terceiros, mediante condições remuneratórias específicas.

A formação dos contratos segue as normas do direito público, entre eles o princípio do formalismo, visto que, se trata de contratação com a administração pública. Como, em regra, para contratação com a administração pública é necessário um processo licitatório, aqui não será diferente, e tanto a Lei geral de licitações, Lei nº14.133/2021 e, principalmente a Lei específica, Lei nº12.232/2010, regerão esse procedimento e conseqüentemente a formação de seu contrato (Carvalho Filho, 2022, p. 162).

Ponto importante na formação desse tipo de contrato é a especificação de seu objeto, que deve obedecer às legislações em vigor na época do ato jurídico. Para isso, tanto a Lei nº12.232/2010, quanto a Lei nº14.133/2021 e demais normas de direito privado que regulam o setor de publicidade dispõe sobre o seu objeto.

A Lei nº12.232/2010 estabelece que a definição do objeto do contrato de serviços, por ela regulamentado, e de suas cláusulas se dá através da estrita vinculação ao estabelecido no instrumento convocatório da licitação e da legislação pertinente, conforme o disposto no art. 13 da lei.

Outra disposição legal que regula essa matéria é a Instrução Normativa nº 3 de 2018, que no art. 37 estabelece:

Art. 37. A definição do objeto do contrato de serviços de publicidade previstos nesta Instrução Normativa e de suas cláusulas dar-se-á em estrita vinculação ao estabelecido no instrumento convocatório da licitação e aos termos da legislação aplicada à espécie.

De acordo com o art. 4º, § 1º da Lei nº12.232/2010, somete as agências de publicidade certificadas por entidade de autorregulação setorial, no caso o Conselho Executivo de Normas Padrão (CENP) ou entidade reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas das agências, é que poderão ser contratadas.

Art. 4º. Os serviços de publicidade previstos nesta Lei serão contratados em agências de propaganda cujas atividades sejam

disciplinadas pela Lei no 4.680, de 18 de junho de 1965, e que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento.

§ 1º O certificado de qualificação técnica de funcionamento previsto no caput deste artigo poderá ser obtido perante o Conselho Executivo das Normas-Padrão - CENP, entidade sem fins lucrativos, integrado e gerido por entidades nacionais que representam veículos, anunciantes e agências, ou por entidade equivalente, legalmente reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas de agências de propaganda.

Pedroso (2022, p. 55-59) afirma que o “modelo brasileiro de publicidade” é único. O Brasil é o único país do mundo a contar com esse tipo de norma regulamentadora, na qual são definidos os agentes, formas de remuneração e relacionamento com o objetivo de definir padrões e manter a qualidade do serviço. Para o autor, o Conselho Executivo de Normas Padrão (CENP) e as normas de autorregulamentação são uma referência para o mercado publicitário e para o setor público.

4.2. Execução dos contratos com agências de publicidade

As definições de como a execução do contrato de publicidade se dá são estabelecidas na Lei nº12.232/2010, no seu Capítulo III, artigos 13 a 17. Em especial, o parágrafo único do art.13 que estabelece a necessidade do contrato e sua execução estarem vinculados ao procedimento licitatório e demais normas estabelecidas no instrumento contratual.

A lei geral de licitações e contratos, Lei nº14.133/2021, estabelece no art. 117, parágrafos 1º a 4º, que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por representantes da administração pública designados especialmente para essa finalidade. São os chamados gestores do contrato. De acordo com o dispositivo:

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1(um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros

para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

Em caráter complementar as duas leis citadas, a Instrução Normativa nº 3 de 2018, que dispõe sobre a execução dos contratos de publicidade, na Seção II, estabelece os parâmetros do procedimento licitatório a que se rege, além de demais normas contratuais. De acordo com o art. 41:

Art. 41. A execução do contrato de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda dar-se-á em total conformidade com os termos e as condições estabelecidas na licitação e no respectivo instrumento contratual.

Como qualquer contrato, os contratos de publicidade devem ser cumpridos fiel e integralmente pelas partes, na qual cada um responde a outra parte pelo inadimplemento, seja esse total ou parcial. Segundo Di Pietro (2025, p. 356), caso haja o descumprimento contratual por parte da agência de publicidade, a parte contratada sofrerá a incidência do regime sancionatório da Lei nº14.1433/2021.

Os contratos de publicidade são contratos de longa duração, na qual o contratado tem obrigação de executar a atividade objeto do contrato e que apresenta natureza homogênea durante o prazo de vigência dele. O particular está obrigado a reiterar a mesma atividade de modo contínuo, enquanto durar o prazo contratual. O edital deve prever a natureza contínua dos serviços a serem prestados, definindo os parâmetros a serem utilizados na execução do contrato (Justen Filho, 2020, p. 373-376).

Enfim, são contratos que demandam regras bem definidas para a sua execução em virtude do seu objeto e a necessidade de desenvolvimento de uma atividade contínua.

