

APÊNDICE A – MINUTA DA NOTA TÉCNICA

NOTA TÉCNICA N. TC-19/2026

Assunto: Reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de obras e serviços de engenharia.

Ementa: Nota Técnica. Licitações e contratos. Obras e Serviços de Engenharia. Orientações para análise de Reequilíbrio Econômico-Financeiro. Diretrizes destinadas aos gestores públicos com vistas à disseminação de boas práticas e ao subsídio das análises de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de obras e serviços de engenharia, contribuindo para o aprimoramento da governança e da gestão pública.

1. INTRODUÇÃO

A elaboração desta Nota Técnica decorre da relevância da temática, da multiplicidade de abordagens técnicas e da relativa ausência de definições objetivas para o enfrentamento dos reequilíbrios econômico-financeiros no âmbito dos contratos públicos. Considerando que esse instrumento de revisão contratual vem sendo acionado com frequência pelos jurisdicionados desta Corte de Contas, conforme verificado em diversos processos de fiscalização, especialmente na auditoria RLA 23/00627412, o Tribunal de Contas de Santa Catarina entende ser oportuno oferecer orientações sobre o tema.

2. ANÁLISE

2.1. Conceitos

Buscando distinguir os conceitos que serão abordados na presente Nota Técnica, resume-se:

1. Álea ordinária

Refere-se às variações normais, previsíveis e recorrentes de mercado que afetam os custos dos insumos ao longo do tempo, como flutuações inflacionárias usuais. São oscilações esperadas na dinâmica econômica e, portanto, suportadas pelas partes contratantes por meio do reajuste contratual anual.

2. **Álea extraordinária**

Corresponde a eventos anormais, imprevisíveis em sua existência ou incalculáveis em suas consequências, capazes de romper a base econômica do contrato. Inclui choques abruptos de preços, crises excepcionais, fatos do príncipe, caso fortuito ou força maior. Quando presentes, podem justificar o reequilíbrio econômico-financeiro.

3. **Reajuste stricto sensu**

Trata-se da atualização anual dos custos produtivos de todo o saldo contratual, ou seja, do que ainda não foi executado na data-base. Seu fato gerador é a variação normal (álea ordinária) de custos e preços na economia durante o intervalo de 12 meses entre as aferições para a data-base. É um direito do contratado, não dependendo de sua manifestação. O simples apostilamento contratual é suficiente para sua efetivação, visto que não se trata de uma alteração contratual.

4. **Reequilíbrio econômico-financeiro**

Configura-se como uma revisão contratual, ou seja, uma alteração. Possui diversos fatores geradores e, nos casos em análise, decorre prioritariamente de variações anômalas, imprevistas e/ou incalculáveis (álea extraordinária) nos custos produtivos no momento da assinatura do contrato e/ou durante sua execução. Essas variações ocorrem entre os reajustes ou em situações em que o reajuste não é suficiente para recompor os custos. Sua efetivação depende de manifestação da parte interessada e exige uma tramitação que demanda profunda análise, além de enfrentar diversas divergências interpretativas. Para sua formalização, é necessário termo de aditamento, visto tratar-se de uma alteração contratual. Importa destacar que o reequilíbrio, tal como exposto neste relatório, recompõe apenas a parte desequilibrada, não necessariamente abrangendo todo o contrato. Além disso, o momento e o tipo de reequilíbrio contratual a ser utilizado dependerão de vários fatores, os quais só poderão ser conhecidos mediante a análise do caso concreto.

5. **Repactuação**

Utilizada para contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva ou predominantemente de mão de obra, não sendo aplicável, em geral, aos contratos por escopo de obras públicas aqui abordados.

2.2. Dos Prejulgados e da contextualização no âmbito do TCE-SC

Iniciando pela jurisprudência desta Corte de Contas, apresentam-se, a seguir, os entendimentos expressos em tese nos seguintes prejulgados:

Prejulgado 677 (Reformado)

1. Os contratos regidos pela Lei Federal nº 8.666/93, nos termos do art. 65, inciso II, letra "d", poderão ser alterados, com as devidas justificativas, para restabelecer a relação que as partes pactuarem inicialmente entre os encargos do contrato e a retribuição da administração para a justa remuneração do serviço, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

2. A Administração poderá ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente à majoração dos encargos, se verificada e devidamente comprovada, e restaurar a situação originária, de modo que particular não arque com encargos mais onerosos e perceba a remuneração originariamente prevista.

Prejulgado 763

Os contratos regidos nos termos do art. 65, inciso II, letra "d", da Lei Federal nº 8.666/93, poderão ser alterados, com as devidas justificativas, para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do serviço, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, mantidas as condições efetivas da proposta, a teor do inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal.

A Administração poderá ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente à majoração dos encargos, se verificada e devidamente comprovada, e restaurar a situação originária, de modo que o particular não arque com encargos mais onerosos e perceba a remuneração contratual originariamente prevista.

Prejulgado 869

Somente se admite reajuste de preços quando o contrato administrativo original contiver cláusula permitindo o reajuste, vedada a inserção de cláusula de reajuste no decorrer da execução contratual.

Admitida a revisão dos valores contratuais quando atendidos os preceitos do art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei Federal nº 8.666/93, ou seja, quando circunstâncias extracontratuais (álea extraordinária), imprevisíveis no momento da avença, ocorridas na vigência do contrato, afetem substancialmente sua economia, e desde que o contratado comprove o desequilíbrio econômico-financeiro, mediante apresentação de planilhas de custos e documentação de suporte. Compete à autoridade competente analisar cuidadosamente o pedido, podendo louvar-se em pareceres, laudos, pesquisas de preços, perícias e outros instrumentos, a fim de que o ato revisional atenda os princípios da Administração Pública e esteja revestido das demonstrações e justificativas exigidas para os atos administrativos, face à indisponibilidade do interesse público.

Prejulgado 889

1. A imposição, pelo Poder Público concedente, de encargos não previstos e não previsíveis no contrato original de concessão, provocando comprovado desequilíbrio econômico-financeiro, confere ao concessionário o direito de pleitear reequilíbrio, garantia assegurada em lei (art. 58 da Lei Federal nº 8.666/93 e art. 9º da Lei Federal nº 8.987/95).

2. O poder concedente, com amparo em autorização legislativa e observado o art. 5º da Lei Federal nº 8.987/95, pode adotar medidas para absorver os custos decorrentes dos novos encargos, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e evitar repasse dos custos aos usuários via aumento das tarifas.

Prejulgado 1952 (Reformado)

1. Segundo o art. 65, II, "d", da Lei n.8.666/93, a revisão contratual decorre da superveniência de 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. Cabe ao administrador público, ante o exame do caso concreto, aferir se a hipótese é passível ou não de revisão contratual, a partir da iniciativa do particular, uma vez que a Constituição Federal assegura o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mantida as condições efetivas da proposta.
2. A revisão tem por objetivo preservar os preços das variações anormais da economia, provocadas por fatos extracontratuais, supervenientes à apresentação da proposta e, em geral, que se mostrem imprevisíveis ou, se previsíveis, de consequências incalculáveis.
3. É possível conceder o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos de obras e serviços de engenharia em razão dos reflexos advindos da pandemia da Covid-19, nos termos do art. 65, inciso II, letra "d", desde que seja demonstrada por meio da quantificação dos efeitos, econômicos e financeiros, que extrapolaram as condições normais de execução e prejudicaram o equilíbrio global do contrato.
4. A demonstração da necessidade da revisão do contrato, assim como o cálculo da alteração contratual, podem se dar mediante a apresentação de planilhas de custos e outros documentos de suporte - como, por exemplo, pareceres, laudos, pesquisas de preços, perícias etc., por meio dos quais se possa aferir o motivo concreto que ensejou a revisão e calcular o montante a ser aplicado.
5. Para a demonstração da variação de preços é possível considerar a tabela referencial do SINAPI, verificando-se os preços do mercado local, dos descontos concedidos na licitação, se for o caso, e da economia de escala.
6. Para demonstração da variação de preços é possível a utilização de notas fiscais relativas às aquisições de insumos ou materiais para a execução do contrato, contanto que não sejam os custos avaliados isoladamente, mas o reflexo no contrato como um todo.
7. Não é possível consignar antecipadamente um percentual máximo de revisão a ser utilizado, tampouco estabelecer um critério revisional com base em índices oficiais, pois é imprescindível, no caso concreto, a demonstração da superveniência de fatos novos que ensejam a revisão, assim como o consequente desequilíbrio contratual.
8. Na aplicação de reajuste anual após a concessão de uma revisão contratual, a Administração deverá ter o cuidado de avaliar se o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato já absorveu a variação efetiva do custo de produção avençada pelo índice de reajuste previsto no contrato, deixando-se de aplicá-lo quando a revisão tiver procedido ao reajuste contratual.
9. No caso de alteração tributária, a exemplo da alteração promovida pela Lei n. 12.546/2011, a revisão contratual poderá ocorrer independentemente de estar expresso na proposta ou contrato o valor das alíquotas tributárias aplicáveis ao objeto contratado, bastando para este fim à análise da legislação vigente a data da proposta.
10. A modificação da base de cálculo e da alíquota incidente sobre a contribuição previdenciária de responsabilidade das empresas com as modificações temporárias decorrentes da aplicação da Lei n. 12.546/2011 poderá repercutir na composição dos preços por visar a desoneração da folha de pagamento das empresas beneficiadas, havendo a necessidade de se reavaliar o seu impacto nos contratos administrativos vigentes à época da modificação legal para fins de decisão sobre eventual revisão destes.
11. Mantidas as condições gerais do contrato anterior, no contrato de remanescente de obra formalizado com dispensa de licitação e com fundamento no permissivo do inciso XI do art. 24 da Lei n. 8.666/93, admite-se, em tese, a revisão de preços, nos casos previstos no art. 65 do mesmo diploma legal, especialmente quando se objetivar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, ainda que tenha origem em fatos iniciados durante a execução do contrato anterior.
12. Fatos supervenientes poderão justificar a alteração do contrato firmado com base no art. 24, XI, da Lei n. 8.666/93, o que inclui as condições impostas quanto às supressões e acréscimos admitidas em lei para os contratos, com as peculiaridades previstas nos §§ 1º e 2º do art. 65 do mesmo diploma legal.
13. Havendo o desinteresse dos licitantes remanescentes em assumir a integralidade dos serviços remanescentes, resta inviável a contratação, por meio de dispensa de licitação (art. 24, XI, da Lei n. 8.666/93), cabendo à Administração a opção pela realização de nova licitação.

14. Nos contratos de obras firmados com base no art. 24, XI, da Lei n. 8.666/93 é possível o ajuste de cláusula contratual para que o reajuste passe a ter periodicidade de um ano contado da data do orçamento cujo preço referencial tenha observado preços tabelados (SINAPI e SICRO), os quais teriam sido considerados para fins de fixação do preço no contrato originário.

Prejulgado 1992 (Reformado)

1. A revisão do contrato administrativo prevista no art. 65, II, "d", da Lei n. 8.666/93 depende de requerimento do interessado, pois a Administração Pública pode agir de ofício apenas nos casos em que o desequilíbrio contratual for em desfavor do interesse público.
2. A revisão pode abranger período anterior à protocolização do pedido na via administrativa, desde que o contratado comprove que a solicitação refere-se ao período compreendido entre a data da ocorrência dos fatos supervenientes previstos no art. 65, II, "d", da Lei (federal) n. 8.666/93 e o da época da proposta ou do último reajuste ou reequilíbrio e que o requerimento seja feito em tempo razoável, tão logo toda documentação pertinente seja reunida pelo interessado na revisão.
3. Uma vez deferido o pedido de revisão, seu efeito deve reestabelecer 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, tal como descrito no art. 65, II, "d", da Lei (federal) n. 8.666/93, o que autoriza, portanto, conferir-se efeitos ex tunc, desde a ocorrência do fato que gerou o desequilíbrio.

Prejulgado 2162

1. A alteração do contrato poderá ocorrer durante a sua execução, de modo unilateral pela Administração Pública ou por acordo entre as partes, na forma e nas hipóteses previstas no art. 65 da Lei n. 8.666/93;
2. Cabe as partes contratantes executarem fielmente o contrato, cabendo à Administração Pública realizar a efetiva fiscalização do contrato. De regra, o contrato administrativo não pode ser alterado unilateralmente pelo particular contratado;
3. Em caráter excepcional é possível a formalização da alteração contratual posterior à execução do serviço, desde que:
 - a) comprovada a falha na elaboração do projeto básico e/ou executivo que inviabilizasse o atendimento do interesse público, na forma prevista no art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei n. 8.666/93;
 - b) haja omissão ou atraso injustificável da adoção das providências a cargo da Administração;
 - c) o contrato ainda esteja em plena execução.

Prejulgado 2313

1. É possível conceder o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos de obras e serviços de engenharia em razão dos reflexos advindos da pandemia da Covid-19, nos termos do art. 65, II, "d", da Lei de Licitações, desde que seja demonstrada por meio da quantificação dos efeitos, econômicos e financeiros, que extrapolaram as condições normais de execução e prejudicaram o equilíbrio global do contrato.
2. Para a demonstração da variação de preços é possível considerar a tabela referencial do SINAPI, verificando-se os preços do mercado local, dos descontos concedidos na licitação, se for o caso, e da economia de escala.
3. Para demonstração da variação de preços é possível a utilização de notas fiscais relativas às aquisições de insumos ou materiais para a execução do contrato, contanto que não sejam os custos avaliados isoladamente, mas o reflexo no contrato como um todo.
4. Na aplicação de reajuste anual após a concessão de uma revisão contratual, a Administração deverá ter o cuidado de avaliar se o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato já absorveu a variação efetiva do custo de produção avençada pelo índice de reajuste previsto no contrato, deixando-se de aplicá-lo quando a revisão tiver procedido ao reajuste contratual.
5. A revisão tem por objetivo preservar os preços das variações anormais da economia, provocadas por fatos extracontratuais, supervenientes à apresentação da proposta e, em geral, que se mostrem imprevisíveis ou, se previsíveis, de consequências incalculáveis.

Em síntese, sem prejuízo das peculiaridades do caso concreto, os prejulgados supramencionados indicam que a análise de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro deve atender aos seguintes requisitos:

- 1- Ocorrência de fatos supervenientes imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, que sejam retardadores ou impeditivos da continuidade do ajuste, bem como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, desde que caracterizem álea extraordinária e extracontratual. Assim, deve haver impacto real no contrato analisado, a ponto de impedir sua continuidade ou torná-lo excessivamente oneroso para uma das partes;
- 2- Análise individual e global dos itens que impactam o contrato;
- 3- Preservação das condições originalmente pactuadas, garantindo que a revisão não resulte em benefício indevido para uma das partes;
- 4- Separação da parcela referente ao reajuste daquela relativa ao reequilíbrio, caso ambas estejam presentes;
- 5- Demonstração objetiva, pela parte interessada, dos fatos que fundamentam o pleito

Em resposta à consulta formulada pelo Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (SIE), foi publicada, em 10/03/2023, a Decisão Plenária nº 1008/2022, que resultou na formação do Prejulgado nº 2359, cujo teor é o seguinte:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer da Consulta, formulada pelo Sr. Thiago Augusto Vieira, Secretário de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) em 2022, em razão do preenchimento dos requisitos previstos na Resolução n. TC-06/2001 (Regimento Interno desta Casa), em especial, no art. 104, §§ 2º e 3º;

2. Responder à presente Consulta no seguinte sentido:

2.1. Na análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro financeiro de contratos administrativos de infraestrutura rodoviária, as Unidades deverão observar, além dos elementos já positivados no Prejulgado n. 1952, o que segue:

2.1.1. Examinar se houve a efetiva comprovação do desequilíbrio, não só por meio de variações de preços no mercado, mas do impacto na execução do contrato;

2.1.2. A indexação de índices gerais ao consumidor como *benchmark* ao pleito de desequilíbrio em contratos que tratem de objetos que possuem índices setoriais específicos não encontra guarida na legislação, porquanto a previsibilidade histórica possui indicadores próprios, - como os índices de reajustamento para obras rodoviárias (FGV/DNIT) -, que melhor refletem as variações decorrentes de condições específicas de custos de insumos;

2.1.3. Apreciar se as parcelas contidas na composição dos preços – BDI – não absorvem as variações do mercado.

2.1.4. Avaliar as matrizes de risco, sobretudo para avenças sob a égide do Regime de Contratações Diferenciado – RDC – e da nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021),

uma vez que o equilíbrio é atrelado às condições do contrato e da matriz de alocação de riscos;

2.1.5. Considerar para a análise microeconômica da família de serviços se a variação de custos do período em análise manteve-se acima da variação do índice de reajustamento setorial, bem como o impacto macroeconômico dessa variação no global do contrato;

2.1.6. Considerar que a variação de custos deve ser verificada entre os custos referenciais de licitação e os custos referenciais oficiais do período analisado, não entre valores de proposta e referenciais;

2.1.7. Apreçar se os preços não estão acima dos valores de mercado da nova data-base para os itens parametrizados por SICRO/SINAPI, e se os descontos ofertados em licitação restam preservados;

2.1.8. Abster-se de utilizar fórmulas generalistas, sobretudo com índices amplos de mercado e não específicos, ou que não avaliem a configuração objetiva da álea econômica extraordinária e extracontratual, sobretudo para contratos extintos e com protocolo de reequilíbrio carente de análise, pela insegurança jurídica e potencial incalculável dos danos financeiros aos cofres públicos;

2.1.9. Para itens autônomos, como os produtos asfálticos (item 2.2.5 do *Relatório DLC/COSE/Div.2 n. 549/2022*), avaliar a individualização do regramento – a exemplo da Resolução DNIT n. 13/2021, sem que estes majoram o juízo de admissibilidade a pleitos de reequilíbrios globais do contrato, uma vez que operam em mercado autônomo. Ou seja, insumos com relevância financeira ao objeto da contratação e inseridos em mercados específicos, com flutuações não atreladas exclusivamente ao mercado nacional, com preços mais voláteis, tratados de forma autônoma já na elaboração da planilha orçamentária são reequilibrados de forma mais eficiente e eficaz quando possuem regramento específico e voltado às particularidades do mercado em que estão inseridos.

2.1.10. Recomenda-se como boa prática a Resolução DNIT n. 13/2021, que estabelece os procedimentos e critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrente do acréscimo ou decréscimos, conforme o caso, dos custos de aquisição de materiais asfálticos.

3. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que o fundamentam, bem como do *Relatório DLC/COSE/Div.2 n. 549/2022* e do *Parecer MPC/AF n. 850/2022*, ao Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade.

