

## O REAJUSTE DE PREÇOS COMO CLÁUSULA NECESSÁRIA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Por JML Consultoria<sup>1</sup>

Consoante precisa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos administrativos consiste na “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.”<sup>2</sup>

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato, portanto, é a justa correlação entre todos os encargos que o particular terá com a prestação assumida e a sua remuneração por este serviço. E quaisquer alterações incidentes nos encargos do particular devem ser analisadas e, caso influenciem efetivamente na equação econômico-financeira do ajuste, devem importar na recomposição de seu equilíbrio original, já que a Constituição Federal de 1988 assegura a sua manutenção:

“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).

Assim, a atualização do valor do contrato, quando devida, é um direito do contratado que não pode ser afastado, pois visa justamente manter as condições efetivas da proposta.

Nesse sentido, vale destacar orientação do Tribunal de Contas da União:

“Equilíbrio econômico-financeiro, assegurado pela Constituição Federal, consiste na manutenção das condições de pagamento estabelecidas inicialmente no contrato, de maneira que se mantenha estável a relação entre

---

<sup>1</sup> Texto elaborado pelas Consultoras: Ana Carolina Coura Vicente Machado; Julieta Mendes Lopes Vareschini; Nyura Disconzi da Silva.

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 642.

as obrigações do contratado e a justa retribuição da Administração pelo fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço.”<sup>3</sup>

**“Sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos, mantenha estrita observância ao equilíbrio dos preços fixados no Contrato (...) em relação à vantagem originalmente ofertada pela empresa vencedora, de forma a evitar que, por meio de termos aditivos futuros, o acréscimo de itens com preços supervalorizados ou eventualmente a supressão ou a modificação de itens com preços depreciados viole princípios administrativos.”**<sup>4</sup> (grifou-se)

E para que o equilíbrio econômico-financeiro seja mantido durante todo o período de execução do contrato, o ordenamento jurídico prevê instrumentos específicos para tal finalidade. Tratam-se do **reajuste, da repactuação**<sup>5</sup> e da **revisão** (também denominada pela doutrina e jurisprudência como realinhamento, recomposição ou reequilíbrio de preços).

Marçal Justen Filho diferencia o reajuste da revisão nos seguintes termos:

“É necessário distinguir, portanto, os conceitos de reajuste e recomposição de preços. Sob um certo ângulo, esta última expressão indica gênero, de que aquela configura espécie. A recomposição de preços é o procedimento destinado a avaliar a ocorrência de evento que afeta a equação econômico-financeira do contrato e promove adequação das cláusulas contratuais aos parâmetros necessários para recompor o equilíbrio original. Já o reajuste é procedimento automático, em que a recomposição se produz sempre que ocorra a variação de certos índices, independente de averiguação efetiva do desequilíbrio. Aprofundando os conceitos, o reajuste é consequência de uma espécie de presunção absoluta de desequilíbrio. Já a recomposição pressupõe a apuração real dos fatos e exige a comprovação de todos os detalhes relacionados com a contratação e os fatos supervenientes a ela.

O que se afirma é a garantia constitucional da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. Deve reputar-se que, ocorrendo elevação de custos não retratada pelo índice de atualização ou de reajuste adotado contratualmente, o particular tem direito à recomposição de preços.”<sup>6</sup>

E o TCU sinaliza:

---

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 811.

<sup>4</sup> TCU. Acórdão 1.245/2004. Plenário.

<sup>5</sup> Utilizada no âmbito da Administração Pública Federal como espécie de reajuste para contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, de acordo com o Decreto Federal 2271/1997 e IN 02/2008, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 748.

“(...) o reajuste objetiva compensar os efeitos da desvalorização da moeda nos custos de produção ou dos insumos utilizados, reposicionando os valores reais originais pactuados. Como se relaciona a fatores previstos antecipadamente, as partes estabelecem já nos termos do contrato, o critério para promover esse reequilíbrio (...)

8. Por outro lado, a revisão destina-se a corrigir distorções geradas por ocorrências imprevisíveis ou previsíveis com consequências inestimáveis. Nasce de acordo entre as partes, iniciado a partir de solitação realizada por um dos contratantes, o qual deve demonstrar a onerosidade excessiva originada pelos acontecimentos supervenientes. Esse instrumento consta do art. 65, II, d, da Lei 8.666/1993 (...).<sup>7</sup>

O reajuste de preços, então, é a atualização do valor inicialmente avençado, em face de alterações no mercado econômico que acabam repercutindo no contrato. É a atualização do valor do contrato, um ajuste dos pagamentos pela variação dos custos de produção ou dos preços dos insumos (matéria-prima) utilizados no objeto do contrato.

A Lei nº 10.192/2001, que dispõe sobre o Plano Real, estipula que a periodicidade do reajuste será anual (vedando sua aplicação em período inferior) e contada a partir da data limite para a apresentação da proposta ou do orçamento, se esse for o caso<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> TCU. Acórdão 1246/2012. Primeira Câmara.

<sup>8</sup> “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.

§ 2º Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.

§ 3º Ressalvado o disposto no § 7º do art. 28 da Lei no 9.069, de 29 de junho de 1995, e no parágrafo seguinte, são nulos de pleno direito quaisquer expedientes que, na apuração do índice de reajuste, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste e periodicidade inferior à anual.

§ 4º Nos contratos de prazo de duração igual ou superiora três anos, cujo objeto seja a produção de bens para entrega futura ou a aquisição de bens ou direitos a eles relativos, as partes poderão pactuar a atualização das obrigações, a cada período de um ano, contado a partir da contratação, e no seu vencimento final, considerada a periodicidade de pagamento das prestações, e abatidos os pagamentos, atualizados da mesma forma, efetuados no período.

§ 5º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos contratos celebrados a partir de 28 de outubro de 1995 até 11 de outubro de 1997.

§ 6º O prazo a que alude o parágrafo anterior poderá ser prorrogado mediante ato do Poder Executivo.

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei n 8.666/93, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.”

Nesses moldes é que a Administração deve disciplinar o reajuste em instrumento convocatório e contrato, conforme impõe a Lei nº 8.666/93:

“Art. 40. O **edital** conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e **indicará, obrigatoriamente**, o seguinte:

(...)

**XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;**

(...)

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

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

(...).” (grifou-se)

Com efeito, verifica-se que o reajuste proporciona a atualização dos valores contratados, após o interregno mínimo de um ano, contado da data da apresentação da proposta ou do orçamento a que esta se referir. Para tanto, o edital da licitação e o contrato respectivo deverão contemplar, em consonância com as normas aplicáveis, de forma específica e objetiva, o índice ou o critério a ser aplicado, a periodicidade (que hoje é anual), bem como a data base a ser adotada (data da apresentação das propostas ou a data do orçamento a que ela se referir).

Sobre a matéria, destacam-se uma vez mais os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

“A Lei 8.666/1993 tornava obrigatório o reajuste de preços, quando presentes seus pressupostos (arts. 5º e 55, III). O edital tinha de prever as condições para o reajuste dos preços, consistente na previsão antecipada da ocorrência da inflação e na adoção de uma solução para neutralizar seus efeitos. É a determinação de que os preços ofertados pelos interessados serão reajustados de modo automático, independentemente, inclusive, de pleito do interessado. Será utilizado um critério, escolhido de antemão pela Administração e inserto no edital. O critério de reajuste tornará por base índices simples ou compostos, escolhidos dentre os diversos índices disponíveis ao público (calculados por instituições governamentais ou não).

Os pressupostos do reajuste são dois, a saber:

- Previsível ocorrência de inflação durante o período que medeia entre a formulação da proposta e o pagamento;
- Imprevisibilidade dos índices inflacionários no período.

(...)

**Justamente por isso, a inclusão de cláusula de reajuste não é uma mera faculdade da Administração. Estando presentes os pressupostos (basicamente, o decurso de prazo superior a doze meses entre a data de apresentação das propostas e a data de liquidação das obrigações), será obrigatória a existência de cláusula de reajuste.** Assim se passa para assegurar a possibilidade de comparação entre as propostas elaboradas e a sua seriedade.

O reajuste de preços se configura, então, como uma solução destinada a assegurar não apenas os interesses dos licitantes, mas, também, da própria Administração. **A ausência de reajuste acarretaria ou propostas destituídas de consistência ou a inclusão de custos financeiros nas propostas - o que produziria ou a seleção de proposta inexequível ou a distorção da competição**".<sup>9</sup> (grifou-se)

E no mesmo sentido, são as decisões do TCU:

"RELATÓRIO DE AUDITORIA. MUNICÍPIO DE LAGUNA. AUSÊNCIA DE CRITÉRIO DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS. FALTA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS E NÃO UTILIZADOS NO MERCADO FINANCEIRO. DETERMINAÇÕES.

1. É obrigatória a aplicação no mercado financeiro dos recursos transferidos enquanto não empregados na sua finalidade.
2. O critério de reajuste de preços deve estar previsto no edital de licitação e no contrato."<sup>10</sup>

**"Faça constar dos editais de licitações e respectivos contratos, especialmente nos casos de serviços continuados, cláusulas que estabeleçam os critérios, database e periodicidade do reajustamento de preços, indicando expressamente no referido instrumento o índice de reajuste contratual a ser adotado, nos termos dos incisos XI do art. 40 e III do art. 55 da Lei n.º 8.666/1993."**<sup>11</sup> (grifou-se)

**"Indique expressamente nos editais e/ou nas planilhas de quantitativos e preços unitários integrantes de editais de licitação os índices 'específicos' de reajuste que serão aplicados nas datas-base, evitando a manutenção de expressões genéricas e imprecisas para o critério de atualização de preços,**

---

<sup>9</sup> FILHO, Marçal Justen. *Comentários...*, p. 747/751.

<sup>10</sup> TCU. Acórdão 3024/2013. Segunda Câmara.

<sup>11</sup> TCU. Acórdão nº 3.040/2008 – Primeira Câmara.



atendendo adequadamente às disposições do inciso XI do artigo 40 da Lei 8.666/1993.”<sup>12</sup> (grifou-se)

**“Passe a incluir, nos editais de licitação e nos respectivos contratos, quando couber, os critérios de reajuste de preços, que deverão refletir a variação efetiva dos custos dos serviços e insumos; nos termos dos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, c/c art. 5º do Decreto 2.271/1997.”**<sup>13</sup> (grifou-se)

Aliás, em recente decisão, a Corte Federal de Contas reafirmou a necessidade de haver previsão em edital e contrato do critério de reajuste, visto que tal providência não consiste em ato discricionário a cargo do gestor público, mas sim verdadeira imposição legal:

**“2. O estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93, ainda que a vigência prevista para o contrato não supere doze meses.**

Ainda na Auditoria para verificar a construção da cadeia pública masculina de São Luís Gonzaga/MA, constatou-se que o edital da concorrência não indicara o critério de reajuste de preços a ser utilizado durante a execução dos serviços, estipulada em doze meses. Para a unidade instrutiva, esse fora um dos motivos da anulação do certame, em face da impossibilidade da convocação da segunda colocada, tendo em vista a falta de definição dos critérios para realinhamento dos preços após a rescisão do contrato. Em resposta às audiências, alegaram os responsáveis que “a ausência de cláusula de reajuste de preço no edital se dera pelo fato de que o contrato teria prazo de vigência de doze meses, sendo que a legislação somente determina a estipulação de correção monetária em contratos com prazo igual ou superior a um ano”. Acrescentaram que a Lei 10.192/2001 não obrigou a Administração a prever cláusula de reajuste em seus contratos administrativos, mas proibiu o reajuste para períodos inferiores a um ano. Analisando o ponto, asseverou a relatora que “o estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93 – acórdão 2.804/2010 – Plenário”. Em tais circunstâncias, prosseguiu “é adequada a proposta da unidade técnica de não acatar as justificativas dos gestores e aplicar-lhes multas”. Diante dessa e de outras falhas, acompanhou o Plenário o voto da relatora no sentido de aplicar multa aos responsáveis e dar ciência à Seap/MA acerca da “ausência de critérios de reajustamento de

<sup>12</sup> TCU. Acórdão nº 3.046/2009 – Plenário.

<sup>13</sup> TCU. Acórdão nº 2.655/2009 – Plenário.

preços no contrato firmado”. Acórdão 2205/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministra Ana Arraes.”<sup>14</sup>

A cláusula de reajuste contratual deve ser definida na fase que precede a contratação, devendo ser analisada sob o aspecto mercadológico e considerando também a natureza do contrato e a forma de remuneração pelos serviços prestados, de modo a não gerar futuras deturpações no preço contratado.

Deve a Administração ter cautela ao definir essa cláusula pois uma vez estipulada em contrato deve ser concedido o reajuste em cumprimento às disposições contratuais.

Sobre o índice a ser utilizado, assevera-se que cada objeto deve ser adequado à realidade específica do mercado em que se encontra inserido, inexistindo um único índice oficial para toda e qualquer situação. Nesse aspecto, cabe à Administração verificar qual o melhor índice a retratar a variação dos custos ocorridos no período respectivo, ante as práticas de mercado, sinalizando-o adequadamente no contrato.

Em outras palavras, deve a Administração estudar as práticas do mercado em que se encontra inserido o objeto da contratação e, em face da natureza do contrato e da forma de remuneração a ser adotada para os serviços prestados, optar por um índice que se mostre o mais adequado para o caso concreto.

Por oportuno, seguem outras manifestações do Tribunal de Contas da União sobre o tema:

**“9.1.1. promova estudos com vistas à definição de critério de reajuste que contemple índices e ponderações distintos para cada um dos itens a serem reajustados (equipamentos, serviços, etc.) e que seja apto a retratar a variação efetiva do custo de produção,** adequando a fórmula aplicada e fazendo-se as compensações nos reajustamentos futuros, se constatado desequilíbrio econômico-financeiro no contrato 4500011640, nos termos do art. 40, XI, da Lei 8.666/93;”<sup>15</sup> (grifou-se)

**“29. Logo, o adequado reajuste é aquele capaz de refletir com a maior precisão possível a variação dos preços setoriais,** de forma a representar os efetivos custos de produção. Nesse contexto, não há dúvidas de que são os índices setoriais específicos que bem cumprem esse objetivo.

(...)

31. Se os índices setoriais específicos tivessem sido definidos no Contrato n. 14/1993, ainda que fossem vários, tal como os indicados pela unidade técnica ou aqueles relacionados pela unidade especializada ou, ainda, outros combinados de forma diferente, de modo a constituir uma cesta de índice para o reajuste, não haveria, por conta dessa multiplicidade, impropriedade

<sup>14</sup> TCU. Informativo de Licitações e Contratos nº 301/2016.

<sup>15</sup> TCU. Acórdão nº 36/2008. Plenário.

alguma, desde que demonstrada a adequação técnica às especificidades das obras de Salangô.”<sup>16</sup> (grifou-se)

E existindo previsão contratual e decorrido o lapso temporal exigido pela lei, o reajuste deve ser concedido, a rigor, de forma automática, sem a necessidade de requerimento do particular ou da emissão de termo aditivo, sendo o mesmo aplicado por apostilamento<sup>17</sup>, nos moldes do que prevê o § 8º do art. 65 da Lei 8.666/93<sup>18</sup>, por tratar-se de mera aplicação de cláusula contratual.

Por outro lado, se o ato convocatório da licitação e o contrato não disciplinarem essa questão, o reajuste não poderá ocorrer, pois, como visto, trata-se de cláusula necessária dos contratos administrativos.<sup>19-20</sup>

---

<sup>16</sup> TCU. Acórdão 2474/2012. Plenário.

<sup>17</sup> “Apostila é a anotação ou registro administrativo de modificações contratuais que não alteram a essência da avença ou que não modifiquem as bases contratuais”. BRASIL. TCU. *Licitações e contratos...*, p. 655.

<sup>18</sup> “Art. 65 (...) § 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.”

<sup>19</sup> Contudo, ainda que ausente a previsão de reajuste no edital e no contrato, o particular tem direito à justa adequação entre os encargos suportados e a remuneração percebida pelo serviço prestado, a fim de evitar prejuízos e manter o custo efetivo de sua proposta, à luz do que dispõe o art. 37, XXI, da Constituição Federal, preambularmente citado. E para tanto, poderá ser concedido ao particular a revisão de valores, nos termos da alínea “d” do inciso II do art. 65 da Lei Federal de Licitações.

<sup>20</sup> “Não é a concordância das partes que legitima as majorações de preço, mas sim, o contrato que há de autorizá-las, quando prevista no edital, na conformidade da legislação, competente. (...). Desta forma, sendo o edital a lei interna do contrato, não há como se admitir cláusula contratual por ele não prevista”. STJ. AgRg no REsp nº 877.150/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 03.04.2008.