



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**



**Reequilíbrio  
Econômico-Financeiro  
decorrente da Pandemia  
da Covid-19 em Contratos  
de Obras ou Serviços  
de Engenharia**



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



# CORPO DELIBERATIVO

---

## Presidente

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

## Vice-Presidente

Domingos Augusto Taufner

## Corregedor

Rodrigo Coelho do Carmo

## Ouvidor

Sebastião Carlos Ranna de Macedo

## Conselheiros

Sérgio Manoel Nader Borges

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

## Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas

João Luiz Cotta Lovatti

Marco Antônio da Silva

## Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

### Procurador Geral

Luís Henrique Anastácio da Silva

### Procuradores de Contas

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Luciano Vieira

## Secretário Geral de Controle Externo

Donato Volkers Moutinho

## Secretaria Geral Administrativa e Financeira

Arinéia Oliveira de Aguiar

## Secretário Geral das Sessões

Odilson Souza Barbosa Junior

## Secretário Geral de Tecnologia da Informação

Klayson Sesana Bonatto



# IDENTIDADE ORGANIZACIONAL

---

## NEGÓCIO

Controle Externo

## MISSÃO

Gerar benefícios para a sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos.

## VISÃO

Ser reconhecido como instrumento de cidadania.

## VALORES

Independência

Ética

Transparência

Responsabilidade Sustentável

Equidade

Excelência de Desempenho

Profissionalismo

Valorização das Pessoas

# APRESENTAÇÃO

---

O objetivo deste guia é orientar os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado e pelos Municípios do Estado do Espírito Santo acerca de aspectos referentes ao reequilíbrio econômico em decorrência da Pandemia da Covid-19, nas contratações de obras e serviços de engenharia.

A pandemia afetou o valor dos serviços contratados pela administração pública em geral, de forma que a composição de seus preços (mão-de-obra, materiais, equipamentos, encargos e outras despesas) pode ter sofrido alterações de valor para mais ou para menos, conforme ramo de atividade e o item do serviço da planilha orçamentária.

A possibilidade de revisão contratual para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro encontra amparo no art. 37, XXI, da Constituição Federal; art. 65, II, “d”, §5º, da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993; art. 81, VI, §5º da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016 e art. 124, II, “d” e 134 da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.

Esta possibilidade é amplamente acolhida na doutrina e jurisprudência para manutenção das condições dos interesses acordados, baseando-se em fato extraordinário e imprevisível ou previsível e de efeitos incalculáveis que comprometam o equilíbrio contratual. Fundamenta-se na teoria da imprevisão e independe de previsão expressa contratual.

A presente Cartilha tem como foco os contratos regidos pela Lei 8.666/1993, considerando ser o regramento predominante no atual cenário da pandemia para as tipologias dos contratos aqui tratados.

Mesmo assim, é possível utilizá-la também no âmbito da Lei 14.133/2021, também conhecida como a Nova Lei de Licitações, que de forma geral, possui a mesma disciplina para a manutenção das condições das propostas, tal como destacado pelos art. 104, §§1º e 2º e art. 130, não deixando de se atentar a novidade trazida no §2º do art. 124 e as especificidades abordadas no art. 103, §§ 4º e 5º e art. 133, I e IV.

A pandemia como evento ensejador do reequilíbrio não significa prescindir de uma solicitação de equilíbrio financeiro do contrato, com identificação dos fatos que acarretam a necessidade de modificação do valor contratado e comprovação documental cabível, devidamente precedida de uma análise criteriosa do objeto, com a verificação do reflexo nos preços contratados de todos os serviços, de modo a demonstrar inequivocamente que as condições de mercado foram alteradas e tiveram um grande reflexo nos preços dos serviços contratados.

O alerta geral é o de se considerar que a situação de pandemia dos dias atuais não é definitiva, e não é de se esperar que, possam ser encontradas soluções definitivas neste momento para todas as condições que advém deste quadro que compromete toda uma cadeia produtiva e em especial a das contratações públicas. As condições do mercado devem ser periodicamente avaliadas e considerados seus reflexos no âmbito das contratações públicas de modo a adequá-las às realidades a cada período. Tais circunstâncias devem ser avaliadas em relação aos fatos que ensejam acréscimos e decréscimos do valor do contrato.