Por se tratar de uma resposta em tese sobre a possível metodologia de Reequilíbrio Econômico-Financeiro (REF), o Egrégio Plenário deste TCE não adentrou em minúcias quanto à sua dinâmica. Todavia, estabeleceu limites adicionais àqueles já expostos nos prejudgados anteriores, conforme síntese a seguir:

- 1- Superveniência de eventos desconhecidos ou conhecidos, porém imensuráveis, que causem risco econômico extraordinário;
- 2- A comprovação do desequilíbrio não deve se basear apenas na variação de preços, mas em seu efetivo impacto na execução do contrato. Além disso, os novos preços não devem ultrapassar os valores praticados no mercado, devendo preservar os descontos iniciais;
- 3- Sempre que houver índices setoriais específicos, estes devem ser utilizados em detrimento de índices gerais de preços. Ademais, a variação de custos deve superar a variação histórica do respectivo índice setorial;

- 4- Deve-se considerar a possibilidade de que parcelas próprias do BDI e/ou da matriz de riscos absorvam as variações apontadas como causadoras de impacto no ajuste contratual;
- 5- Admite-se a utilização de metodologia individualizada para itens autônomos do orçamento, a exemplo da Resolução DNIT n° 13/2021².

A Decisão n° 607/2023, que resultou na formação do Prejulgado n° 2368 e responde à consulta formulada pela Prefeitura Municipal de São Lourenço do Oeste, reitera o entendimento já mencionado, nos seguintes termos, *in verbis*:

O **TRIBUNAL PLENO**, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 e 113 da Constituição Estadual e 1° da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer da presente Consulta, com base no disposto no art. 104, § 2°, do Regimento Interno (Resolução n. TC-06/2001) do Tribunal de Contas de Santa Catarina, com redação dada pela Resolução n. TC-158/2020, tendo em vista a relevância jurídica, econômica e repercussão da matéria.

2. Responder ao Consulente nos seguintes termos:

2.1. Inexiste óbice ao pleito de reequilíbrio para serviços ou insumos constantes da planilha orçamentária e fora da parcela “A” da curva ABC (conforme o Princípio de Pareto), devendo-se analisar a situação sob a ótica do *Exame da Equidade Global – desequilíbrio econômico-financeiro não pode ser constatado a partir da variação de preços de apenas um serviço ou insumo. A avaliação da equidade do contrato deve ser resultado de um exame global da avença*, em atenção ao Acórdão n. 1.466/2013 - Plenário do Tribunal de Contas da União.

2.2. Não há impedimento taxativo à análise de reequilíbrio de serviços ou insumos já reequilibrados em retificação pretérita, desde que demonstrados os elementos previstos no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei n. 8.666/1993, ou seja, necessidade de restabelecer a relação “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”, conforme o Prejulgado n. 1952 desta Corte de Contas.

2.3. Inobstante a possibilidade de utilização de notas fiscais como parte da documentação probatória, estas não são, de maneira individualizada, prova ou demonstração inequívoca de desequilíbrio contratual, porquanto revelam variação financeira entre dois agentes do mercado e não da imprevisibilidade deste, da flutuação inflacionária macroeconômica ou da álea econômica extraordinária.

3. Com fundamento no art. 105, § 1°, do Regimento Interno (Resolução n. TC-06/2001), remeter por meio eletrônico os ***Prejulgados ns. 852, 1002, 1264, 1486 e 1952***, também disponíveis no seguinte endereço: <http://www.tcesc.tc.br/content/jurisprudencia>.

4. Determinar o arquivamento da Consulta, nos termos do § 1° do art. 105 da Resolução n. TC-06/2001.

² É importante salientar que a Resolução DNIT n.13/2021 está sendo revista por força do Acórdão Plenário TCU 1210/2024, que determina aperfeiçoamento da metodologia. Todavia, a Decisão deste TCE, inserida em contexto extraordinário, apenas exemplifica esse normativo como sendo de boa prática. Também importa destacar que a Resolução continua em vigor até o momento deste relatório. Esse ponto será mais bem tratado no tópico 2.1.5.2.2.

5. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do **Relatório DLC/COSE/Div.2 n. 5/2023** e do **Parecer MPC n. 93/2023**, ao Consulente.

Destacam-se dois pontos adicionais deste prejudgado.

Primeiro, a possibilidade de que mais de um reequilíbrio seja promovido para o mesmo contrato, caso persistam as condições que ocasionaram o desequilíbrio identificado.

Segundo, a ressalva quanto à necessidade de diligência na utilização de notas fiscais para a comprovação do fator gerador do desequilíbrio. Isso porque notas fiscais refletem, em regra, a dinâmica de gestão do desempenho contratual de forma isolada, não necessariamente representando uma anomalia econômica no mercado. Essa questão será aprofundada mais adiante neste relatório.

No que se refere aos contratos de concessão, embora não sejam objeto da presente análise, destacam-se os seguintes prejudgados:

Prejudgado 1528

1. Salvo no caso de extinção do contrato por decurso do prazo de vigência, a exoneração das obrigações pelas partes depende de rescisão, somente cabível nos casos e condições estabelecidos no art. 79 da Lei Federal nº 8.666/93.
2. Na rescisão administrativa ou amigável de contrato administrativo, nos casos previstos no art. 79 da Lei Federal nº 8.666/93, é obrigatória a autorização escrita e fundamentada da autoridade competente (§ 1º do art. 79) nos autos do processo administrativo da contratação, além da oportunização do contraditório e ampla defesa ao contratado (parágrafo único do art. 78).
3. Em caso de suspensão da execução do contrato na hipótese do inciso XVI do art. 79 da Lei Federal nº 8.666/93, por ato formal da autoridade competente, a retomada da execução do objeto pela Administração contratante depende do contrato ainda se encontrar vigente - pois contrato extinto não é passível de prorrogação - caso em que será devolvido ao contratado os prazos de execução do objeto (prazo do cronograma físico), como também, se necessário, a prorrogação do prazo de vigência do contrato.
4. Estando ainda em plena vigência, em decorrência do prazo original ou de aditivos, a retomada de contrato de execução de obra formalmente suspenso pela Administração, com fundamento do inciso XVI do art. 79 da Lei Federal nº 8.666/93, requer aprovação da autoridade competente ante a demonstração do atendimento ao interesse público, notificação escrita do contratado e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se for o caso, tudo formalizado em termo aditivo.
5. Quando admitida e viável a retomada de contrato de execução de obra formalmente suspenso pela Administração, com fundamento do inciso XVI do art. 79 da Lei Federal nº 8.666/93, o prazo faltante para conclusão do escopo (prazos do cronograma físico) deve ser objeto de prorrogação (devolução do prazo inicialmente avençado) pela Administração, que no caso de suspensão superior a 120 dias depende de anuência expressa do contratado, formalizado em termo aditivo.
6. Ressalva-se que a resposta à presente consulta não implica em autorização prévia ou posterior para a prorrogação de qualquer contrato.

Prejudgado 1933

1. O Município pode contratar empresa privada para a execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos urbanos, mediante processo licitatório regulado pela Lei (federal) n. 8.666/93.
2. É possível a concessão a uma única empresa da execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos, salvo nas situações em que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável e essencial à preservação da competitividade.

3. De acordo com o art. 84, parágrafo único, da Resolução n. 456, de 29/11/2000, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), outros serviços podem ser cobrados na fatura de energia elétrica desde haja autorização do consumidor.
4. Na concessão comum é possível a previsão de subsídios ou incentivos fiscais à concessionária, contanto que haja previsão legal e o benefício tenha sido posto à disposição de todos os licitantes no momento da elaboração das propostas, ou haja, em razão de fato superveniente, a necessidade de revisão destinada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, observado o princípio da legalidade da despesa pública.
5. Embora tenha o administrador liberdade para definir a metodologia a ser utilizada para a elaboração do Plano de Saneamento, seu conteúdo deve obedecer as exigências mínimas previstas no art. 11 da Lei n. 11.445/07 e os princípios elencados no seu art. 2º.
6. É possível a contratação de empresa para a elaboração do plano de saneamento básico, desde que mediante processo licitatório.
7. É vedado previsão editalícia que exija das licitantes em concorrência cujo objeto seja concessão de serviço de saneamento a apresentação de plano de saneamento elaborado às suas expensas.
8. De acordo com o art. 39, parágrafo único, da Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, a entidade reguladora dos serviços de saneamento deve estabelecer modelo de fatura, bem como definir os itens e custos que deverão ser explicitados.

Prejulgado 2338

1. É possível a prorrogação excepcional de contrato de concessão de serviço público de natureza essencial não vencido até que haja conclusão de nova delegação, mas somente pelo prazo estimado necessário para a finalização da licitação, em obediência ao princípio da solução de continuidade.
2. Prescinde de autorização ou alteração na lei municipal autorizadora a prorrogação excepcional do contrato de concessão de serviço público de natureza essencial, com fulcro no princípio de solução de continuidade, sendo suficiente o estabelecimento de termo aditivo.
3. Em condições ordinárias, as hipóteses que autorizam a prorrogação de contrato de concessão de serviços públicos são:
 - a) necessidade de amortização de investimentos realizados ao fim da concessão;
 - b) não realização de serviços previstos quando o concessionário não deu causa ao descumprimento contratual;
 - c) quando houver necessidade de recompor o equilíbrio econômico-financeiro, e somente pelo prazo necessário para o restabelecimento do reequilíbrio contratual;e
 - d) prorrogação por interesse público, tendo como pré-requisitos de validade:
 - I - o contrato de concessão deve estar vigente e ter sido previamente licitado;
 - II - o contrato original deve conter a previsão de possibilidade de prorrogação, exigência esta que se estende ao edital de licitação correlato;
 - III - não tenha sido realizada prorrogação por interesse público anteriormente;
 - IV - adição de cláusula de desempenho;
 - V - adoção das melhores práticas regulatórias no contrato de concessão;
 - VI - a decisão de prorrogação deve ser discricionária por parte da Administração Pública, levando em consideração a conveniência e a oportunidade, estando vinculada a um contrato equilibrado, bem executado e com prestação de serviço adequado, em conformidade com a lei de concessões;
 - VII - realização de cálculo para determinar a redução da remuneração da concessionária, seja esta obtida por meio de tarifa ou contraprestação, e estabelecimento de novos valores de subsídio ou outorga ao Poder Público, se for o caso, durante a vigência da prorrogação, tendo em vista a amortização completa dos investimentos realizados durante o contrato original;e
 - VIII - a decisão pela prorrogação necessita estar sempre fundamentada e respaldada pelo critério da vantajosidade, que deve ser embasado em parâmetros quantitativos, demonstrando as razões que justifiquem a prorrogação ao invés da realização de nova licitação.
 4. Nos casos de prorrogação excepcional de contrato de concessão de prestação de serviços públicos de natureza essencial, o agente público deve adotar medidas

tempestivas para o estabelecimento de uma nova concessão, podendo vir a ser responsabilizado pela omissão ou desídia em não fazer cessar a prorrogação excepcional do contrato.

Nota-se que essa jurisprudência aponta para uma situação que pode ser observada, de forma análoga, em contratos de obras públicas, como os analisados no presente estudo:

- 1- Nos casos de contratos de obras formalmente suspensos, sua retomada deve estar condicionada à análise do reequilíbrio econômico-financeiro, desde que o contrato ainda esteja vigente.

Por fim, referencia-se os Prejulgados nº 0869 e nº 1830.

Prejulgado 0869

Somente se admite reajuste de preços quando o contrato administrativo original contiver cláusula permitindo o reajuste, vedada a inserção de cláusula de reajuste no decorrer da execução contratual. Admitida a revisão dos valores contratuais quando atendidos os preceitos do art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei Federal nº 8.666/93, ou seja, quando circunstâncias extracontratuais (álea extraordinária), imprevisíveis no momento da avença, ocorridas na vigência do contrato, afetem substancialmente sua economia, e desde que o contratado comprove o desequilíbrio econômico-financeiro, mediante apresentação de planilhas de custos e documentação de suporte. Compete à autoridade competente analisar cuidadosamente o pedido, podendo louvar-se em pareceres, laudos, pesquisas de preços, perícias e outros instrumentos, a fim de que o ato revisional atenda os princípios da Administração Pública e esteja revestido das demonstrações e justificativas exigidas para os atos administrativos, face à indisponibilidade do interesse público.

Prejulgado 1830

1. É necessário constar do edital e do contrato cláusula específica de reajuste.
2. Caso ocorram paralisações independentes da vontade do contratado e da contratante, para que se mantenha o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, poderá ser aplicado o instituto jurídico da revisão.
3. O prazo de execução da obra deve ser estabelecido no instrumento convocatório e no contrato, podendo ser igual à vigência contratual. Quando o contrato for suspenso, nas hipóteses legais, por ordem escrita e fundamentada da Administração, e houver necessidade de prorrogação dos prazos de vigência e de execução da obra, nas situações autorizadas em lei, tais alterações devem ser processadas por meio de aditivo, registrado em instrumento formal adequado.

É importante destacar que, com o advento da Lei Federal nº 14.133/2021, a qual normatiza os procedimentos licitatórios no âmbito da Administração Pública, tornou-se obrigatória a previsão de cláusula estabelecendo o índice de reajustamento, independentemente da duração do contrato, conforme disposto no art. 92, inciso V, e §3º³ da referida lei.

³ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

[...]

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

[...]

Nesse contexto, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, fundamentada no art. 37, inciso XXI⁴, da Constituição Federal, alinhou-se às dinâmicas econômicas de autorregulação e equilíbrio de um mercado amadurecido, conferindo maior segurança jurídica aos contratos.

Dessa forma, esta instrução técnica entende que resta superado o posicionamento anteriormente adotado por esta Egrégia Corte de Contas no que tange à vinculação obrigatória entre a existência de cláusula de reajuste contratual e sua concessão, especialmente no que se refere à vedação de sua inserção durante a execução contratual. Isso porque, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 14.133/2021, o reajustamento contratual constitui cláusula necessária a qualquer contrato, de modo que sua ausência configura irregularidade, conforme já mencionado. Dessa forma, tramita nesta Corte de Contas o processo de Consulta @CON 25/00158629, que objetiva revisão dos supramencionados prejudgados para alinhamento com a nova legislação.

2.3. Das diversas metodologias e entendimentos em outras instâncias

Importa salientar que diversos eventos possuem a capacidade de afetar negativamente a equação de equilíbrio de um contrato administrativo, tais como mudanças tributárias e variações nos encargos sociais. Também podem ocorrer impactos decorrentes da superveniência de eventos de força maior ou caso fortuito, alteração de coeficientes de produção⁵, choques de mercado, variações cambiais, efeitos inflacionários, entre outros. Todos esses fatores têm o potencial de configurar álea econômica extraordinária em contratos de obras e serviços de engenharia que são prestados ao setor público.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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

⁵ Alheio à vontade de uma das partes. Não deve ser confundido com a performance da contratada.

A presente análise, contudo, foca exclusivamente nos fatores que influenciam a variação de preços e custos relativos aos insumos materiais de uma obra, incluindo os equipamentos, conforme a abordagem do caso concreto.

Entrementes, alguns pontos devem ser esclarecidos sobre este complexo tema. Não há, oficialmente, uma única metodologia ou abordagem consolidada — tampouco um consenso — para a análise de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro. Entretanto, do ponto de vista estritamente jurídico, salvo melhor juízo, há premissas já estabelecidas e consolidadas no sentido de que, constatado o desequilíbrio, este deve ser recomposto. Ocorre que as dúvidas, incertezas e subjetividades residem na forma de demonstração matemática e, principalmente, na definição dos limites do que configura desequilíbrio e do quanto pode ser tolerado ou suportado por uma das partes do ajuste contratual, ou seja, a definição precisa do que caracteriza onerosidade excessiva.

Diante desse cenário, torna-se essencial mitigar a subjetividade que envolve a matéria, estabelecendo uma metodologia objetiva para a análise do momento em que a equação de equilíbrio é rompida e para a quantificação do montante desequilibrado. Assim, destacam-se dois pontos fundamentais para a análise inicial do tema:

- 1- Aferição do momento de rompimento da equação de equilíbrio, quando passa a existir ônus desarrazoado para uma das partes, também conhecido como “gatilho”, para concessão do reequilíbrio econômico-financeiro;
- 2- Quantificação do desequilíbrio para fins de recomposição e manutenção da higidez contratual.

Embora não exista uma metodologia única para a recomposição de custos decorrente de desequilíbrio econômico-financeiro, é possível identificar uma tendência convergente entre as metodologias que foram adotadas no decorrer dos últimos anos, no que se refere aos parâmetros necessários para essa recomposição.

No que tange ao ponto '1' supramencionado — gatilho —, destacam-se os seguintes entendimentos compartilhados entre os principais órgãos da Administração Pública que lidam com obras públicas, os quais coincidem com o entendimento desta instrução técnica:

- Tribunal de Contas da União - TCU. Embora ainda não tenha se posicionado de forma peremptória, restando ainda incidente fundadas dúvidas sobre a definição precisa de onerosidade excessiva - vide Acórdão Plenário n.

4072/2020⁶, salvo melhor juízo, algumas correntes de entendimento da Corte de Contas Federal convergem para a conclusão lógica de que não seria plausível declaração de desequilíbrio econômico-financeiro em função de onerosidade excessiva ao mesmo tempo em que se apresente lucro – vide Acórdão Plenário n. 1905/2020⁷ e 8032/2023⁸.

⁶ Trecho do voto:

Já à época do pronunciamento sinalizei que o desequilíbrio econômico-financeiro apontado pela unidade instrutora, da ordem de 4,70% (junho/2016), aparentava situar-se nas variações ordinárias da flutuação de preços, isso tomando por base julgamentos pretéritos deste Tribunal.

Considero, ainda, que, no cálculo desse percentual, deveriam ser excluídos os serviços executados entre julho de 2013 e julho de 2016 (os três primeiros blocos), pois seria juridicamente inadequado apontar sobrepreço em razão de reajuste futuro de serviços já executados.

Nos Acórdãos 3.024/2013 e 2.910/2016 (Recurso de Reconsideração), ambos do Plenário, esta Corte de Contas considerou 4,86% variação insuficiente a ensejar o reequilíbrio econômico-financeiro de contrato. Por sua vez, por meio do Acórdão 1604/2015-TCU-Plenário, este Tribunal considerou que percentuais inferiores a 7% não comprometeriam, de forma demasiada, a execução da obra e a lucratividade do contratado, ao tempo em que reflexo no intervalo entre 7 e 12% poderiam ensejar dúvidas aos gestores sobre a legalidade de pedidos de revisão contratual.

Ao determinar a realização de um exame mais acurado e a inclusão do período subsequente (entre agosto/2016 e junho/2017), já que o contrato tinha sido reajustado em junho/2017, esperava-se obter elementos que conferissem maior segurança à análise.

