PARECER JURÍDICO • EXECUÇÃO CONTRATUAL │ ATUALIZAÇÃO DE EMOLUMENTOS │ REAJUSTE — APOSTILA OU TERMO ADITIVO DE REAJUSTE — ART. 92, V, E ART. 136, I, DA LEI Nº 14.133/2021

QUADRO DE IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Nº do Processo:	Inexigibilidade de Licitação nº 013/2024 — Contrato Administrativo nº 337/2024
Interessado:	Secretaria Municipal de Assistência Social de Viseu/PA – SEMAS e Fundo Municipal de Assistência Social
Contratado:	CARTÓRIO GODIM – OFÍCIO ÚNICO DE VISEU
Assunto:	Atualização dos valores dos emolumentos — qualificação jurídica como REAJUSTE de preços — formalização por apostila ou, facultativamente, por termo aditivo de reajuste (art. 92, V, e art. 136, I, da Lei nº 14.133/2021)
Objeto do Contrato:	Contratação de empresa especializada em serviços notariais e de registro para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social de Viseu/PA
Valor da Atualização:	R$ 21.354,02 (vinte e um mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e dois centavos), sobre o valor total contratado de R$ 387.879,09

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 337/2024. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 013/2024. SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. ATUALIZAÇÃO DA TABELA DE EMOLUMENTOS. NATUREZA JURÍDICA DE REAJUSTE DE PREÇOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL. FORMALIZAÇÃO POR SIMPLES APOSTILA, DISPENSADO — MAS NÃO VEDADO — O TERMO ADITIVO DE REAJUSTE. ART. 92, V, E ART. 136, I, DA LEI Nº 14.133/2021. REGULARIDADE, COM ADVERTÊNCIA À SECRETARIA QUANTO À NOMENCLATURA DO ATO.

I – *Os emolumentos notariais e registrais possuem natureza tributária e são fixados por lei estadual, sob as normas gerais da Lei nº 10.169/2000 (art. 236, § 2º, da CF/88), de modo que sua atualização periódica independe da vontade das partes contratantes.*

II – *A variação do valor contratual destinada a refletir a atualização da tabela de emolumentos qualifica-se como reajuste de preços (art. 6º, LVIII, e art. 92, V, da Lei nº 14.133/2021) e não caracteriza alteração contratual, podendo ser registrada por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo (art. 136, I).*

III – *A dispensa legal do aditamento não equivale à sua proibição: nada impede que a Administração, por conveniência de gestão, formalize o reajuste mediante termo aditivo de reajuste, sem qualquer eiva de nulidade, desde que o instrumento seja assim denominado e fundamentado.*

IV – *Parecer pela regularidade da atualização, com advertência à Secretaria requisitante quanto à impropriedade da qualificação como "aditivo de valor" — o termo jurídico correto é reajuste — e quanto à inaplicabilidade dos limites do art. 125 à espécie.*

01. Da Competência da Procuradoria-Geral do Município

Preliminarmente, registra-se que compete a esta Procuradoria-Geral prestar consultoria jurídica de natureza estritamente opinativa, sob o prisma da legalidade, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do ordenador de despesas legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira que fujam ao âmbito jurídico, salvo hipóteses teratológicas.

O fundamento de competência desta manifestação repousa no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, cujo § 4º estende expressamente o controle prévio de legalidade aos termos aditivos e aos instrumentos congêneres — categoria na qual se insere, por identidade de razão, o exame da via formal adequada à variação de valor ora submetida a esta Procuradoria-Geral:

⚖ FUNDAMENTO NORMATIVO — COMPETÊNCIA — ART. 53, CAPUT E § 4º, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 53, caput – Lei nº 14.133/2021: *Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

Art. 53, § 4º – Lei nº 14.133/2021: *Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*

Assentada a competência, passa-se ao relatório e, na sequência, à qualificação jurídica da espécie — questão que, como se demonstrará, constitui o cerne deste opinativo.

02. Relatório

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Viseu/PA – SEMAS submeteu a esta Procuradoria-Geral consulta sobre a possibilidade de celebração de 2º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 337/2024, oriundo da Inexigibilidade de Licitação nº 013/2024, celebrado entre o Município de Viseu e o CARTÓRIO GODIM – OFÍCIO ÚNICO DE VISEU, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços notariais e de registro para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social de Viseu/PA.