Vale dizer que o reequilíbrio contratual visando o equilíbrio econômico-financeiro inicial é suscetível de ocorrer durante qualquer contratação, nos termos do artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, independente se este se originou de proposta expirada ou não, desde que as partes demonstrem analítica e justificadamente a variação dos componentes de custos que o torne necessário para a justa remuneração do serviço<sup>1</sup>.



# SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ASPECTOS GERAIS .....</b>  | <b>6</b>  |
| O que caracteriza o reequilíbrio econômico do contrato? .....   | 6         |
| <b>REEQUILÍBRIO DECORRENTE DA PANDEMIA COVID-19 .....</b>   | <b>8</b>  |
| A quem cabe solicitar o reequilíbrio financeiro do contrato? .....                                      | 8         |
| Qual o período de aferição a considerar? .....  | 8         |
| Há limitação percentual para o reequilíbrio econômico-financeiro? .....                                 | 9         |
| Qual a data base do reequilíbrio econômico-financeiro? .....  | 9         |
| O que a Administração deve se atentar ao analisar um pedido de reequilíbrio econômico-financeiro? ..... | 9         |
| Adequada motivação .....  | 9         |
| Adequada motivação .....  | 9         |
| Demonstração técnica da necessidade do reequilíbrio .....   | 9         |
| Demonstração técnica do percentual do reequilíbrio .....  | 9         |
| Demonstração técnica da necessidade do reequilíbrio .....   | 10        |
| Demonstração técnica do percentual do reequilíbrio .....  | 11        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>12</b> |

## ASPECTOS GERAIS

### O que caracteriza o reequilíbrio econômico do contrato?

Inicialmente, é importante relembrar diferenças conceituais básicas entre o reequilíbrio e o reajuste, trazidas pelo Quadro 1 a seguir:

*Quadro 1 - Diferenças conceituais entre reajuste e reequilíbrio*

| Reajuste   | Reequilíbrio econômico-financeiro, recomposição ou revisão  |
|--|---|
| <p><b>Objetivo:</b> preservar o valor do contrato em razão da inflação.</p> <p><b>Características básicas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsto em edital/cláusula contratual;</li> <li>• Está vinculado à fato previsível e à necessidade de reposição inflacionária não extraordinárias;</li> <li>• Preserva o equilíbrio econômico-financeiro existente;</li> <li>• Ocorre com periodicidade mínima de 12 meses da proposta ou do orçamento da Administração.</li> </ul> <p><b>Espécies:</b> reajuste e repactuação.</p> <p><b>Reajuste:</b> designado para situações em que a correção se dá por meio de fixação de índices geral ou setorial, previamente definidos.</p> <p><b>Repactuação:</b> para serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, por meio de análise planilha de preço e novo acordo de convenção ou dissídio coletivo.</p> | <p><b>Objetivo:</b> restabelecer o equilíbrio do contrato em razão de fatos supervenientes com consequências incalculáveis.</p> <p><b>Características básicas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decorre diretamente da lei (independe de previsão contratual);</li> <li>• Refere-se aos fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, que desequilibram excessivamente a relação;</li> <li>• Restaura o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;</li> <li>• Não depende de periodicidade mínima.</li> </ul> |

FONTE: ADAPTADO DO PARECER EM CONSULTA TCEES 10/2016-PLENÁRIO E PARECER EM CONSULTA TCEES 24/2019-PLENÁRIO.

Assim, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato será concedido quando for necessário restabelecer a relação econômica que as partes pactuaram inicialmente.

Este conceito encontra respaldo em um objetivo fundamental da Constituição Federal, mais especificamente no art. 37, XXII, que visa a igualdade substancial e manutenção das condições efetivas da proposta, combatendo a ideia de se permitir que o instrumento contratual seja utilizado como meio de ganho exorbitante em prejuízo de outros. Também, encontra respaldo no Código Civil, artigos 317, 477 e 478, bem como no art. 65, II, d da Lei 8.666/1993.

Alterações econômicas imprevisíveis, tornam inviável ao particular executar o contrato nas condições originalmente previstas. Deste modo, a manutenção dos exatos termos pactuados, nesse cenário, levaria à ruína de uma parte e ao enriquecimento desproporcional da outra<sup>1</sup>.