⁷ Trecho do relatório:

É mister que a Agência exija a comprovação do desequilíbrio pelos concessionários, já que os efeitos da pandemia não são homogêneos para todas as concessões, como já exemplificado nas Figuras 2 e 3. Ademais, não seria plausível que determinada empresa alegasse desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de onerosidade excessiva, e ao mesmo tempo apresentasse lucro líquido, pagando Juros sobre o Capital Próprio (JSCP) e/ou distribuindo dividendos acima do limite legal.

⁸ Trecho do voto

Como ideia de onerosidade excessiva, apresento o julgado por esta Corte mediante o Acórdão 1905/2020-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes, que considerou como baliza para a ocorrência do desequilíbrio, o lucro líquido presumido da contratada:

"Ademais, não seria plausível que determinada empresa alegasse desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de onerosidade excessiva, e ao mesmo tempo apresentasse LUCRO LÍQUIDO, pagando Juros sobre o Capital Próprio (JSCP) e/ou distribuindo dividendos acima do limite legal."

Se considerado, de modo ilustrativo, um lucro bruto almejado pela contratada de 10%, expurgando o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) - em presença de regime

- DNIT. No âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, até o momento, a Resolução n. 13/2021⁹ trata da temática, todavia, é aplicável apenas para os custos de aquisição de materiais asfálticos (mercado fluido, com dinâmica de preços correlacionada ao câmbio e outras commodities). Desconta o lucro referencial (LR) dos novos valores aplicáveis aos insumos asfálticos.
- CODEVASF. No âmbito da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba estão vigentes as Resoluções n. 254 e 661¹⁰, que avaliam, respectivamente, desequilíbrios em obras de pavimentação e de insumos e consideram o Lucro como marco para aferição do rompimento do ponto de equilíbrio econômico-financeiro.
- IBAPE. O Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia tem a Norma técnica IBAPE 003, que avalia desequilíbrios em contratos de obras de engenharia. Avalia o impacto econômico-financeiro em função do lucro ofertado.
- Exército Brasileiro. Para as obras realizadas no âmbito do Departamento de Engenharia e Construção, da Diretoria de Obras Militares, a Nota técnica n. 11-S4/DOM rege os procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro, utilizando o lucro como marco para aferição do rompimento do ponto de equilíbrio.

de apuração pelo lucro presumido -, remanesceriam 8,06% de lucro líquido ($10\% \div 1,24$). Se o lucro bruto for de 7%, o lucro líquido seria de 5,64% ($10\% \div 1,24$).

Em viés comparativo, a Resolução-DNIT 13/2021, por exemplo - normativo interno do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que versa sobre reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos - considera que não há onerosidade excessiva quando o impacto da onerosidade à contratada for inferior a 5,11% (percentual tido com "lucro operacional referencial").

⁹ Art. 1º ESTABELECE, no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura dos Transportes DNIT, os procedimentos e critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrente do acréscimo ou decréscimos, conforme o caso, dos custos de aquisição de materiais asfálticos, assim como para a abertura de critério de pagamentos objetivando a separação dos insumos asfálticos dos serviços de pavimentação, além de regulamentar a forma de cálculo dos índices de reajustamento compostos para misturas comerciais.

Parágrafo único. Também se aplicam os procedimentos desta Resolução a abertura de critério de pagamento objetivando a separação dos insumos asfálticos dos serviços de pavimentação cujo objetivo seja tão somente a aplicação do índice de reajustamento correspondente ao insumo asfáltico.

¹⁰ Acessíveis em: <https://www.codevasf.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/normas-rotinas-procedimentos>.

Não se pretende exaurir os possíveis normativos existentes sobre o assunto. No entanto, é relevante notar a evolução e a aparente convergência dos entendimentos sobre o ponto de equilíbrio de um contrato, com os normativos supracitados alinhando-se à parcela contratual referente ao lucro, a qual já foi utilizada como *benchmark* para a análise de reequilíbrios por esta Corte de Contas¹¹.

2.4. Da inflação, incerteza e risco contratual

Em síntese, a inflação, em sentido amplo, pode ser definida como um fenômeno econômico caracterizado pelo aumento generalizado e persistente dos preços de bens e serviços ao longo do tempo, resultando na diminuição do poder de compra da moeda. De modo geral, ocorre devido a descompassos entre oferta e demanda de produtos e serviços, refletindo dinâmicas econômicas variadas, é um fenômeno multicausal e que, em contratos de obras, o debate costuma ser mais bem enquadrado como variação setorial de custos/preços relativos (insumos). A inflação é mensurada por índices de preços. No Brasil, o IPCA figura como principal referência no regime de metas. Outros índices (v.g. INPC, IGP e IPC)¹² possuem metodologias e cestas distintas, sendo recomendável, no âmbito contratual, privilegiar índices específicos ou setoriais aderentes ao mercado do objeto.

¹¹ Conforme evidenciado no processo LCC 2280052487 – Prefeitura Municipal de Concórdia.

¹² O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é o índice oficial de inflação do Brasil, utilizado pelo Banco Central para monitorar a meta de inflação. Ele mede a variação dos preços de bens e serviços consumidos por famílias com renda mensal entre 1 e 40 salários-mínimos em áreas urbanas, abrangendo itens como alimentação, habitação, transportes, saúde, educação, vestuário e comunicação.

Já o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), também calculado pelo IBGE, foca na inflação para famílias de menor renda, ou seja, com renda mensal de 1 a 5 salários-mínimos. Seu objetivo é acompanhar o impacto da inflação sobre o poder de compra das classes mais baixas, sendo amplamente utilizado para reajustes salariais e benefícios previdenciários.

Por outro lado, o Índice Geral de Preços (IGP), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), mede a inflação de maneira mais abrangente, considerando a variação de preços no varejo, atacado e construção civil. Ele possui três versões principais: o IGP-M, muito utilizado para reajustes de contratos de aluguel e tarifas públicas; o IGP-DI, que serve como referência para cálculos econômicos de alcance nacional; e o IGP-10, semelhante ao IGP-M, mas calculado com um período de coleta diferente.

Por fim, o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) pode ser calculado por diferentes instituições e utilizado para medir a variação de preços ao consumidor em localidades específicas. O IPC-FIPE, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), acompanha a inflação na cidade de São Paulo, enquanto o IPC-S, da FGV, calcula semanalmente a variação de preços em sete capitais brasileiras. Ambos refletem o custo de vida das famílias e são utilizados para monitorar a inflação em determinados locais.

A inflação pode ser classificada como generalizada quando afeta amplamente a economia, ou setorial, quando impacta apenas setores específicos.

É possível que eventos como choques de oferta (problemas na cadeia de suprimentos) e choques de demanda (aumento repentino do consumo), fatores sazonais (eventos climáticos) e episódios pontuais (crises, casos de força maior ou fortuitos) provoquem pressões inflacionárias temporárias e localizadas, sem necessariamente se converterem em inflação crônica.

Tais eventos fazem parte da dinâmica de preços e podem ser considerados normais, desde que não resultem em impacto desarrazoado para uma das partes contratuais.

De acordo com o Banco Central do Brasil (BACEN), a inflação gera significativas incertezas econômicas, desestimulando investimentos e prejudicando o crescimento econômico. De igual maneira, distorce os preços relativos, criando ineficiências na economia. Essas distorções dificultam a correta avaliação, por parte de consumidores e empresas, sobre o real valor de bens e serviços, impactando diretamente as decisões de consumo e produção.

Ademais, uma inflação elevada também acarreta um aumento no custo da dívida pública, uma vez que as taxas de juros precisam compensar não apenas os efeitos inflacionários, mas também incluir um prêmio de risco, em razão das incertezas associadas à elevação dos níveis inflacionários.

Quanto à causa, a inflação pode ter diversas origens, sendo as principais:

- (i) **Inflação de Demanda** – ocorre quando a demanda agregada supera a capacidade de oferta da economia, resultando em aumento de preços;
- (ii) **Inflação de Custos ou de Oferta** – decorre do aumento nos custos de produção, que são repassados aos consumidores;
- (iii) **Inflação Estrutural** – deriva de problemas ou gargalos estruturais na economia, como falhas na produção ou transporte, rigidez dos mercados, baixa produtividade, entre outros fatores;
- (iv) **Inflação Inercial** – resulta da continuidade da inflação por meio de mecanismos de indexação na economia, que reajustam automaticamente os preços com base no histórico inflacionário, mesmo na ausência de justificativas econômicas atuais.

Os tipos de inflação abordados nos presentes autos, em sua maioria, referem-se àqueles relacionados aos custos de produção (oferta), à inflação estrutural e à inflação inercial (indexação), por serem os principais fatores que impactam os contratos administrativos.

Pode-se definir **incertezas** como situações em que não se conhece com precisão os eventos futuros ou os resultados de determinadas ações. As incertezas não possuem probabilidades mensuráveis nem previsões confiáveis. Exemplos incluem mudanças econômicas

drásticas e inesperadas, como crises globais, pandemias, rupturas em cadeias produtivas causadas por guerras ou eventos climáticos extremos.

Por sua vez, o **risco** é um evento ou condição incerta que, se ocorrer, pode impactar positiva ou negativamente um objetivo. Diferentemente das incertezas, os riscos podem ser estimados e estão geralmente associados a uma probabilidade e a um impacto mensuráveis.

Há uma relação de interdependência entre risco e incerteza, de modo que as incertezas podem se transformar em riscos à medida que mais informações se tornam disponíveis, permitindo sua identificação, mensuração e gestão.

Quando se discute o equilíbrio contratual, especialmente no contexto de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos, surgem algumas conclusões precipitadas e recorrentes no debate, como a ocorrência de inflação inesperada, a utilização de um histórico inflacionário fora de contexto ou a consideração de impactos não diretamente correlacionados ao contrato.

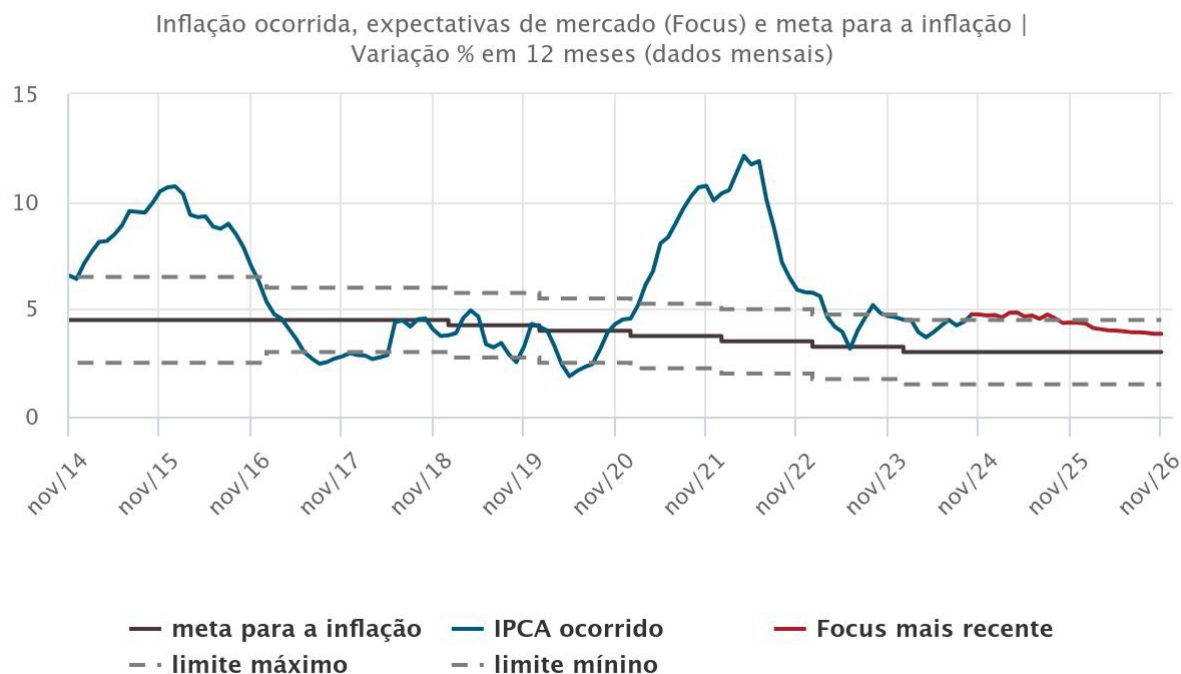
É importante considerar que a economia brasileira (quiçá mundial) é, por natureza, inflacionária. Existem metas de inflação com limites máximo e mínimo, as chamadas bandas inflacionárias, que devem ser perseguidas pelo Banco Central do Brasil (BACEN)¹³. Assim, a inflação, em sua essência, tende a ser positiva¹⁴ e não pode ser considerada um fato inesperado em termos de sua existência, ou seja, existirá inflação independente do recorte temporal analisado. O gráfico a seguir resume as metas, suas bandas, a inflação efetiva e a expectativa de mercado¹⁵:

¹³ <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicometas>. Último acesso em 05/12/2024.

¹⁴ Aqui o termo positivo não se refere a algo bom, mas tão somente a existência da inflação.

¹⁵ <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/metainflacao>. Último acesso em 05/12/2024.

Preços – IPCA e meta para a inflação



Fonte: BACEN – Banco Central do Brasil

Assim, conforme evidenciado no gráfico acima, observa-se um histórico inflacionário caracterizado por metas de inflação positivas estabelecidas pela política monetária, bem como expectativas futuras de mercado mensuradas pelo Banco Central do Brasil (BACEN) por meio do Boletim Focus¹⁶.

Dessa forma, boa parte das incertezas relacionadas à inflação pode ser mitigada ou gerenciada com base no histórico inflacionário e nas projeções de mercado. Embora o desempenho passado não garanta resultados futuros, ele fornece indicativos que podem orientar a gestão. Assim, as incertezas convertem-se em riscos, que devem ser administrados pelos agentes econômicos e, no caso em questão, pelos contratados que prestam serviços ao Poder Público. Vale dizer, as expectativas de inflação devem estar refletidas nos preços ofertados nas licitações. Assim, em regra, não é a existência de inflação que caracteriza excepcionalidade, mas sim a

¹⁶ O Boletim Focus é um relatório semanal divulgado pelo Banco Central do Brasil (BACEN) que apresenta as expectativas do mercado financeiro para indicadores econômicos importantes. Ele é elaborado com base em consultas realizadas a instituições financeiras, analistas econômicos e outros agentes de mercado sobre suas projeções para a economia brasileira.

ocorrência de choques com magnitude e dinâmica incompatíveis com a álea ordinária e com os mecanismos de reajustamento previstos no contrato.

O instrumento legalmente concebido para ajustar as expectativas e os impactos decorrentes da inflação é o reajuste contratual¹⁷, que, em condições normais, assegura o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, respeitando as regras estabelecidas e as expectativas associadas a esse mecanismo. Somente quando ocorre um descolamento significativo dos fundamentos que embasaram os termos do contrato, incluindo a expectativa de inflação, é que se pode cogitar o reequilíbrio econômico-financeiro, restrito a casos verdadeiramente excepcionais. Esses instrumentos serão mais bem esclarecidos nos próximos tópicos deste relatório.

Portanto, quando se lida com expectativas inflacionárias, principalmente no âmbito da administração pública, é necessário ter em consideração que a métrica para equilíbrio contratual é o instituto do reajuste, que obedece ao princípio da anualidade¹⁸. Somente nos casos em que o reajustamento não é suficiente para resolver a questão é que se adentra na seara do reequilíbrio, o qual deve possuir regras objetivas, porém restritivas, considerando a diversidade de origens e repercussões possíveis.

Tendo em vista a ausência de uma metodologia unificada e considerando que toda ação administrativa gera impactos diretos e indiretos na sociedade, a Administração Pública

¹⁷ O reajuste contratual é um mecanismo previsto em contratos administrativos para garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença diante da variação natural dos custos ao longo do tempo. Esse instituto está fundamentado no princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, conforme previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como no art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021, que estabelece a obrigatoriedade da inclusão de cláusula de reajuste nos contratos administrativos, independentemente de sua duração.

Historicamente, o reajuste contratual já era disciplinado pelo art. 65, §8º, da Lei nº 8.666/1993, exigindo a observância do interregno mínimo de um ano entre a assinatura do contrato e a aplicação do primeiro reajuste, o que foi mantido na nova legislação. O reajuste é realizado com base em índices setoriais específicos ou índices gerais de preços, como o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) e IGP-M (Índice Geral de Preços – Mercado), conforme estabelecido no contrato.

Diferente do reequilíbrio econômico-financeiro, que ocorre em situações extraordinárias e imprevisíveis, o reajuste contratual é um mecanismo ordinário e periódico, aplicado automaticamente para compensar variações inflacionárias previsíveis, garantindo que o contratado não suporte sozinho os efeitos da corrosão monetária ao longo do tempo.

¹⁸ O princípio da anualidade no reajustamento de contratos públicos estabelece que o primeiro reajuste contratual só pode ser aplicado após o transcurso de 12 meses contados a partir da data da proposta ou do último reajuste concedido. Esse princípio tem o objetivo de garantir previsibilidade, estabilidade financeira e respeito ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

enfrenta um triplo problema¹⁹: (i) atrair e manter bons fornecedores, melhorando a infraestrutura e o ambiente de negócios; (ii) minimizar os impactos financeiros ao erário em decorrências de maiores gastos com aquisições, volatilidade de preços, ou com reequilíbrio contratuais indevidos; e (iii) evitar efeitos negativos na economia, como o aumento da inflação, devido à competição na demanda por produtos e serviços²⁰, podendo transmutar a pressão inflacionária de custos em pressão inflacionária de preços²¹.

Assim, um dos principais entraves que se encontra ao falar de reequilíbrio econômico-financeiro é o de se evitar a criação de mecanismos que funcionem, na prática, como indexação indireta de custos e preços, reforçando expectativas de repasses e, potencialmente, alimentando dinâmicas de inércia inflacionária. Tal risco potencial existe porque o reequilíbrio pode ocorrer a qualquer momento, dessa feita, podendo ser desvirtuado por interpretações não restritivas.

¹⁹ Considerando as funções clássica alocativas e estabilizadoras do Estado na economia. Assim atuando como função de agente econômico que demanda e consome bens e serviços.

²⁰ Considerando que, pela teoria Keynesiana, a Demanda Agregada (DA) é expressa como a soma de todos os componentes da demanda em uma economia, representada pela seguinte equação:

$$DA=C+I+G+(X-M)$$

Onde:

- C = Consumo das famílias (gastos em bens e serviços).
- I = Investimentos das empresas (gastos em capital fixo, como máquinas, equipamentos e construção).
- G = Gastos do governo (em bens e serviços públicos).
- X = Exportações (vendas de bens e serviços para o exterior).
- M = Importações (compras de bens e serviços do exterior).