A consulta veio qualificada, pela unidade requisitante, como pedido de celebração de "2º Termo Aditivo" para acréscimo de valor. O exame dos autos revela, contudo, que a variação pretendida não decorre de ampliação quantitativa ou qualitativa do objeto, mas de mera atualização dos valores dos emolumentos devidos pelos atos notariais e de registro, em conformidade com a tabela legal vigente. É precisamente essa constatação fática que determina o desate jurídico da questão.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

03. Fundamentação

03.1. Da Natureza Jurídica dos Emolumentos e da Fixação Heterônoma dos Preços

O ponto de partida da análise — e a fundação sobre a qual se erguerá toda a arquitetura deste parecer — está na natureza jurídica da contraprestação devida ao contratado. Os emolumentos notariais e registrais não são preços livremente pactuados entre as partes: são fixados heteronomamente, por lei estadual, sob as normas gerais da Lei nº 10.169/2000, editada por força do art. 236, § 2º, da Constituição Federal.

⚖ FUNDAMENTO NORMATIVO — NATUREZA E FIXAÇÃO DOS EMOLUMENTOS — ART. 236, § 2º, DA CF/88 E ART. 1º DA LEI Nº 10.169/2000

Art. 236, § 2º – Constituição Federal: *Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.*

Art. 1º, caput – Lei nº 10.169/2000: *Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei.*

Art. 1º, parágrafo único – Lei nº 10.169/2000: *O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente retribuição dos serviços prestados.*

Não por outra razão, o Supremo Tribunal Federal firmou orientação iterativa no sentido de que os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos (STF, ADI 1.378-MC/ES, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 30/05/1997). Daí decorre consequência de relevo decisivo para o caso: nem a Administração contratante nem a serventia contratada dispõem de qualquer margem negocial sobre os valores praticados, que resultam da tabela de emolumentos do Estado do Pará, periodicamente atualizada na forma da legislação estadual de regência.

Se os preços unitários são fixados por lei e atualizados por ato normativo alheio à vontade das partes, a variação do valor contratual que reflete essa atualização não traduz manifestação de vontade modificativa do ajuste — e essa premissa conduz, por encadeamento lógico necessário, à qualificação jurídica que se passa a demonstrar.

03.2. Da Qualificação Jurídica da Espécie: Reajuste de Preços, e Não Alteração Contratual

Em consonância com o fundamento exposto no tópico antecedente, a atualização dos emolumentos amolda-se, com exatidão conceitual, à figura do reajustamento: mecanismo de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato que não altera o objeto, as quantidades ou as obrigações pactuadas, limitando-se a recompor, segundo parâmetro previsto no próprio contrato, a expressão monetária da contraprestação.

⚖ FUNDAMENTO NORMATIVO — REAJUSTAMENTO — ART. 6º, LVIII, E ART. 92, V, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 6º, LVIII – Lei nº 14.133/2021: *reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no*

contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais;

Art. 92, V – Lei nº 14.133/2021: *São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...] V – o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária;*

A dogmática da Lei nº 14.133/2021 distingue, com nitidez, dois planos inconfundíveis. No primeiro, situam-se as alterações contratuais propriamente ditas (arts. 124 a 126), que pressupõem modificação do projeto, das especificações ou das quantidades do objeto, sujeitam-se a justificativa de superveniência, submetem-se aos limites percentuais do art. 125 e reclamam a celebração de termo aditivo. No segundo plano, situam-se os registros que não caracterizam alteração do contrato (art. 136), dentre os quais a variação do valor contratual para fazer face ao reajuste previsto no próprio ajuste — hipótese que dispensa termo aditivo e se formaliza por simples apostila.

A espécie dos autos pertence, inequivocamente, ao segundo plano. O objeto contratual permanece idêntico; as obrigações das partes permanecem idênticas; o que varia é, tão somente, a expressão pecuniária dos serviços, por força da atualização da tabela legal de emolumentos — parâmetro tarifário que integra o contrato desde a origem, porquanto os preços unitários contratados são, por definição, os da tabela oficial vigente. Trata-se, pois, de reajuste em sentido próprio, e não de acréscimo de objeto.