A teoria da imprevisão, imprescindível neste tipo de realinhamento, pressupõe a conjugação dos seguintes requisitos:

- Imprevisibilidade do evento ou incalculabilidade de seus efeitos;
- Inimputabilidade do evento às partes;
- Grave modificação das condições do Contrato (impacto real do fato);
- Ausência de impedimento absoluto (nexo causal entre o fato e o adimplemento contratual, impeditivo ou retardador das obrigações);

A revisão nestes casos, pressupõe, portanto,

- a) fato superveniente ao oferecimento da proposta e assinatura do contrato ou ata de registro de preços<sup>1</sup>;

<sup>1</sup>Na revisão ou reequilíbrio dos preços registrados e dos contratos oriundos de sistemas de registro de preços observar-se-á a legislação local.

- b) fato cuja ocorrência seja imprevisível à vontade das partes;
- c) eclosão de contexto de onerosidade excessiva;
- d) fatos cujas repercussões correspondem a riscos não assumidos pela contratada<sup>III</sup>.

O direito ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, previsto no artigo 65, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, pode ser pleiteado apenas no caso de ocorrência de fato imprevisível, ou previsível com consequências incalculáveis, posterior à celebração do contrato, que altere substancialmente a sua equação econômico-financeira e para o qual a parte prejudicada não tenha dado causa<sup>IV</sup>.

Para que possa ser autorizado e concedido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato solicitado pelo contratado, a Administração tem que verificar:

- Os custos dos itens constantes da proposta contratada, em confronto com a planilha de custos que deve acompanhar a solicitação de reequilíbrio;
- A defasagem econômica dos itens da planilha de custos apresentada pelo contratado, que ocasiona o desequilíbrio do contrato;
- Ocorrência de fato imprevisível, ou previsível, porém de consequências incalculáveis, que justifique modificações do contrato para mais ou para menos<sup>V</sup>.

O pedido para o exercício desse direito deve ser instruído com informações qualitativas e quantitativas detalhadas que comprovem o desequilíbrio. Em caso de deferimento do pedido, a outra parte tem o dever de recompor as condições iniciais do contrato por meio da revisão dos preços originalmente previstos.

O artigo 65 da Lei 8.666/1993 relaciona as hipóteses em que o contrato administrativo pode ser alterado, mediante as devidas justificativas, seja unilateralmente, pela administração, ou por acordo entre as partes.

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

...

*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.*

Faz-se necessário demonstrar a ocorrência de **fato imprevisível ou previsível com consequências incalculáveis**, posterior à celebração do contrato, que **altere substancialmente a sua equação econômico-financeira** e para o qual a parte prejudicada não tenha dado causa.

É incontestável que a Pandemia da Covid-19 pode ser considerada evento extraordinário. Como forma exemplificativa, pode-se citar o Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU da Consultoria Jurídica da AGU junto ao Ministério da Infraestrutura (MINFRA), que proferiu enquadramento da pandemia de covid-19 na álea extraordinária, o que **possibilitaria o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos com base na teoria da imprevisão**.

O próprio TCEES já reconheceu, por meio do **Parecer em Consulta TC nº 012/2021** que a Pandemia da COVID-19, pode ser considerada uma **possível justa causa** para a aplicação do **princípio da imprevisibilidade**, e, subsidiariamente, quando adequado, da **teoria da onerosidade excessiva**.

De todo modo, **não é possível sustentar a aplicação automática do disposto na letra d), do art. 65, da Lei 8.666/1993**, sem considerar as consequências da pandemia para a Administração Pública, cujas receitas foram substancialmente reduzidas e cujos gastos foram igualmente aumentados, bem como particularidades que envolvem cada tipo de contratação.

O artigo 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB (Decreto Lei nº 4.657/1942) reforça

a impossibilidade de tomada de decisão administrativa com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

As **consequências da pandemia** trouxeram para cada tipo de contrato alterações nas condições que foram previstas em sua origem e, portanto, devem ser avaliadas **caso a caso**, sendo possível que para determinado contrato os preços dos insumos tenham diminuído ao mesmo tempo que os preços tenham se elevado em um outro tipo de contrato.

Assim, o **reequilíbrio** deve ser realizado de **forma individualizada**, sendo esta uma das justificativas do entendimento jurisprudencial. Assim, prevalece a necessidade de avaliação da planilha de composição de custos nos orçamentos licitatórios, analisando o item que aumentou bem como o que reduziu, mantendo-se o critério de preços utilizado para o contrato original, com base no fato gerador.