Explicação dos componentes:

1. Consumo (C): Representa a maior parte da demanda agregada em muitas economias. Depende da renda disponível das famílias, taxas de juros, e confiança dos consumidores.
2. Investimento (I): Refere-se a gastos de empresas e governos para produzir mais no futuro, influenciados por fatores como expectativas de lucro, condições de financiamento e política monetária.
3. Gastos do governo (G): Incluem despesas em saúde, educação, infraestrutura, segurança, entre outros, que contribuem diretamente para a demanda agregada.
4. Exportações líquidas (X - M): Refletem o saldo comercial. Se as exportações são maiores que as importações, o saldo é positivo e aumenta a demanda agregada.

A demanda agregada reflete o total de bens e serviços demandados em uma economia em determinado período a diferentes níveis de preço, sendo crucial para analisar o equilíbrio econômico e a determinação do produto nacional.

²¹ Quando a demanda agregada supera a capacidade de oferta, pressionando a elevação de preços.

Em resumo, a economia brasileira é estruturalmente inflacionária, e toda atividade econômica está sujeita a riscos, sem garantia de sucesso, tampouco lucro. Espera-se que especialistas em suas respectivas áreas compreendam o comportamento do mercado em que atuam, incorporando esses riscos em suas estratégias de gerenciamento. Assim, o contratado (Agente Privado) geralmente dispõe de maiores e melhores informações do que o contratante (Poder Público), e seu preço deve refletir adequadamente esses riscos. De modo diverso, estaria caracterizada uma atuação imprudente, cujo ônus recai sobre quem assume essa posição de maior risco. O compartilhamento desse risco com o contratante deve ocorrer apenas em situações excepcionais, devidamente justificadas.

O que se está a dizer é que a mera alegação de inflação não é suficiente para constatação de desequilíbrio contratual, nesse sentido, Acórdão TCU 2135/2023 – Plenário:

Acórdão 2135/2023 – Plenário TCU

Ministro Relator: Benjamim Zymler

Trecho do relatório:

e) Excepcionalidade ([Acórdão 1214/2023-TCU-Plenário](#), 3.024/2013-TCU-Plenário, 2.795/2013-TCU-Plenário): apenas eventos excepcionais justificariam a revisão de contratos com base na teoria da imprevisão. **O mero aumento do preço do insumo para além da inflação não é, por si só, fundamento para reequilíbrio.** O aumento do preço deverá ser expressivo, anormal e impossível de ser previsto quando da formulação da proposta.

(Grifou-se)

Indo além, importa destacar que cenários prolongados de inflação, subida de custos, mesmo que em patamares elevados, tendem a ser absorvidos pelos índices de reajustamento contratual. Dessa forma, não configuram álea extraordinária, conforme demonstrado ao longo deste tópico.

A título de exemplo, se a inflação persistente foi registrada em 15% ao ano por mais de um período de acumulação, um novo patamar de preços foi estabelecido e deve ser considerado nas ofertas de preços.

De mais a mais, o fato de o preço do insumo estar acima do referencial de inflação pode indicar necessidade de adequação do cronograma executivo, se possível, para abarcar períodos de redução nesse custo, por exemplo.

2.5. Da Seleção Adversa, do Moral Hazard (Risco Moral) e da Assimetria de Informações

Os conceitos de seleção adversa e risco moral (moral hazard) são amplamente estudados no âmbito da regulação de contratos mais complexos e de longa duração, como aqueles firmados em concessões públicas e parcerias público-privadas (PPPs). No entanto, essas dinâmicas também se manifestam e exercem impacto significativo sobre outras contratações do

setor público, estando diretamente correlacionadas ao instituto do reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de obras e serviços de engenharia.

A seleção adversa ocorre quando a Administração, por não dispor de informações completas sobre a qualidade e eficiência dos licitantes, acaba contratando agentes menos qualificados ou mais propensos a assumir riscos excessivos. Por sua vez, o risco moral ocorre após a celebração do contrato, quando o contratado se sente incentivado a relaxar na execução do objeto, prevendo que eventuais prejuízos possam ser repassados ao Poder Público. Esse comportamento oportunista é potencializado quando há falhas na fiscalização ou quando os mecanismos de responsabilização são ineficazes, permitindo que o contratado priorize interesses próprios em detrimento da qualidade da obra ou serviço prestado. Assim, a mitigação do risco moral exige não apenas cláusulas contratuais bem estruturadas, mas também um sistema de fiscalização rigoroso e contínuo, capaz de identificar e corrigir desvios ao longo da execução do contrato.

Ressalte-se que ‘risco moral’ é conceito econômico ligado a incentivos e ações ocultas em ambiente de assimetria informacional, não se confundindo com juízos éticos sobre ‘moralidade’.

Tais mecanismos são corolários da assimetria de informações, em que, de modo geral, a contratante – Administração Pública – não detém o conhecimento profundo do mercado ou do objeto que está contratando, o que pode gerar desequilíbrios e fragilizar a relação contratual.

Nesse sentido, a literatura acadêmica também ressalta o papel da assimetria informacional na gestão de contratos públicos. Jabôr (2020)²², citando Schiefler (2013)²³, aponta que:

Gustavo Henrique de Carvalho Schiefler pontua que, em especial a partir do momento em que Administração Pública se deparou com contratos complexos e de alto custo, que exigem um cuidadoso planejamento fundado em estudos multidisciplinares, passou-se a perceber uma “assimetria entre as condições técnicas da Administração Pública e as técnicas mais avançadas do mercado.

Observou-se que em muitos setores o conhecimento técnico mais apurado, o *know-how* e a *expertise* encontravam-se mais latentes no empreendedorismo dos particulares, que dominavam com mais habilidade as nuances de cada setor econômico”.

E a assimetria de informações é o vício que abre espaço para o principal problema dos contratos incompletos – dentre os quais se incluem os contratos administrativos

²² JABÔR, Marcela Campos. Oportunismo e assimetria de informações nos contratos administrativos. *Revista de Contratos Públicos* – RCP, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 177-188, set. 2019/fev. 2020.

²³ SCHIEFLER, Gustavo Henrique de Carvalho. *Procedimento de Manifestação de Interesse*: apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas. 2013. 500f. (Dissertação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

complexos e de longa duração – o oportunismo, revelando, entre eles, uma clara relação simbiótica.

É justamente nos contratos incompletos que fica mais nítida a impossibilidade de a Administração conseguir, sozinha, sem qualquer ajuda do mercado, definir exatamente os contornos contratuais, lançando, em regra, atos convocatórios e minutas de contrato que, desde o início do certame, já não correspondem à realidade do objeto que será executado.

Com efeito, assimetria das informações refere-se ao fato de que, numa relação contratual — em especial na contratação pública e no âmbito dos contratos incompletos —, se de um lado o poder de compra está nas mãos da Administração Pública, de outro, diante da própria necessidade de delegação da atividade, há a necessidade de colaboração do mercado na consecução do objeto.

O que ocorre, e é relevante neste ponto, é que são os particulares contratados que, em última instância, acabam por deter toda a *expertise* em relação ao objeto do futuro contrato administrativo a ser celebrado.

Assim, não é o detentor dos recursos financeiros da contratação que possui as informações e o *know-how* essenciais para a execução das tarefas — o que inclui, até mesmo, conhecimentos da melhor forma de gestão e utilização de tecnologia na execução do contrato —, mas o setor privado.

Característica inerente às contratações públicas, os contratos incompletos – objeto de estudo na Teoria Econômica dos Contratos – são a regra em contratações de obras e serviços públicos, pois é praticamente impossível antecipar todas as contingências e variáveis que podem afetar a execução do empreendimento.

O conceito de contrato incompleto reside na impossibilidade de prever exaustivamente todas as condições futuras que podem impactar a execução contratual, seja por mudanças econômicas, variações nos preços dos insumos, alterações regulatórias, imprevistos técnicos ou mesmo fatores externos como crises e eventos climáticos. Dessa forma, contratos incompletos demandam mecanismos de flexibilização, como cláusulas de reequilíbrio econômico-financeiro, aditivos contratuais e regras de renegociação, para garantir a continuidade e viabilidade da obra sem comprometer o interesse público.

Nesse sentido, Nóbrega e Netto (2022)²⁴ comentam:

A concepção clássica dos contratos adota como pressuposto a ideia de uma racionalidade ilimitada, onde todas as vontades das partes são previsíveis e seriam parâmetros para tomada de decisão entre os envolvidos. Não obstante, a celebração de contratos é revestida de grande preocupação decorrente da assimetria informacional existente entre as partes envolvidas.

O cenário de amplo conhecimento e informação plena na celebração dos contratos não ocorre no mundo dos fatos. A racionalidade limitada dos agentes econômicos, a complexidade e incertezas, bem como o oportunismo das partes, são fatores que repercutem na formação de contratos imperfeitos, incompletos, ainda mais quando se está diante de obras de grande vulto no âmbito de contratações realizadas pela administração pública.

Alexandre de Ávila Gomide e Ana Karine Pereira apontam que, quanto mais atores envolvidos e mais ambíguas forem as condições para a tomada de decisão, mais

²⁴ NÓBREGA, Marcos; OLIVEIRA NETTO, Pedro Dias de. O seguro-garantia na nova Lei de Licitação e os problemas de seleção adversa e risco moral. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 281, n. 1, p. 185-205, jan./abr. 2022. Disponível em: DOI: 10.12660/rda. v281.2022.85657. Acesso em: 30/01/2025.

problemático se torna o uso de técnicas racionais de planejamento e seleção de projetos. A administração pública não detém condições de analisar todos os requisitos necessários para conhecer as intenções do licitante vencedor, de modo que a nova lei de licitações, assim como as normas que antecederam, apenas tenta direcionar uma melhor escolha, adotando critérios que busquem revelar informações dos participantes do certame licitatório.

Sobre o risco de seleção adversa e risco moral, os autores comentam:

O comportamento dos agentes econômicos que atuam de forma oportunista pode ocorrer antes ou depois da assinatura do contrato. Se ocorrer em momento anterior, é configurada uma situação de seleção adversa, pois a informação privilegiada foi obtida previamente e aquele que a detém vai buscar auferir alguma vantagem.

Nas licitações públicas, a seleção adversa ocorre, principalmente, quando o objeto for de alta complexidade, pois os critérios de qualificação técnica e econômica são insuficientes para avaliar a assimetria de informação e expor as reais possibilidades do contratante em executar a obra. No procedimento licitatório não há mecanismos reveladores de informações eficazes, pois, como se sabe, os contratos administrativos têm uma natureza de contrato de adesão, a minuta é preestabelecida no edital e não há possibilidade de barganha entre as partes em determinadas cláusulas.

Não se pode olvidar que a assimetria informacional pode ocorrer em diversos setores da economia. Por exemplo, os trabalhadores conhecem mais sobre suas habilidades do que a empresa contratante; uma pessoa que adquire um seguro de saúde conhece mais sobre seu quadro clínico; o dono de um automóvel conhece mais sobre as características do seu carro do que potenciais compradores; e o CEO da empresa detém mais informações do que seus investidores etc.

De mais a mais, a seleção adversa é objeto de pesquisa sobretudo na área de seguros. Também conhecida como antisseleção, a seleção adversa se refere a um procedimento no qual a informação assimétrica possuída por uma das partes irá garantir uma vantagem nas negociações, ou seja, uma das partes dispõe de conhecimento insuficiente sobre fundamentos essenciais da outra contratante, dificultando a tomada de decisão.

Portanto, verifica-se que as contratações públicas também estão sujeitas aos efeitos da seleção adversa, na medida em que os fornecedores mais qualificados podem optar por não participar das licitações por não identificarem uma relação favorável entre risco e retorno ou pela baixa previsibilidade de retorno econômico. Como consequência, a Administração Pública se vê diante do desafio de selecionar o melhor entre os menos aptos ou entre aqueles mais dispostos a assumir riscos elevados.

Uma das formas de mitigar esse problema é a concepção de mecanismos claros, objetivos e justos para a manutenção da higidez da equação contratual (prestação – contraprestação), especialmente em relação a eventos enquadrados na álea extraordinária. No entanto, tais instrumentos não podem ser relativizados, facilitados ou banalizados, sob pena de incidência do risco moral, situação em que o contratado poderá adotar um comportamento desidioso ou imprudente, confiando na possibilidade de que eventuais prejuízos sejam assumidos pela contratante.

Concluindo, a assimetria informacional, aliada à estrutura dos contratos administrativos incompletos, reforça a necessidade de regras robustas e bem delimitadas para o reequilíbrio econômico-financeiro. A ausência de mecanismos claros pode afastar bons

fornecedores (seleção adversa) ou incentivar condutas oportunistas (risco moral), comprometendo a execução dos contratos e, por consequência, o interesse público.

2.6. Dos instrumentos para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos

A seguir, são apresentados os instrumentos legais previstos para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual, bem como a contextualização técnico-jurídica desses mecanismos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece a necessidade de preservação das condições efetivas das propostas apresentadas nos procedimentos licitatórios, conforme se observa:

CF/88

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, **com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
(grifou-se)

A Lei Federal nº 8.666/1993, que anteriormente regia as contratações públicas, foi substituída pela Lei Federal nº 14.133/2021, a qual estabelece, em seu texto, os instrumentos destinados à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Em síntese, destacam-se os seguintes mecanismos:

- a) Reajustamento em sentido estrito (art. 6º, LVIII) – Definido pela lei como um meio de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, consiste na aplicação do índice de correção monetária, indexador de reajuste de preços previsto contratualmente, devendo refletir a variação efetiva do custo de produção. É permitida a adoção de índices específicos ou setoriais.
- b) Repactuação (art. 6º, LIX) – Forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro aplicável exclusivamente a contratos de serviços contínuos, especialmente aqueles em que há predominância ou dedicação exclusiva de mão de obra.
- c) Revisão ou reequilíbrio econômico-financeiro em sentido estrito (art. 124, inciso d) – Destina-se a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em casos de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, bem como

diante de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução contratual nos termos originalmente pactuados. A aplicação desse mecanismo deve observar a repartição objetiva de riscos estabelecida no contrato.

Por fim, ressalta-se que a repactuação não será objeto de análise detalhada no presente relatório, tendo em vista que esta nota técnica se limita aos contratos por escopo de obras e serviços de engenharia.

2.6.1. Do Reajustamento em sentido estrito

Iniciando pelo reajustamento em sentido estrito, trata-se de uma atualização periódica dos valores contratuais, com o objetivo de acompanhar ou compensar o aumento dos custos produtivos decorrentes dos impactos de uma economia inflacionária. Sua aplicação destina-se ao enfrentamento da álea ordinária dentro do horizonte de eventos econômicos e está regulamentada por dispositivos legais, jurisprudência e doutrina, conforme a seguir.

Os principais parâmetros normativos aplicáveis ao reajustamento em sentido estrito incluem:

- (i) Periodicidade mínima de um ano entre os reajustes, conforme estabelecido nos artigos 2º e 3º da Lei Federal nº 10.192/2001;
- (ii) Data-base estipulada como a data do orçamento básico a que se refere, nos termos do artigo 3º, §1º, da Lei Federal nº 10.192/2001, em conjunto com o artigo 25, §7º, da Lei Federal nº 14.133/2021;
- (iii) Aplicação de índices específicos ou setoriais que reflitam os custos produtivos do mercado em que o contrato está inserido, conforme disposto no artigo 2º da Lei Federal nº 10.192/2001, combinado com o artigo 6º, inciso LVIII, da Lei Federal nº 14.133/2021;
- (iv) Aplicação do reajuste ao saldo executivo a partir da data-base;
- (v) Concessão, em regra, de ofício, independentemente de prévia solicitação do contratado;
- (vi) Não se trata de modificação contratual, razão pela qual sua efetivação ocorre por meio de simples apostilamento, conforme prevê o artigo 136 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Discorrer-se-á sobre os itens (iv) e (v) supra, que ainda geram controvérsias e dúvidas de diversas ordens, especialmente no que se refere à concessão de ofício do reajuste.

É importante contextualizar que, tanto a legislação anterior sobre licitações e contratos — Lei Federal 8.666/93 (revogada) — quanto a Lei Federal 10.192/2001 (vigente), permitiam a escolha da data-base entre a data da proposta ou a do orçamento básico a que ela se referia. No entanto, no que se refere ao reajuste, a Lei Federal 14.133/2021 encerra essa discussão, pois o §7º do art. 25²⁵, combinado com o §3º do art. 92²⁶, estabelece que a data-base deve ser a do orçamento estimado.

Portanto, caso haja um grande lapso temporal entre o orçamento estimativo, a assinatura do contrato e o início da execução, é possível que o contrato se inicie e, em seguida, já seja concedido o reajuste. Embora essa situação não seja ideal, ela não descumpra o princípio da anualidade, pois a contagem do prazo se baseia na data do orçamento estimativo.

No que tange à aplicação do reajuste ao saldo executivo, embora não haja divergência na doutrina e na jurisprudência, esta Diretoria tem recebido frequentes questionamentos sobre o tema, principalmente em razão da recorrente confusão entre os institutos do reequilíbrio econômico-financeiro e do reajuste contratual.

Este Tribunal, ao analisar um caso concreto, consolidou o entendimento por meio da Decisão Plenária nº 1421/2024, a qual, a nosso ver, encerra tais questionamentos:

O **TRIBUNAL PLENO**, diante das razões apresentadas pela Relatora e com fulcro nos arts. 59 e 113 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:
[...]

²⁵ Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

[...]

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à **data do orçamento estimado** e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

²⁶ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

[...]

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

3.2. para fins de acompanhamento contratual, o que segue:

3.2.1. O instituto do reajuste **independe de manifestação do interessado, sua aplicação é sobre o saldo não executado na data-base de verificação, devendo-se utilizar os índices de reajuste setoriais aplicáveis ao contrato**, no caso em comento, os índices de obras rodoviárias, que refletem o acompanhamento dos custos específicos naquele nicho de mercado;

3.2.2. Embora tenha impacto financeiro, o reajustamento não se trata de modificação contratual, ato em que simples apostilamento contratual pode ser realizado;
(Grifou-se)

No que se refere à aplicação de ofício, no caso concreto analisado, este Tribunal de Contas, por meio da referida decisão, entendeu que a implementação do reajuste não depende de manifestação do interessado. Ou seja, uma vez atingidos os requisitos para sua concessão, o reajuste deve ser aplicado automaticamente pela Administração.

Entendimento assemelhado pode ser extraído de algumas decisões do Tribunal de Contas da União²⁷, a saber:

Acórdão 1ª Câmara TCU n. 1309/2006, trecho do voto condutor, que compara reajustamento em sentido estrito à repactuação:

A diferença fundamental entre os dois institutos é que, enquanto no reajuste há correção automática do desequilíbrio, com base em índices de preços previamente estipulados no edital, na repactuação a variação dos componentes dos custos do contrato deve ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços e o contrato é corrigido na exata proporção do desequilíbrio que a parte interessada lograr comprovar.

Acórdão Plenário TCU n. 1374/2006, trecho do voto condutor, comparando reajuste em sentido estrito à repactuação:

A diferença entre repactuação e reajuste é que este é automático e deve ser realizado periodicamente, mediante a simples aplicação de um índice de preço, que deve, dentro do possível, refletir os custos setoriais. Naquela, embora haja periodicidade anual, não há automatismo, pois é necessária a demonstração da variação dos custos do serviço.

Acórdão Plenário TCU n. 1.827/2008, trecho do voto condutor, que compara o reajuste em sentido estrito ao reequilíbrio:

26. O reajuste de preços, conforme previsto pelo artigo 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, tem como ideia central a reposição da perda do poder aquisitivo da moeda por meio do emprego de índices de preços prefixados no contrato administrativo.

27. O reequilíbrio econômico-financeiro stricto sensu, por sua vez, trata do reestabelecimento da relação contratual inicialmente ajustada pelas partes, desde que a alteração tenha sido provocada por álea extraordinária superveniente ao originalmente contratado. Instituto previsto no artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 8.666/93, é

²⁷ Citados no Parecer da Advocacia Geral da União n. 00079/2019/DECOR/CGU/AGU.

concedido ao contratado pela Administração, desde que se verifique a ocorrência das hipóteses específicas de sua admissibilidade apontadas pela lei.”

(...)

32. Consoante destacado no Voto condutor do Acórdão nº 1.309-TCU-1ª Câmara, ‘a diferença fundamental entre os dois institutos é que, enquanto no reajuste há correção automática do desequilíbrio, com base em índices de preços previamente estipulados no edital, na repactuação a variação dos componentes dos custos do contrato deve ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços, e o contrato é corrigido na exata proporção do desequilíbrio que a parte interessada lograr comprovar. Outra distinção importante é que, diferentemente do que ocorre com o reajuste, a repactuação é aplicável exclusivamente naqueles contratos cujo objeto é a prestação de serviços executados de forma contínua’.

Aprofundando essa questão, é importante rememorar que o reajuste tem a finalidade de atualizar os custos produtivos para o enfrentamento de eventos inflacionários ordinários, sendo, portanto, um instrumento essencial para a manutenção da equação de equilíbrio econômico-financeiro contratual. De mais a mais, o reajuste confere maior segurança jurídica, isonomia e transparência ao processo contratual, ao mesmo tempo em que amplia a busca pela proposta mais vantajosa à Administração, uma vez que reduz o risco de o contratado precisar incorporar em seu preço parcelas adicionais para lidar com incertezas. Esses aspectos relacionados à inflação e à incerteza foram abordados de forma mais detalhada em tópico específico deste relatório.

Ademais, a previsão do reajustamento tornou-se obrigatória nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, e, ainda que seja considerado um direito patrimonial disponível, sua aplicação automática deve ser a regra nas contratações da Administração Pública, conforme o entendimento desta instrução técnica pelos motivos expostos e complementados a seguir.

A uma, porquanto impõe segurança jurídica e econômica nas contratações, assim como transparência e distribuição proporcional dos riscos da contratação entre contratado e contratante, o que pode permitir que propostas mais realistas sejam ofertadas pelos licitantes, visto que não terão que incorporar parcelas de contingência no seu preço. Em outras palavras, quanto mais regras objetivas, claras e justas forem incorporadas e executadas nas contratações públicas, melhores serão os preços ofertados e a própria dinâmica contratual, mitigando o risco da seleção adversa²⁸ - mais bem tratado em momento oportuno neste relatório em contraste com outros mecanismos de comportamentos para agentes econômicos.

A duas, considerando o fenômeno da seleção adversa nas contratações públicas, a incidência de poucos mecanismos de filtragem e aprimoramento dos agentes econômicos, tais

²⁸ A seleção adversa ocorre quando, em um mercado com assimetria de informações, os agentes econômicos com maiores informações tomam decisões que prejudicam os agentes econômicos menos informados, levando a desequilíbrio de mercado. Esse problema é particularmente visível quando se trata da qualidade dos produtos e o preço que eles atingem no mercado.

como regras claras de reajustamento contratual, acaba afastando os bons fornecedores, que percebem uma relação risco/retorno desfavorável e optam por não contratar com a Administração Pública. Em outras palavras, a licitação acaba por selecionar apenas os melhores entre os piores fornecedores disponíveis no mercado.

A três, porque o reajustamento automático torna a dinâmica contratual mais fluida, corrigindo ou equilibrando disfunções e falhas de mercado resultantes das dinâmicas de economias com viés inflacionário, como historicamente se observa na economia nacional. Além do mais, evita movimentos administrativos desnecessários, eliminando etapas como solicitação, verificação e aprovação de um direito já reconhecido, conforme demonstrado neste relatório.

Ademais, quando o reajustamento é concedido de ofício e de forma reiterada, nos termos da lei, reduz-se a incidência de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, ainda que os fatos geradores do reequilíbrio possam divergir daqueles que motivam o reajuste. Esse tema do reequilíbrio será abordado em maior profundidade em momento oportuno.

Para ilustrar a aplicação de ofício do reajustamento, são trazidos à baila pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU) que tratam do tema, sem prejuízo de leitura na íntegra. Entre os pontos analisados, destaca-se a possibilidade de preclusão lógica na aplicação do reajustamento quando não exercido pela parte contratada em casos de eventuais prorrogações contratuais.

O Parecer n. 00079/2019/DECOR/CGU/AGU, possui a seguinte ementa:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO, EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. DIREITO AO REAJUSTE CONTRATUAL. CONCESSÃO DE OFÍCIO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE PRECLUSÃO.

I. A manutenção da cláusula econômico-financeira inicialmente estabelecida com a aceitação da proposta pela Administração constitui direito do contratado garantido pela Constituição da República (art. 37, inc. XXI).

II. Este texto foi regulamentado pela lei de licitações, Lei nº 8.666/93, que previu instrumentos para recompor o eventual desequilíbrio. Dentre eles está o reajuste (art. 40, inc. XI e art. 55, inc. III), que se caracteriza pela atualização do valor contratual conforme índice estabelecido contratualmente.

III. Assim, após certo período de execução contratual, a Administração Pública, de ofício, deve aplicar o índice financeiro estabelecido contratualmente para reajustar o seu preço e reequilibrar sua equação econômico-financeira.

IV. No Acórdão nº 1.827/2008-Plenário, o TCU, diante de uma hipótese de repactuação, analisou a aplicabilidade do instituto da preclusão aos contratos administrativos, e lecionou que *“há a preclusão lógica quando se pretende praticar ato incompatível com outro anteriormente praticado.”*

V. Em regra, não há preclusão lógica do direito ao reajuste, pois, não há a possibilidade da prática de ato incompatível com outro anteriormente praticado, já que para a sua concessão exige-se apenas a mera aplicação de ofício pela Administração Pública de índice previsto contratualmente.

VI. Exceção existe na hipótese em que as partes, com previsão no edital e no contrato, acordem a obrigação de prévio requerimento do contratado para a concessão do reajuste. E neste caso específico seria possível entendermos pela preclusão lógica, se transcorrido o período para o reajuste, o contratado não requerer a sua concessão e

concordar em prorrogar a vigência contratual por mais um período, mantidas as demais condições inicialmente pactuadas.

VII. Visando tutelar a análise da vantajosidade para a prorrogação contratual (art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93), caso tenha transcorrido o prazo para o reajuste sem a sua concessão, e chegado o momento de prorrogação contratual, quando, então, será o valor não reajustado que será parâmetro para a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, recomenda-se a negociação, com a contratada, para esta abdicar do reajuste, mantendo a vantajosidade necessária para garantir a prorrogação contratual.

(Grifou-se)

Conforme destacado no parecer, a manutenção da cláusula econômico-financeira é um direito constitucional assegurado ao contratado. Dessa forma, uma vez atendidos os requisitos para a concessão do reajuste, este deverá ser aplicado de ofício, nos termos pactuados, a fim de preservar a higidez da equação econômico-financeira desse contrato.

O princípio da anualidade dos reajustamentos, previsto na Lei Federal nº 10.192/2001²⁹, levanta uma questão relevante: embora a legislação estabeleça uma periodicidade mínima de um ano (doze meses) para a aplicação do reajuste, não há, em tese, uma obrigatoriedade legal para que ele ocorra exatamente nesse prazo. Isso permite que períodos superiores sejam considerados para sua concessão, desde que devidamente fundamentados. Entretanto tal prática deve ser evitada, posto que não trará ganhos efetivos ao contratante e imporá ônus desarrazoado ao contratado, portanto, a revisão anual (12 meses) já é algo consolidado nas contratações públicas, reforçada pelo art. 92 da Lei Federal 14.133/2021.

Ademais, cabe ressaltar que o direito ao reajuste pode estar sujeito à preclusão lógica, caso o contratado deixe de pleiteá-lo no momento oportuno, se houver essa previsão contratual. A preclusão lógica e a possibilidade de não concessão do reajuste, bem como sua periodicidade, serão analisadas mais detalhadamente adiante.

Por sua vez, o Parecer nº 00020/2021/COORD/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU pontua:

EMENTA:

I. A alegação de “defasagem” do orçamento de referência da licitação não dá ensejo ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, pois não configura fato superveniente à contratação, nem mesmo à apresentação da proposta, contrariando assim o requisito expresso do art. 65, II, “d”, da Lei nº 8.666/93.

²⁹ Lei Federal 10.192/2001

Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

II. Para assegurar que os preços contratuais acompanhem anualmente a evolução ordinária dos preços de mercado dos serviços, orienta-se que o edital adote a data-base do orçamento de referência da licitação como marco inicial para a contagem da anualidade do reajuste, conforme autoriza o art. 3º, §1º, da Lei nº 10.192/2001 – reduzindo, assim, o impacto de eventual “defasagem” do orçamento de referência.

III. Não existe previsão normativa para a repactuação de preços em obras e serviços de engenharia sem dedicação exclusiva de mão de obra, de modo que não é possível a revisão integral da planilha orçamentária do contrato a partir dos custos dos sistemas referenciais utilizados na licitação com fundamento no pleito de reequilíbrio, o qual somente pode ser deferido caso demonstrado, item a item, o aumento extraordinário do custo do serviço de forma imprevisível ou com consequências incalculáveis nos termos do art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei n. 8.666/93 ou do art. 124, inciso II, alínea “d”, da Lei n. 14.133, de 2021.

IV. A utilização do instituto do reequilíbrio econômico-financeiro (revisão contratual) é situação excepcional que somente deve ser efetivada após o insucesso da aplicação dos critérios de reajuste do contrato na manutenção do equilíbrio entre os encargos assumidos pela contratada e a contraprestação devida.

V. Dentre os encargos assumidos pela contratada estão os riscos da exploração da atividade econômica, de modo que os custos econômicos do empreendimento devem ser razoavelmente calculados pelo empresário, sem que possa haver a transferência do ônus do empreendimento para a Administração Pública além das situações previstas em Lei, seja pelo tipo de regime de empreitada, pelo BDI, pela regra das modificações qualitativas e quantitativas e, em último caso, pela revisão contratual.

VI. As propostas apresentadas em um processo licitatório devem considerar os riscos razoáveis do empreendimento na contraprestação pretendida, levando em consideração os diversos fatores que podem incidir sobre a relação com o Poder Público, especialmente, o prazo previsto de execução do contrato, a anualidade dos reajustes e os respectivos desdobramentos econômicos. Propostas que desconsiderem a possibilidade de variação de preços no período de anualidade do reajuste, que negligenciem sazonalidades dos valores de determinados insumos ou que ignorem o cenário econômico anterior ao contrato não recebem a proteção jurídica que autoriza o deferimento do reequilíbrio contratual.

VII. O tipo de evento que autoriza a revisão contratual precisa estar além da previsibilidade que se espera de uma empresa especializada em obras e serviços de engenharia, de modo que eventos sazonais, flutuações econômicas de curta duração e a edição de novas Convenções Coletivas de Trabalho – CCT, por exemplo, não podem ser considerados eventos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis.

VIII. Ainda que caracterizada situação de imprevisibilidade, também é necessária a demonstração da onerosidade excessiva, que deve ser examinada em relação ao contrato como um todo. Para tanto, deve-se dedicar especial atenção às parcelas do cronograma físico-financeiro que antecedem a data prevista para reajuste, com a finalidade de verificar se a evolução dos preços do contrato se aproxima ou não do índice de correção estimado, vez que o mero descolamento do índice de reajuste em relação aos preços praticados no mercado, por si só, não permite o reequilíbrio, ciente de que o aumento excessivo de insumos/serviços isolados que não afetem significativamente o contrato não autoriza ao reequilíbrio.

IX. O critério para reequilíbrio dos preços deve seguir o mesmo método utilizado nas planilhas orçamentárias originais com a inclusão do percentual de desconto obtido na licitação. Os valores encontrados servirão como preço máximo admitido para a revisão. Admite-se a utilização de pesquisas de preços tão-somente quando houver motivo técnico suficiente – a exemplo da exclusão de itens da relação de serviços/insumos das tabelas referenciais utilizadas no orçamento de referência da licitação, quando então a Administração deverá certificar-se da realidade dos preços pesquisados apresentados pela empresa contratada, valendo-se dos critérios estabelecidos nas normas pertinentes do Governo Federal.

X. Compete à empresa contratada o ônus de provas detalhadamente todos os requisitos necessários à revisão da avença, a partir de dados objetivos e incontestes, sem os quais o pedido não poderá ser deferido.

XI. Compete ao setor técnico da Administração a análise de todo o material apresentado com a emissão de juízo de valor contábil e estatístico sobre as alegações apresentadas pela contratada a partir das premissas jurídicas acima apresentadas, com o registro do método utilizado para as conclusões sobre viabilidade ou inviabilidade do pedido.

XII. Na análise do pedido de reequilíbrio, a Administração deve valer-se do cenário econômico no momento de apresentação das propostas, das perspectivas econômicas previstas para a execução do contrato, da documentação dos fatores possíveis de afetação do equilíbrio econômico-financeiro, das composições analíticas dos custos dos serviços afetados, dentre outros critérios pertinentes, utilizando sempre os mesmos sistemas de composição dos custos utilizados por ocasião da elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência, especialmente do Sistema SINAPI, salvo motivo técnico determinante plenamente justificado, quando então os custos atualizados dos serviços componentes do empreendimento deverão obedecer às regras próprias para pesquisas de preços editadas pelo Governo Federal.

XIII. Por fim, caso reconhecido o direito ao reequilíbrio contratual, a Administração, por meio do setor de gestão e fiscalização do contrato, tem o dever de acompanhar a evolução dos preços contratuais para identificar possível movimento extraordinário inverso dos preços que venha a modificar a relação econômica, visto que o instituto da revisão atua, também, como mecanismo para a redução do valor contratual.

(Grifou-se)

O parecer mencionado inaugura, em seu bojo, um entendimento relevante sobre os reequilíbrios contratuais. Além de abordar a previsão do reajuste, reforça-se a necessidade de sua concessão de ofício, considerando que o reajustamento constitui, por si só, uma cláusula destinada a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pois enfrenta a álea ordinária da economia.

Nesse contexto, o tratamento do reequilíbrio contratual (relativo à álea extraordinária) pressupõe a verificação prévia do reajustamento, contemplando, assim, a possibilidade de preclusão lógica ao direito de reequilíbrio após as datas previstas para o reajustamento. Dessa forma, eventuais cálculos para reequilíbrio (álea extraordinária) devem, primeiramente, considerar o reajustamento (álea ordinária), restringindo a revisão apenas aos valores que excedam o impacto ordinário.

Entretanto, é importante comentar que, nos casos em que o cronograma executivo é deliberadamente atrasado por parte do contratado, este não fará jus ao reajustamento dessa parcela em atraso e das demais parcelas dela dependentes (caminho crítico). Caso seja concedido reajuste para contrato atrasado por culpa exclusiva do contratado, estará configurada irregularidade administrativa. Assim sendo, o reajustamento contratual também deve passar por essa análise criteriosa para verificar eventual comportamento desidioso por parte do contratado a fim de alcançar reajustamento contratual.

Ato contínuo, ao se tratar da preclusão lógica para o próprio instituto do reajuste, é necessário avaliar situações específicas que possam restringir esse direito. Destaca-se, ainda, conforme bem afirmado no parecer supramencionado, que a constatação de eventuais desequilíbrios contratuais requer uma análise criteriosa da conjuntura econômica, dos riscos

inerentes e assumidos na contratação, bem como dos impactos suportados pelo contratado diante do cenário macroeconômico vigente.

Em termos mais simples, nenhuma atividade econômica tem seu sucesso garantido. Assim, é possível que contratos celebrados com a Administração Pública não gerem lucros para o contratado e, em alguns casos, resultem até mesmo em prejuízos. Esses riscos, de maneira geral, são de responsabilidade do contratado, que é especialista e conhecedor do mercado em que atua.

Além de que, situações de inflação elevada e prolongada podem, em certas circunstâncias, ser consideradas álea ordinária. Por essa razão, torna-se essencial avaliar as conjunturas macroeconômicas antes, durante e após a apresentação da proposta e a celebração do contrato. A premissa fundamental é que o contratado deve suportar as adversidades econômicas previsíveis por um período mínimo de um ano, conforme estabelecido em lei para a aplicação do reajustamento contratual.

Somente em casos verdadeiramente extraordinários, nos quais ocorram repercussões inesperadas, seja em sua existência ou em seus efeitos, poderá configurar-se um desequilíbrio contratual. Nessas situações, deve-se verificar o cumprimento dos critérios de impacto relevante, imprevisibilidade e/ou consequências incalculáveis, envolvendo eventos externos que afetem de forma significativa a execução do contrato.

Lado outro, no que se refere à periodicidade anual para a concessão de reajustes, deve-se observar os requisitos estabelecidos pela Lei Federal nº 10.192/2001. O prazo para aplicação do reajuste não deve ser inferior a 12 meses e, em que pese a referida lei não imponha limite superior de tempo, é recomendável que não seja superior a 12 meses, uma vez que impor tamanha onerosidade (período maior que 12 meses) ao contratado não traz benefícios ao contratante. Pelo contrário, essa prática leva o contratado a incorporar, em seus preços, custos adicionais relacionados à incerteza, o que pode afastar bons licitantes do processo de contratação, resultando, novamente, no mecanismo da seleção adversa.