4.3. Revisão dos contratos com agências de publicidade

Os contratos administrativos podem ser revistos a qualquer tempo, seja para modificá-los ou até extingui-los, desde que isso seja devidamente

justificado. O motivo é o princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, na qual as alterações contratuais dependem de previsão legal expressa (Carvalho; Oliveira; Rocha, 2025, p. 618).

Uma crítica que pode ser feita a Lei nº12.232/2010, criada para dar maior transparência aos contratos de publicidade com a administração pública, é que ela não dispõe sobre normas que estabeleçam as condições necessárias para as revisões contratuais. Neste ponto, se faz necessário o diálogo das fontes de subsidiariedade com os instrumentos normativos estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, que é regra geral para as licitações e contratos administrativos.

Inicialmente, cumpre esclarecer que em virtude do regime jurídico dos contratos administrativos, a Administração pode alterar unilateralmente seus contratos. Como os contratos com agências de publicidade são contratos privados que sofrem a incidência desse regime jurídico, podemos ter a alteração unilateral de tais contratações.

De volta as disposições normativas, aplicando o regramento da Lei nº 14.133/2021, o seu art. 124 estabelece dois casos possíveis para que o contrato sofra alteração. Em cada inciso do artigo temos mais especificidades sobre o tema. Com uma diferença dos contratos privados, os contratos administrativos podem ser alterados unilateralmente.

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - Unilateralmente pela Administração:

II - Por acordo entre as partes:

A alteração unilateral está pautada na supremacia do interesse público, ou seja, trata-se uma prerrogativa do regime jurídico dos contratos administrativos. No entanto, essa alteração unilateral não pode, de forma alguma, ensejar em prejuízo ao contratado. Essas alterações podem ser qualitativas, na medida em que alteram o seu objeto, ou quantitativas, quando se faz a alteração do seu valor.

A alteração por acordo entre as partes depende do consentimento das partes contratante. Devido ao regime jurídico de direito público incidente sobre os contratos administrativos essa liberdade para alteração é mitigada pela incidência do regime jurídico de direito público.

Apesar dos contratos de publicidade com administração pública possuírem lei específica, Lei nº12.232/2010, as normas de alteração contratual e de equilíbrio econômico-financeiro são as mesmas aplicadas pela lei geral da licitação, Lei nº14.133/2021, e demais fontes normativas do direito administrativo. Isto é, em qualquer alteração contratual a administração pública deve zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro da agência contratada, tal como se dá com todos aqueles que são partes na contratação com a administração.

Segundo Gasparini (2009, p.743), a revisão contratual deve ser admitida quando o ônus causado à parte prejudicada é anormal e imprevisível (álea extraordinária), gerando alterações profundas nessa relação; nesse caso a revisão deve ser admitida mesmo que não prevista contratualmente. A interferência deve ser externa ao contrato. Já os ônus normais, de má gestão do contrato (álea ordinária) não ensejam revisão contratual, aqui apenas o contratado suporta o ônus. Por tanto a revisão do contrato administrativo deve restaurar a composição econômica inicialmente estabelecida entre as partes, ou seja, a administração pública e o particular, uma vez que em decorrência a fatos externos ao contrato de forma extraordinária e imprevisível tornou isso impossível; essa revisão deve ser requerida administrativamente. Para Gasparini, a revisão mais frequente, ocorre com apoio na teoria da imprevisão relacionada ao valor do contrato, não se confundindo com reajustamento de preços.

4.4. Extinção dos contratos com agências de publicidade

Da mesma forma que as alterações contratuais não estão previstas na Lei nº12.232/2010, a extinção dos contratos também se vale do diálogo de subsidiariedade com a Lei nº14.133/2021, sendo regulamentada na lei geral de licitações e contratos.

Os artigos 137 a 139 estabelecem o regramento geral sobre a extinção de um contrato administrativo, dispondo que ele deve ser motivado e assegurados o contraditório e ampla defesa. Parte-se da premissa de que, os contratos administrativos são extintos pôr termo do prazo ou cumprimento do seu objeto. Porém, art. 137 da Lei nº14.133/2021 apresenta um conjunto de motivos que darão ensejo a extinção do contrato, como se dá, por exemplo, com o desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução ou por autoridade superior.

Já o art. 138 da Lei nº14.133/2021 regulamenta as diferentes modalidades de extinção dos contratos administrativos, sendo elas: extinção por ato unilateral da administração, extinção consensual e extinção por decisão arbitral ou judicial.

Por fim, o art. 139 regulamenta as medidas de proteção do interesse público, que a administração pode adotar nos casos de extinção unilateral do contrato, medidas que tem o objetivo de garantir a continuidade da execução do objeto contratado, sem prejuízo aos interesses públicos, são medidas de natureza acautelatórias (Carvalho; Oliveira; Rocha, 2025, p. 677-700).

5. O EQUILÍBRIO ECONÔMICO NOS CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição estabelece, no seu art. 37 XXI, que:

Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (grifo nosso).

A disposição constitucional grifada, “mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei”, obrigatoriamente está indicando que o equilíbrio econômico nos contratos administrativos deve ser mantido, preservando a margem de lucro do contrato.

O art. 65, II, “d” da revogada Lei nº8.666/1993 estabelecia que:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, **objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

No mesmo sentido, o art. 124, II, “d” da nova lei de licitações e contratos da administração pública dispõe que:

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.

Segundo Mazza (2021, p. 598), estes dispositivos devem ser interpretados em consonância com a Instrução Normativa nº 22 da Advocacia Geral da União (AGU), que determina que o reequilíbrio econômico-financeiro deve ser concedido a qualquer tempo, independentemente de Previsão contratual, desde que verificadas as condições estabelecidas no estatuto de licitações e contratos:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº - 22, DE 1º - DE ABRIL DE 2009
O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que
lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei
Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando
o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve
expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório
a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei
Complementar nº 73, de 1993: **O REEQUILÍBRIO
ECONÔMICO-FINANCEIRO PODE SER CONCEDIDO A
QUALQUER TEMPO, INDEPENDENTEMENTE DE PREVISÃO
CONTRATUAL, DESDE QUE VERIFICADAS AS
CIRCUNSTÂNCIAS ELENCADAS NA LETRA "D" DO INC. II
DO ART. 65, DA LEI Nº 8.666, DE 1993.** INDEXAÇÃO:
REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO.
REQUERIMENTO. CONCESSÃO. PREVISÃO. CONTRATO.
REFERÊNCIA: art. 65, inc. II, letra "d", da Lei nº 8.666, de 1993;
Nota AGU/DECOR nº 23/2006-AMD; Acórdão TCU 1.563/2004-
Plenário.

“A equação econômico-financeira é intangível” (Bandeira, 2015, p. 660), ou seja, é condição que não negocia, não se altera, é intocável.

O equilíbrio econômico-financeiro é um elemento de consenso na legislação e na doutrina, já que o instituto jurídico permaneceu e ganhou novos apontamentos na mudança da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021. Ele pode ser definido como sendo uma relação de igualdade formada pelas obrigações assumidas pela administração contratante, de um lado, e a compensação econômica que lhe é correspondente, de outro.

Nos casos em que seja perdido o equilíbrio econômico-financeiro na relação contratual, reestabelecimento e a manutenção do contrato administrativo só ocorrerá se o contrato for alterado por meio de três institutos jurídicos trazidos na lei geral de licitações e contratos: **reajuste** (utilizado quando ocorre desvalorização da moeda), **repactuação** (utilizado para serviços contínuos de

mão-de-obra exclusiva) e **revisão** (utilizado quando se tem fatos imprevisíveis posteriores a assinatura do contrato)

Neste ponto, falaremos apenas do instituto da **revisão**. As hipóteses em que a lei autoriza a revisão do contrato administrativo estão previstas nos art. 124, II, “d” e seu, §2º; e ainda o seu art. 130, ambos da Lei nº 14.133/2021, ou seja, a força maior, o caso fortuito, o fato do príncipe, a teoria da imprevisão, e o fato da administração, incluídas as alterações unilaterais (Di Pietro, 2025, p. 375).

Em qualquer caso, deve ser respeitada a repartição objetiva de riscos estabelecida no contrato. Ademais, conforme o disposto no art. 130 da Lei nº 14.133/2021 no mesmo aditivo contratual que se formalizar as alterações contratuais deve-se reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro.

Segundo Carvalho; Oliveira; Rocha (2025, p. 644) o art. 131 no seu parágrafo único veda o reconhecimento do desequilíbrio econômico após prorrogação dos contratos de fornecimento e prestação de serviços contínuos. Como disse Justen Filho (2020, p. 373), os contratos de publicidade são contratos de longa duração. Visto que os contratos de serviços contínuos são contratos de longa duração, entendemos os contratos de publicidade da mesma forma.

Ainda segundo Carvalho; Oliveira; Rocha (2025, p. 644), os contratos de fornecimento e prestação de serviços contínuos estão submetidos a regime de prorrogação diferenciado dos demais contratos, pois sua vigência é de até 10 anos, de acordo com os art. 106 e 107. Fato importante a ser observado pelo contratado aqui é que se o requerimento do equilíbrio econômico do contrato for formulado após a sua anuência com a prorrogação contratual que trata o artigo 131, isso se configurará como revogação da proposta, pois a prorrogação é um negócio jurídico novo, não sendo possível que o contratado, após anuir, pleiteie o restabelecimento do equilíbrio econômico, sob pena de quebra do seu dever de boa-fé contratual. Ou seja, o requerimento para o reequilíbrio econômico deve ser feito antes da assinatura do aditivo de prorrogação contratual.

No Acórdão nº477/2010 do Tribunal de Contas da União (TCU), Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz:

se à época da prorrogação do contrato de prestação de serviços contínuos, mediante termo aditivo, a contratada não pleiteou a repactuação a que fazia jus e a Administração decidiu prorrogar a avença com base neste quadro, **não pode a contratada, após a assinatura do mencionado aditivo, requisitar o reequilíbrio**, pois isto implicaria negar à Administração a faculdade de avaliar se, com a repactuação seria conveniente, do ponto e vista financeiro, manter o ajuste.

A Lei Complementar nº214/2025 foi sancionada em 16 de janeiro de 2025, com início de sua vigência em 2026, e regulamentou a Emenda Constitucional nº132/2023 (reforma tributária), instituindo o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), entre outras providências, com destaque para a instituição de um regime de reequilíbrio de contratos administrativos, muito se tem de questionar sobre o tema, visto que a lei traz grandes alterações no sistema tributário brasileiro.

Segundo Jean Almeida do Vale (2025), o regime de reequilíbrio é obrigatório e seus instrumentos de ajuste devem ser aplicados até mesmo àqueles contratos em que a matriz de riscos já alocou à contratada a responsabilidade pelos impactos tributários supervenientes, conforme dispõe o art. 374, §2º da Lei Complementar nº214/2025.

Art. 374. **Os contratos vigentes na entrada em vigor desta Lei Complementar** celebrados pela administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessões públicas, **serão ajustados para assegurar o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro em razão da alteração da carga tributária** efetiva suportada pela contratada em decorrência do impacto da instituição do IBS e da CBS, nos casos em que o desequilíbrio for comprovado.

§ 2º O disposto neste Capítulo aplica-se inclusive àqueles contratos que já possuem previsão em matriz de risco que impactos tributários supervenientes são de responsabilidade da contratada.

Com intuito de dar mais celeridade a esse reequilíbrio a própria lei complementar já dispõe no art. 376, V, como pode ele ser feito. A contratada poderá pleitear o restabelecimento do reequilíbrio econômico-financeiro no período de transição que trata os artigos 125 a 133 do ADCT por meio de

procedimento administrativo específico e exclusivo, sendo que a administração pública tem o prazo de 90 dias contados do protocolo, prorrogável uma única vez por igual período para decidir definitivamente sobre o pleito, como conta no §1º do mesmo artigo. E no parágrafo 2º traz o meio pela qual o reequilíbrio será implementado.

Art. 376 (...) V - o reequilíbrio poderá ser feito por meio de:

- a) **revisão** dos valores contratados;
- b) compensações financeiras, ajustes tarifários ou outros valores contratualmente devidos à contratada, inclusive a título de aporte de recursos ou contraprestação pecuniária;
- c) renegociação de prazos e condições de entrega ou fornecimento de serviços;
- d) elevação ou redução de valores devidos à administração pública, inclusive direitos de outorga;
- e) transferência a uma das partes de custos ou encargos originalmente atribuídos à outra; ou
- f) outros métodos considerados aceitáveis pelas partes, observada a legislação do setor ou de regência do contrato.

§2º O reequilíbrio econômico-financeiro será implementado, preferencialmente, por meio de alteração na remuneração do contrato ou de ajuste tarifário, conforme o caso, sendo que formas alternativas apenas poderão ser adotadas pela Administração com a concordância da contratada, observados, em todos os casos, os termos do contrato administrativo.

Jean Almeida ainda discorre que o regime de reequilíbrio de contratos administrativos previsto nos artigos 373 a 377 da Lei Complementar nº214/2025 é um regramento geral e admite expressamente a aplicação subsidiária das disposições da legislação de regência do contrato nos casos omissos.

O real impacto da nova legislação sob os contratos administrativos ainda não pode ser mensurado, uma vez que a reforma atingirá cada setor de uma forma distinta. Papel importante terá os entes federados na capacidade de regulamentação e como lidar com a onda de pleitos por reequilíbrio que a implantação da lei trará.

5.1. Motivos ensejadores da revisão dos contratos administrativos com agências de publicidade

Como foi dito, as hipóteses revisão do contrato administrativo estão dispostas em lei, ou seja, elas são: a força maior e o caso fortuito, o fato do príncipe, a teoria da imprevisão, e o fato da administração. Constitui-se como objeto desse trabalho apenas o fato do príncipe, a teoria da imprevisão.

Inicialmente, o **Fato do Príncipe**, segundo Cretella Júnior (1964, p. 25), é toda e qualquer providência da iniciativa dos poderes públicos que torna mais onerosa a situação daquele que contrate com a administração pública, pressupondo um ato voluntário da administração pública. O autor ainda traz outras definições: Marcel Valine afirma que o fato do príncipe é um “ato da autoridade pública que sobrecarrega, sem culpa, a situação dum contratante duma coletividade pública”. Já Maurice Hauriou aponta que ele se estabelece como “medidas do poder público que, rompendo o equilíbrio do contrato em que a Administração é parte, podem dar origem a responsabilidades pecuniárias para esta”. André de Laubadère preceitua que “em sentido amplo, fato do príncipe é toda medida tomada pelos poderes públicos e que tem por efeito tornar mais difícil e onerosa a execução do contrato pelo contratante”. Por fim, Duez e Debeyre afirmam que no fato do príncipe “a autoridade pública, não importando se se trata da própria autoridade concedente ou de outra, toma providências *regulares*, mas cuja consequência é onerar direta ou indiretamente os encargos do concessionário”.

Num contexto mais atual, Carvalho Filho (2022, p. 167) entende que o fato do príncipe é uma situação justificadora para alteração e até extinção contratual, decorrente de ato lícito da administração pública superveniente à celebração do contrato modificando suas condições originais e trazendo prejuízo ao contratado. É um fato extraordinário e imprevisível, que não se liga ao contrato diretamente, mas traz alterações significativas ao mesmo, podendo ser chamada de álea administrativa.

Nas palavras de Meirelles (2004, p. 235), fato do príncipe “é toda determinação estatal, positiva ou negativa, geral, imprevista e imprevisível, que onera substancialmente a execução do contrato administrativo”. O fundamento

dessa teoria reside no fato da administração pública não poder causar danos ou prejuízo aos seus contratados, ainda que em benefício da coletividade, quando isso ocorre surge a obrigação de indenizar.

Apesar de ser um instituto jurídico presente na doutrina, o fato do príncipe gera controvérsia entre alguns autores, como dispõe Carvalho Filho (2022, p. 168), pois alguns entendem que o fato deve ser da mesma entidade pública que celebrou o contrato (concepção restritiva), como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por exemplo. Em sentido contrário, o próprio Carvalho Filho entende que a administração pública representa o próprio Estado, ou seja, pouco importa se o contrato tenha sido celebrado pelo Município e o fato do príncipe tenha originado na União (concepção ampla).

Figueiredo (2008, p.540) também traz a divergência doutrinária a respeito do tema, enquanto alguns se referem ao conceito da teoria como relativa a fatos provocados pela administração pública, qualquer que seja ela, com repercussões nos contratos, outros entendem que o fato diz respeito apenas aos atos administrativos da mesma autoridade contratante, que embora não estejam ligadas ao contrato trazem impactos ligados ao mesmo.

Marienhoff apud Figueiredo (2008, p.541) “do exposto deduz-se a diferença existente entre responsabilidade por fato do príncipe e responsabilidade contratual do Estado: o fato do príncipe pressupõe uma norma geral emanada da autoridade pública- de qualquer autoridade pública-, enquanto a responsabilidade contratual do Estado pressupõe uma norma particular, específica, emanada de qualquer autoridade pública relacionada com o contrato administrativo em questão. A responsabilidade pelo fato do príncipe não é direta; apenas reflexa, incide no âmbito jurídico do co-contratante, causando-lhe um dano ressarsível por este diferencial com respeito aos demais habitantes.”

Segundo Bandeira (2015, p.658) a teoria do fato do príncipe afirma que o nos casos em que o poder público, no uso de prerrogativas alheias a sua qualidade de contratante, adota medidas que desequilibrem a equação econômico-financeira original do contrato, garante o direito ao contratado pela busca da restauração desse equilíbrio.

Na Lei nº8.666/1993, o fato do príncipe era tratado no seu art. 65, II, “d”, para justificar alteração contratual por acordo entre as partes e restabelecer a relação entre as partes do início da vigência do contrato, sempre buscando o equilíbrio econômico-financeiro:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II - por acordo das partes:

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro** inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Para Nohara (2025, p. 413, e-book), esse dispositivo adota a teoria do fato do príncipe pautada na premissa de que há uma determinação estatal imprevisível, que não se relaciona diretamente com o contrato, de caráter geral, mas que onera reflexa e substancialmente sua execução. Ou seja, trata-se de um instituto jurídico que se caracteriza como álea administrativa extraordinária e extracontratual, fazendo com que a administração tenha que reestabelecer o econômico-financeiro do contrato. O fato do príncipe do dispositivo citado, se enquadra na teoria das áleas.

Em julgado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, consulta n. 811.939, rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada, j.26-5-2010, traz que “**o fato do príncipe constitui medida lícita e regular, proveniente de autoridade pública, seja ela a pessoa estatal contratante ou não**, que atinge indiretamente o contrato, autorizando a recomposição da equação econômico-financeira. O §5º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993 disciplina a mais clássica hipótese de fato do príncipe, que é a elevação da carga tributária. Não obstante, mister se faz destacar que, conquanto atinja apenas de forma reflexa a relação contratual, o fato do príncipe deve estar diretamente relacionado com o aumento ou a diminuição dos encargos do contratado, caso contrário não autoriza a alteração da avença. (...) A **revisão**, recomposição ou realinhamento de preços,

em linhas gerais, é utilizada em razão de alteração extraordinária nos valores, desvinculada da inflação, que impõe modificação nos encargos do contratado.”