Não se pode deixar de salientar que a pandemia também trouxe consequências para a Administração Pública, cujas receitas sofreram drásticas reduções frente ao aumento significativo dos gastos, de modo que a administração ficou fragilizada com relação à sua capacidade de pagamentos. **Qualquer forma de onerosidade injustificada ou excessiva nos contratos públicos pode causar desequilíbrio das próprias contas públicas**, já que teríamos um aumento da despesa em um contexto de diminuição das receitas.

Deste modo, é necessária a **análise acerca da viabilidade do compartilhamento das responsabilidades**, de forma negociada, tal como destacado no Enunciado 19, da I Jornada de Direito Administrativo, levada a efeito pelo Centro de Estudos Judiciários, do Conselho da Justiça Federal: “As controvérsias acerca de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos integram a categoria das relativas a direitos patrimoniais disponíveis, para cuja solução se admitem meios extrajudiciais adequados de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.”

## REEQUILÍBRIO DECORRENTE DA PANDEMIA COVID-19

### A quem cabe solicitar o reequilíbrio financeiro do contrato?

A **responsabilidade acerca da solicitação de reequilíbrio financeiro do contrato é do requerente ou interessado**, sendo necessária a apresentação de fundamentação justificada:

- A parte prejudicada deve solicitar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- Nas hipóteses expressamente previstas em lei, é possível a Administração, mediante acordo com o contratado, restabelecer o equilíbrio ou reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Nos casos de aplicação de reajuste previsto no próprio contrato e de atualizações por força de reequilíbrio econômico, é necessário que seja provocado pela contratada, por escrito, encaminhando uma nova planilha de cálculo do valor pretendido, demonstrando que houve perda na sua margem de lucro<sup>VI</sup>.

Infere-se assim, que cabe a **contratada demonstrar em detalhes e devidamente motivada e justificada a necessidade do reequilíbrio<sup>VII</sup>**.

### Qual o período de aferição a considerar?

A necessidade de uma análise global do contrato não remete a uma avaliação estática, válida para todo o período contratual.

A alternativa mais adequada em momentos de incerteza perpassa pela adoção de **soluções analisadas caso a caso**, sujeitas a revisão periódica, comumente em cada medição (geralmente mensal) em decorrência de prováveis mudanças no quadro da estrutura de preços dos serviços gerado pela pandemia.

## Há limitação percentual para o reequilíbrio econômico-financeiro?

Não há limitação legal para percentual máximo relativo ao reequilíbrio contratual, não sendo aplicável o §1º do art. 65 da Lei 8.666/1993 às situações ensejadoras do reequilíbrio.

## Qual a data base do reequilíbrio econômico-financeiro?

O **reequilíbrio** deve ser concedido da **data de ocorrência do fato gerador**, haja vista os requisitos ensejadores do reequilíbrio e necessidade de comprovação<sup>VIII</sup>.

É descabida a alegação de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato quando contemporâneo a elaboração da proposta<sup>IX</sup>. Nestes casos, haverá necessidade de motivação adicional que caracterize indubitavelmente a imprevisão.

Concedido reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, inicia-se novo prazo para contagem de reajuste ou reequilíbrio futura. Significa dizer que **novo prazo começa a contar** por inteiro para o próximo procedimento de reajuste ou reequilíbrio cabível. Reequilíbrio econômico-financeiro não está vinculado a qualquer índice de preço<sup>X</sup>.

## O que a Administração deve se atentar ao analisar um pedido de reequilíbrio econômico-financeiro?

Três aspectos principais devem estar presentes em um pedido de reequilíbrio econômico-financeiro:

Adequada motivação

Demonstração técnica da necessidade do reequilíbrio

Demonstração técnica do percentual do reequilíbrio

Adequada motivação

As controvérsias acerca de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos integram a categoria relativa a direitos patrimoniais disponíveis, para cuja solução se admitem meios extrajudiciais adequados de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a **conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem**<sup>XI</sup>.

Assim, torna-se essencial o respectivo nexo causal entre a pandemia e o contrato aventado, levando em conta o cenário, as legislações e orientações vigentes à época da ocorrência do fato gerador, o que afasta o reconhecimento automático do direito objetivo ao reequilíbrio de forma abstrata e geral.

Posto isso, a tese do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato somente pode prevalecer se **COMPROVADA POR DOCUMENTOS** a superveniência de fatos imprevisíveis ou previsíveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, bem como de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, nos moldes do art. 65,

II, d, da Lei 8.666/1993.