No Brasil, o regime de metas de inflação adota parâmetros definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), com meta e intervalo de tolerância ('banda'). Nos últimos anos, a meta tem sido fixada em 3,00%, com intervalo de tolerância de $\pm 1,5$ p.p. (a exemplo de 2025 e 2026), sendo o IPCA o índice de referência do sistema de metas. Caso o contratado seja obrigado a considerar períodos superiores a 12 meses, além de prever acréscimos proporcionais à inflação histórica, será compelido a incluir reservas para outras contingências, que podem nem se concretizar. Esse risco aumenta quanto maior for o período a ser considerado. O tema da inflação foi abordado em tópico específico deste relatório.

Ato contínuo, o Parecer nº 00003/2023/DECOR/CGU/AGU apresenta em sua
ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. REAJUSTE EM SENTIDO ESTRITO. CONTRATOS DE ESCOPO. CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS. NÃO APLICAÇÃO EM REGRA DA PRECLUSÃO LÓGICA. HIPÓTESE EXCEPCIONAL DE INCIDÊNCIA, DESDE QUE EXPRESSAMENTE PREVISTA NO EDITAL OU CONTRATO.

I) A preclusão lógica caracteriza-se como a renúncia tácita a um direito em razão da prática de ato incompatível ou inconciliável com seu regular exercício.

II) Nos contratos administrativos de prestação de serviços contínuos, a celebração de termo aditivo para renovação das obrigações pactuadas por um período subsequente não representa *per si* e em regra medida logicamente incompatível com a concessão do reajuste em sentido estrito dos preços pactuados, uma vez que o reajuste consubstancia mera expressão da preservação da equação econômico-financeira dos contratos administrativos mediante correção monetária que retrate a variação efetiva dos custos de produção.

III) Nos contratos administrativos de escopo, reputa-se igualmente que em regra também não se caracteriza a renúncia tácita do direito de reajuste em sentido estrito em decorrência da celebração de aditamento de prazo de vigência para a prorrogação do cronograma de execução do objeto, uma vez que nessa hipótese a dilação contratual importa medida necessária para a própria conclusão do escopo pactuado, não representando *per si* e em regra ato inconciliável com ulterior concessão do reajuste em sentido estrito dos preços contratados.

IV) Por caracterizar-se o reajuste em sentido estrito como direito de ordem patrimonial e disponível, não há óbice jurídico para que, em tese, seja consumada a renúncia tácita ou a preclusão lógica do seu exercício nos contratos continuados e nos contratos de escopo, desde que cumulativamente: (a) o edital ou contrato preveja expressamente que a concessão do reajuste resta condicionada à solicitação do contratado; (b) que não haja solicitação do reajuste antes da celebração de aditamento de vigência; (c) seja celebrado aditamento para a prorrogação do prazo de vigência do contrato sem qualquer ressalva quanto à ulterior análise pela Administração do reajuste e (d) o edital expressamente preveja que a formalização do aditamento sem a concessão do reajuste, ou ressalva de sua superveniente análise, será considerada como renúncia ou preclusão lógica do direito.

V) Considerando que o reajuste em sentido estrito é um direito patrimonial disponível, que as renúncias se interpretam estritamente (art. 114 do Código Civil), que os preceitos de direito privado se aplicam supletivamente aos contratos administrativos, que os contratos administrativos devem dispor com clareza e precisão sobre os deveres, obrigações e responsabilidades das partes (§2º do art. 89 da Lei n. 14.133 de 2021, §1º do art. 54 da Lei n. 8.666, de 1993), a renúncia tácita do reajuste em sentido estrito não prescinde de disciplina no edital ou contrato para fins de sua caracterização.

Portanto, embora se possa reconhecer, em caráter excepcional, a possibilidade de preclusão lógica do direito ao reajuste, tal renúncia deve ser interpretada de forma estrita e somente em condições claras e objetivas, a saber: (i) previsão expressa no edital e no contrato de que o reajustamento depende de solicitação formal pelo contratado; (ii) ausência de solicitação de reajustamento antes da prorrogação da vigência contratual; (iii) celebração de aditamento contratual sem qualquer ressalva por parte do contratado em relação ao reajustamento; e (iv) previsão no edital de que a celebração de aditamento sem a concessão do reajuste, ou sem

ressalva para análise posterior, será considerada como renúncia ou preclusão lógica do direito ao reajustamento.

Todavia, para garantir a lealdade, a boa-fé objetiva, o pleno atendimento ao interesse público e a mitigação de reações adversas ou indesejadas, é fundamental evitar a elaboração de editais e contratos que prevejam situações de renúncia de direitos, principalmente aqueles atrelados à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Isso porque o objetivo principal de toda contratação pública é obter a melhor proposta para atender às necessidades da população e, em última análise, promover relações saudáveis com todos os atores da sociedade, incluindo o setor empresarial e produtivo que presta serviços ao poder público.

Ademais, quanto mais claras, objetivas e justas forem as regras para contratação, maior a probabilidade de melhores resultados. Regras bem definidas atraem prestadores de maior qualidade, resultando em serviços de excelência, ao mesmo tempo que fortalecem a economia por meio da geração de valores positivos e sustentáveis.

Concluindo, o instituto do reajustamento em sentido estrito tem como finalidade enfrentar situações normais de oscilação econômica (álea ordinária), preservando o poder aquisitivo da moeda em relação aos custos executivos contratuais. A álea ordinária abrange aquelas circunstâncias que apresentam certa previsibilidade no comportamento do mercado, de forma que, mesmo em períodos de inflação prolongada, podem ser consideradas como situações normais de mercado, dadas as adaptações promovidas pelos agentes econômicos a essa realidade.

O mesmo raciocínio se aplica a mercados sujeitos a variações cambiais, sazonalidades, inflações localizadas, entre outros, que dispõem de instrumentos específicos, como os mecanismos de hedge.

Tudo isso considerado, conclui-se que o reajustamento é uma cláusula essencial em todos os contratos, independentemente de sua duração, conforme disposto no art. 92, inciso V, e §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021³⁰. Sua concessão deve ocorrer, em regra, de ofício, observando o princípio da anualidade. O reajustamento destina-se a enfrentar a álea ordinária

³⁰ Lei Federal 14.133/2021

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

[...]

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

[...]

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

econômica, de forma que eventuais pedidos de reequilíbrio motivados por aumento nos custos dos insumos devem, primeiramente, considerar a aplicação do reajustamento contratual.

Para os contratos de pavimentação baseados no sistema SICRO, o reajustamento deve seguir o normativo IN 01/DNIT/2023³¹, conforme fórmula a seguir:

CAPÍTULO III
DO PROCESSO DE APLICAÇÃO DOS ÍNDICES

Fórmula de Reajustamento

Art. 5º Os reajustes dos preços unitários contratuais devem ser calculados a partir da fórmula apresentada abaixo:

$$R = \frac{(I_1 - I_0)}{I_0} \times V$$

onde:

R = Valor da parcela de reajustamento a ser calculada;

I₀ = Índice de preço verificado no mês-base do contrato;

I₁ = Índice de preço referente ao mês de reajustamento;

V = Valor, a preços iniciais, da parcela do contrato ou serviço a ser reajustado.

2.6.2. Da revisão contratual ou reequilíbrio econômico-financeiro

No caso de contratos impactados pela álea econômica extraordinária — caracterizada por eventos de natureza anormal, exógena, imprevisível em sua ocorrência ou em suas consequências, e de gravidade suficiente para romper a base econômica do contrato —, o instituto da revisão contratual, também conhecido como reequilíbrio econômico-financeiro, configura-se como a solução prevista em lei.

É imperioso destacar que, diferentemente do reajuste previsto em contrato, o reequilíbrio econômico-financeiro depende de acordo entre as partes, precedido de manifestação do interessado. Antes de sua efetivação, diversas alternativas devem ser consideradas, tais como a modificação do caminho crítico do cronograma, o diferimento de parcelas a serem implementadas, a adoção de soluções tecnológicas alternativas ou novos métodos construtivos e, como última medida, a rescisão contratual.

Antes de avançar nessa temática, é essencial delimitar o que não constitui reequilíbrio econômico-financeiro e identificar as situações em que sua aplicação não é cabível.

O reequilíbrio econômico-financeiro não se aplica a variações normais de mercado, a situações já previstas no contrato (como reajustes periódicos), a riscos inerentes à atividade empresarial, a falhas de gestão, ou para ampliar os lucros do contratado. Da mesma forma, ele não pode ser utilizado para mitigar prejuízos decorrentes de propostas comerciais irreais, tampouco para compensar desequilíbrios oriundos de má gestão contratual. Trata-se de

³¹ Disponível em: [in-01-2023_indices-de-reajustamento-de-contratos-de-obras.pdf](#). Acesso em: 03/02/2025.

um instrumento excepcional, destinado exclusivamente a restabelecer a equação econômico-financeira do contrato em casos extraordinários, sempre em observância ao princípio da proporcionalidade e ao interesse público.

Para compreender plenamente o conceito de reequilíbrio econômico-financeiro, é fundamental entender a dinâmica de formação de preços e a relação de equilíbrio contratual estabelecida no momento da pactuação, aspectos que serão abordados a seguir.

a) Equilíbrio econômico-financeiro

A orientação técnica IBRAOP OT-IBR 009/2024³² define equilíbrio como a relação de proporcionalidade entre os encargos e as obrigações assumidas pelo contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, considerando o valor inicial contratado frente ao valor inicial estimado pela administração.

Já para Bandeira de Mello (2015)³³, o “Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá.”

b) Pontos de equilíbrio

Embora as normas, em geral, tenham unificado os termos "econômico" e "financeiro" sob a expressão "equilíbrio econômico-financeiro", na realidade, trata-se de aspectos distintos na formação de preços, ainda que possam convergir ou coincidir em determinados momentos:

³² INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. *Orientação Técnica OT-IBR 009/2024: Reequilíbrio Econômico-Financeiro de Contratos de Obras e Serviços de Engenharia*. Florianópolis: Ibraop, 2024. Disponível em: ibraop.org.br. Acesso em: 31 jan. 2025.

³³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 557.

Ponto de Equilíbrio Econômico X Ponto de Equilíbrio Financeiro

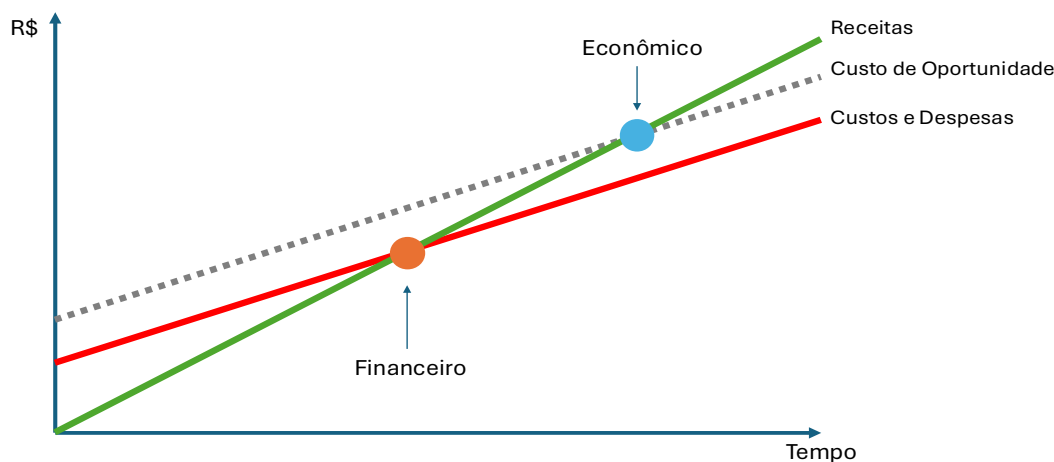


Gráfico genérico sobre pontos de equilíbrio. Adaptado pela equipe.³⁴

O **ponto de equilíbrio financeiro** (*break even*) diz respeito ao equacionamento entre despesas e receitas, prestações e contraprestações, encargos e retribuições; portanto, é o ponto em que os custos são igualados pela receita, resultando em lucro zero e prejuízo zero. Essa é a dinâmica para a formação dos **custos** de um empreendimento.

Já o **ponto de equilíbrio econômico** (valor de mercado) inclui todos os aspectos financeiros acrescidos do custo de oportunidade, ou seja, lucro esperado, nível de risco aceitável e gerenciável, grau de complexidade esperado e elementos que aumentam a atratividade do investimento. Em termos mais simples, seria o ponto em que todos os encargos são remunerados e acrescidos de um lucro médio praticado naquele mercado durante o período do ajuste contratual. Essa é a dinâmica para a formação dos preços de um empreendimento e consequente avaliação do seu valor de mercado. Observa-se que, nesse intervalo, deve estar contido todo o risco da atividade econômica, inclusive o risco de pressão inflacionária.

Durante a execução contratual, a própria dinâmica de pagamento, ou seja, o adimplemento das prestações e contraprestações, contribui para a formação de novos pontos de equilíbrio, encerrando a discussão quanto àquele estágio já executado e quitado.

Dessa forma, um contrato pode passar por múltiplos pontos de equilíbrio ao longo de sua vigência, o que torna desafiadora a identificação precisa do momento em que ocorre o rompimento da equação econômico-financeira dentro dessa dinâmica.

³⁴ Adaptado de: GUIDI, José Eduardo. Metodologia ao Restabelecimento do Equilíbrio Econômico-Financeiro Inicial em Contratos de Obras Públicas. Porto Velho. 2021.

Portanto, por si só, para a definição do ponto de rompimento do equilíbrio econômico-financeiro contratual, encontra-se entraves na própria conceituação dos termos envolvidos.

A Lei Federal 14.133/2021 define em seu art. 124, inciso II, alínea “d”, 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.

Já a Lei Federal 8.666/93, em seu art. 65, inciso II, alínea “d” da Lei Federal 8.666/93 definia que:

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

[...]

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.

Percebe-se que a atual Lei de Licitações retirou de seu texto a menção à “justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento”. Contudo, incorporou a “repartição objetiva de riscos estabelecida no contrato”, reforçando a necessidade de alocação de riscos por meio de matrizes, quando aplicável.

Na ausência de uma matriz que distribua objetivamente esses riscos, a busca pelo ponto de equilíbrio deve seguir as premissas expostas nos presentes autos, sem autorização legal para aumento de ganhos percebidos por quaisquer das partes.

O objetivo é, exclusivamente, a equalização entre os efeitos causados por fatos extraordinários e extracontratuais e o que foi ajustado inicialmente. Em outras palavras, o processo de reequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato não pode resultar em incremento de ganhos desarrazoados para nenhuma das partes.

O Informativo de Licitações e Contratos do TCU, traz o Acórdão Plenário 2429/2024, no qual se verifica em sua ementa:

1. No regime de contratação integrada, erros substanciais (arts. 138 e 139 do Código Civil) referentes a condições de contorno constantes do anteprojeto de engenharia que ensejem **“onerosidade excessiva” no contrato**, à luz da teoria da imprevisão, podem redundar em aditivo de reequilíbrio em favor da contratada, sendo recomendável que o órgão ou a entidade **contratante inclua, na matriz de riscos, o alcance daquela expressão. Ausente menção explícita no contrato, a “onerosidade excessiva” pode ser tomada a partir do momento em que o lucro líquido da contratada se tornar negativo, avaliando-se a equação econômico-financeira do contrato como um todo, com cálculo realizado a partir do lucro bruto estimado no orçamento de referência da Administração, descontados o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).**

2. O critério de julgamento de “melhor técnica” ou de “técnica e preço” deve ser adotado para a contratação dos serviços técnicos especializados previstos no art. 6º, inciso XVIII, alíneas ‘a’, ‘d’ e ‘h’, da Lei 14.133/2021 (projetos, fiscalizações e ensaios técnicos) com valores estimados superiores ao estabelecido no art. 37, § 2º, da Lei 14.133/2021, pois tais serviços possuem, em regra e presumidamente, complexidade que exige a aferição da técnica.

(grifou-se)

Dessa forma, em se tratando de choques de mercado e aumento dos custos produtivos, especialmente aqueles relacionados aos insumos materiais de uma obra, o entendimento de que haverá desequilíbrio contratual em função de onerosidade excessiva para uma das partes, **quando a parcela do impacto superar a parcela convencionada como lucro**, salvo entendimento diverso, parece atender aos requisitos de manutenção das condições inicialmente pactuadas. Importa destacar que esse entendimento se aplica a ambas as partes, ou seja, tanto em casos de aumento quanto de redução de custos, desde que dentro dos limites estabelecidos. Assim, aplica-se o seguinte conceito:

$IF > LR$ (REF a favor do contratado)

ou

$|-IF| > LR$ (REF a favor do contratante)

Para o cálculo do impacto financeiro, este Tribunal já utilizou a seguinte metodologia em processos de controle:

1. Uma vez que o impacto financeiro IF, positivo ou negativo, supere em módulo o lucro referencial, esse será o valor do desequilíbrio a ser recomposto em termos monetários. Embora seja discutível que somente a parcela excedente ao LR deveria ser recomposta, por ora, deixou-se de adentrar no mérito desse ponto, considerando-se o montante todo como devido;
2. O impacto financeiro corresponde ao somatório da diferença, mês a mês, de custos entre o referencial descontado daquele mês (medição) e o referencial descontado da data paradigma (data da proposta ou data do orçamento básico,

conforme critérios para reajuste contidos em edital e contrato), multiplicados pelos quantitativos da medição correspondente;

$$IF = \sum_n^m [(Pu * QTDE \text{ medição} * \text{variação de custos}) - (Pu * QTDE \text{ medição})]$$

$$\begin{aligned} \text{Variação de custos} = & [(\text{custo referencial mês a mês} * QTDE \text{ medição mês a mês}) \\ & - (\text{custo referencial da proposta} * QTDE \text{ medição})] \\ & / (\text{custo referencial da proposta} * QTDE \text{ medição}) \end{aligned}$$

$$Pu = \text{Preço ofertado} * (1 - \text{Lucro referencial})$$

- 3- Pela impossibilidade de haver majoração do lucro (risco do negócio), apenas recomposição de custos anômalos (risco do contrato), a parcela de lucro deve ser expurgada dos preços referenciais. Conquanto se possa cogitar o expurgo diretamente da equação do BDI, neste momento, optou-se pela subtração direta do valor nominal do lucro no preço final, posto que a utilização da equação de BDI carece de maiores estudos sobre (aplicação por dentro ou por fora da equação).
- 4- Para manutenção das condições iniciais contratadas, o percentual de desconto do item deve ser mantido. Dessa forma, a dinâmica de aplicação direta da variação de custos do período sobre o preço ofertado mantém as condições de descontos do item.
- 5- Embora possa-se utilizar o desconto linear do contrato (global) para evitar que eventuais jogos de planilhas resultem em distorção dos novos preços para reequilíbrio, uma vez que o desconto linear corresponde a todos os preços ofertados inicialmente para o contrato, existe um ajuste melhor quando se aplica diretamente a variação de custos sobre o preço ofertado, desde que esse preço ofertado esteja abaixo dos valores referenciais de mercado.
- 6- Por fim, imperioso salientar que toda análise de reequilíbrio deve ser precedida de uma análise da conjuntura econômica, explicando os motivos de fato e de direito para a concessão do pleiteado, não somente dos cálculos.