Em outro julgado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, consulta n. 1120126, rel. Conselheiro Claudio Terrão, j. 21-06-2023, traz que “(...) nas palavras de Luciano Ferraz, *in verbis*: A despeito da divergência que se colhe sobre a conceituação de fato do príncipe, o entendimento a que se adere compreende tratar-se **de medida de ordem geral (adotada na condição de poder público), não relacionada diretamente com o contrato e com efeitos não restritos a ele, mas que repercutem na relação contratual**, capazes de produzir desequilíbrio econômico-financeiro no contrato. (...) Como fato atribuível à Administração, no exercício do poder de império e desvinculado da condição de parte contratual, que afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o **fato do príncipe autoriza a alteração do contrato por acordo entre as partes**, nos termos do art. 124, II, *d*, da Lei nº 14.133/2021, **pelo mecanismo da revisão.**”

Segundo Cretella Júnior (apud Nohara, 2025, p. 413), a álea representa um acontecimento futuro que influi na economia do contrato.

A **Teoria das Áleas** está fundamentada no risco que o empresário tem ao contratar com a administração pública. Álea é o acontecimento futuro que influi na economia do contrato. A álea extraordinária abrange um evento imprevisível que repercute sobre o contrato, causando-lhe prejuízo. As áleas administrativas são motivadoras do reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, pois são as que tem relação direta ou indireta na atuação da administração pública.

No Brasil, o fato do príncipe é aplicado quando o “príncipe”, leia-se poder público, que determina uma medida for da mesma esfera de governo daquele que celebrou o contrato. Assim, se tivermos esferas administrativas diferentes haverá a aplicação da teoria da imprevisão (álea econômica) para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro. Trata-se de uma matéria controvertida.

A teoria da imprevisão é aplicada aos contratos de trato sucessivo, em que as prestações são executadas no decorrer do tempo e que as circunstâncias de onerosidade contratual nunca tiverem sido previstas no contrato (Nohara, 2025, p. 417, e-book).

Sendo o fato do príncipe todo acontecimento externo ao contrato e de natureza geral, pois abrange toda coletividade, e provocado pela entidade contratante, sob titulação jurídica diversa da contratual, como um aumento de tributo promovido pela entidade contratante, caso essa alteração seja feita por outra esfera federativa, aplica-se a teoria da imprevisão, e não o fato do príncipe, conforme o entendimento de Mazza (2021, p. 600).

Ademais, podemos identificar essa teoria também nos princípios de contratos do direito civil, como princípio da revisão contratual ou onerosidade excessiva, como demonstra Gonçalves (2021, p. 55), na qual a teoria da imprevisão consiste na possibilidade de desfazimento ou revisão forçada do contrato, quando, por eventos imprevisíveis e extraordinários, a prestação de uma das partes tornar-se demasiadamente onerosa.

No Código Civil identificamos essa teoria nos artigos 478 a 480.

Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.

Segundo Nanni (2018, p. 775-777), os contratos são celebrados para serem executados futuramente, e a alteração das circunstâncias originais, é esperada, porém as vezes sobrevêm acontecimentos extraordinários e imprevisíveis que demandam que se restabeleça a relação de equilíbrio entre as partes a fim de evitar a onerosidade excessiva do contrato. Para o autor são quatro pressupostos a resolução desse contrato por onerosidade excessiva: a existência de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, o caráter superveniente de tais acontecimentos, o agravamento da prestação e a geração de vantagem significativa para o outro contratante. A normatização do tema pelo Código Civil serve para preservar a relação de equivalência estabelecida no

momento da conclusão do negócio jurídico, considerados agora os acontecimentos extraordinários e imprevisíveis supervenientes.

Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato.

Em comentário sobre a artigo citado Nanni (2018, p. 779) traz que uma das formas para se resolver o desequilíbrio da relação jurídica é a revisão da relação contratual de forma que se obtenha uma modificação equitativa entre as pretensões originalmente pactuadas entre as partes.

Art. 480. Se no contrato as obrigações couberem a apenas uma das partes, poderá ela pleitear que a sua prestação seja reduzida, ou alterado o modo de executá-la, a fim de evitar a onerosidade excessiva.

Por fim Nanni (2018, p. 780) diz que o parâmetro para a realização do ajuste é o valor da prestação no momento da conclusão do negócio, tendo como objetivo o equilíbrio tendo em vista as circunstâncias supervenientes.

Mais uma vez percebemos que os ramos direito não são isolados e que há diálogo das fontes normativas que podem ser interpretados amplamente e subsidiariamente quando for o caso.

Segundo Medauara (2009, p.227), a **Teoria da Imprevisão** teve origem na França em 1916 num caso de jurisprudência envolvendo um contrato de concessão de serviço público de distribuição de gás, conhecido como “Gaz de Bordeau”, como fundamentos, entre outros, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. No direito francês a teoria da imprevisão distinguia-se da teoria do fato do príncipe, no sentido de que a primeira estava associada a fatores econômicos e o segundo a decisões administrativas alheias aos contratos entre si, porém com reflexos indiretos na sua execução onerando-o de sobremaneira. Depois a teoria da imprevisão passou a englobar os fatores econômicos (álea extraordinária econômica) e os fatores administrativos (alea extraordinária administrativa)

Nohara (2025, p. 416) afirma que a teoria da imprevisão se relaciona com a cláusula *rebus sic stantibus*, aplicada aos contratos de trato sucessivo,

em que as prestações são executadas no decorrer do tempo. Trata-se de uma opção ao *pacta sunt servanda*, trazendo flexibilidade ao contrato a fim de que seja reestabelecido o equilíbrio econômico-financeiro.

Sobre o equilíbrio econômico, em um artigo para Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Schwanka (2003, p. 4) afirma que o direito busca estabelecer um equilíbrio entre as pretensões concorrentes e antagônicas: o lucro almejado pelo particular e o atendimento ao interesse público.

A nova lei de licitações e contratos administrativos, a Lei nº14.133/2021 trouxe novos contornos ao tema. De acordo com Nohara (2025, p. 421, e-book), a primeira vez que o legislador tratou sobre a questão dos riscos nos contratos administrativos foi na Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP). Nesta lei, a repartição de riscos foi estabelecida como cláusula contratual, dado que o art. 5º, III da Lei nº11.079/2004, disciplinou que as cláusulas contratuais das Parcerias Público Privadas devem prever “a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”.

De acordo com o disposto na Lei nº11.079/2004:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:
III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

Com a promulgação da Lei nº14.133/2021 houve uma mudança nos pressupostos para se alcançar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos com a administração pública. O enfoque deixa de ser a Teoria das Áleas e passa a ser a Teoria do Risco. Na Teoria das Áleas, o risco era apenas do contratado, agora o risco é compartilhado entre a administração pública e o contratado.

Segundo Nohara (2025, p. 421) a **Teoria dos Riscos** aplicadas aos contratos administrativos veio da Lei das Parcerias Público-Privadas, em que a repartição dos riscos foi tida como clausula contratual, no art. 5º, III da Lei nº 11.079/2004. Na nova lei de licitações está disciplinada no art.6º, XXVII,

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

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

Para Nohara (2025, p. 421), o impacto da matriz de riscos na alegação nas áleas está no art. 103, §5º da Lei nº14.133/2021, sendo que, sempre atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere (I) às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do caput do art. 124 da lei; e (II) ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato. Isto é, as partes renunciam de pedir a reequilíbrio se o risco tiver sido previsto e alocado na matriz, exceto casos dispostos na lei.

Marinela; Cunha (2025, p. 310) também chama atenção para o referido dispositivo no seu inciso II, na qual identifica-se a possibilidade de alteração contratual para manutenção do equilíbrio econômico, em virtude de fatores alheios ao contrato, definidos na matriz de risco, devendo a mesmo ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

O art.18, V, X, da Lei nº14.133/2021 integra a preocupação do legislador em definir os riscos já na fase preparatória do procedimento licitatório, como observamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

V - a elaboração do edital de licitação;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

Esse artigo nos remete ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que segundo Mazza (2021, p. 487) é onde a administração pública

e os participantes do certâmen, devem cumprir as regras legais não podem desatender as normas e condições presentes no instrumento convocatório, o edital é a lei da licitação.

6. CONCLUSÃO

Nesse estudo tratamos dos contratos administrativos, com enfoque na Lei nº12.232/2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, a partir da conceituação dos contratos administrativos, os aspectos da lei específica para a publicidade, procuramos estabelecer o diálogo das fontes entre as normas constitucionais e infraconstitucionais.

Existem particularidades nos contratos das agências de publicidade com a administração pública, em relação ao procedimento licitatório, forma e a execução desses contratos. As agências de publicidade possuem normas específicas, que vão englobar tanto a Lei nº12.232/2010 como a nova lei de licitações, Lei nº14.133/2021.

Em relação a revisão, tratamos sobre as diferenças entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº14.133/2021, na mudança de enfoque dos motivos ensejadores da revisão contratual na busca do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Na Lei nº8.666/1993 o foco era a teoria das áleas, que é um acontecimento futuro e imprevisível influir na economia do contrato e na Lei nº 14.133/2021 o enfoque passa a ser a teoria dos riscos e matriz de riscos. Nessa mudança de paradigma o risco passou a ser dividido entre o contratante e o contratado, ou seja, a administração pública e a agência de publicidade, no caso em foco.

Dentro dessa perspectiva, dos três aspectos que poderiam ser abordados o reajuste, repactuação e revisão, o trabalho tratou especificamente da revisão contratual, que está disciplinada nos artigos 124 e 130 da Lei nº 14.133/2021.

No presente trabalho foram tratadas as teorias do fato do príncipe, com um conceito doutrinário contraditório, no sentido de sua aplicabilidade. Doutrinadores como José dos Santos Carvalho Filho e Luciano Ferraz entendem que no fato do príncipe, o príncipe é entendido como o poder público, de forma ampla e geral, ele pode ser qualquer príncipe, ou seja, qualquer ente federativo,

seja União, Estado ou Município, porque a alteração vai ser de abrangência geral, porém vai afetar a economia do contrato de forma reflexiva. Já autores como Maria Sylva Zanella Di Pietro e outros afirmam que o fato do príncipe só pode ser utilizado quando a alteração for do próprio príncipe, por exemplo, se a alteração foi feita pelo município, e o contratante é a administração pública municipal, será justificada a revisão. Concordamos com José dos Santos Carvalho Filho, de que o fato do príncipe deve ser aplicado de forma geral e o seu entendimento de forma ampla, ou seja, qualquer que seja o príncipe a efetuar uma alteração econômica que vier a refletir no contrato, essa teoria deve ser utilizada. Porém, a maioria doutrinária não tem esse entendimento, utilizando a teoria da imprevisão, o que dificultou a busca por jurisprudência.

Outra é a teoria da imprevisão, aplicada nos contratos de trato sucessivo, na qual as prestações são executadas ao longo do tempo, ou seja, contratos de longa duração. Os contratos com agências de publicidade normalmente são contratos de longa duração.

Ainda a teoria do risco na qual a possibilidade de alteração contratual para manutenção do equilíbrio econômico, em virtude de fatores alheios ao contrato, deve ser prevista e definida na matriz de risco, que serão observados numa eventual revisão contratual.

Como a Lei nº12.232/2010 não traz elementos que possam por si só justificar a alteração contratual e sua consequente revisão, seja por fato do príncipe, teoria da imprevisão ou teoria do risco, vamos utilizar o diálogo das fontes, simultaneamente, ou seja leis constitucionais e as demais leis infraconstitucionais.

Por fim é possível fazermos uma crítica a Lei nº12.232/2010, porque, por ser uma lei específica, de um assunto tão peculiar e de difícil entendimento, os contratos da administração pública com as agências de publicidade, deveriam trazer em seus dispositivos parâmetros que pudessem estabelecer regras para que se possa buscar de forma clara a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, Matheus; OLIVEIRA, João Paulo; ROCHA, Paulo Germano. **Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada**. 5ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36ª ed. Barueri (SP): Atlas, 2022

CRETELLA JÚNIOR, José. **Teoria do "fato do príncipe"**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 75, p. 23–30, 1964. DOI: 10.12660/rda.v75.1964.25735. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/25735>. Acesso em: 28 jul. 2025

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Manual de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. 4º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025

DI PETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.); CÂMARA, Jacinto Arruda; NOHARA, Irene Patrícia. **Tratado de direito administrativo: Licitação e contratos administrativos. V.6**. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2014.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito administrativo**. 9ªed.São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva,2009.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro. Volume 3: Contratos e atos unilaterais**. 18ºed. São Paulo: Saraiva Educação,2021.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo, 2. Tomo: La defensa del usuário y del administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo,2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Contratos de Publicidade da Administração: Lei 12.232/2010**.E-book.Belo Horizonte: Fórum, 2020.

LIMA, Rey Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MARINELA, Fernanda; CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de licitações e Contratos Administrativos**. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

MARQUES, Cláudia Lima (coord.). **Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva educação, 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

NASPOLI, Samuel Dal Farra; SENA JÚNIOR, Roberto Di. **A publicidade e a propaganda na administração pública**. Revista Jurídica ESPM-SP, V.16,2018.

NANNI, Giovanni Ettore (coord.). **Comentários ao Código Civil: Direito Privado Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo** - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. pág.414. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

PEDROSO, Lucas Alúcio Scatimburgo. **Contratos administrativos de serviços de publicidade: a remuneração das agências**. Belo Horizonte: Fórum,2022.

SCHWANKA, Cristiane. **O Princípio do Equilíbrio Econômico-Financeiro em face das Transformações do Regime Jurídico Administrativo**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Trimestral ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba.

SPITZCOVSKY, Celso; CARDINOT, Rodrigo. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos** - 3ª Edição 2025. 3.ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. pág.173. ISBN 9788553623785. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553623785/>. Acesso em: 17 atrás. 2025.

VALE, Jean Almeida do. **Reequilíbrio do Contratos Administrativos impactados pela Reforma Tributária**. 8 de agosto de 2025. Revista eletrônica Consultor Jurídico (ConJur). Acesso em 17/08/2025.