Importante demonstrar os impactos acentuados nos contratos em andamento em relação aos aumentos imprevisíveis, atentando-se para o baixo reflexo em contratos cujo serviço questionado já esteja em estágio avançado de execução, sendo necessária a demonstração de que não possa ser suportado confrontando-se o restante com o total de medições já realizadas<sup>XII</sup>.

Também, dentro das demonstrações, cabe comprovação da aquisição dos insumos em momento contemplado pela superveniência indicada, bem como demonstração de que tal situação não decorreu de atraso ou redução de ritmos de responsabilidade do requerente<sup>XIII</sup>.

### Demonstração técnica da necessidade do reequilíbrio

O reequilíbrio contratual visando o equilíbrio econômico-financeiro inicial é suscetível de ocorrer durante qualquer contratação, nos termos do artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, independente se esta se originou de proposta expirada ou não, desde que as partes demonstrem analítica e justificadamente a variação dos componentes de custos que a tornem necessária para a justa remuneração do serviço<sup>XIV</sup>.

A avaliação do desequilíbrio deve ser conduzida sem deixar de levar em consideração a variação global do contrato frente os efeitos da inflação e seu respectivo comportamento em um cenário de normalidade do mercado.

Isto significa que a mera variação de preços ou flutuação cambial não é suficiente para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como também não são motivos suficientes as situações de intempéries e oscilações naturais do mercado, que são fatores de risco inerentes ao próprio exercício da atividade econômica.

Assim, é essencial a presença de uma das hipóteses previstas no referido dispositivo legal, associada à demonstração objetiva de que a execução se tornou excessivamente onerosa para a contratada, tendo por base referências jurisprudenciais e/ou estudos técnicos que tratam do assunto<sup>XV</sup>, ou ainda, demonstrando que houve perda na sua margem de lucro<sup>XVI</sup>.

A demonstração da onerosidade excessiva deve ser pautada em critérios objetivos, para conferir maior segurança à análise. Uma forma exemplificativa para tal demonstração é contabilizar o impacto financeiro frente ao lucro líquido (lucro indicado pelo orçamento referencial da Administração)<sup>XVII</sup>. Outra possibilidade se dá pela estipulação de percentuais mínimos de onerosidade (sobrepço) contratual, respaldados em estudos ou elementos que produzam maior segurança na análise para caracterizar a incidência da teoria da imprevisão<sup>XVIII</sup>.

Em sede da comprovação de sua necessidade, devem ser apresentados os custos inicialmente considerados (estes por meio das cotações obtidas à época da proposta ou por meio de Demonstrativo de Formação de Preços - DFP - apresentado com a proposta frente aos custos efetivamente incorridos, estes por meio de contratos assinados e/ou notas fiscais)<sup>XIX</sup>. No entanto, apesar de fundamental para comprovar que a aquisição do insumo pela contratada ocorreu no período indicado e que sofreu impacto de reajustes extraordinários, a apresentação das notas fiscais não deve ser a única medida adotada, não sendo suficiente, por si só, para definir o valor do reequilíbrio por conta das fragilidades que permeiam este parâmetro de aferição.

Desta forma, os pedidos de reequilíbrio-financeiro de contratos devem ser instruídos com **embasamento nas notas fiscais**, que confirmem **e comprovem** o aumento extraordinário, não afastando outros cuidados necessários para a apuração destes reajustes<sup>XX</sup>.

Outro aspecto relevante a considerar é a avaliação acerca da manutenção do ritmo normal da obra ou da redução do ritmo do contrato, sua suspensão, rescisão ou redução quantitativa ou qualitativa do escopo (art. 8º, parágrafo único, art. 57, §1º, art. 78, XIV da Lei 8.666/93). Esta avaliação deve ser conciliada com aspectos da Lei 14.020, de 6 de julho de 2020, e Medida Provisória nº 1045, de 27 de abril de 2021, além da análise

comparativa dos contratos vigentes e seus respectivos riscos para a Administração.

Além disso, convém indicar se os itens almejados fazem parte das “tarefas críticas” do cronograma, ou seja, aquelas tarefas cujo atraso impacta diretamente no prazo final da obra, ou se podem ser postergadas para aquisição do insumo em um cenário futuro mais favorável.