No âmbito de obras e serviços de engenharia, a aferição de variações extraordinárias de custo deve, como regra, apoiar-se em referenciais setoriais oficiais (v.g. SINAPI e SICRO, bem como índices/sistemas específicos aplicáveis ao objeto), por refletirem, com maior aderência, a dinâmica de custos dos insumos e serviços que compõem o orçamento. Para fins de quantificação do impacto, recomenda-se comparar os custos referenciais oficiais da data paradigma (data da proposta ou do orçamento-base, conforme definido em edital e contrato

para fins de reajuste) com os custos referenciais oficiais do período analisado, mês a mês, considerando exclusivamente os quantitativos efetivamente executados em cada medição.

A fim de preservar as condições efetivas da proposta, devem ser mantidos os descontos ofertados (preferencialmente no nível do item/serviço), evitando-se a recomposição que resulte em preços acima de tabelas oficiais ou em revisões que, na prática, configurem reajuste antecipado. Quando o orçamento-base contiver BDI com parcela de lucro destacável, a apuração deve assegurar que o reequilíbrio recomponha custos anômalos do contrato, sem majoração artificial da margem de ganho originalmente pactuada.

Em situações envolvendo insumos de comportamento peculiar (p. ex. betuminosos), recomenda-se o tratamento segregado quando houver disciplina específica no edital/contrato ou normativos setoriais, com registro expresso das premissas, fontes de preços, periodicidade e memórias de cálculo. É fato que o ideal seria a definição do ponto de equilíbrio de forma justa e objetiva antes de qualquer assunção de compromisso, ou seja, já na fase de edital, com a matriz de risco devidamente delineada. Contudo, na ausência desse parâmetro, o entendimento exposto é plenamente válido, especialmente por estar sedimentado na jurisprudência e em documentos infralegais amplamente reconhecidos por diversos operadores.

O TCE-SP, em seu *Manual de Obras Públicas e Serviços de Engenharia*³⁵, apresenta a sugestão do Auditor do TCU André Pachioni Baeta, segundo a qual haverá onerosidade excessiva (ou seja, o rompimento da equação econômico-financeira) quando a diferença percentual entre o saldo contratual reajustado e o saldo contratual não reajustado for superior à taxa de lucro operacional referencial. Essa definição está reproduzida a seguir:

³⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). Manual de Obras e Serviços de Engenharia: aspectos técnicos. São Paulo: TCESP, 2023.

5. Verificar se há onerosidade excessiva, através do cálculo do reequilíbrio.

Não há critério único para análise do desequilíbrio acentuado, que deverá ser analisado para cada caso concreto e poderá adotar diversas referências.

André Baeta sugere a utilização da equação seguinte:

$$[(SCR-SAC) / SAC] \times 100\% > LOR$$

Quando o impacto da variação dos custos dos insumos satisfazer a condição abaixo, será realizado o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato:

$$[(SCR-SAC) / SAC] \times 100\% > LOR$$

onde:

- SCR é o Saldo do Contrato com aplicação do Realinhamento;
- SAC é o Saldo Atual do Contrato;
- LOR é a taxa percentual de Lucro Operacional Referencial informado na composição do BDI do orçamento de referência da Administração.

Se a relação acima não for satisfeita, caberá apenas o pagamento do reajuste anual dos preços contratuais por meio da cláusula contratual aplicável.

A metodologia sugerida pelo TCE-SP se adequa melhor a reequilíbrios com efeitos *ex nunc*, ou seja, aplicáveis aos saldos contratuais. Por outro lado, a metodologia adotada por esta DLC pode ser utilizada tanto para efeitos retroativos (*ex tunc*) quanto para efeitos não retroativos (*ex nunc*), sendo mais adequada para os casos de efeitos retroativos, conforme tratado no referido processo.

2.7. Da dinâmica para análise de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro

As premissas básicas para a análise de um pleito de reequilíbrio econômico-financeiro, nos moldes da jurisprudência colacionada deste Tribunal de Contas, dependem de uma ampla avaliação da conjuntura econômica. Assim, como já pontuado, mesmo em situações de inflação elevada por períodos prolongados, os critérios para concessão do reequilíbrio podem não ser atendidos.

Trazendo à baila, mais uma vez, a Decisão Plenária 1421/2024, aponta-se:

3. Recomendar *omissis*:

3.1. que, em eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro para contratos de obras, **em face de extraordinários aumentos persistentes de custos construtivos**, observe os seguintes critérios:

3.1.1. **Análise objetiva da conjuntura econômica do mercado, histórico de comportamento dos índices setoriais, suas repercussões no contrato, acompanhados de análise jurídica e de risco para a modificação contratual;**

3.1.2. A utilização de metodologias *ex nunc* ou *ex tunc* dependerá do tipo de impacto causado no contrato, não são cumulativas, sendo a metodologia indenizatória a melhor

aplicável ao caso do contrato em análise, onde houve anomalia econômica temporária, sem possibilidade de verificação de sua continuidade, entre datas-bases e não alcançáveis pelo reajuste;

3.1.3. Evite revisões contratuais que possam configurar reajuste antecipado, nos termos do art. 2º da Lei n. 10.192/2001;

3.1.4. No caso de metodologia indenizatória (*ex tunc*), delimite seu alcance retroativo, havendo possível preclusão lógica a cada data-base;

3.1.5. Considere, enquanto não for possível a utilização consistente de regimes de bandas variáveis, utilização do Lucro Referencial e/ou seus derivativos para verificação de ponto de rompimento do desequilíbrio;

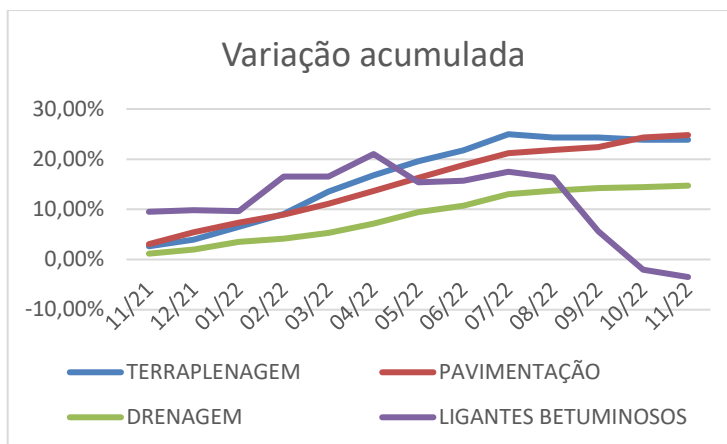
3.1.6. Não deve haver aumento do lucro pactuado por meio do reequilíbrio econômico-financeiro, tampouco redução dos descontos ofertados, devendo-se expurgar a parcela lucro e eventuais reajustes já concedidos;

3.1.7. No caso de formação de novos preços, verificar se estes não estão acima daqueles expressos em tabelas oficiais para o mês de referência analisado.
(Grifou-se)

A Decisão Plenária 1421/2024 aponta para a necessidade de análise conjuntural da economia em pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, ou seja, deve haver anomalia econômica persistente afetando o contrato e essa análise da conjuntura econômica acompanha a análise do pleito para reequilíbrio.

Toma-se como exemplo a quebra de cadeias produtivas ocasionadas pela pandemia de COVID, que afetou custos de alguns insumos utilizados na construção de rodovias, mais detidamente aqueles derivados de petróleo. Um simples recorte temporal, a depender do momento, pode criar a falsa conclusão de que os custos subiram muito além do normal, entretanto, análise conjuntural pode demonstrar fato oposto, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 01: variação acumulada de índices de reajustamento rodoviário



Fonte: DNIT. Adaptado pela Equipe de Auditoria.

Verifica-se que, a depender do momento, a variação acumulada foi negativa em relação ao pico de abril de 2022. Essa análise depende do momento executivo para o insumo que está sendo apontado como desequilibrado.

É relevante, entretanto, destacar, mais uma vez, que, se a anomalia se prolonga no tempo, tornando-se algo comum ou previsível, não se pode falar em fato autorizativo para o reequilíbrio contratual. Isso porque os pressupostos de imprevisibilidade, seja em relação à existência ou ao impacto desse fato gerador, deixam de existir.

É o caso da inflação prolongada, conforme já exposto, caracterizada por um cenário de alta inflacionária que se estende por longos períodos. Esse fenômeno, inclusive, é refletido nos índices de reajustes contratuais, que são os instrumentos adequados para esses cenários de pressão inflacionária prolongada. Portanto, é o reajuste, e não o reequilíbrio, o instrumento a ser utilizado, dentro das regras já pontuadas neste relatório.

Buscando consolidar os entendimentos emanados por esta Corte de Contas, assim como, propor uma dinâmica de análise objetiva para casos sobre essa temática, tem-se o que segue³⁶:

- 1- Toda contratação de obras públicas deve ser acompanhada de matriz de alocação objetiva de riscos, assim como definição de critérios em edital e contrato para correções de cursos, se e quando efetivados tais riscos. Riscos podem ser eventos positivos ou negativos;
- 2- Em não existindo pactuação diferente em edital, contrato e matriz de alocação de riscos, a verificação de eventual pleito de desequilíbrio econômico-financeiro deve ser em função do lucro referencial (LR) do orçamento. Considerando-se rompida a equação de equilíbrio quando o valor do impacto financeiro for maior que esse referencial, para variações positivas ou negativas de mercado. *Per se*, essa dinâmica garante que não haverá prejuízo na dimensão financeira do contrato, ou seja, não haverá lucro ou prejuízos excessivos para uma das partes da avença, já que mantém a garantia de cobertura dos custos;
- 3- O lucro referencial (LR) se refere à parcela de lucro do BDI do orçamento básico da Administração;
- 4- Por se tratar de ocorrência extracontratual e extraordinária, a verificação de variações de custos deve ser entre custo de mercado inicial *versus* custo de mercado no momento de efetivação do ajuste, logo, o comparativo da

³⁶ Reproduzido do Processo LCC 2280052487

variação deve ser entre o orçamento referencial básico (custo de mercado inicial) e novo orçamento referencial do momento de análise (custo de mercado atual). Por esse motivo a nota fiscal não é comprovação suficiente de desequilíbrio, visto se tratar de dinâmica interpartes (performance do contratado), não dinâmica de mercado (choque de custos e volatilidade). Em outras palavras, o momento de aquisição do insumo é meritório do contratado atento às dinâmicas de mercado, se a nota fiscal for utilizada como parâmetro, em última instância, se premiará o contratado que deixa para adquirir o insumo com o custo mais alto³⁷ e punindo aquele que foi diligente e adquiriu no momento correto de compra, portanto, esse parâmetro não faz jus ao conceito de equilíbrio (custo de mercado inicial x custo de mercado efetivado).

- 5- Para manutenção da higidez na equação de equilíbrio inicialmente pactuada (momento da proposta), todos os descontos ofertados pelo contratado devem ser transmutados para o novo orçamento paradigma. Por exemplo, foi ofertado 10% de desconto sobre o serviço de pavimentação, logo, o novo serviço no orçamento paradigma deve manter esse desconto. Essa dinâmica impede que propostas aventureiras (que mergulham demasiadamente o preço), ou mesmo inexequíveis, recomponham valores indevidos. Repisa-se que as melhores performances devem ser mantidas e estimuladas.
- 6- Considerando que o instituto do reequilíbrio visa recompor os custos pactuados, ou seja, não impor prejuízo financeiro a uma das partes da avença, não é factível que o preço paradigma para reequilíbrio contenha nova parcela de lucro, pois, estar-se-ia majorando o lucro inicialmente pactuado. Em termos mais simples, deve-se expurgar a parcela da diferença entre o preço contratado e o preço reequilibrado – mantendo-se o lucro a valores iniciais, visto que tal parcela diz respeito ao risco empresarial do contratado. Perceba-se, ainda, que o lucro será recomposto em momento certo quando do reajuste contratual, tal qual o acordado no contrato e na Lei. Essa dinâmica importa na garantia de que não haverá lucro ou prejuízo desmedidos para uma das partes,

³⁷ Nesse sentido, *mutatis mutandis*, observa-se que no âmbito do processo n. REC 20/00533021 o Plenário deste TCE decidiu por imputar débito em função de reajuste indevido sobre notas fiscais que não representavam o custo de mercado do diesel.

assim como, se adequada à legislação vigente que impede reajustes menores que 12 meses.

Entre os itens acima, extraídos do processo LCC 2280052487, relatório DLC 650/2023, havia a afirmação de que não seria possível realizar reequilíbrio com efeitos sobre o saldo executivo. No entanto, trata-se de uma cognição incompleta e aplicável apenas ao caso concreto ali tratado, carecendo de maiores esclarecimentos³⁸.

De forma didática, a Orientação Técnica IBRAOP OT-IBR 009/2024³⁹ apresenta as modalidades possíveis em relação ao período a ser reequilibrado, *ex tunc* ou *ex nunc*.

5.6. MODALIDADES EM RELAÇÃO AO PERÍODO A SER REEQUILIBRADO

A variação extraordinária dos custos dos insumos pode impactar a execução do contrato de diversas formas, a depender das perspectivas de análises.

Considerando os diversos cenários quando da variação extraordinária dos custos dos insumos, esta Orientação Técnica aborda duas modalidades de reequilíbrio: **reequilíbrio por período determinado** e **reequilíbrio global com mudança de data-base**.

Cada modalidade pode apresentar aspectos positivos e negativos e a escolha da melhor opção dependerá das circunstâncias de cada contrato. A escolha da modalidade deve ser realizada por parte da Administração considerando fatores como a natureza, a duração e modelagem do contrato, a disponibilidade de informações e dados atualizados, bem como a capacidade operacional da contratante para a análise de pleitos e o monitoramento do comportamento dos custos dos insumos.

A adoção da modalidade mais adequada para o reequilíbrio do contrato deve garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios entre as partes, permitindo a continuidade da execução dos contratos que estiverem em andamento.

5.6.1. REEQUILÍBRIO POR PERÍODO DETERMINADO

O reequilíbrio por período determinado consiste em restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em um intervalo de tempo específico, relacionado a serviços já executados e medidos, com efeitos financeiros retroativos.

Este tipo de reequilíbrio refere-se aos serviços realizados e medidos durante um período definido, que abrange desde a data da ruptura do equilíbrio econômico-financeiro até um **ponto de corte** estabelecido, sendo que o ponto de corte pode ou não coincidir com o retorno dos custos a uma situação de normalidade.

Esta abordagem funciona como um recorte financeiro do contrato, no qual a empresa é compensada pelo exato valor do desequilíbrio.

Esta modalidade de reequilíbrio não se estende por todo o prazo da execução contratual, pois os eventos que causaram o desequilíbrio podem não persistir durante a execução posterior.

Portanto, não se consideram os eventos futuros que possam ocorrer após a data do ponto de corte.

a. Aspectos positivos:

³⁸ Os quais foram revistos no próprio processo, culminando na flexibilização desse entendimento no momento da Instrução Final.

³⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. *Orientação Técnica OT-IBR 009/2024: Reequilíbrio Econômico-Financeiro de Contratos de Obras e Serviços de Engenharia*. Florianópolis: Ibraop, 2024. Disponível em: ibraop.org.br. Acesso em: 31 jan. 2025.

- i. A Administração pagará exatamente o montante do desequilíbrio suportado pela contratada devido às variações extraordinárias dos custos dos insumos, desde a data de ruptura do equilíbrio econômico-financeiro até o ponto de corte estabelecido;
- ii. Proporciona maior precisão e transparência nos ajustes financeiros, pois os preços reais dos insumos praticados no mercado até o momento do pedido serão conhecidos; e
- iii. Permite ajustes regulares com base na variação extraordinária dos custos dos insumos, garantindo uma gestão mais eficaz dos riscos e custos associados ao projeto.

b. Aspectos negativos:

- i. Pode gerar diversos pedidos de reequilíbrio, sobrecarregando a capacidade operacional da Administração e demandando análises de múltiplos pedidos, resultando em atrasos ou acúmulo de trabalho administrativo; e
- ii. Utilização desta modalidade de forma distorcida com a finalidade de concessão de reajuste por período inferior a um ano.

5.6.2. REEQUILÍBRIO GLOBAL COM MUDANÇA DE DATA-BASE

O reequilíbrio global com mudança de data-base consiste no restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato mediante a alteração da data-base do reajuste, com efeitos financeiros prospectivos.

Nesta modalidade, a planilha contratual é ajustada para refletir os custos atuais dos insumos. A data-base do reajuste passa a ser a data do reequilíbrio econômico-financeiro.

Essa abordagem implica reiniciar a contagem de um ano para um novo reajuste, considerando os custos atualizados e as condições vigentes.

a. Aspectos positivos:

- i. Permite uma atualização da planilha contratual, refletindo os custos atuais dos insumos; e
- ii. Proporciona maior previsibilidade nos valores a serem recebidos pela contratada, visto que os novos valores vigorarão até nova revisão, reajuste ou encerramento do contrato.

b. Aspectos negativos:

- i. Menor precisão, podendo exigir que a Administração monitore o comportamento dos custos após a concessão do reequilíbrio; e
- ii. Pode demandar reanálise e reconsideração na aplicação do reequilíbrio, ensejando nova revisão, dessa vez a favor da Administração.

(Grifos originais)

Indo além, a forma como o reequilíbrio será realizado e seus impactos no contrato dependerão do fato gerador do desequilíbrio. Existem diversas fontes de desequilíbrio que podem afetar o contrato e, para algumas delas, a metodologia *ex tunc* será a mais adequada, para outras a *ex nunc*, conforme as nuances do caso concreto. A seguir, alguns exemplos:

- (i) Aumento expressivo dos custos produtivos, decorrente de oscilações abruptas causadas por crises econômicas, quebras de cadeias produtivas, interrupção de linhas de abastecimento e variações econômicas diversas;
- (ii) Aumento dos custos com transporte devido a mudanças no Distância Média de Transporte (DMT), resultantes de interrupções viárias, quedas de pontes ou alteração nas fontes de material;
- (iii) Impedimentos e atrasos decorrentes de fatos alheios à vontade das partes, como greves no setor de transportes;
- (iv) Erros e falhas de projeto não perceptíveis durante a fase licitatória;

- (v) Mudanças unilaterais promovidas pela Administração Pública, com acréscimo de itens não previstos inicialmente;
- (vi) Alterações em normas técnicas ou legislações que impactem a execução contratual;
- (vii) Atrasos nos repasses financeiros e pagamentos;
- (viii) Casos fortuitos ou força maior, como desastres naturais, pandemias ou crises sanitárias.

Com efeito, alguns fatos geradores indicam, de imediato, que a metodologia a ser aplicada deve ser a não retroativa (*ex nunc*), como no caso das mudanças na Distância Média de Transporte (DMT) em função da alteração de jazidas. Entretanto, há situações que exigem uma análise mais criteriosa por parte da Administração, como os choques temporários de custos — a exemplo daqueles decorrentes da pandemia (conforme demonstrado no Gráfico 01). Nesses casos, o prudente seria realizar um recorte do contrato e aplicar a metodologia retroativa (*ex tunc*), visto que se trata de impactos não permanentes, cuja duração é incerta. Ademais, essa abordagem permite acompanhar com maior precisão os efeitos concretos do impacto ao analisar retrospectivamente a execução já realizada.

2.7.1.1.1. Das limitações metodológicas

Conforme exposto, até o momento, não é possível conceber uma metodologia unificada para a concessão de reequilíbrios econômico-financeiros, dada a ampla diversidade de fatos geradores, seus distintos impactos nos contratos e as diferentes formas de repartição dos riscos. Algumas metodologias, quando aplicadas com interpretação equivocada ou fora do contexto de um real desequilíbrio, acabam por se transmutar em um reajuste antecipado, prática vedada pela Lei Federal nº 10.192/2001.

Setores específicos, como aqueles relacionados a derivados de petróleo, seguem dinâmicas próprias, exigindo dos agentes econômicos maior resiliência e a utilização de mecanismos de proteção econômica⁴⁰. Nesse contexto, torna-se essencial o aprimoramento das metodologias até aqui concebidas, demandando uma análise mais ampla dos impactos causados pelos eventos econômicos, dos custos de oportunidade e da repartição objetiva dos riscos.

Diante desse cenário, a adoção de regimes de bandas variáveis estimadas para o setor surge como uma alternativa que melhor se ajustaria a essas dinâmicas. Este Tribunal sinalizou nessa direção no bojo da Decisão Plenária nº 1421/2024:

⁴⁰ A exemplo de Hedge cambiais, contratos futuros e/ou aquisição antecipada de insumos.

Decisão n.º: 1421/2024

O **TRIBUNAL PLENO**, diante das razões apresentadas pela Relatora e com fulcro nos arts. 59 e 113 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

3. Recomendar ao Município de [omissis]:

3.1. que, em eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro para contratos de obras, em face de extraordinários aumentos persistentes de custos construtivos, observe os seguintes critérios:

3.1.1. Análise objetiva da conjuntura econômica do mercado, histórico de comportamento dos índices setoriais, suas repercussões no contrato, acompanhados de análise jurídica e de risco para a modificação contratual;

3.1.2. A utilização de metodologias *ex nunc* ou *ex tunc* dependerá do tipo de impacto causado no contrato, não são cumulativas, sendo a metodologia indenizatória a melhor aplicável ao caso do contrato em análise, onde houve anomalia econômica temporária, sem possibilidade de verificação de sua continuidade, entre datas-bases e não alcançáveis pelo reajuste;

3.1.3. Evite revisões contratuais que possam configurar reajuste antecipado, nos termos do art. 2º da Lei n. 10.192/2001;

3.1.4. No caso de metodologia indenizatória (*ex tunc*), delimite seu alcance retroativo, havendo possível preclusão lógica a cada data-base;

3.1.5. Considere, enquanto não for possível a utilização consistente de regimes de bandas variáveis, utilização do Lucro Referencial e/ou seus derivativos para verificação de ponto de rompimento do desequilíbrio;

3.1.6. Não deve haver aumento do lucro pactuado por meio do reequilíbrio econômico-financeiro, tampouco redução dos descontos ofertados, devendo-se expurgar a parcela lucro e eventuais reajustes já concedidos;

3.1.7. No caso de formação de novos preços, verificar se estes não estão acima daqueles expressos em tabelas oficiais para o mês de referência analisado.
(grifos originais e acrescidos)

Na apreciação dos normativos do DNIT relativos ao reequilíbrio econômico-financeiro, o TCU exarou o Acórdão nº 1210/2024, com o seguinte teor:

Acórdão TCU n.º: 1210/2024

Trecho do Acórdão

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação oferecida unidade técnica do TCU, acerca de indícios de irregularidades em normativos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT que dispõem sobre critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrentes de variações no custo de aquisição de materiais betuminosos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 237, inciso I, do RI/TCU, conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. recomendar ao Dnit que, em atenção aos arts. 6º, inciso LVIII; 92, § 3º; e 124, inciso II, 'd' da Lei 14.133/2021, preveja, para futuras contratações de obras rodoviárias, bandas aceitáveis de variação de custo de insumos asfálticos, em prazo delimitado, considerando a representatividade desses materiais na obra em particular, para as quais a empresa contratada se compromete a cumprir fielmente o contrato sem o cabimento de pedido de reequilíbrio econômico-

financeiro, resguardada, em todo o caso, a observância do reajustamento periódico;

9.3. determinar ao Dnit que, no prazo de 90 dias, revise os normativos internos referentes à análise de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, de forma a adotar procedimentos para demonstrar o impacto nos contratos elegíveis em razão de aumentos imprevisíveis dos preços dos insumos betuminosos, em atenção às disposições contidas no art. 124, inciso II, alínea “d”, da Lei 14.133/2021 e no art. art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993 (revogada), em particular:

9.3.1. a representatividade dos materiais betuminosos no valor total do contrato, conforme a natureza da obra (construção, adequação, duplicação, restauração, manutenção e conservação);

9.3.2. o estágio de execução contratual e o saldo de serviços que demandam insumos betuminosos; e

9.3.3. a comprovação, por parte da requerente, do nexo causal entre a ocorrência do fato motivador e a condição superveniente de inexecutabilidade do contrato (grifou-se)

No caso em análise, a Corte de Contas Federal entendeu que os normativos existentes poderiam, na realidade, configurar apenas um reajuste antecipado para os insumos asfálticos. Dessa forma, determinou que esses normativos fossem aperfeiçoados para melhor se adequarem às dinâmicas desse mercado, por meio da adoção de um regime de bandas aceitáveis de variação de custos.

Em síntese, ainda que as variações ultrapassem os percentuais previstos para o Lucro Referencial, a depender do insumo analisado e do contexto de mercado em que ele está inserido, isso pode não ser suficiente para caracterizar onerosidade excessiva e consequente desequilíbrio contratual.

Todavia, esta instrução ressalta que, embora o TCU recomende a demonstração dos custos dos insumos por meio de notas fiscais, mantemos o entendimento de que essa fonte de informação exige diligência. Reitera-se que a nota fiscal reflete mais o desempenho da empresa do que a real condição do mercado. Dessa forma, caso não haja uma análise adequada, a utilização exclusiva da nota fiscal como comprovação pode gerar incentivos à ineficiência, configurando risco moral. Isso ocorre porquanto o contratado, ao perceber que poderá ser coberto por um futuro reequilíbrio, poderá postergar suas aquisições, deixando de fazê-las nos momentos mais favoráveis em termos de custos. Tal dinâmica não é desejável para a Administração Pública.

3. CONCLUSÃO

Diante do conjunto de fundamentos jurídicos, econômicos e técnicos expostos, conclui-se que o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos deve ser tratado como instrumento excepcional, aplicado somente quando comprovada a ocorrência de álea extraordinária capaz de romper a equação originalmente pactuada, após esgotada a proteção conferida pelo reajustamento contratual. A análise deve ser necessariamente pautada pela

conjuntura econômica, pela verificação objetiva do impacto no contrato, pela preservação dos descontos ofertados e pela impossibilidade de ampliação do lucro pactuado, observando-se sempre a matriz de riscos, quando existente, e as metodologias adequadas ao fato gerador — *ex tunc* ou *ex nunc*. Ademais, a adoção de critérios claros, a observância das boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle e a manutenção de parâmetros técnicos isonômicos fortalecem a segurança jurídica, previnem comportamentos oportunistas, mitigam seleção adversa e asseguram contratações mais eficientes, equilibradas e alinhadas ao interesse público.

Nesse contexto, apresentam-se, a seguir, orientações técnicas dirigidas aos gestores públicos das unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

3.1 Quando da análise de eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro para contratos de obras e serviços de engenharia, em face de aumentos extraordinários e persistentes de custos construtivos, sejam observados os seguintes critérios:

3.1.1. Realização de análise objetiva da conjuntura econômica do mercado, considerando o histórico de comportamento dos índices setoriais e suas repercussões no contrato, acompanhada de análise jurídica e de risco para a modificação contratual;

3.1.2. Considerar que, mesmo em cenários prolongados de custos elevados, a simples alegação de alta inflação pode não ser suficiente para a configuração de álea econômica extraordinária.

3.1.3. A escolha entre as metodologias *ex nunc* ou *ex tunc* dependerá da natureza do impacto causado ao contrato, sendo, em princípio, vedada sua aplicação cumulativa;

3.1.4. A demonstração do eventual desequilíbrio deve ser realizada pela parte interessada, com fundamentação técnica e documental;

3.1.5. Deve-se evitar revisões contratuais que possam configurar reajuste antecipado, nos termos do art. 2º da Lei Federal nº 10.192/2001;

3.1.6. No caso da aplicação da metodologia indenizatória (*ex tunc*), deve-se delimitar seu alcance retroativo, observando a possível preclusão lógica a cada data-base;

3.1.7. Enquanto não for possível a utilização consistente de regimes de bandas variáveis, recomenda-se a utilização do Lucro Referencial e/ou seus derivativos para verificação do ponto de rompimento do equilíbrio econômico-financeiro;

3.1.8. O reequilíbrio econômico-financeiro não pode resultar em aumento do lucro pactuado, tampouco em redução dos descontos ofertados, devendo-se expurgar a parcela de lucro e eventuais reajustes já concedidos;

3.1.9. Os descontos ofertados devem ser preservados, garantindo que o reequilíbrio não se transmute em redução dos ganhos ofertados na proposta inicial;

3.1.10. No caso de formação de novos preços, deve-se verificar se os valores estabelecidos não estão acima daqueles expressos em tabelas oficiais para o mês de referência analisado.

3.1.11 Atente aos prejulgados 677, 763, 869, 889, 1952, 1992, 2162, 2313 e 2359, todos desta Corte de Contas, que tratam da temática equilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos.

3.2. Quando da contratação de obras e serviços de engenharia, para fins de manutenção da higidez da equação econômico-financeira:

3.2.1. Preveja cláusula de reajuste contratual para todos os contratos, independentemente de sua duração, nos termos do art. 92, inciso V, e §3º da Lei Federal 14.133/21;

3.2.2. O instituto do reajuste independe de manifestação do interessado, sua aplicação é sobre o saldo não executado na data-base de verificação, devendo-se utilizar os índices de reajuste setoriais aplicáveis ao contrato, nos casos em comento, os índices de obras rodoviárias, que refletem o acompanhamento dos custos específicos naquele nicho de mercado;

3.2.3. Embora tenha impacto financeiro, o reajustamento não se trata de modificação contratual, ato em que simples apostilamento contratual pode ser realizado.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Focus: Relatório de Mercado. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Histórico: meta de inflação vs. inflação efetiva. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicometas>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Meta para a inflação. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/metainflacao>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [s. d.]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Lei n. 10.192, de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 fev. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110192.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR). Parecer n. 00079/2019/DECOR/CGU/AGU, de 8 jan. 2020. Assunto: impossibilidade jurídica de preclusão do direito ao reajuste de preços do contrato (reajuste em sentido estrito). Disponível em: <https://supersapiens.agu.gov.br/>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Obras e Serviços de Engenharia (E-CJU/Engenharia). Parecer n. 00020/2021/COORD/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, de 1º out. 2021. Disponível em: <https://supersapiens.agu.gov.br/>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR). Parecer n. 00003/2023/DECOR/CGU/AGU, de 13 jan. 2023. Assunto: reajuste em sentido estrito e preclusão lógica do direito ao reajuste. Disponível em: <https://supersapiens.agu.gov.br/>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Resolução DNIT n. 13, de 2 jun. 2021. Estabelece os procedimentos e critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrente do acréscimo ou decréscimos, conforme o caso, dos custos de aquisição de materiais asfálticos, assim como para a abertura de

critério de pagamentos objetivando a separação dos insumos asfálticos dos serviços de pavimentação, além de regulamentar a forma de cálculo dos índices de reajustamento compostos para misturas comerciais. Boletim Administrativo, Brasília, DF, ed. 105, 8 jun. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-referenciais/sistemas-de-custos/preco-de-asfalto/2021_resolucao-no-13-2021_reequilibrio-economico-financeiro.pdf. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Instrução Normativa n. 1/DNIT SEDE, de 24 jan. 2023. Regulamenta a aplicação dos índices de reajustamentos de contratos de obras e serviços de engenharia no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT. Boletim Administrativo, Brasília, DF, ed. 018, 25 jan. 2023, p. 5. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/indices-de-reajustamentos/in-01-2023_indices-de-reajustamento-de-contratos-de-obras.pdf. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Departamento de Engenharia e Construção. Diretoria de Obras Militares. Nota técnica n. 11-S4/DOM, v. 1, 8 set. 2021. Reequilíbrio econômico-financeiro (REF) decorrente de elevação no preço de insumos provocada pela pandemia de Covid-19. Brasília, DF: Diretoria de Obras Militares, 2021. 23 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.309/2006 – Primeira Câmara, sessão de 23 maio 2006. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Processo: TC 009.107/2002-4. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.1:acordao:2006-05-23;1309>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.374/2006 – Plenário, sessão de 9 ago. 2006. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo: TC 009.204/2003-6. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1374/2006/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.827/2008 – Plenário, sessão de 27 ago. 2008. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2008-08-27;1827>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.905/2020 – Plenário, sessão de 14 abr. 2020. Relatora: Ministra Ana Arraes. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/1905%252F2020/>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 4.072/2020 – Plenário, sessão de 8 dez. 2020. Relator: Ministro Bruno Dantas. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/4072/2020/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.135/2023 – Plenário, sessão de 18 out. 2023. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo: TC 008.457/2023-9. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2135/2023/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 8.032/2023 – Primeira Câmara, sessão de 18 jul. 2023. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/8032/2023/Primeira%20C%C3%A2mara>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.210/2024 – Plenário, sessão de 12 jun. 2024. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1210/2024/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.429/2024 – Plenário, sessão de 6 nov. 2024. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2429/2024/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 3 mar. 2026.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI). Brasília, DF: CAIXA; IBGE, [s. d.]. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/sinapi>. Acesso em: 3 mar. 2026.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA (CODEVASF). Procedimento – reequilíbrio econômico-financeiro para obras de pavimentação asfáltica. Aprovado em 17 fev. 2022 (Resolução n. 254). Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/normas-rotinas-procedimentos/procedimentos/procedimento-para-calculo-de-reequilibrio-economico-financeiro-para-obras-de-pavimentacao-asfaltica.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2026.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA (CODEVASF). Procedimento de análise de reequilíbrio econômico-financeiro para insumos. Aprovado em 28 set. 2023 (Resolução n. 661). Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/normas-rotinas-procedimentos/procedimentos/procedimento-de-analise-de-reequilibrio-economico-financeiro-para-insumos.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2026.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Instituto Brasileiro de Economia (FGV IBRE). IGP-M. Rio de Janeiro: FGV IBRE, [s. d.]. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/taxonomy/term/94>. Acesso em: 3 mar. 2026.

GUIDI, José Eduardo. Metodologia ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial em contratos de obras públicas. Porto Velho, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). Orientação técnica OT-IBR 009/2024: reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de obras e serviços de engenharia. Florianópolis: IBRAOP, 2024. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2024/04/OT_DIRETRIZES_OT-009-2024b.pdf. Acesso em: 31 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AVALIAÇÕES E PERÍCIAS DE ENGENHARIA (IBAPE). Norma técnica para avaliação do desequilíbrio econômico-financeiro de contratos de obras de engenharia: IBAPE 003. São Paulo: IBAPE, 2014. Disponível em: <http://ibape-nacional.com.br/site/>. Acesso em: 3 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). INPC: Índice Nacional de Preços ao Consumidor. Rio de Janeiro: IBGE, [s. d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html>. Acesso em: 3 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Rio de Janeiro: IBGE, [s. d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html>. Acesso em: 3 mar. 2026.

JABÔR, Marcela Campos. Oportunismo e assimetria de informações nos contratos administrativos. Revista de Contratos Públicos (RCP), Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 177-188, set. 2019/fev. 2020.

NÓBREGA, Marcos; OLIVEIRA NETTO, Pedro Dias de. O seguro-garantia na nova Lei de Licitação e os problemas de seleção adversa e risco moral. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 281, n. 1, p. 185-205, jan./abr. 2022. DOI: 10.12660/rda.v281.2022.85657. Acesso em: 30 jan. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Decisão Plenária n. 1008/2022, processo CON 22/00358819. Assunto: consulta – instrução normativa SIE – critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos de infraestrutura rodoviária. Relator: Luiz Eduardo Cherem. Diário Oficial Eletrônico do TCE-SC (DOTC-e), n. 3565, 13 mar. 2023, p. 4-5. Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2023-03-13.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Decisão Plenária n. 1421/2024, sessão de 4 out. 2024. Relatora: Sabrina Nunes Iocken. Processo n. LCC 22/80052487. Diário Oficial Eletrônico do TCE-SC (DOTC-e), n. 3950, 17 out. 2024, p. 21. Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2024-10-17.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 677 (reformado), sessão de 26 maio 1999. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 763, sessão de 20 out. 1999. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 869, sessão de 9 ago. 2000. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 889, sessão de 18 set. 2000. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 1528, sessão de 26 abr. 2004. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 1830, sessão de 25 set. 2006. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 1933, sessão de 19 dez. 2007. Relator: Auditor Gerson dos Santos Sicca. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 1952 (reformado), sessão de 14 maio 2008. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 1992 (reformado), sessão de 25 maio 2009. Relator: Cleber Muniz Gavi. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 2162, sessão de 23 fev. 2015. Relator: Herneus de Nadal. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 2313, sessão de 2 fev. 2022. Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 2338, sessão de 24 ago. 2022. Relator: Herneus João De Nadal. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). Prejulgado n. 2368, sessão de 12 abr. 2023. Relator: José Nei Alberton Ascari. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique de Carvalho. Procedimento de manifestação de interesse: apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas. 2013. 500 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). Manual de obras e serviços de engenharia: aspectos técnicos. São Paulo: TCESP, 2023.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO). Brasília, DF: DNIT, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/sicro>. Acesso em: 3 mar. 2026.