03.3. Do Apostilamento como Via Formal Adequada — Art. 136, I, da Lei nº 14.133/2021

Fixada a natureza de reajuste, segue-se, como consequência normativa direta, a via formal de seu registro. O legislador foi explícito ao dispensar a celebração de termo aditivo para as variações de valor dessa natureza:

⚖ FUNDAMENTO NORMATIVO — APOSTILAMENTO — ART. 136 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 136, caput – Lei nº 14.133/2021: *Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:*

Art. 136, I: *variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;*

Art. 136, II: *atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;*

Art. 136, III: *alterações na razão ou na denominação social do contratado;*

Art. 136, IV: *empenho de dotações orçamentárias.*

A opção legislativa não é inovação isolada: reproduz, aperfeiçoando-a, a disciplina que já constava do regime anterior, o que evidencia a estabilidade histórica do instituto e afasta qualquer dúvida hermenêutica quanto ao seu alcance:

⚖ FUNDAMENTO NORMATIVO — CONTINUIDADE NORMATIVA — ART. 65, § 8º, DA LEI Nº 8.666/1993 (REGIME ANTERIOR)

Art. 65, § 8º – Lei nº 8.666/1993: *A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das*

condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

O apostilamento é, portanto, ato de registro, e não ato de alteração: formaliza-se por anotação à margem do contrato ou por instrumento simplificado, firmado pela autoridade competente, dispensadas as formalidades próprias do termo aditivo — nova manifestação bilateral de vontade, análise jurídica obrigatória da minuta e demais solenidades. A par de sua singeleza formal, o instituto realiza, em grau eminente, os princípios da eficiência e da economicidade processual, desonerando a máquina administrativa de ritos desnecessários sem qualquer prejuízo à transparência ou ao controle.

03.4. Da Facultatividade da Via: Admissibilidade do Termo Aditivo de Reajuste

Assentado que o apostilamento constitui a via formal adequada e recomendada, impõe-se, por dever de completude e de honestidade técnica, esclarecer o exato alcance dessa afirmação — a fim de que a orientação ora firmada não seja lida com rigor maior do que aquele que o próprio legislador lhe emprestou.

A leitura literal do art. 136 da Lei nº 14.133/2021 é decisiva neste ponto. O dispositivo não diz que tais registros "devem" ser realizados por apostila, mas que "podem" sê-lo; e não veda a celebração de termo aditivo, mas a "dispensa". Ora, dispensa não é proibição. O verbo "poder" institui faculdade, e não dever; o vocábulo "dispensada" exonera a Administração de uma formalidade, sem convertê-la em vício quando voluntariamente observada. O art. 136 é, pois, norma de simplificação instituída em favor da Administração — e norma que favorece não pode ser interpretada de modo a prejudicar aquele a quem se destina.

Daí decorre, por consequência lógica necessária, que a formalização da atualização de emolumentos por termo aditivo de reajuste não padece de nulidade nem de irregularidade. Trata-se de excesso de formalidade, e não de defeito de forma. Quem pode o menos — o registro por apostila — pode também o mais: o instrumento bilateral e solene, que contém, com sobra, todos os elementos de publicidade, de consentimento e de rastreabilidade que a apostila já asseguraria. O eventual emprego do termo aditivo, nessa hipótese, não desnatura a substância do ato nem lhe altera o regime jurídico: o que se registra continua a ser reajuste, e assim deve ser expressamente denominado e fundamentado no instrumento.

Firme-se, todavia, a advertência de maior relevo prático, que se articula diretamente com o tópico seguinte: ainda que se opte pela via aditiva, o instrumento deverá ser rotulado e fundamentado como TERMO ADITIVO DE REAJUSTE, com invocação expressa do art. 92, V, e do art. 136, I, da Lei nº 14.133/2021, jamais como "aditivo de acréscimo de valor" fundado nos arts. 124 e 125. A forma escolhida é indiferente ao regime jurídico; a qualificação jurídica do ato, ao revés, é determinante — e é precisamente dela que se ocupa o tópico subsequente.

03.5. Da Advertência à Secretaria: Impropriedade da Qualificação como "Aditivo de Valor"

Neste passo, cumpre a esta Procuradoria-Geral, no exercício de sua função pedagógica e orientadora, chamar a atenção da unidade requisitante — com o respeito institucional que lhe é devido — para a impropriedade técnica da qualificação adotada na consulta. A mera atualização dos emolumentos cartorários não configura aditivo de valor: configura REAJUSTE, com o regime jurídico próprio demonstrado alhures. O que se corrige, aqui, não é a escolha do instrumento — livre à

Administração, conforme demonstrado no tópico antecedente —, mas o nome e o fundamento jurídico do ato.

A distinção está longe de ser meramente terminológica, e a projeção das consequências do enquadramento equivocado o demonstra com clareza. Se a atualização de emolumentos fosse processada como acréscimo do art. 125, consumir-se-ia, indevidamente e a cada exercício, parcela do limite de 25% (vinte e cinco por cento) reservado pelo legislador às verdadeiras ampliações de objeto — de sorte que, ao cabo de poucos ciclos anuais de atualização tarifária, a Administração se veria artificialmente impedida de realizar acréscimos legítimos de que efetivamente necessitasse, ou, pior, induzida a reputá-los inválidos por suposto esgotamento de um limite que, em rigor, jamais fora tocado. Acrescente-se que os registros de gestão contratual e os sistemas de transparência passariam a exibir, como "acréscimo de objeto", aquilo que jamais o foi, distorcendo a leitura dos órgãos de controle interno e externo sobre a execução do ajuste. A correta qualificação como reajuste, ao revés, preserva a integridade do limite legal, confere celeridade à execução e assegura fidelidade conceitual aos controles — reforçando-se, por contraste, a correção sistêmica da tese aqui sustentada. Note-se, por oportuno, que esse vício reside no enquadramento jurídico, e não na escolha do instrumento: o termo aditivo, quando corretamente rotulado como de reajuste, na forma do tópico 03.4, nenhum desses inconvenientes produz.

Fica ressalvado, por dever de completude, que a orientação ora firmada alcança exclusivamente a variação de valor decorrente da atualização da tabela de emolumentos. Sobrevindo real necessidade de ampliação quantitativa ou qualitativa do objeto — inclusão de novos atos, ampliação de demanda estimada ou modificação de especificações —, aí sim incidirão os arts. 124 a 126 da Lei nº 14.133/2021, com a celebração de termo aditivo precedida de justificativa específica e de análise jurídica, na esteira do entendimento do Tribunal de Contas da União que veda justificativas genéricas em alterações contratuais (Acórdão nº 831/2023 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

03.6. Do Caso Concreto: Valores e Providências de Comprovação

No caso vertente, a variação pretendida é de R$ 21.354,02 (vinte e um mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e dois centavos), sobre o valor total contratado de R$ 387.879,09 (trezentos e oitenta e sete mil, oitocentos e setenta e nove reais e nove centavos), correspondendo a primeira atualização a aproximadamente 2,64% (dois inteiros e sessenta e quatro centésimos por cento) e a segunda, ora em exame, a aproximadamente 5,83% (cinco inteiros e oitenta e três centésimos por cento).

Anote-se, por rigor técnico e em consonância com a distinção exposta no tópico 03.2, que o limite de 25% do art. 125 da Lei nº 14.133/2021 não constitui parâmetro de validação de reajustes — aplica-se apenas a acréscimos e supressões de objeto. A referência aos percentuais acima serve, tão somente, para evidenciar a modicidade das variações e sua compatibilidade com a dinâmica ordinária de atualização das tabelas de emolumentos.

Para a higidez do registro, recomenda-se que o instrumento eleito — apostila ou, à escolha da Administração, termo aditivo de reajuste — seja instruído com: a tabela de emolumentos vigente no Estado do Pará, com indicação do ato normativo de atualização; a memória de cálculo que demonstre a correspondência entre a variação pretendida e a atualização tarifária; e a respectiva nota de empenho, providência que, ela própria, também se realiza por apostila (art. 136, IV).

04. Das Providências Administrativas

Diante do quadro normativo exposto, orienta-se a unidade requisitante a: (i) qualificar a presente variação de valor como REAJUSTE, e não como acréscimo ou aditivo de valor, corrigindo-se, nesse ponto, a nomenclatura constante da consulta; (ii) formalizar o registro, preferencialmente, por SIMPLES APOSTILA, firmada pela autoridade competente e juntada aos autos do contrato, com a instrução documental indicada no tópico 03.6; (iii) caso a Administração, por conveniência de gestão, prefira o instrumento bilateral, celebrar TERMO ADITIVO DE REAJUSTE, expressamente fundamentado no art. 92, V, e no art. 136, I, da Lei nº 14.133/2021, com registro, no próprio instrumento, de que a variação não consome o limite do art. 125; (iv) dar ciência ao contratado e promover a atualização dos registros de gestão contratual e dos meios oficiais de transparência, inclusive, no que couber, no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP; e (v) observar, doravante, que as futuras atualizações periódicas da tabela de emolumentos recebam idêntica qualificação jurídica, reservando-se os arts. 124 a 126 da Lei nº 14.133/2021 às genuínas hipóteses de alteração do objeto.

05. Conclusão

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral conclui, costurando os fundamentos desenvolvidos ao longo deste opinativo: os emolumentos notariais e registrais são fixados por lei e atualizados por ato normativo alheio à vontade das partes (tópico 03.1); a variação de valor que reflete essa atualização qualifica-se como reajuste, e não como alteração contratual (tópico 03.2); o registro dessa variação pode ser realizado por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, na dicção do art. 136, I, da Lei nº 14.133/2021 (tópico 03.3); a dispensa, contudo, não é vedação, de sorte que remanesce lícita a formalização por termo aditivo de reajuste, sem qualquer eiva de nulidade (tópico 03.4); e o enquadramento como acréscimo de valor, esse sim tecnicamente impróprio, produziria consequências sistêmicas indesejáveis à gestão contratual e aos controles (tópico 03.5).

No plano concreto, a variação de R$ 21.354,02 sobre o Contrato Administrativo nº 337/2024, correspondente a aproximadamente 5,83%, revela-se compatível com a dinâmica ordinária de atualização da tabela de emolumentos do Estado do Pará, devendo sua exatidão aritmética ser demonstrada na memória de cálculo que instruirá o instrumento eleito (tópico 03.6).

Opina-se, pois, pela REGULARIDADE da atualização de valores pretendida, qualificada juridicamente como REAJUSTE, e não como aditivo de valor, ficando sem efeito, nesse ponto, a nomenclatura constante da consulta. Quanto à via formal, recomenda-se a SIMPLES APOSTILA, por força do art. 136, I, da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da faculdade de a Administração, se assim entender conveniente, celebrar TERMO ADITIVO DE REAJUSTE, alternativa igualmente válida, porquanto a dispensa legal de aditamento não importa sua proibição. Em qualquer das vias, permanecem inalterados o objeto contratual, as obrigações das partes e a integralidade do limite do art. 125. A solução ora preconizada é tecnicamente irrepreensível à luz do ordenamento, harmoniza-se com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à natureza dos emolumentos, realiza os princípios da eficiência, da economicidade e da segurança jurídica e preserva a integridade dos limites legais de alteração contratual em prol de toda a coletividade administrada.

Ressalva-se que o presente parecer tem natureza estritamente opinativa, não vinculando a decisão da autoridade competente no exercício de suas prerrogativas discricionárias, sendo a responsabilidade pelos atos de natureza técnica, financeira e de conveniência e oportunidade exclusiva do gestor público.

Retornem os autos ao Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, com cópia à unidade requisitante para ciência da orientação firmada.

É o parecer. S.M.J.

Viseu/PA, 06 de abril de 2026.

AGERICO HILDO VASCONCELOS DOS SANTOS:02705546294

Assinado de forma digital por AGERICO HILDO VASCONCELOS DOS SANTOS:02705546294

Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Procurador-Geral do Município de Viseu/PA
Decreto nº 15/2025