Assim, podemos listar pontos importantes a serem demonstrados:

- Variação global do contrato frente os efeitos da inflação, confrontando com a possibilidade do vindouro reajuste ser suficiente para suprir eventuais prejuízos decorrentes do desequilíbrio;
- Demonstração de onerosidade excessiva por critérios objetivos (impacto financeiros diante de lucro líquido, sobrepreço identificado capaz de caracterizar a incidência da teoria da imprevisão, respaldado por estudos ou elementos técnicos);
- Apresentação das Notas Fiscais de aquisição no período com a respectiva variação extraordinária diante das respectivas notas em período de cenário de normalização do mercado;
- Avaliação do cronograma com a indicação das tarefas críticas e possibilidades ou não de alteração dos insumos com variação extraordinária nos preços.

### Demonstração técnica do percentual do reequilíbrio

A comprovação da necessidade de reajustamento do preço, resultante da suposta elevação anormal de custos, deve ser exaustivamente demonstrada, **inclusive a apresentação das planilhas de composição dos preços contratados**, com todos os seus insumos, e dos critérios de apropriação dos custos indiretos da contratada<sup>xxi</sup>.

Em igual sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União, que recomenda seja respeitado de forma integral o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, apontando, no orçamento, e exigindo nas propostas de preço, cotação de preços para todos os serviços a serem executados, individualmente, bem como discriminando o local, o momento cronológico, o número de profissionais e o respectivo número de horas a serem trabalhadas envolvidos em cada uma das tarefas<sup>xxii</sup>.

A variação exorbitante de determinado insumo deve ser avaliada em separado dos demais insumos constantes na composição de preços, ou seja, não há de se variar todo serviço por variações decorrentes de apenas parte da composição do respectivo serviço<sup>xxiii</sup>.

Para embasar adequadamente a apuração, inclui-se a necessidade de apresentação dos seguintes documentos:

- Detalhamento da proposta referente ao valor unitário de cada item do Edital, uma vez que sem ele é impossível se estabelecer a regularidade de um termo de reajustamento e reequilíbrio econômico-financeiro, pois o poder público não terá os valores de parâmetro;
- Planilha atualizada, indicando também itens que variaram negativamente, além da indicação dos itens da planilha de custo sofreram reajuste de preço<sup>xxiv</sup>;
- Composições de custo dos itens da planilha orçamentária elaborada por ocasião da contratação (a ausência do descritivo da composição de preço impede a Administração de apurar todos os custos da referida mão de obra, e ainda que não há condições de dimensionar o real lucro da empresa vencedora, enquanto administradora da mão de obra posta a serviço).
- Cotações dos materiais, mão de obra e encargos por ocasião da entrega da proposta de preços;
- Cotações de materiais, mão de obra e encargos por ocasião da solicitação do reequilíbrio econômico-financeiro.

Ressaltamos que o reequilíbrio deve se ater aos insumos que, comprovadamente, apresentarem alteração de preço por ocorrência de fato imprevisível, ou previsível, porém de consequências incalculáveis, que justifique modificações do contrato para mais ou para menos. No entanto, a apresentação da análise por-me-

norizada deve contemplar, no mínimo, todos os insumos mais representativos da obra, apurados por meio da técnica de Curva ABC (grupo de insumos classificados como A), ou seja, aqueles 20% dos insumos que representam 80% do total<sup>xxv</sup>.

Quando das cotações, a análise do item deve ser acompanhada da avaliação comprobatória de não ocorrência de jogo de cronograma, confrontando-se o desconto ofertado para o item com o desconto global da licitação, justificando-se a medida adotada, não deixando de se atentar que os efeitos financeiros do reequilíbrio deverão ocorrer exclusivamente para os itens que a motivaram, e apenas em relação à diferença porventura existente.

Assim, podemos listar pontos importantes a serem demonstrados:

- Apresentação da composição dos custos da contratada detalhada envolvendo o grupo de insumos classificado como Grupo A da Curva ABC, utilizando-se técnica de orçamentação<sup>xxvi</sup>, para apuração da respectiva variação do período (entre a proposta ou orçamento e o aferido no período);
- Manutenção dos descontos oferecidos pela contratada, ou seja, no momento do reequilíbrio, os valores devem ser atualizados individualmente e sobre eles, deve ser aplicado o fator de desconto unitário estabelecido na licitação.
- No caso de insumos, cujo desconto aplicado em relação ao orçamento da Administração foi significativamente superior ao desconto global do contrato, apresentar análise adicional acerca da não ocorrência de jogo de planilha.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reequilíbrio deve ser concedido da data de ocorrência do fato gerador, haja vista, os requisitos ensejadores do reequilíbrio e necessidade de comprovação.

É competência exclusiva da Administração, através de seu serviço técnico /contábil, proceder à **análise devida das planilhas reequilibradas** apresentadas em conformidade com o disposto pelas normas, a fim de verificar se os valores apresentados pela empresa se encontram em conformidade com o estipulado pelos normativos envolvidos.

A Administração antes de conceder o reequilíbrio, deve confirmar se os valores indicados nas planilhas e os prazos para o início de sua vigência estão corretos e correspondem ao instituído legalmente, mediante manifestação técnica expressa.

Por fim, a adoção de critérios objetivos para demonstração do desequilíbrio e apuração do percentual devido, respaldado em elementos suficientes conduz a boa prática na análise e concessão de reequilíbrio econômico-financeiro para Contratos de Obras ou Serviços de Engenharia.

## ELABORAÇÃO DO CONTEÚDO

- Flávia Holz Meirelles Pereira
- Alisson Silva de Andrade
- André Mainardes Berezowski
- Carlos Augusto Rodrigues dos Santos
- Guilherme Bride Fernandes
- Guilherme Nunes Fernandes
- Herbert Alvair Moreira de Almeida
- Ingrid Herzog Holz
- José Lúcio da Silva Pinho
- Juliana Martins dos Santos Amaral Escodino
- Júnia Paixão Martins Alvim
- Larissa Andrade Zorzaneli
- Marcelo Nogueira Dias
- Murilo Costa Moreira
- Rafael Ignes Tristão

## ORGANIZAÇÃO

- Flávia Holz Meirelles Pereira
- Karla Ricardo Chaves

## PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

- Assessoria de Comunicação - ASCOM

## NOTAS

- I. Acórdão 1.278/2015-TCEES-Plenário.
- II. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14ª ed. São Paulo: Dialética. 2010, p. 779.
- III. Parecer do Ministério Público de Contas 1487/2020 - TCE ES.
- IV. Acórdão 3.420/2017-TCEPR-Tribunal Pleno.
- V. TCU. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 4ª Edição - Revista, atualizada e ampliada. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/LIC\\_CONTR/2057620.PDF](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/LIC_CONTR/2057620.PDF). Acesso em 26 jun. 2021.
- VI. Acórdão 164/2017-TCEES-Segunda Câmara.
- VII. Complementarmente, vide Parecer AGU Nº 70/2016/SCTL/PF-IFG/AGU.
- VIII. Complementarmente, vide Parecer AGU Nº 70/2016/SCTL/PF-IFG/AGU.
- IX. Acórdão 2.408/2009-TCU-Plenário.
- X. Licitações e Contratos - Orientações e jurisprudência do TCU, 4ª ed., Fls. 812.
- XI. Reequilíbrio contratual em tempos de crise da Covid-19, Adilsson Abreu Dallari, professor titular de Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da PUC/SP; membro do Conselho Científico da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP).
- XII. Acórdão 1.604/2015-TCU-Plenário.
- XIII. Acórdão 1.604/2015-TCU-Plenário.
- XIV. Acórdão 1.278/2015-TCEES-Plenário.
- XV. Acórdão 7/2007-TCU-Primeira Câmara.
- XVI. Acórdão - 164/2017-TCEES-Segunda Câmara.
- XVII. Acórdão 1.905/2020 - TCU-Plenário. Complementarmente Instrução de Serviço nº 10/DG/DNIT, de 16 de maio de 2019.
- XVIII. Acórdão 4.072/2020-TCU-Plenário.
- XIX. Acórdão 3.495/2012-TCU-Plenário.
- XX. Acórdão 2.408/2009-TCU-Plenário.
- XXI. Acórdão 2.408/2009 - TCU-Plenário.
- XXII. Acórdão 1.297/2003-TCU-Plenário.
- XXIII. Complementarmente, vide Acórdão-499/2019-TCEES-Segunda Câmara.
- XXIV. Acórdão 499/2019-TCEES-SegundaCâmara.
- XXV. Para maiores informações, vide conceito em “Gestão Patrimonial e Almojarifado”, disponível em: < <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/legislacao/publicacoes/CESAR-LELLIS-APOSTILA-PATRIM.-ALMOX-2ed.2009.pdf>>. Acesso em 28 jun. 2021.
- XXVI. Vide Resolução TCEES 329 de 24 de setembro de 2019.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Rua José Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto