SENADO FEDERAL
Advocacia

PARECER Nº 221/2024–ADVOSF
Processo nº 00200.005092/2024-43

Consulta jurídica formulada pela SADCON relativamente ao reajustamento dos preços do Contrato SF nº 36/2023, celebrado entre o Senado Federal e a empresa CAPRI Estofamento Ltda., tendo em vista o disposto no art. 25. § 7º, da Lei nº 14.133/2021. Considerações.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo por intermédio do qual se objetiva promover o reajustamento dos preços do Contrato SF nº 36/2023, celebrado entre o Senado Federal e a empresa CAPRI Estofamento Ltda., tendo como objeto a prestação de serviços de reforma de móveis e de estofados, com fornecimento de materiais, pelo período inicial de 12 (doze) meses consecutivos, porém com a possibilidade de prorrogações, por acordo entre as partes, até o limite de 120 (cento e vinte) meses (ver documento nº 00100.040902/2024-36).

Por força do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 36/2023, a vigência do aludido ajuste foi prorrogada até 22 de fevereiro de 2025 (ver documento nº 00100.040902/2024-36-2).

Em decorrência da prorrogação do prazo de vigência contratual acima destacada, iniciou-se o presente processo de reajustamento dos preços contratados, tendo em vista a previsão contida na Cláusula Sexta do respectivo instrumento contratual, na qual ficou estabelecido que os preços do ajuste seriam reajustados após o transcurso de 12 (doze) meses,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

contados da data de assinatura do contrato, considerando a variação do INPC no período compreendido entre a data da apresentação da proposta da contratada e o primeiro aniversário do ajuste. Para os reajustes subsequentes, os reajustes ocorrerão após cada aniversário, considerando a variação do referido índice inflacionário verificado no último período.

A proposta da contratada que a sagrou vencedora do Pregão Eletrônico SF nº 018/2023 e, consequentemente, estabeleceu a equação econômico-financeira data de 08/02/2023 (documento nº 00100.040902/2024-36-1).

O SIRC/COPLAC/SADCON elaborou as planilhas de cálculo referentes ao primeiro reajustamento do Contrato nº 36/2023, considerando os termos da Cláusula Sexta do instrumento contratual, bem assim a variação do INPC no período de 02/2023 (mês da apresentação da proposta) e 02/2024 (mês do primeiro aniversário do contrato), o qual correspondente a 3,86161% (ver documento nº 00100.044790/2024-92).

Essas planilhas e os respectivos cálculos (documento nº 00100.044790/2024-92) foram submetidos ao crivo da Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade do Senado Federal – SAFIN, a qual, por meio da Conferência de Cálculos nº 040/2024–SAFIN (documento nº 00100.047998/2024-63), assim concluiu que "**não foram observadas divergências ou inconsistências nos cálculos do documento analisado**" e que o impacto orçamentário total do reajustamento será de R$19.653,43, sendo de R$ 16.814,60 no corrente ano e de R$ 2.838,83 no próximo exercício financeiro.

Por sua vez, a Coordenação de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário da Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade – COPAC/SAFIN informou, no documento nº

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.049023/2024-70, haver disponibilidade orçamentária para fazer face ao impacto da despesa decorrente do reajustamento em tela no corrente exercício. Quanto às despesas no exercício subsequente, em observância ao princípio contábil da competência e ao da anualidade orçamentária, aquela Coordenação salienta que a previsão de recursos necessários para custeá-las constará da proposta orçamentária do Senado Federal para 2025.

Em ato contínuo, o SIRC/COPLAC/SADCON elaborou a minuta do Primeiro Termo de Apostilamento ao Contrato nº 36/2023, constante do documento nº 00100.050097/2024-59. E mais, a SADCON, considerando tratar-se do primeiro processo de reajustamento de preços de contrato subordinado a Lei nº 14.133/2021, solicita a manifestação deste órgão jurídico quanto à data inicial de apuração do índice de reajuste no caso em tela e nos demais casos correlatos, tendo em vista, sobretudo, o disposto no art. 25, § 7º da lei logo acima citada.

É o relato do essencial.

II – ANÁLISE

O princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos encontra albergue no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o qual assegura aos contratantes a manutenção das condições efetivas das propostas apresentadas no processo licitatório.

A relação jurídica decorrente de um contrato engloba um conjunto de obrigações e direitos atribuídos às partes contratantes e, consequentemente, estabelece uma equação econômico-financeira entre as partes, ou seja, uma relação de proporcionalidade entre os custos dos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

serviços e/ou bens a serem fornecidos pela parte contratada e a contraprestação pecuniária devida pela parte contratante.

Essa equação econômico-financeira se estabelece no momento da aceitação de uma proposta no processo da licitação. Essa relação entre os encargos e a remuneração deve se manter equilibrada ao longo de toda a execução contratual, sob pena de se onerar sem justa causa uma das partes, promovendo o enriquecimento ilícito da outra.

Note-se que o equilíbrio da equação econômico-financeira de um contrato pode ser afetado a qualquer momento em razão de fatos supervenientes previsíveis ou mesmo imprevisíveis que possam favorecer uma das partes em detrimento da outra.

O processo normal de inflação monetária, as alterações contratuais qualitativas e/ou quantitativas, o fato do príncipe, o fato da administração, o caso fortuito, a força maior ou mesmo eventos econômicos repentinos e radicais podem desequilibrar a equação econômico financeira do contrato, afetando a relação original entre direitos e obrigações das partes contratantes, aumentando ou diminuindo encargos ou aumentando ou diminuindo a remuneração do contratado. Lembre-se que esse desequilíbrio pode ocorrer, inclusive, em desfavor da própria Administração Pública.

Assim que a equação econômico-financeira do contrato for desequilibrada de modo significativo deve haver sua recomposição por força do imperativo constitucional e de regras legais que assim determinam.

Existem, no entanto, três instrumentos legais destinados a garantir a manutenção da equação econômico-financeira original dos contratos em caso de alterações supervenientes ao panorama fático

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

existente, quais sejam: o reajuste em sentido estrito, a repactuação e a revisão, cada um deles com uma disciplina jurídica diversa.

O reajuste consiste na previsão contratual da indexação do valor da remuneração devida à contratada a um índice de variação de custos. Ou seja, ocorre quando as partes convencionam a majoração do preço por meio de um critério prefixado que visa à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro diante das previsíveis elevações dos preços de mercado, decorrentes da desvalorização da moeda e do aumento geral dos custos.

A repactuação, por sua vez, constitui forma específica de reajuste, decorrente da variação efetiva dos custos da contratada relacionados ao objeto, não se vinculando a um simples índice de correção inflacionária. Trata-se, portanto, de alteração do valor da contraprestação pecuniária devida à contratada, após o transcurso do interstício temporal legalmente fixado, condicionada à demonstração analítica da majoração dos custos necessários à execução do contrato.

Já a revisão contratual pressupõe um estado de crise, um acontecimento imprevisível e inevitável ou, se previsível, de consequências incalculáveis, que implica fatalmente no desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Com efeito, a álea normal, que implica um encargo previsível ou suportável, não autoriza a revisão, uma vez que é risco comum que todo empresário/comerciante corre ao assumir uma obrigação.

A majoração de custos contratuais decorrentes de imposição legal ou por fato da Administração implica a necessidade de revisão contratual para reestabelecer a equação econômico-financeira original do contrato na mesma proporção em que impactam o ajuste.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo por intermédio de qualquer desses instrumentos não se constitui em mera faculdade da Administração, mas sim um dever do Poder Público, que somente poderá recusar o restabelecimento da equação mediante invocação da ausência dos pressupostos necessários para tanto. Conclui-se, portanto, que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é uma imposição constitucional e deve ser preservado por meio de instrumentos jurídicos compatíveis com a natureza do contrato firmado.

Saliente-se que o reajuste em sentido estrito é forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais

Na vigência da Lei nº 8.666/1993, estava previsto em seu art. 40, inciso XI, que o critério de reajuste deveria retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, contados desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referisse.

O ADG nº 09/2015, que estabeleceu normas procedimentais para as contratações realizadas no âmbito do Senado Federal com base na Lei nº 8.666/1993, em seu art. 94, assim dispunha, *verbis:*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> *Art. 94. Os contratos de prestação continuada e os de execução diferida poderão ser reajustados, a cada período de 12 (doze) meses, por índice adotado pelo Senado Federal, para cada setor, expressamente indicado no instrumento convocatório da licitação e no contrato.*
>
> *§ 1º O primeiro período de 12 (doze) meses será contado da data da assinatura do contrato, e a aplicação do índice englobará o período compreendido desde a data limite determinada no edital para a apresentação da proposta.*
>
> *§ 2º Na hipótese de o contrato haver sofrido alteração em cláusula econômico-financeira, o período de 12 (doze) meses será contado a partir da última alteração.*
>
> *§ 3º São nulos quaisquer expedientes que, na apuração do índice atinente, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste de preços de periodicidade inferior à anual. [grifamos]*

Já a novel Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) previu a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, na forma de reajuste, de maneira um pouco diferente da vetusta lei de licitações e contratações públicas. Em seu art. 25, § 7º, asseverou que, *"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".*

A periodicidade de reajuste contratual, consoante o disposto no art. 2º, § 1º da Lei n º 10.192/2001 não pode ser inferior a um ano. A periodicidade anual para os reajustes dos contratos administrativos também está prevista na Lei nº 14.133/2021 (art. 25, § 8º e art. 135, § 4º).

E mais, o art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.192/2001 preceitua que 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 nº

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

14.133/2021, sendo que a periodicidade anual deverá ser contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir (a menção à Lei nº 8.666/1993 foi substituída por menção à Lei nº 14.133/2021 por força do disposto no art. 189 desse último diploma normativo).

Ou seja, no caso de contratos celebrados pela Administração Pública, a periodicidade anual, nos termos da Lei nº 10.192/2001, deve ser contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

Note-se que a Lei nº 10.192/2001 e a Lei nº 14.133/2021 fixam termo inicial diferente para a contagem da periodicidade mínima de 12 meses para o reajuste.

Este conflito aparente de normas pode ser resolvido por intermédio da aplicação do princípio geral de direito segundo o qual uma lei especial tem prevalência sobre uma disposição de lei geral. No caso, o art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.192/2001 parece ter prevalência sobre o art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021, visto que versa sob aspectos de caráter eminentemente econômicos relacionados a obrigações pecuniárias exequíveis em território nacional.

No âmbito interno, para as licitações e contratos celebrados sob a égide da Lei nº 14.133/2021, a matéria encontra-se regulamentada pelo Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, que, em seus artigos 73 e 74, assim dispõe:

> *Art. 73. É admitida estipulação de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos pactuados pelo Senado Federal.*
>
> *§ 1º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital e no próprio instrumento contratual do índice, da data-base e da periodicidade do reajustamento de preços.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> *§ 2º Poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.*
>
> *Art. 74. Para o reajustamento dos preços dos contratos deve ser observado o interregno mínimo de 12 (doze) meses.*
>
> *§ 1º O interregno mínimo de 12 (doze) meses será contado a partir da data da apresentação da proposta ou do orçamento estimado a que a proposta se referir, conforme fixado em edital.*
>
> *§ 2º Nos reajustamentos subsequentes ao primeiro, o interregno mínimo de 12 (doze) meses será contado da data de início dos efeitos financeiros do último reajustamento ocorrido. [grifamos]*

Saliente-se, ainda, que a Lei nº 14.133/2021 não define com precisão o que é "orçamento estimado" e qual a data que deve ser considerada como a de conclusão de sua elaboração definitiva, sobretudo porque, para sua elaboração, poderão ser utilizadas amostras de preços obtidas em diversos momentos distintos, o que gera dúvidas interpretativas sobre qual deveria ser a data-base a ser considerada em relação ao "orçamento estimativo", especialmente se considerada a praxe administrativa em muitas organizações públicas no que tange à metodologia de elaboração dos orçamentos estimativos e os parâmetros utilizados pelos licitantes para elaborar suas propostas.

Não se olvide, também, que o art. 24 da mencionada lei ainda prevê a possibilidade de que o orçamento estimado para a contratação tenha caráter sigiloso, ou seja, nessa hipótese sequer poderá ser utilizado como referência para que a eventual licitante interessada no certame elabore a sua proposta.

A partir dessas considerações, pergunta-se: o instrumento convocatório e o contrato podem estabelecer outro termo inicial para a contagem da periodicidade anual para o reajuste que não o da data do orçamento estimado?

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Por um lado, é comum que a Administração Pública elabore os orçamentos estimativos da futura contratação com lastro em tabelas (oficiais, de fornecedores, etc.) ou em referências específicas de determinado segmento de mercado. A elaboração do orçamento estimativo com base nesses parâmetros pode implicar defasagem de preços quando da licitação (data da fonte de pesquisa em contraste com a data efetiva da elaboração do orçamento estimativo).

Tome-se um exemplo: suponha-se um orçamento estimativo elaborado com base em uma tabela referencial (SINAPI) em uma determinada data e que seja concluído em largo tempo após a consulta aos preços tabelados. E que, estes preços tabelados, objeto da consulta, já estejam em vigência há bastante tempo. Caso a tabela tenha os preços nela previstos atualizados e sirva de referência para a elaboração das propostas dos licitantes, haverá descompasso e desencontro significativo entre a base para o orçamento estimativo e a base para a elaboração das propostas.

De outra sorte, para a elaboração de suas propostas, as licitantes podem se valer também de múltiplas fontes de referência. Os preços previstos nessas fontes de referência também podem sofrer alterações ao longo do tempo e, quiçá, estarem em descompasso com a data do orçamento estimado pela Administração Pública. Não há, em princípio, uma relação direta entre o orçamento elaborado pela Administração e a proposta elaborada pela licitante.

Em síntese, a adoção de data-base para o reajuste de preços contratados estabelecida em razão da data de elaboração do orçamento estimado parece não ser a melhor solução para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pois esse marco não se mostra o critério

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

mais razoável e eficaz para se garantir a manutenção da equação econômico-financeira do contrato administrativo, a qual, salvo melhor juízo, somente será estabelecida no momento do oferecimento da proposta à qual a futura contratada passa a estar vinculada.

Desta feita, é de se defender, a partir de uma interpretação sistemática, lógica e finalística da lei, que a Administração possa adotar como termo inicial da periodicidade anual para o reajuste uma outra data-base que não a data do "orçamento estimado", tendo em vista que esse último critério se mostra muito difuso e não parece se prestar a garantir o real e verdadeiro equilíbrio da relação jurídica contratual originalmente estabelecida.

O objetivo fundamental da cláusula contratual de reajuste é que se preserve a equação econômico-financeira original do contrato, não nos parecendo que, com a adoção do critério da "data do orçamento estimado" esse objetivo será efetivamente alcançado, tendo em vista grande possibilidade de frustrar a concretização de uma solução que garanta efetivamente a preservação da relação econômico-financeira contratual original, com consequências lesivas ao interesse público, ao particular e à qualidade da execução contratual. Afinal, manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é objetivo a ser perseguido também pela Administração, assim como determina a Constituição Federal.

Conclui-se, portanto, no sentido de que a definição da data de apresentação da proposta ou a do orçamento a que a proposta se referir possa ser considerada como termo inicial para a contagem da periodicidade anual do reajuste, pois, pela praxe, parece ser a melhor solução para a preservação do interesse público e para a manutenção das condições efetivas das propostas que amparam as contratações públicas.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Por fim, em defesa do entendimento exposto, ainda se poderia ressaltar que a regra legal que fixa o termo inicial para a contagem da periodicidade anual dos reajustes de preços de contratos administrativos versa sobre direito disponível das contratadas, razão pela qual a Administração Pública poderia definir outra data base para o reajuste, que não a data de elaboração do "orçamento estimado", desde que o critério escolhido seja o mais adequado a preservar a equação econômico-financeira do contrato. Desse modo, as partes licitantes, ao aderirem aos termos do instrumento, estariam concordando com o regramento fixado administrativamente. O fundamental é, reitere-se, a adoção da solução que melhor atende ao propósito constitucional de preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No caso concreto versado aqui nos autos, considerando tudo o que acima restou consignado, as disposições do Edital do Pregão Eletrônico nº 18/2023 (Anexo 4 e o Contrato nº 36/2023, notadamente o teor da Cláusula Sexta; o transcurso de mais de 12 meses desde a data de assinatura do ajuste em tela; e a proposta da contratada datada de 08/02/2023 (documento nº 00100.040902/2024-36-1)), tem-se como regular o reajuste contratual proposto nos termos da minuta do Primeiro Termo de Apostilamento ao Contrato nº 36/2023 constante do documento nº 00100.050097/2024-59, cujo teor está apto a formalizar a atualização dos preços contratados em conformidade com a lei e com a previsão contratual correspondente.

É o Parecer.

Brasília/DF, 10 de abril de 2024.

(assinado digitalmente)
LUCIANO DE SOUSA DIAS
Assessor Jurídico - OAB/DF 12.260

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Advocacia

PARECER Nº 221/2024–ADVOSF
Processo nº 00200.005092/2024-43

Aprovo. Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Secretaria de Administração de Contratações – COPLAC para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília/DF, 15 de abril de 2024.

(assinado digitalmente)
DANIEL VICTOR DE ARAÚJO SIMÕES
Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações
OAB/DF 31.499

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 088943B9005EFBA2.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.