

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

PROTOCOLO Nº: 764632/25
ORIGEM: MUNICÍPIO DE JACAREZINHO
INTERESSADO: MARCELO JOSE BERNARDELI PALHARES, MUNICÍPIO DE JACAREZINHO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 112/26

Ementa: Consulta. Município de Jacarezinho. Adicional de insalubridade. Súmula nº 448, II, do TST. Necessidade de laudo técnico. Impossibilidade de reconhecimento administrativo diante de conclusão pericial negativa. Reequilíbrio econômico-financeiro. Encargos trabalhistas inseridos na álea ordinária. Ausência de fato extraordinário. Impossibilidade de recomposição automática.

Cuida-se de Consulta formulada pelo Município de Jacarezinho, por meio de seu representante legal, Prefeito Marcelo José Bernardeli Palhares, acerca da possibilidade de reconhecimento administrativo de adicional de insalubridade em grau máximo a trabalhador terceirizado, bem como de eventual repercussão sobre o equilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo.

A dúvida foi assim formulada:

“Pode a Administração Pública reconhecer, pela via administrativa, o direito ao recebimento de adicional de insalubridade em grau máximo à trabalhador terceirizado que efetue limpeza de banheiro de uso coletivo, em razão da Súmula 448, II do TST, mesmo diante de negativa presente em Laudo Pericial elaborado por Médico do Trabalho ou Engenheiro de Segurança do Trabalho, para fins de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo?”.

O parecer emitido pela Procuradoria Jurídica do Município (peça 4) concluiu pela viabilidade do reconhecimento administrativo do adicional, com fundamento na Súmula nº 448, II, do TST, mesmo diante da existência de laudo técnico negativo, inclusive para fins de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Após a distribuição por sorteio à relatoria do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva (peça 5), nos termos do Despacho nº 2226/25-GCMRMS (peça 6), a Consulta foi recebida e determinado o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública para informação.

Em atenção ao disposto no § 2º do art. 313 do Regimento Interno, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 145/24-SJB (peça 8), colacionando decisões desta Corte correlatas ao tema.

Na sequência, o Exmo. Relator consignou que o objeto da Consulta não foi especificamente abrangido pelas decisões encontradas, determinando o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar – CAIS para manifestação.

No âmbito da CAIS, considerando o disposto no art. 252-C do Regimento Interno, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF (peça 10), a qual informou que o tema impacta a atividade fiscalizatória, devolvendo o feito à unidade de origem (peça 11).

Devolvidos os autos, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, por meio da Instrução nº 104/26-CAIS (peça 13), manifestou-se pela impossibilidade de reconhecimento administrativo automático do adicional de insalubridade em grau máximo apenas com fundamento na Súmula nº 448, II, do TST, quando existente laudo técnico negativo regularmente elaborado, consignando, ainda, que a caracterização da insalubridade exige avaliação técnica concreta, nos termos do art. 195 da CLT.

Ademais, registrou que, ainda que se reconhecesse a insalubridade, tal circunstância não autorizaria, em regra, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, por se tratar de encargo trabalhista inserido na área ordinária do contratado, somente se admitindo recomposição em hipóteses excepcionais de fato superveniente imprevisível e extraordinário.

Nesse ínterim, o Município de Jacarezinho apresentou nova manifestação (peça 15), na qual tece considerações adicionais acerca da aplicação da Súmula nº 448, II, do Tribunal Superior do Trabalho.

Na oportunidade, buscou demonstrar, a partir de julgados da Justiça do Trabalho, a prevalência do entendimento consubstanciado na referida súmula, inclusive em hipóteses nas quais o laudo pericial técnico conclui pela inexistência de insalubridade, sob o fundamento de que a análise jurídica do enquadramento da atividade não se insere na competência do perito, mas do julgador.

Destacou, nesse contexto, a existência de situações recorrentes em que os peritos, embora cientes da orientação jurisprudencial, deixam de reconhecer a insalubridade nos laudos, por entenderem tratar-se de matéria jurídica a ser apreciada pelo Poder Judiciário.

Sendo assim, a Procuradoria-Geral do Município se manifestou pela possibilidade de a Administração Pública, na via administrativa, aplicar diretamente o entendimento da Súmula nº 448, II, do TST às condições fáticas descritas nos laudos técnicos, ainda que estes não tenham concluído pela caracterização da insalubridade, com vistas ao reconhecimento do direito ao adicional.

No mais, ressaltaram, que a matéria possui relevante impacto na esfera contratual, tendo em vista que o eventual reconhecimento posterior da insalubridade pela via judicial pode gerar encargos às empresas contratadas e, por conseguinte, repercussões econômicas nos contratos administrativos, inclusive sob a perspectiva do equilíbrio econômico-financeiro e da formação de preços nas contratações públicas.

Em nova instrução (peça 19), a unidade técnica ratificou o entendimento anteriormente adotado, no sentido de que não cabe à Administração Pública reconhecer administrativamente o adicional de insalubridade em grau máximo com fundamento exclusivo na Súmula nº 448, II, do TST, quando existente laudo pericial válido com conclusão negativa.

Consignou, ainda, que eventual repercussão financeira decorrente do reconhecimento da verba não autoriza, como regra, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, tendo em vista que encargos trabalhistas dessa natureza se inserem na álea ordinária da atividade empresarial, somente sendo admissível a recomposição contratual em hipóteses excepcionais, caracterizadas pela ocorrência

de fato superveniente, imprevisível e extraordinário, o que não se evidenciaria no caso em exame.

Assim, retornam esses autos a Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.

É o breve Relatório.

Em caráter preliminar, cumpre consignar que a presente manifestação se limita à análise jurídica da questão em tese submetida a exame, sob a perspectiva do controle da legalidade da despesa pública e de seus reflexos contratuais, não competindo a esta Procuradoria-Geral proceder à avaliação técnica de ambientes laborais ou à revisão de laudos periciais específicos.

No mérito, discute-se nos autos a possibilidade de a Administração Pública reconhecer, pela via administrativa, o adicional de insalubridade em grau máximo a trabalhador terceirizado, com fundamento na Súmula nº 448, II, do Tribunal Superior do Trabalho, mesmo diante da existência de laudo técnico com conclusão em sentido contrário.

Pois bem.

A título elucidativo, vale contextualizar que, a remuneração pelo exercício de atividade considerada insalubre, na forma da lei, advém de comando constitucional, inserto no art. 7º, XXIII da Constituição Federal¹.

A atividade insalubre, por sua vez, está conceituada no art. 189 da CLT, como aquela que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho expõe o empregado a agentes nocivos à saúde, em patamar superior aos limites estabelecidos por órgão competente em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos.

¹ **Art. 7º** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Ainda, é preciso esclarecer que a regulamentação adotada pela legislação trabalhista brasileira optou pelo critério de avaliação qualitativa, detalhada na NR-15 do Ministério do Trabalho, ao invés de eleger limites fixos expressos. Isso quer dizer que a **aferição do trabalho em condições insalubres leva em consideração a análise detalhada da circunstância concreta a que o empregado está sujeito**, utilizando critérios técnicos de Higiene Ocupacional².

No entanto, a caracterização da insalubridade não se exaure apenas no enquadramento normativo da atividade.

Com efeito, o art. 195 da CLT estabelece, de forma expressa, que a caracterização e a classificação da insalubridade dependem de perícia a cargo de médico do trabalho ou engenheiro do trabalho. *Vejamos:*

Art. 195 - A caracterização e a classificação da insalubridade e da periculosidade, segundo as normas do Ministério do Trabalho, far-se-ão através de perícia a cargo de Médico do Trabalho ou Engenheiro do Trabalho, registrados no Ministério do Trabalho.

§ 1º - É facultado às empresas e aos sindicatos das categorias profissionais interessadas requererem ao Ministério do Trabalho a realização de perícia em estabelecimento ou setor deste, com o objetivo de caracterizar e classificar ou delimitar as atividades insalubres ou perigosas.

Nessa mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei nº 413/RS, assentou que **“o pagamento de insalubridade está condicionado ao laudo que prova efetivamente as condições insalubres a que estão submetidos os servidores”**.

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. RECONHECIMENTO PELA ADMINISTRAÇÃO. RETROAÇÃO DOS EFEITOS DO LAUDO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. INCIDENTE PROVIDO.

² SALIBA, Tuffi Messias. Jurisprudência de Insalubridade, Periculosidade, Acidentes e Doenças do Trabalho e Prova Pericial. Comentadas e anotadas. São Paulo: LTr, 2018, p. 11.

(...)

3. A questão aqui trazida não é nova. Isso porque, em situação que se assemelha ao caso dos autos, o Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente decidido no sentido de que 'o pagamento de insalubridade está condicionado ao laudo que prova efetivamente as condições insalubres a que estão submetidos os Servidores.

Assim, não cabe seu pagamento pelo período que antecedeu a perícia e a formalização do laudo comprobatório, devendo ser afastada a possibilidade de presumir insalubridade em épocas passadas, emprestando-se efeitos retroativos a laudo pericial atual' (REsp 1.400.637/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 24.11.2015). No mesmo sentido: REsp 1.652.391/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17.5.2017; REsp 1.648.791/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24.4.2017; REsp 1.606.212/ES, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.9.2016; EDcl no AgRg no REsp 1.2844.38/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 31.8.2016.

4. O acórdão recorrido destoa do atual entendimento do STJ, razão pela qual merece prosperar a irresignação.

5. Pedido julgado procedente, a fim de determinar o termo inicial do adicional de insalubridade à data do laudo pericial."

(PUIL 413/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/04/2018, DJe 18/04/2018)

Por outro lado, é certo que o item II da **Súmula nº 448**, aprovada em **maio de 2014**, reconheceu o enquadramento como insalubre, em grau máximo, da atividade de higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande circulação, e da respectiva coleta de lixo, por incidência do Anexo 14 da NR-15 da Portaria MTE nº 3.214/78³.

³ **"ATIVIDADE INSALUBRE. CARACTERIZAÇÃO. PREVISÃO NA NORMA REGULAMENTADORA Nº 15 DA PORTARIA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO Nº 3.214/78. INSTALAÇÕES SANITÁRIAS. (conversão da Orientação Jurisprudencial nº 4 da SBDI-I com nova redação do item II) - Res. 194/2014, DEJT divulgado em 21, 22 e 23.05.2014**

II - A higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande circulação, e a respectiva coleta de lixo, por não se equiparar à limpeza em residências e escritórios, enseja o

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

No entanto, referido entendimento **não afasta** a exigência legal de verificação técnica das condições concretas de trabalho, nem autoriza, por si só, o reconhecimento do adicional na via administrativa, especialmente quando existente laudo pericial com conclusão em sentido contrário.

Na verdade, a orientação sumular atua apenas no enquadramento jurídico da atividade, ao passo que a caracterização da insalubridade, para fins de reconhecimento do direito, **depende da efetiva comprovação das condições ambientais de trabalho.**

A corroborar este entendimento a seguinte decisão do TJPR:

*RECURSOS INOMINADOS. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. **ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. AUXILIAR OPERACIONAL. LIMPEZA DE BANHEIROS DE GRANDE CIRCULAÇÃO E COLETA DE LIXO. SÚMULA Nº 448, II, DO TST. DIREITO AO GRAU MÁXIMO RECONHECIDO. PAGAMENTO DEVIDO DESDE A DATA DE ELABORAÇÃO DO LAUDO JUDICIAL.** PUIL 413/RS. RECURSOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS.*

I. CASO EM EXAME

1. A autora, servidora público municipal ocupante do cargo de auxiliar operacional, ajuizou ação de cobrança em face do Município, postulando o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo (40%) e seus reflexos.

2. O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido para condenar o Município ao pagamento da vantagem em grau máximo a partir da data de elaboração do Laudo. Ambas as partes interpuseram recurso.

II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO

3. Há duas questões em discussão:

(i) saber se a servidora faz jus ao adicional de insalubridade em grau máximo em razão das atividades exercidas;

(ii) saber se os efeitos financeiros podem retroagir a período anterior à data de elaboração do laudo pericial.

III. RAZÕES DE DECIDIR

pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo, incidindo o disposto no Anexo 14 da NR-15 da Portaria do MTE nº 3.214/78 quanto à coleta e industrialização de lixo urbano."

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

4. A higienização de banheiros públicos de grande circulação e a coleta de lixo ensejam o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo, conforme a Súmula nº 448, II, do Tribunal Superior do Trabalho, aplicável ao caso.

5. Ainda que o laudo pericial tenha concluído pela insalubridade em grau médio, a jurisprudência consolidada admite o reconhecimento do direito ao grau máximo nessas situações, dada a exposição a agentes biológicos.

6. Impossibilidade de efeitos retroativos em razão da **natureza constitutiva do Laudo, eis que é indevida a presunção de situação de insalubridade pré-existente, conforme entendimento firmado no Pedido de Uniformização n. 413/RS do STJ.**

7. A sentença recorrida observou corretamente a jurisprudência vinculante e as normas aplicáveis, não havendo nulidade ou erro a ser reparado, de modo que deve ser mantida por seus próprios fundamentos.

IV. DISPOSITIVO

8. Recursos conhecidos e desprovidos.

(TJPR - 6ª Turma Recursal dos Juizados Especiais - 0004419-20.2024.8.16.0190 - Maringá - Rel.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS MARCOS JOSÉ VIEIRA - Rel. Des.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS HAROLDO DEMARCHI MENDES - J. 27.02.2026)

Outrossim, a própria Súmula nº 448 do TST, em seu item I, e a Súmula nº 460 do Supremo Tribunal Federal reforçam que o deferimento do adicional está condicionado à conjugação de dois requisitos: o **enquadramento da atividade nas hipóteses previstas nas normas do Ministério do Trabalho** e a **verificação técnica concreta das condições de exposição**⁴.

⁴ **Súmula n.º 448 TST:** I - Não basta a constatação da insalubridade por meio de laudo pericial para que o empregado tenha direito ao respectivo adicional, sendo necessária a classificação da atividade insalubre na relação oficial elaborada pelo Ministério do Trabalho.

Súmula N.º 460 STF: Para efeito do adicional de insalubridade, a perícia judicial, em reclamação trabalhista, não dispensa o enquadramento da atividade entre as insalubres, que é ato da competência do Ministro do Trabalho e Previdência Social.

Além de que, **fixado o entendimento da Súmula nº 448 em maio de 2014⁵**, é de se pressupor que todos as empresas prestadoras de serviço de tal natureza tinham pleno conhecimento de seu teor; de sorte que a elaboração de planilha de custos sem levar em conta a jurisprudência trabalhista passa a ser um risco inerente e deliberadamente assumido pela empresa contratada.

Ressalte-se, ainda, conforme bem exposto pela unidade técnica, que a Administração Pública pode **reavaliar administrativamente** o enquadramento da atividade, desde que **amparada em nova análise técnica capaz de evidenciar eventual inadequação do laudo anterior ou a superveniência de elementos aptos a alterar a conclusão inicialmente adotada.**

Dessa forma, a orientação firmada em 2014 na Súmula nº 448, II, do Tribunal Superior do Trabalho não se presta, por si só, a fundamentar o reconhecimento administrativo do adicional de insalubridade, o qual permanece condicionado à prévia comprovação técnica das condições de trabalho, inexistente ou afastada no caso em análise.

Superada essa questão, cumpre examinar os reflexos da matéria no âmbito contratual.

Quanto à eventual concessão de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, impende salientar que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro constitui garantia constitucional, prevista no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, assegurando ao contratado a preservação das condições efetivas de sua proposta.

*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.*

⁵ A Súmula nº 448 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) foi aprovada em **maio de 2014**, com a redação final divulgada no Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho (DEJT) nos dias **21, 22 e 23 de maio de 2014**.

Sobre o tema, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato corresponde à “*relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratado e, de outro, pela compensação econômica que lhe corresponderá*”, evidenciando a necessidade de preservação da equivalência entre encargos e remuneração ao longo da execução contratual⁶.

Em suma, pode-se dizer que a ideia de equilíbrio significa que em um contrato administrativo os encargos do contratado devem equivaler ao que é pago pela Administração Pública. Por isso se fala na existência de uma equação: a equação econômico-financeira.

Por sua vez, no plano infraconstitucional, a Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de alteração contratual para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro nas hipóteses de ocorrência de **atos supervenientes**, **imprevisíveis** ou **de consequências incalculáveis**, bem como em **situações de força maior**, caso **fortuito** ou **fato do príncipe**⁷, além de **admitir a revisão dos preços** diante da superveniência de disposições legais com comprovada repercussão sobre os custos do contrato⁸.

A partir destes preceitos, extrai-se que a recomposição da equação econômico-financeira não decorre automaticamente de qualquer variação de custos, estando **condicionada à demonstração de que evento superveniente foi capaz de alterar, de forma relevante e extraordinária, a relação entre os encargos assumidos pela contratada e a remuneração ajustada.**

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 619.

⁷ Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II - por acordo das 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.

⁸ Art. 134. Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados.

Em outras palavras, exige-se a comprovação concreta de que tal **evento superveniente** extrapola a álea ordinária do contrato, sendo imprescindível a demonstração objetiva do impacto financeiro efetivamente suportado, especialmente por meio de planilha analítica de custos que evidencie a alteração da equação originalmente pactuada.

E, não se tratando de fato superveniente, sequer há que se falar em reequilíbrio econômico-financeiro.

Todavia, é preciso observar que, no presente caso, a pretensão de recomposição contratual está fundada em custos decorrentes do pagamento de adicional de insalubridade, impondo-se verificar se tal encargo se enquadra como evento apto a caracterizar álea econômica extraordinária.

Não há nos autos elementos suficientes para indicar que o contrato firmado com a empresa terceirizada seja anterior à edição da Súmula nº 448, do Tribunal Superior do Trabalho, que é de maio de 2014.

Desta forma, não se legitima a invocação da Súmula 448 do TST como fato superveniente.

Há que se observar que os encargos trabalhistas são inerentes à execução contratual, inclusive aqueles relacionados ao pagamento de adicionais legalmente previstos, inserindo-se, em regra, no âmbito do risco ordinário da atividade empresarial, cabendo à contratada considerá-los quando da formulação de sua proposta, não se qualificando, por si só, como fatos supervenientes imprevisíveis ou de consequências incalculáveis.

Trata-se, portanto, de custos que decorrem da própria natureza da atividade contratada e das condições de sua execução, cuja ocorrência **não se revela estranha à dinâmica do setor econômico envolvido, nem apta a caracterizar ruptura da equação econômico-financeira originalmente estabelecida.**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

É certo que, em situações excepcionais, a superveniência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis pode ensejar a revisão contratual, quando demonstrado o efetivo rompimento da equação econômico-financeira.

No entanto, o princípio do equilíbrio econômico-financeiro não afasta a responsabilidade do contratado pela adequada avaliação dos encargos decorrentes da execução contratual, não sendo possível transferir à Administração os ônus decorrentes de sua inadequada previsão⁹.

Além disso, também é preciso esclarecer que o reequilíbrio econômico-financeiro não se confunde com os institutos do reajuste e da repactuação, destinados à recomposição ordinária dos preços contratuais em razão de variações previsíveis ou periódicas, ao passo que o reequilíbrio pressupõe a ocorrência de circunstâncias excepcionais, estranhas à álea normal do contrato.

Ainda, para melhor delimitação, registra-se que o **reajuste** e a **repactuação** constituem mecanismos de recomposição ordinária dos preços contratuais, destinados a refletir variações previsíveis, como a inflação e a alteração de custos da mão de obra, não implicando, por si sós, modificação extraordinária da equação econômico-financeira¹⁰.

⁹ **A álea ordinária do negócio, dentro dos limites da previsibilidade, deve ser suportada pelo contratante** (STJ, REsp nº 1.129.738/SP, 2ª Turma, Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, julgado em 05/10/2010; STJ, AgRg no REsp nº 417.989/PR, 2ª Turma, Ministro HERMAN BENJAMIN, DJ 24/03/2009; STJ, REsp nº 744.446/DF, 2ª Turma, Ministro HUMBERTO MARTINS, julgado em 17/04/2008; TRF4, APELAÇÃO CÍVEL Nº 5015727-91.2012.404.7000, 4ª TURMA, Des. Federal LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 08/04/2015; TRF4, APELAÇÃO CÍVEL Nº 5047183-50.2012.404.7100, 3ª TURMA, Juiz Federal NICOLAU KONKEL JUNIOR, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 12/03/2015; TRF4, APELAÇÃO CÍVEL Nº 5000200-47.2013.404.7200, 4ª TURMA, Des. Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 28/02/2014).

¹⁰ <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2023/Estudo-tecnico-Reequilibrio-Economico-Financeiro-Paginas-Individuais.pdf>

O Estudo Técnico nº 001/2022-DFME/SCE do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais distingue o reajuste como mecanismo de recomposição inflacionária dos preços contratuais e a repactuação como forma de adequação dos custos de mão de obra em contratos de serviços contínuos, ambos voltados à manutenção ordinária do equilíbrio contratual, em contraposição ao reequilíbrio econômico-financeiro, que pressupõe a ocorrência de fatos extraordinários e imprevisíveis.

Outrossim, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região¹¹ firmou entendimento no sentido de que o vencedor de uma licitação não pode alegar surpresa quanto à obrigatoriedade de pagar adicional a determinada categoria profissional contratada durante a execução do serviço para pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, uma vez que tal **encargo não se qualifica como fato extraordinário nem risco imensurável, tratando-se de obrigação suscetível de previsto quando da elaboração da proposta.**

Segundo o relator, o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro somente poderia ser cogitado diante da ocorrência de fato imprevisível ou superveniente à apresentação da proposta, ou, se previsível, que apresentasse consequências incalculáveis, com potencial de repercussão negativa relevante sobre a equação econômico-financeira do contrato, a ponto de comprometer a própria execução de seu objeto.

Confira-se:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO CIVIL. LICITAÇÃO. PREGÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE VIGILÂNCIA ARMADA. PAGAMENTO DE ADICIONAL DE PERICULOSIDADE DETERMINADO PELA JUSTIÇA DO TRABALHO. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. TEORIA DA IMPREVISÃO. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO CONTRATO. RESPONSABILIDADE DE ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES

Nessa linha, o STJ já se posicionou da seguinte forma:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. AUMENTO DE ENCARGOS TRABALHISTAS. DISSÍDIO COLETIVO. APLICAÇÃO DA TEORIA DA IMPREVISÃO. IMPOSSIBILIDADE.

¹¹ [APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5066775-17.2011.4.04.7100/RS](#)

(...) O aumento dos encargos trabalhistas determinado por dissídio coletivo de categoria profissional é acontecimento previsível e deve ser suportado pela contratada, não havendo falar em aplicação da Teoria da Imprevisão para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. Precedentes do STJ. (AgRg no AREsp 827.635/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/04/2016, DJe 27/05/2016)

Corroborando, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que o simples aumento dos custos da execução contratual não é suficiente para caracterizar o desequilíbrio econômico-financeiro, porquanto inserido na álea ordinária do contrato.¹²

Em conclusão, verifica-se que o incremento de encargos trabalhistas ainda que decorrente de decisões judiciais ou de instrumentos coletivos não configura, por si só, evento apto a ensejar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por se tratar de risco inerente à atividade empresarial, previsível no momento da formulação da proposta.

Assim, a aplicação da teoria da imprevisão, em hipóteses dessa natureza, revela-se incabível, exigindo-se, para o reconhecimento do reequilíbrio contratual, a demonstração de **circunstância superveniente**, extraordinária e imprevisível, capaz de alterar de forma substancial a equação originalmente pactuada, o que não se verifica no caso em exame.

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da unidade técnica, este Ministério Público de Contas opina no sentido de que:

- 1. Não é juridicamente possível à Administração Pública reconhecer, pela via administrativa, o direito ao adicional de insalubridade em grau máximo com fundamento exclusivo na Súmula nº 448, II, editada em 2014 pelo Tribunal Superior**

¹² **Acórdão nº 1.563/2004:** 9.1.2. os incrementos dos custos de mão-de-obra ocasionados pela data-base de cada categoria profissional nos contratos de prestação de serviços de natureza contínua **não se constituem em fundamento para a alegação de desequilíbrio econômico-financeiro**

do Trabalho, notadamente quando existente laudo técnico válido em sentido contrário, uma vez que a caracterização da insalubridade depende de comprovação técnica específica, nos termos do art. 195 da CLT, não se admitindo sua concessão com base em presunção ou superação imotivada de laudo regularmente produzido.

- 2. Do mesmo modo, eventual reconhecimento da referida verba não enseja, por si só, o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, porquanto os encargos trabalhistas decorrentes da execução do objeto contratado inserem-se, em regra, na álea ordinária da atividade empresarial, devendo ser considerados pelo particular quando da formulação de sua proposta, não se qualificando como fatos supervenientes imprevisíveis ou de consequências incalculáveis.**

Ressalva-se, contudo, a possibilidade – em tese - de reavaliação administrativa do enquadramento de atividade laboral, desde que precedida de nova instrução técnica adequada, apta a demonstrar eventual inadequação do laudo anterior ou a superveniência de **novos elementos** capazes de alterar a conclusão inicialmente adotada, hipótese em que eventual repercussão contratual deverá ser examinada à luz dos requisitos legais autorizam a administração a proceder a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

GABRIEL GUY LÉGER
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas