

PROCOLO Nº: 699530/20  
ORIGEM: MUNICIPIO DE MARINGA  
INTERESSADO: MUNICIPIO DE MARINGA, ULISSES DE JESUS MAIA  
KOTSIFAS  
ASSUNTO: CONSULTA  
PARECER: 229/21

*Consulta. Questões relativas ao reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de obras públicas. Respostas sugeridas.*

Trata-se de **Consulta** formulada pelo **Prefeito do Município de Maringá** em que propõe os seguintes questionamentos:

- 1. Qual o percentual de aumento/montante de impacto ensejará o direito ao reequilíbrio? Basta o aumento acima de qual percentual da inflação, a qual já é corrigida pelo reajuste?*
- 2. Quais os documentos devem ser apresentados pelos contratados, a fim de demonstrar o desequilíbrio contratual?*
- 3. Em que momento ou como devem ser reequilibrados os contratos, por período de cada medição, realizando buscas e atualização de preços dos insumos utilizados no período pelo sistema de cotação de mercado? Ou reequilibra-se o contrato em todo o seu residual?*
- 4. Considerando que o aumento não foi pontual, pois diversos itens do contrato possivelmente tiveram os preços elevados, é possível proceder a análise apenas dos itens solicitados? Ou é necessário rever todos os itens do contrato?*
- 5. Qual o sistema de preços possível de ser utilizado para constatação dos valores dos insumos passíveis de reequilíbrio? Há possibilidade de se aplicar diretamente os percentuais disponibilizados pelo INCC (Índice Nacional de Custo de Construção), quando confirmado que aquela classe de insumo realmente sofreu alta extraordinária? Ou é necessário a determinação unitária do valor de cada insumo através de cotação de mercado?*
- 6. Qual data base deve ser considerada como ponto de partida para análise do reequilíbrio? A data da proposta ou a data base do orçamento de referência da licitação?*

7. O BDI e o desconto aplicado na proposta deverá ser mantidos e reaplicados após a correção dos valores pelo reequilíbrio?

8. Diante do cenário vivido e exposto acima e sabendo que há uma grande demanda de obras em fase de licitação, das quais muitas tem data-base do orçamento de referência com meses de defasagem, qual o procedimento a ser adotado numa possível solicitação de reequilíbrio imediato, quando da formalização do contrato?

9. Tendo em vista que o SINAPI não traz a realidade de preços dos insumos da construção civil, qual o sistema de preços é possível de ser utilizado para a garantia do reequilíbrio dos contratos públicos quanto aos insumos da construção civil? Há possibilidade de se aplicar os preços de mercado, como?

A unidade de **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca**, por meio da **Informação nº 31/21** (peça nº 23), em consulta às suas bases de dados listou quatro decisões que tenha alguma relação com o objeto da Consulta.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM)**, na **Instrução nº 3559/21** (peça nº 27), sugeriu as seguintes respostas:

1. Considerando que o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos não se equipara ou se confunde com reajuste inflacionário, o contratado que pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro deve comprovar tal necessidade, conforme critérios e requisitos definidos no plano de fiscalização contratual da entidade ou nas normas respectivas;

2. Os documentos a serem apresentados pela entidade a fim de comprovar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro devem ser aqueles determinados em plano de fiscalização contratual da entidade, divulgado quando da licitação, em suas normas prévias, e na falta de qualquer normativo anterior a respeito, em documentos comprobatórios suficientes para o demonstrar, como, por exemplo, o sugerido pelo procurador à peça 13;

3. Considerando que o reequilíbrio econômico-financeiro não é mero reajuste inflacionário, deve ser consentido diante da comprovação da alteração dos insumos componentes da planilha de custos, ocasião em que se poderá avaliar o respectivo impacto contratual, aferindo-se o quantum a ser reequilibrado;

4. Considerando que o reequilíbrio econômico-financeiro deve ser solicitado pelo contratado, os itens a serem revistos devem ser aqueles solicitados pelo mesmo. Nada impede que a própria Administração Pública, reveja os demais itens que compõem a planilha de custos, a fim de averiguar eventual diminuição de custos;

5. Considerando que o reequilíbrio econômico-financeiro deve ser requerido pelo contratado, comprovando a alteração de custos conforme planilha de custos de cada contrato, não é possível autorizar aumento do valor do contrato por índices setoriais (como o da construção civil) aferidos mediante análise de variação de preços de insumos que, eventualmente, não fazem parte da planilha de custos contratual, sem a análise dos insumos cuja alteração foram base para a solicitação do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em execução. É preciso ter em mente que o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro tem lugar na execução contratual, diante de situações extraordinárias que afetam os custos dos insumos específicos do contrato, avaliados quando da proposta, dificultando ou impedindo a execução do contrato. A aplicação pura e simples de índices setoriais de variação de preços, portanto, não reflete, automaticamente, tais situações no caso concreto;

6. Somente situações extraordinárias supervenientes à proposta, devidamente especificadas e comprovadas, podem ensejar a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro;

7. Considerando que o BDI é composto por diversos itens e que o reequilíbrio econômico-financeiro não é instituto de reajuste geral de preços, seus reflexos devem ocorrer tanto na planilha de custos quanto no BDI, conforme a respectiva técnica de sua elaboração;

8. Considerando que o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro se destina a assegurar a execução dos contratos administrativos diante de situações imprevisíveis e extraordinárias, apenas as situações desse jaez que ocorrerem após a apresentação das propostas poderão ser alvo da solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro, devidamente comprovadas pelos solicitantes;

9. Considerando que a comprovação da necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro cabe ao contratado, o fiscal do contrato deve aferir a pertinência de tal reequilíbrio comparando a proposta com as notas-fiscais ou outros elementos probatórios exigidos pelas normas de fiscalização de contratos administrativos da entidade.

### **É, em síntese, o relatório.**

A presente Consulta foi formulada por Prefeito Municipal, sendo um dos legitimados a propor o expediente. O objeto do questionamento refere-se à aplicação em tese do artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (artigo 125 da Lei nº 14.133/2021), os quais foram formulados de forma objetiva, não vislumbrando que eventual resposta enseja julgamento antecipado de caso concreto. Assim, preenchidos os requisitos do artigo 311 e 312 do Regimento Interno desta Corte, o procedimento deve ser conhecido.

Quanto ao mérito, depreende-se da narrativa encetada na petição inicial de que o município de Maringá busca com as respostas às questões formuladas critérios que possam subsidiar na análise sumária dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de serviços e obras de engenharia.

Para tanto, indica-se a leitura do Acórdão 200/2005<sup>1</sup> – Tribunal Pleno, desta Corte de Contas, em que cita alguns pressupostos firmados pela doutrina pelo qual os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro devem se enquadrar para que sejam deferidos:

(...)

*3. Ao transcrito, cabe acrescentar o entendimento da doutrina acerca dos pressupostos que, verificados, seriam passíveis de invocação por parte da administração para negar ao particular a revisão de termos de instrumentos firmados. Seriam eles:*

- a) inexistência de elevação de encargos;*
- b) alusão a circunstâncias ou eventos anteriores à assinatura do instrumento;*
- c) ausência de nexo causal entre eventos posteriores ao ajuste e a majoração proposta pelo particular; e*
- d) descon sideração, por parte do contratado, das alterações previsíveis nas circunstâncias da prestação das obrigações ajustadas.*

*4. Ainda assim, a mesma doutrina ressalta a inexistência de discricionariedade por parte da administração pública frente à provocação do contratado e à comprovação, por parte deste, das referidas hipóteses do art. 65. Estando estas devidamente caracterizadas, bem como detalhado e quantificado o impacto do fato superveniente, é direito do contratado e dever da contratante a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado.*

Acrescente-se, do ponto de vista mais atual, a necessária análise da matriz de alocação de riscos – caso fora elaborada –, devendo o reequilíbrio ser indeferido quando o risco tenha sido alocado ao contratado. Acrescente-se que o artigo 103<sup>2</sup> da Lei nº 14.133/2021 expressamente determina que a matriz de risco servirá de paradigma na definição do equilíbrio financeiro do contrato (§ 4º).

<sup>1</sup> <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/8/pdf/00320021.pdf>

<sup>2</sup> Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

§ 1º A alocação de riscos de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

§ 2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.

Passando propriamente a análise da consulta, a primeira questão aborda se há um percentual de impacto que possibilitará o reequilíbrio econômico-financeiro de um contrato, ou se basta o aumento acima de um percentual da inflação.

Extrai-se da primeira questão que o consultante queira saber qual seria a dimensão do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro em relação ao valor total do objeto contratual a partir do qual deveria ser analisado tal pedido.

Não há qualquer norma que estabeleça um percentual de impacto que enseje o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro. Tanto a Lei nº 8.666/93 quanto a Lei nº 14.133/2021, o impacto está atrelado a inviabilidade da execução do contrato, ou seja, a fatos que retardariam ou impediriam a execução da avença. Esta é a interpretação que se extrai dos dispositivos das respectivas leis:

### **Lei nº 8.666/93**

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

*(...)*

*II - por acordo das partes:*

*(...)*

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

### **Lei nº 14.133/2021**

*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*

---

§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:

I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do [inciso I do caput do art. 124 desta Lei](#);

II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato.

§ 6º Na alocação de que trata o **caput** deste artigo, poderão ser adotados métodos e padrões usualmente utilizados por entidades públicas e privadas, e os ministérios e secretarias supervisores dos órgãos e das entidades da Administração Pública poderão definir os parâmetros e o detalhamento dos procedimentos necessários a sua identificação, alocação e quantificação financeira.

*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.*

Nesse sentido, não se denota um parâmetro mensurável objetivamente que atestaria a inviabilidade de prosseguir com o ajuste, de modo que autorizaria a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro.

Também não se vê legítimo que possa este parâmetro ser fixado em instrumentos normativos locais (lei municipal, decretos, resoluções etc.) dado a característica de unilateralidade destes instrumentos, o consenso entre as partes que rege o reequilíbrio contratual e a sua proteção constitucional (artigo 37, inciso XXI, da CF).

A segunda questão refere-se aos documentos que devem instruir os pedidos de equilíbrio econômico-financeiro.

Segundo o que consta dos dispositivos que tratam do equilíbrio econômico-financeiro, deverá o contratado demonstrar cabalmente a ocorrência de força maior, caso fortuito, fato do príncipe, fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, além daqueles necessários a demonstração do interesse processual, como aqueles já indicados no Acórdão nº 200/2005 – Tribunal Pleno.

Já em relação a comprovação do rompimento da equação econômico-financeira, não é possível elencar taxativamente os documentos probatórios do desequilíbrio tendo em vista a variedade de objetos contratuais firmados pela Administração Pública e seus diferentes graus de complexidade. Entretanto, a Administração Pública deve atentar pela admissão de provas idôneas, lícitas e pertinentes, de modo que não sejam admitidos documentos criados ou forjados especificamente para atestar o desequilíbrio econômico-financeiro.

No tocante ao *quantum debeat*, estes podem ser demonstrados por meio de documentos públicos e fiscais, planilhas de sistemas de preços, pesquisas de mercado, consultas a sistemas governamentais etc., devendo ainda o órgão contratante revisá-los, atestar a sua veracidade, firmeza e idoneidade, de modo que os recursos a serem despendidos para suprir o reequilíbrio sejam devidamente justificados tecnicamente.

A terceira questão suscita a dúvida quanto ao momento que deve os contratos serem reequilibrados.

O direito ao equilíbrio econômico-financeiro se inaugura a partir da oferta da proposta. A partir deste ponto, a ocorrência superveniente de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis autorizam a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro, sendo que o momento oportuno constitui-se em direito potestativo do contratado quando o reequilíbrio tende a aumentar o valor contratual, ou um dever da Administração Pública quando este valor tende a reduzir. Não há uma etapa específica para

determinar o reequilíbrio, devendo este acontecer quando ocorrer os fatos supervenientes supramencionados, estando condicionada a provocação do interessado.

A concessão de reequilíbrio contratual deve decorrer de análise minuciosa e específica em relação aos itens ou atividades contratadas que sofreram a desestabilização ocasionada pelos fatos que a lei autoriza, devendo o contratado indicar expressamente tais itens ou atividades, ainda que englobe a totalidade remanescente do contrato.

Em uma situação hipotética, apenas para ilustrar o raciocínio, em uma obra qualquer, havendo aumento do custo do cimento, este poderá ser reequilibrado em todos os itens da planilha que de algum modo seja diretamente atingido pelo aumento do cimento. Não caberá, por exemplo, haver reequilíbrio de itens como o relacionado ao madeiramento da obra, os sistemas elétricos e hidráulicos etc. que não guardam conexão com os fatos supostamente imprevisíveis.

A quarta questão indaga se o reequilíbrio deve abranger diversos itens de um contrato ou apenas aqueles pelos quais o contratado solicitou.

Considerando que os valores contratuais encontram-se na parte dispositiva do contrato, ou seja, podem ser alterados por acordo entre as partes, o reequilíbrio econômico-financeiro, quando visa aumentar o valor contratual, deve ser provocado pelo interessado e estará adstrito aos termos do pedido, não podendo a Administração Pública agir de ofício ou além daquilo que foi solicitado, sob pena de violar os princípios da eficiência (fazer certo com menos tempo e recursos), da eficácia (fazer a coisa dar certo), do interesse público (não é do interesse público dispendir um valor maior quando pode ser executado pelo menor valor) e da economicidade.

Por outro lado, se o reequilíbrio contratual visa reduzir o valor do contrato, cabe a Administração Pública agir de ofício convocando o contratado para um acordo visando a redução de custos após a ocorrência de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis.

O consultante indaga na quinta questão em relação a qual sistema de preços deve ser utilizado para constatar exequibilidade dos valores dos insumos, ou se há a possibilidade de aplicar os percentuais de aumento do INCC (Índice Nacional de Custo de Construção).

Os sistemas de preços de insumos podem ser utilizados como subsídio a análise dos preços que o interessado deseja reequilibrar, dado que estes sistemas são utilizados pela própria Administração Pública como fonte de elaboração das planilhas orçamentárias que integram os editais de licitação.

Entretanto, não se pode admitir como o único meio de demonstrar a variação dos custos do contratado, até porque é natural que o executor de um contrato invoque melhores condições da sua execução, sobretudo em relação aos preços praticados. Daí então que a Administração Pública deve ampliar as pesquisas de preços visando chegar a um valor coerente com os valores praticados no mercado.

A aplicação de percentuais relativos aos índices de preços pode caracterizar reajuste contratual e não reequilíbrio econômico-financeiro. Como afirmado, o reequilíbrio visa proteger as condições contratuais em relação as imprevisibilidades e incertezas supervenientes, o que destoa da finalidade dos percentuais de índices de preços que visa alterar os preços em razão de fatos que de alguma forma impactam ou modificam as relações de mercado ou da oferta e procura.

Frise-se que o reequilíbrio econômico-financeiro se reveste de especificidades, características e condições de oferta do contratado por ocasião da apresentação da proposta comercial, enquanto o índice de preços é de caráter geral e reflete as relações de mercado como um todo.

Além disso, a diversidade de remuneração incluída em uma proposta comercial não se coaduna com a uniformidade de aplicação dos índices de preços.

Nesse sentido, a utilização de sistemas de preços é possível apenas para subsidiar e instruir a decisão de promover o reequilíbrio contratual; e os índices de preços não podem ser utilizados por caracterizar reajuste contratual, cujos elementos e características são distintos do reequilíbrio econômico-financeiro.

Em se tratando o reequilíbrio contratual como a equalização das relações inicialmente fixadas no contrato, a sua incidência deve recair em cada item ou atividade constante da proposta comercial, dado que a imprevisibilidade que autoriza o reequilíbrio deve ser avaliada de forma minuciosa, de modo a evidenciar o real impacto na relação contratual.

Considere que cada contratado tem as suas particularidades na execução de um objeto, ou seja, a expertise de um contratado em determinada etapa de um objeto pode proporcionar uma remuneração maior em relação a outra etapa a qual não possuiria o *know-how* necessário, demandando custos maiores de modo que o contratado decida reduzir sua margem de remuneração para então ofertar uma proposta competitiva.

Ilustrativamente, em uma obra cujas características prepondera a construção de estruturas metálicas, certamente as empresas dedicadas a este segmento terá uma remuneração maior em relação a uma construtora que se dedica a diversos outros segmentos. Daí então a necessidade de avaliar cada item ou atividade pelo qual se quer incidir o reequilíbrio contratual, dada as particularidades na elaboração da proposta comercial.

O sexto questionamento refere-se a data-base para análise do reequilíbrio contratual.

Data-base é um termo muito utilizado no direito trabalhista para determinar uma data que periodicamente será utilizada para iniciar ou rever direitos dos empregados acordados com os empregadores, tais como o reajuste de salários dentre outros direitos.

Não se denota apropriado que este mesmo termo seja aplicado em casos de reequilíbrio contratual cujas principais características são a superveniência,

a imprevisibilidade, a incerteza e a inviabilidade contratual, o que é incompatível com a natureza periódica da data-base.

Se o consulente queira saber qual o momento que se define o equilíbrio econômico-financeiro, ou seja, a partir de qual instante o direito protege a equação econômico-financeira, temos que a doutrina define como a apresentação da proposta comercial (Justen Filho, 2021).

Considerando que a proposta é documento que determina a oferta do contratado, pelos quais a elaborou levando em conta as suas particularidades comerciais, a sua remuneração, ou seja, as características do seu negócio para com o objeto da licitação, e sendo o reequilíbrio contratual uma forma de garantir a estabilidade da relação contratual fixado no início do contrato, a data da entrega da proposta é o termo inicial da proteção ao contrato contra as impreviões e incertezas que lhe possam acometer.

A sétima questão suscita dúvidas em relação a aplicação do BDI e do desconto linear, dever-se-á incidir após a correção dos valores pelo reequilíbrio.

Considerando que a variação decorrente de reequilíbrio contratual se refere a uma base monetária, ou seja, são os preços que são corrigidos, não é possível que o reequilíbrio recaia sobre os percentuais do BDI e do desconto linear, expressos por números racionais com base 100. Isto decorre do curso forçado da moeda, que nas licitações públicas sempre serão expressadas pelo seu valor, nos termos do artigo 5º<sup>3</sup>, *caput*, da Lei nº 8.666/93 e artigo 12, inciso II<sup>4</sup>, da Lei nº 14.133/2021.

Tanto o BDI quanto o desconto linear, quando fixados em grandeza percentual, são uma constante em relação aos valores que serão corrigidos pelo reequilíbrio, de modo que sua incidência se antes ou depois da variação monetária não modificam o seu resultado.

A oitava questão traz a situação na qual os orçamentos de referência estariam defasados, indagando qual seria o procedimento a ser adotado quando haja solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro.

Neste caso, não se observa, em tese, a presença das premissas fáticas de ocorrência de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, não se tratando nem mesmo de fato superveniente ao contrato, descabendo a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro.

---

<sup>3</sup> Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

<sup>4</sup> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no [art. 52 desta Lei](#);

Os procedimentos licitatórios devem ser inaugurados com planilhas orçamentárias contendo valores de mercado. O artigo 8<sup>o</sup> da Lei nº 8.666/93 expressamente determina que as obras e serviços devem ser programadas levando em conta seus custos atuais e final. O artigo 23 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 também traz determinação de que os preços sejam compatíveis com aqueles praticados no mercado.

Tais dispositivos impedem que licitações sejam publicadas com orçamentos defasados.

Por fim, a nona e última questão indaga qual sistema de preços poderia ser utilizado para o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e se há possibilidade de aplicar preços de mercado.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 23, § 2<sup>o</sup>, sugere alguns parâmetros que poderão ser adotados pelo município, incluindo entre eles o SINAPI, quando da elaboração do orçamento estimado. Ainda assim, conforme dispõe o § 3<sup>o</sup>, nada impede que o município adote um outro sistema de preços adequado a sua realidade. Não se vê óbice que estes parâmetros também possam ser utilizados no âmbito do reequilíbrio contratual de modo a instruir e subsidiar a decisão de sua concessão. Reproduz-se assim os referidos dispositivos:

*Art. 23 .....*

*(...)*

*§ 2<sup>o</sup> No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:*

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;*

*II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;*

*III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

*IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

*§ 3<sup>o</sup> Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor*

<sup>5</sup> Art. 8<sup>o</sup> A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

*previamente estimado da contratação, a que se refere o **caput** deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.*

O conteúdo dos dispositivos supracitados incorpora uma prática já utilizada por órgãos federais, de modo que não se vê impedimento para que sejam adotadas em licitações regidas pela Lei nº 8.666/93.

A pesquisa de preços de mercado também é uma prática razoável para fins de subsidiar e instruir os procedimentos de concessão de reequilíbrio contratual, advertindo que estas pesquisas devem ser atuais e devidamente identificadas a sua fonte.

Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas** opina pelo conhecimento da presente Consulta e, no **mérito**, sugere como respostas às questões da consulente o seguinte:

**1. Qual o percentual de aumento/montante de impacto ensejará o direito ao reequilíbrio? Basta o aumento acima de qual percentual da inflação, a qual já é corrigida pelo reajuste?**

*R.: não há, na doutrina e jurisprudência, um parâmetro de impacto ao contrato que ensejará o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro.*

**2. Quais os documentos devem ser apresentados pelos contratados, a fim de demonstrar o desequilíbrio contratual?**

*R.: Não é possível indicar um rol de documentos aptos a demonstrar o desequilíbrio econômico-financeiro tendo em vista a variedade de objetos e a amplitude do grau de complexidade de cada objeto contratado pela Administração Pública.*

**3. Em que momento ou como devem ser reequilibrados os contratos, por período de cada medição, realizando buscas e atualização de preços dos insumos utilizados no período pelo sistema de cotação de mercado? Ou reequilibra-se o contrato em todo o seu residual?**

*R.: não há uma oportunidade específica para o reequilíbrio econômico financeiro do contrato administrativo. O contratado deve provocar a Administração Pública requerendo o reequilíbrio devidamente justificado, instruído e alinhado aos pressupostos da ocorrência de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis.*

*O reequilíbrio não pode ser automático e abrange os itens ou atividades que sofreram as variações de custo decorrentes dos fatos tratados como pressupostos para sua concessão, ainda que englobe a totalidade do contrato.*

**4. Considerando que o aumento não foi pontual, pois diversos itens do contrato possivelmente tiveram os preços elevados, é possível proceder a análise apenas dos itens solicitados? Ou é necessário rever todos os itens do contrato?**

*R.: A concessão de reequilíbrio econômico-financeiro deve estar adstrita ao pedido do contratado, não podendo a Administração Pública agir de ofício e rever todos os itens do contrato, sob pena de violação dos princípios da eficiência (fazer certo com menos tempo e recursos), da eficácia (fazer a coisa dar certo), do interesse público (não é do interesse público dispendir um valor maior quando pode ser executado pelo menor valor) e da economicidade.*

**5. Qual o sistema de preços possível de ser utilizado para constatação dos valores dos insumos passíveis de reequilíbrio? Há possibilidade de se aplicar diretamente os percentuais disponibilizados pelo INCC (Índice Nacional de Custo de Construção), quando confirmado que aquela classe de insumo realmente sofreu alta extraordinária? Ou é necessário a determinação unitária do valor de cada insumo através de cotação de mercado?**

*R.: para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, os sistemas de preços de insumos apenas podem ser utilizados como subsídio à decisão de concessão do reequilíbrio.*

*Não é possível a adoção de índices de preços para a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro tendo em vista a sua caracterização como reajuste. Os índices são de caráter geral para o determinado segmento e leva em conta relações de mercado e de oferta e procura, não se confundindo com a finalidade do reequilíbrio contratual que é a equalização da remuneração do contratado diante da ocorrência de imprevistos e incertezas.*

*A incidência do reequilíbrio contratual deve recair a cada item ou atividade prevista na proposta comercial tendo em vista que os preços ali ofertados levaram em consideração as especificidades, características e condições do contratado.*

**6. Qual data base deve ser considerada como ponto de partida para análise do reequilíbrio? A data da proposta ou a data base do orçamento de referência da licitação?**

*R.: o termo inicial para a análise do reequilíbrio contratual é a data de entrega da proposta comercial ao órgão licitante, momento pelo qual a Administração Pública aceita as suas condições e as relações se estabilizam.*

**7. O BDI e o desconto aplicado na proposta deverá ser mantido e reaplicado após a correção dos valores pelo reequilíbrio?**

*R.: sim, o BDI e o desconto são grandezas percentuais constantes, devendo ser mantidos quando houver a correção de valores por reequilíbrio econômico-financeiro.*

*Quanto a sua aplicação, por se tratar de uma constante, a incidência antes ou depois da correção não modifica o seu resultado.*

**8. Diante do cenário vivido e exposto acima e sabendo que há uma grande demanda de obras em fase de licitação, das quais muitas tem data-base do orçamento de referência com meses de defasagem, qual o procedimento a ser adotado numa possível solicitação de reequilíbrio imediato, quando da formalização do contrato?**

*R.: Não se denota, em tese, as premissas fáticas de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, autorizativas da concessão de reequilíbrio econômico-financeiro, devendo a Administração Pública publicar licitações cujos orçamentos referenciais contemple valores atualizados e de mercado.*

**9. Tendo em vista que o SINAPI não traz a realidade de preços dos insumos da construção civil, qual o sistema de preços é possível de ser utilizado para a garantia do reequilíbrio dos contratos públicos quanto aos insumos da construção civil? Há possibilidade de se aplicar os preços de mercado, como?**

*R.: para subsidiar e instruir o procedimento de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro, é o órgão contratante se valha do disposto no § 2º do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, ainda que a licitação seja regida pela Lei nº 8.666/93, além de outros sistemas de preços, conforme estabelece o § 3º do mesmo dispositivo, bem como proceder a pesquisa de preços de mercado.*

Curitiba, 14 de outubro de 2021.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas