

## CONSULTA N. 1048020

**Procedência:** Procuradoria do Município de Governador Valadares  
**Exercício:** 2018  
**Consulente:** André Luiz Coelho Merlo – Prefeito Municipal  
**Procuradores:** Ana Carla Dias, OAB/MG 128.076; Elias Dantas Souto, OAB/MG 88.048; Alexandre Carlos Albino, OAB/MG 83.138; André Santana Zioto, OAB/MG 122.433; Elaine Cristina Freitas Loureiro, OAB/MG 139.139; Fabiana Guerra Monteiro de Castro, OAB/MG 66.798; Fabiene Salvador Machado, OAB/MG 90.310; Geraldo Coelho Martins, OAB/MG 102.992; Henrique Cotta Ferreira Soares, OAB/MG 128.650; Heraldo Couzzi Lyra, OAB/MG 66.351; Kellys Quintino Ribeiro, OAB/MG 124.129; Márcio Berto Alexandrino de Oliveira, OAB/MG 121.673; Mário Henrique Barroso Andrade, OAB/MG 113.200; Michell Henriques Guerra, OAB/MG 80.008; Pamella Gonçalves Munhen, OAB/MG 109.240; Samuel de Freitas Costa, OAB/MG 175.758

**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

### EMENTA

CONSULTA. PROCURADORIA MUNICIPAL. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. VIGÊNCIA SUPERIOR A UM ANO. REAJUSTE POR ÍNDICE. CONCESSÃO DE OFÍCIO PELA ADMINISTRAÇÃO. PAGAMENTO RETROATIVO. POSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA AO PRAZO PRESCRICIONAL.

1. Sempre que o contrato administrativo vigorar por período superior a 1 (um) ano, o contratado fará jus ao reajuste por índice, sendo dever da Administração Pública concedê-lo independentemente de requerimento do particular ou de previsão contratual expressa.
2. Na hipótese de a Administração Pública não ter aplicado o índice de reajuste no momento oportuno, é devido o pagamento retroativo, observando-se o prazo prescricional de 5 (cinco) anos.

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

26ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 14/8/2019

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica submetida a este Tribunal em 28/08/2018 pelo sr. André Luiz Coelho Merlo, Prefeito do Município de Governador Valadares, tendo sido o chefe do Executivo representado pela sra. Ana Carla Dias, Procuradora Adjunta do Município.

São as indagações do consulente:

- 1) Existindo previsão expressa no contrato quanto ao índice de reajuste, no caso de renovações anuais sucessivas, sem que tenha sido aplicado o fator de reajuste, com aditivos que ratifica, as demais cláusulas, é devido o reajuste retroativo?
- 2) Sendo a cláusula pura e simples no que se refere ao reajuste, a ausência de requerimento ao tempo e consequente formalização de aditivo ratificando as demais cláusulas exclui eventual direito de reajuste retroativo?
- 3) Ainda que o contrato não mais esteja vigente, uma vez não tendo sido observada a aplicação do índice fator reajuste, pode-se falar que é devido o reajuste reatrativo?
- 4) Estando vigente o instrumento por meio de aditivo, é legítimo falar em reajuste retroativo aos períodos em que as prorrogações não observaram a aplicação do índice?

Os autos me foram distribuídos em 28/08/2018, de acordo com a certidão do Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP) sob a numeração 1710404.

Quanto aos requisitos de admissibilidade contidos no art. 210-B, § 1º, do Regimento Interno desta Corte (RITCEMG), tenho-os por preenchidos, uma vez que se trata de consulente legitimada pelo teor do art. 210, I, do diploma regimental (vide procuração do Prefeito Municipal ao Procurador-Geral do Município e substabelecimento deste em que são outorgados todos os seus poderes aos procuradores adjuntos, à exceção de algumas prerrogativas, que não deslegitimam a consulente na representação do Prefeito), a matéria é de competência deste Tribunal, as indagações foram realizadas em tese e de maneira precisa.

Encaminhei em 28/08/2018 os autos à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas para o necessário estudo acerca do atendimento ao requisito do art. 210-B, § 1º, V, do RITCEMG, conforme ordena o art. 210-B, § 2º, regimental. Aquela Unidade Técnica informou, por meio do estudo disponibilizado em 14/11/2018 no SGAP, que, em pesquisa realizada no sistema TCJuris, nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, verificou que as questões aduzidas pelo Consulente, nos exatos termos ora suscitados, não foram objeto de deliberação por este Tribunal, tendo, contudo, citado a Consulta nº 761.137, na qual a matéria foi veiculada, porém em abordagem distinta da desta consulta.

Como visto no documento de nº 1786807 no SGAP, os autos foram encaminhados em 23/01/2019 à Unidade Técnica competente, nos termos do art. 210-C do RITCEMG. Manifestou-se, então, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, elaborando o estudo técnico anexo, disponibilizado no SGAP em 22/07/2019.

Após, veio-me conclusivo o processo.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre-me versar sobre o instituto acerca do qual circundam as indagações do consulente.

O art. 37, XXI, da Constituição Federal prevê que as obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública o serão mediante procedimento licitatório, devendo ser mantidas as condições efetivas da proposta. Significa dizer que, nas contratações realizadas pelo Poder Público, é necessário manter a atualização de tudo quanto se contratou e a remuneração justa a eventuais serviços já executados, sob pena de haver prejuízo injustificado para o particular e, por outro lado, enriquecimento ilícito por parte da Administração.

Alcança-se, diante dessa preleção, o chamado equilíbrio econômico-financeiro, que deve ser perseguido quando da execução dos contratos administrativos, podendo ensejar, inclusive, sua mutabilidade. A doutrina especializada, sobre esse tema, assim dispõe:

Ao poder de alteração unilateral, conferida à Administração, corresponde o **direito** do contratado, de ver mantido o **equilíbrio econômico-financeiro** do contrato, assim considerada a relação que se estabelece, no momento da celebração do ajuste, entre o encargo assumido pelo contratado e a prestação pecuniária assegurada pela Administração.

[...]

Segundo entendemos, a mutabilidade pode decorrer também de outras circunstâncias, que dão margem à aplicação das teorias do fato do príncipe e da imprevisão.

O assunto tem que ser analisado sob dois aspectos: o das circunstâncias que fazem **mutável** o contrato administrativo e o da consequência (*sic*) dessa mutabilidade, que é o direito do contratado à manutenção de **equilíbrio econômico-financeiro**.

Já foi visto que o equilíbrio econômico-financeiro ou equação econômico-financeira é a relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação assegurada pela Administração.

[...]

Além disso, é mais difícil fazer, no momento do contrato, uma previsão adequada do equilíbrio, uma vez que os acordos administrativos em geral envolvem muitos riscos decorrentes de várias circunstâncias, como a longa duração, o volume grande de gastos públicos, a natureza da atividade, que exige muitas vezes mão-de-obra especializada, a complexidade da execução etc. O próprio interesse público que à Administração compete defender não é estável, exigindo eventuais alterações do contrato para ampliar ou reduzir o seu objeto ou incorporar novas técnicas de execução.

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 249; 254-255)

(Grifos do autor)

Diante dessa exigência, a Lei nº 8.666/1993 prevê instrumentos para a recomposição de eventuais desequilíbrios contratuais, constando dentre eles a possibilidade de reajuste dos valores contratados por meio do estabelecimento de índice econômico regente de tal atualização. Deve-se recordar que o reajustamento de preços se subdivide em duas espécies: a repactuação e o reajustamento em sentido estrito. A repactuação depende da demonstração, pelo particular, de uma variação de preços no mercado em que atua, de maneira a afetar o preço de seu serviço em favor da Administração, ensejando, assim, o reajuste efetivo dos valores. O reajuste *stricto sensu*, por sua vez, diz respeito à previsão de índices setoriais ou globais de atualização de valores para que o contrato não seja afetado pela ação inflacionária.

No caso em tela, tendo em vista que do consulente se refere somente a “reajuste”, sendo, porém, que em todas as perguntas a ele se dirige aludindo, também, a índice previsto no contrato, tenho que a presente consulta se refere ao reajustamento *stricto sensu*, razão pela qual passo a sobre ele versar.

Trata-se de artifício assim conceituado pela doutrina:

O reajuste de preços tem por função assegurar a identidade do valor real da remuneração prevista no contrato. O fenômeno inflacionário (ou deflacionário) produz efeito de desnaturação da relação original pactuada entre as partes. A manutenção do valor nominal da prestação acarretaria uma alteração da remuneração assegurada originalmente à parte.

(JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 17. ed. rev., atual. e ampl. 3.<sup>a</sup> tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 1.206)

Por dever-se em grande proporção ao momento de inflação galopante vivida à época de aprovação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o instituto do reajuste, após o

advento do Plano Real, foi submetido a determinadas normas limitadoras de sua aplicação. É o caso da Lei nº 10.192/2001, cujo art. 2º prevê:

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.

Assim, não é possível promover a revisão contratual por meio de reajustamento antes do período de 1 (um) ano, por expressa previsão legal, contado esse período, a critério da Administração, da apresentação das propostas ou do levantamento dos orçamentos apresentados, conforme o art. 3º, § 1º, do mesmo diploma. De igual maneira, o § 3º do art. 2º de referida lei prevê que, ressalvado o disposto no § 7º do art. 28 da Lei no 9.069, de 29 de junho de 1995 (relativo às obrigações contraídas em Cruzeiros Reais antes de 15/03/1994), e no § 4º do mesmo diploma, são nulos de pleno direito quaisquer expedientes que, na apuração do índice de reajuste, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste de periodicidade inferior à anual.

Noutro vértice, sabe-se que a duração dos contratos administrativos é adstrita à vigência dos créditos orçamentários indicados para o seu adimplemento (art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/1993), sendo, por sua vez, a duração de referidos créditos contida no exercício financeiro – por força do princípio da anualidade orçamentária –, que coincide com o ano civil (art. 34 e art. 35, II, da Lei nº 4.320/1964). Assim, não há, a princípio, contrato administrativo cuja duração inicial seja maior que 1 (um) ano.

Diante desse cenário, é necessário incutir-se na possibilidade de os contratos celebrados com a Administração durarem mais que 1 (um) ano, hipótese na qual passa a ser possível o reajuste em sentido estrito. As hipóteses para que os contratos vijam mais que seus respectivos créditos orçamentários se encontram nos incisos do art. 57 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III - (Vetado).

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.

[...]

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do *caput* deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

Em primeiro lugar, nesta seção de fundamentação, declino que, embora o consultante utilize o termo “renovações sucessivas” em suas indagações, a lei, bem como a doutrina concernente à

matéria utilizam o termo “prorrogação” para se referir à extensão elástica no tempo dos contratos administrativos, razão pela qual este parecer valer-se-á dessa terminologia.

Prosseguindo, há que se observar que, embora os contratos administrativos tenham vigência inicialmente inferior a 1 (um) ano, há contratos cuja prorrogação é previsível por parte da Administração e do contratado, bem como há outros que não são previsivelmente prorrogáveis. Nos serviços de natureza continuada, por exemplo, as prorrogações são expressamente permitidas na lei de regência, de maneira que tais contratações são de prorrogação relativamente previsível. Por outro lado, o fornecimento de determinados materiais ou mesmo a realização de determinada obra pública de simples estruturação são serviços que, a princípio, não careceriam de prorrogação.

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 40, XI, prevê que os critérios de reajuste necessariamente devem ser previstos no edital do certame licitatório, sendo no mesmo sentido o art. 55, III, do mesmo diploma, prevendo a necessidade de constarem dos contratos administrativos as cláusulas de reajuste. O princípio da legalidade, baluarte do Direito Administrativo, vincula os atos administrativos às previsões legais, não podendo o Poder Público delas divergir ou excedê-las. Em relação a esse requisito legal, porém, com base na questão da previsibilidade de prorrogação do contrato, a doutrina faz as seguintes ponderações em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

*11.2.10) A exigência de previsão no edital*

Assentou-se o entendimento de que a aplicação do reajuste depende da disciplina do edital, refletida na previsão do contrato. Alude-se, desse modo, a reajuste contratual. A ausência de previsão de reajuste no contrato impede a sua adoção, o que exige alguns complementos.

*11.2.11) A obrigatoriedade da previsão contratual em caso de prazo igual ou superior a doze meses*

É obrigatório a inclusão da cláusula de reajuste quando for previsível a superação do prazo de doze meses. Não se trata de faculdade da Administração prever o reajuste, mas um dever imperioso.

*11.2.12) A alteração dos prazos por eventos não previsíveis*

Podem ocorrer eventos supervenientes, que acarretem a alteração das projeções iniciais. Há hipóteses em que haveria a liquidação do contrato em prazo inferior a doze meses, mas tal se revela posteriormente inviável. Em tais hipóteses, surge a possibilidade de que o contrato não contemple cláusula de reajuste, mas os prazos superem a doze meses.

(JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 17. ed. rev., atual. e ampl. 3.<sup>a</sup> tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 1.207-1.208)

Assim, o dever da Administração de prever o reajuste no edital e nos contratos que celebrar é relativo, dependendo, conforme a doutrina supramencionada, da previsibilidade de prorrogações dos contratos. Se o contrato celebrado é de prorrogação previsível, a Administração tem como “dever imperioso” prever no edital e no contrato os critérios de reajuste, enquanto se a prorrogação da avença é imprevisível, o Poder Público não se obriga à previsão desse instrumento de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Em obra da mesma autoria, mais antiga, mas não ultrapassada e com ainda glosas valiosas acerca do tema, assim é tratada a matéria sob exame:

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 consiste em consequência (*sic*) de uma espécie de presunção absoluta de desequilíbrio.

(JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2000, p. 409)

O reajuste de preços, portanto, é tratado como automático, devendo incidir independentemente de averiguação de desequilíbrio. Não somente está a Administração vinculada à previsão do índice de reajuste nos contratos em que haja previsibilidade de prorrogação como também à aplicação automática desse instituto de reequilíbrio.

Agora, há que se atentar para o tratamento jurisprudencial e das consultorias jurídicas de órgãos públicos dado à matéria.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem entendimento no sentido de que o direito ao reajuste de preços é de natureza disponível, de maneira que, se a contratada contrata com a Administração sem ressaltar seu direito ao reajustamento, dispõe desse direito da maneira como lhe convém, não cabendo, depois, discutir a aplicação de índice corretivo. Leia-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DIREITO AO REAJUSTAMENTO DOS VALORES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 3º, CAPUT E § 1º, DA LEI 10.192/2001. REAJUSTE SEM PREVISÃO CONTRATUAL. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Segundo consignado no acórdão recorrido, "não há reajuste anual exigível se, no momento do contrato firmado, as partes nada convencionaram neste sentido. Como foi descrito no voto do relator, o reajuste anual é matéria contratual, autorizada sua feitura por lei, por conseguinte, o reajuste é direito disponível e precisa estar previsto no contrato até para garantia de dotação orçamentária correspondente" e, no caso, "poderia haver a presunção de que, se não houve cláusula de reajuste anual no contrato administrativo, a licitante, por se tratar de instituição profissional experiente, já tenha incluído em sua proposta um valor compatível com a não incidência de reajuste".

II. Diante desse contexto, alterar o entendimento do Tribunal de origem ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos e do contrato celebrado entre as partes, procedimento vedado, pelas Súmulas 5 e 7 desta Corte. Precedentes do STJ.

III. Agravo Regimental improvido.

(AgRg no REsp 1518134/SE, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/02/2016, DJe 01/03/2016)

(Sublinhou-se)

Em sentido idêntico foi o Parecer AGU/JTB nº 1/2008, no qual, versando sobre a repactuação de preços – cuja natureza é a de subespécie de reajustamento, como esclarecido, razão pela qual penso ser conveniente referida citação –, donde se depreende:

PARECER Nº AGU/JTB 01/2008

PROCESSO Nº 00400.010482/2008-69

INTERESSADOS: Órgãos Consultivos da Advocacia-Geral da União.

ASSUNTO : REPACTUAÇÃO - REPACTUAÇÃO COMO ESPÉCIE DE REAJUSTAMENTO - TERMO A QUO DO PRAZO DE 1 (UM) ANO PARA

REQUERER A REPACTUAÇÃO - EFEITOS FINANCEIROS DA REPACTUAÇÃO - TERMO FINAL PARA REQUERER A REPACTUAÇÃO.

I - A repactuação constitui-se em espécie de reajustamento de preços, não se confundindo com as hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

II - No caso da primeira repactuação do contrato de prestação de serviços contínuos, o prazo de um ano para se requerer a repactuação conta-se da data da proposta da empresa ou da data do orçamento a que a proposta se referir, sendo certo que, considera-se como data do orçamento a data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta.

III - No caso das repactuações subseqüentes à primeira, o prazo de um ano deve ser contado a partir da data da última repactuação.

IV - A repactuação deverá ser pleiteada até a data da prorrogação contratual subseqüente, sendo certo que, se não o for de forma tempestiva, haverá a preclusão do direito do contratado de repactuar.

(AGU/JTB – Parecer nº 1/2008. Proferido em 02/10/2008, Advogada da União Juliana Helena Takaoka Bernardino)

(Sublinhou-se)

Assim, a Corte Superior de Justiça entende tratar-se de direito disponível do particular aquele referente ao reajustamento dos preços, de maneira que, quando realizado o aditivo do contrato, superando sua vigência total o prazo de 1 (um) ano – antes do qual não é possível a revisão por reajustamento, por força da Lei nº 10.192/2001 retromencionada –, caso não haja pactuação no sentido de haver índice de reajustamento no ato do aditamento, não terá, após, a contratada o direito de pleitear tal correção. Tratar-se-ia, então, de contemplar o princípio da autonomia da vontade do particular, quando, contratando com a Administração Pública, se resigna aos termos propostos, pairando, inclusive, sobre os casos descritos a presunção de que a contratada já tenha incluído em sua proposta de preço índice de proteção ao poder corrosivo da inflação.

Ademais, a decisão contempla a necessidade de o reajuste ser previsto contratualmente para a sua aplicação, de forma que, ausente cláusula contratual nesse sentido, não haveria para o particular a prerrogativa de requerer a correção dos preços por meio de reajustamento.

De igual maneira, a Advocacia-Geral da União se manifestou no sentido de que o requerimento de repactuação de preços, que é espécie de reajuste contratual, deve ser realizado ao tempo de celebração dos termos aditivos que prorrogam o prazo de validade dos contratos, precluindo, após esse ato, tal direito de requisição.

Noutro azimute, o Tribunal de Contas da União, em decisão do Tribunal Pleno, firmou o entendimento de que o particular, mesmo que ausente a previsão contratual de índice de reajuste, não pode ser privado dos instrumentos de reequilíbrio contratual, garantidos constitucionalmente. Assim se manifestou o ministro relator naquela oportunidade:

25. Das alegações ora apresentadas e da leitura do trecho supratranscrito, depreende-se que o objetivo da CEF com a repactuação era, na verdade, de compensar os efeitos das variações inflacionárias ocorridas no período, aproximando os preços pactuados aos de mercado, uma vez que os preços não sofreram qualquer reajuste entre o período de 1º/9/2001 a 1º/1/2003, em decorrência da previsão expressa na cláusula sexta, § 2º, do contrato de que os preços contratados eram irajustáveis, admitindo, tão-somente, o instrumento da repactuação para a recomposição da equação econômico-financeira.

26. Não obstante a CEF tenha utilizado o percentual de reajuste dos salários da categoria fixado na Convenção Coletiva de Trabalho para se calcular os novos preços dos serviços contratados, ao invés de índices inflacionários, a meu ver, a recomposição da equação

econômico-financeira do contrato ora analisado aproximou-se mais da figura do reajuste do que da repactuação, já que o objetivo do primeiro instrumento é justamente recompor os efeitos das variações inflacionárias nos preços contratados.

27. Quanto à vedação ao reajuste prevista no contrato firmado com a Tecnocoop, cabe ressaltar que a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que deverá assegurar-se ao interessado o direito a esse instrumento de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, ainda que não esteja previsto contratualmente, uma vez que a Lei n. 8.666/93 (arts. 5º, § 1º, e 40, XI) garante aos contratados a correção dos preços a fim de que lhes preservem o valor (Acórdãos n. 376/1997 - 1ª Câmara e 479/2007 - Plenário).

28. Independentemente do nome que se tenha atribuído à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no contrato em questão, entendo que tal restabelecimento era, de fato, devido, pelas razões expostas abaixo.

29. A inflação acumulada no período de setembro/2000 (início da vigência do contrato) a janeiro/2003 (mês em que os preços foram reajustados) foi de 30,52%; 25,48% e 45,03%, utilizando-se os índices INPC, IPCA e IGP-M, respectivamente, o que demonstra a sensível defasagem dos preços contratados nesse período, seja qual for o índice utilizado.

30. Além disso, as propostas de preços ora apresentadas relativas às contratações emergenciais de serviços idênticos ao objeto do contrato celebrado com a Tecnocoop, referentes aos meses de março e abril de 2003, demonstram que os preços dos serviços praticados no mercado em 2003 eram superiores aos valores pagos à Tecnocoop. Enquanto o valor dos postos de serviços constantes das aludidas propostas variava entre R\$ 918,91 e R\$ 1.035,85, para o Estado de Pernambuco, o valor desses mesmos postos contratado com a Tecnocoop era de R\$ 736,98.

31. Não obstante a alegação da unidade instrutiva no sentido de que os preços pactuados nos contratos ora apresentados pelos responsáveis não seriam comparáveis aos preços contratados com a Tecnocoop, já que aqueles se referiam a contratos emergenciais, deve se ponderar que, mesmo após o reajuste, o valor dos postos de serviços pago à cooperativa (R\$ 827,98) ainda permaneceu inferior aos valores pagos às empresas contratadas emergencialmente.

32. Quanto ao fato de a CAIXA utilizar o percentual de reajuste dos salários da categoria fixado na Convenção Coletiva de Trabalho para calcular os novos valores dos preços pactuados, entendo razoável a alegação dos gestores no sentido de que a variação salarial dos trabalhadores vinculados à convenção seria bom parâmetro para aproximar os preços dos serviços contratados com a Tecnocoop aos de mercado, uma vez que os custos desses serviços referiam-se, em grande parte, à mão-de-obra.

(TCU – Acórdão nº 963/2010. Tribunal Pleno, julgado em 05/05/2010. Relator Ministro Benjamin Zymler)

Vê-se que a previsão contratual de vedação ao reajustamento não foi óbice à Corte de Contas da União para que decidisse favoravelmente ao particular, prelecionando a decisão que aos licitantes é assegurado o reajuste a título de proporcionar o reequilíbrio econômico-financeiro.

Em sentido similar e agregador, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim decidiu:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. OBRA CERTA. RECOMPOSIÇÃO DE PREÇOS. LEI 8.666/1993, ARTIGO 65, II, D. INEXISTÊNCIA DE FATO TÍPICO. REAJUSTE DE VALORES. PREVISÃO DE EXECUÇÃO INFERIOR A 12 MESES. LEI 10.192/2001, ARTIGO 2º, § 1º. SUCESSIVAS PRORROGAÇÕES DE PRAZO. ALTERAÇÃO DE PROJETO. SERVIÇOS ADICIONAIS. POSSIBILIDADE.

[...]

4. Não há como se imputar exclusivamente à apelante o atraso das obras, em que pese a previsibilidade de chuvas nos meses de verão e a escassez de mão-de-obra pela progressão do setor de construção civil na região. Note-se, neste tocante, que o contrato firmado previu, em sua cláusula quarta, que "os prazos de início e execução dos serviços contratados somente admitem prorrogação nos casos previstos e arrolados nos incisos I a VI do § 1º, combinados com o §2º, todos do Artigo 57 da Lei 8.666/1993", pelo que, à míngua de qualquer menção de circunstância diversa nos aditivos contratuais, não se conclui que os aditamentos ocorridos se deram a título de mera tolerância, e sim, pelo contrário, que os fatos que ensejaram as dilatações de prazo subsomem-se, no entender da UFGD, às hipóteses legais que as autorizam, como constou expressamente do parecer jurídico favorável ao primeiro aditamento. O raciocínio expendido resta corroborado pelas sucessivas manifestações da instituição de ensino reconhecendo a superveniência de fatos que entendia imprevistos ou imputáveis à Administração, desde indecisão quanto ao local das obras até adequações de projeto e serviços adicionais, que, inclusive, ensejaram acréscimo remuneratório de R\$ 74.511,41. Nestas circunstâncias, recaía sobre a apelada o ônus da prova, não superado, de que tais empecilhos não ocasionariam o atraso da entrega das obras.

5. Não cabe manejar a disposição editalícia de expressa proibição de reajuste de preços, vez que, inicialmente prevista a conclusão da obra em 180 dias, não poderia prever de forma diversa.

6. Há que se reconhecer, portanto, a possibilidade de reajuste dos valores avençados em lapso superior a 12 meses de seu efetivo adimplemento.

O julgador, além de também mencionar a questão de a proibição contratual de reajuste não representar óbice ao pleito de reajuste de preços, depura que deve ser analisado, caso a caso, a culpa da contratada em relação à realização dos aditamentos para que se examine a possibilidade de reclamar o reajustamento posteriormente. Caso a conduta da sociedade licitante não seja causadora necessária das prorrogações dos contratos, não há que se falar em culpa da contratada, como concluiu o julgador supratranscrito.

Assim, percebe-se um nítido conflito entre as decisões, pareceres e entendimentos doutrinários elencados. Entendo que ele se estabelece, precipuamente, entre o princípio da legalidade, que ordena à Administração que preveja em todos os editais e contratos os critérios de reajuste e que os aplique, garantindo a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro (art. 37, XXI, da Constituição Federal), e o princípio da autonomia da vontade, que confere ao particular a possibilidade de agir conforme lhe seja volitivamente conveniente, inclusive abdicando de direitos que lhe confirmam o ordenamento jurídico vigente. Ademais, ao meu sentir, o próprio princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) é posto à prova, uma vez que à Administração cabe realizar mais a partir do mínimo possível, sem perder de vista sua discricionariedade para avaliar, no momento do aditamento, se há vantajosidade na proposta de prosseguir com as contratações, prorrogando-as, mesmo em face do reajustamento dos valores. No sentido oposto ao Poder Público, por sua vez, se encontra a prerrogativa do contratado de, ao avançar com a Administração, ter os valores reajustados para a devida manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, podendo, no ato do aditamento, requerer tal feitura, em nome de seu direito patrimonial.

Então, há que se realizar ponderação entre os institutos principiológicos supramencionados visando ao deslinde da questão, lembrando-se que nunca se pode suprimir a aplicação de determinado princípio quando de sua ponderação em face de outro, mas, sim, buscar mitigar – sem excluir – determinado princípio para a aplicação de algum outro que, no caso concreto e específico, pareça ao julgador de maior relevância.

Feitas todas essas considerações, então, passo às respostas às indagações formuladas pelo consulente.

A primeira questão se refere ao contrato cujas cláusulas já previam o reajustamento de preços e que fora prorrogado sucessivas vezes, sem, contudo, que se tenha contemplado valor correspondente ao reajustamento. Indaga o consulente se, no caso das prorrogações realizadas sem que tenha sido aplicado o índice de reajuste aos preços, deveria haver reajuste retroativo.

No caso, são possíveis as seguintes respostas.

Há que se verificar, primeiramente, a previsibilidade de prorrogação do contrato celebrado.

Se for ele de prorrogabilidade previsível, como outrora aduzido, a Administração estará vinculada à previsão de cláusula de reajuste no edital de licitação e no contrato, bem como ao reajuste automático da avença celebrada. Nesses casos, uma vez que a relação contratual supere o prazo de 1 (um) ano, se o particular se vir lesado por conta da ausência de previsão ou da ausência de aplicação do índice de reajuste no decorrer do contrato, independente de ter anuído às cláusulas previstas nos termos aditivos, poderá requerer retroativamente a quantia à qual faria jus por meio do reajustamento.

É que, como disposto pela jurisprudência do TCU outrora transcrita, diante de um dever do Poder Público, não é de bom alvitre afastar do particular as garantias legais aos instrumentos de revisão contratual. Ponderando o dever legal da Administração de prever e promover o reajuste, bem como a automaticidade doutrinariamente reconhecida a esse instituto, além de o entendimento jurisprudencial mencionado, em face da autonomia da vontade do particular em contratar com a Administração, penso que deva prevalecer, nessa hipótese, o princípio da legalidade.

Nesses casos, por tratar-se de violação ao direito do particular e nascendo em seu favor a pretensão de reparação, tenho que deve ser observado o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, previsto pelo art. 1º do Decreto nº 20.910/1932. Como marco inicial dessa prescrição, entendo que deve ser observado o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, que define a publicação do instrumento contratual e de seus aditivos na imprensa oficial, por parte da Administração Pública, como condição indispensável de eficácia da avença. O prazo prescricional referido, portanto, passa a correr a partir da publicação na imprensa oficial pela Administração do termo aditivo que prorroga o contrato, totalizando prazo superior a 1 (um) ano.

Por outro lado, quando se tratar de contrato cuja prorrogação não seja previsível, há que prevalecer o princípio da autonomia da vontade. Com efeito, se o contrato é supostamente de curta duração e havendo ou não previsão no contrato de reajustamento de preços, a Administração não tem o dever de prever ou de aplicar índice de reajuste no decorrer do contrato, sendo atinente ao particular requerer, caso o contrato supere 1 (um) ano, no ato do aditamento contratual, o reajustamento de preços. Não o fazendo tempestivamente naquele ato, não há que se falar em direito a reajuste retroativo, uma vez que se tratava de direito disponível da contratada, que, ao contratar com o Poder Público – não havendo por parte deste, repita-se, qualquer obrigação no sentido de prever a prorrogação contratual e, portanto, de insinuar cláusula de reajuste de preços –, abriu mão do direito ao reajuste, pendendo sobre ele a presumível inclusão nos preços por si praticados dos índices de proteção à ação corrosiva da inflação.

Observe-se, ainda, a questão da culpa ou do dolo da contratada trazida em julgamento pelo TRF 3ª Região. Caso a prorrogação imprevisível se dê por culpa ou dolo da contratada, a Administração poderá, mesmo diante da requisição do particular de reajustamento, analisar a proposta e indeferi-la, não se tratando, nesses casos, de violação ao direito do particular ou de

descumprimento de dever legal por parte da Administração Pública, desde que motivado o ato de recusa e observado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Passo à segunda indagação.

Do consulente pergunta se, havendo cláusula pura e simples de reajustamento no contrato, a ausência de requerimento ao tempo de celebração do termo aditivo que prorroga o contrato exclui o direito ao reajuste retroativo.

Torno a responder que deve ser analisado o dever da Administração de prever tal cláusula no contrato e de aplicá-la automaticamente, de acordo com a previsibilidade de prorrogação do contrato administrativo.

Caso a cláusula tenha sido prevista por obrigação imposta ao Poder Público, haja vista tratar-se de contrato cujo objeto previsivelmente demandará prorrogação, se não for ela automaticamente aplicada após 1 (um) ano de vigência do contrato, o particular poderá demandar sua aplicação retroativa, observado o prazo quinquenal de prescrição, tendo em vista que para a contratada nasceu a pretensão à reparação.

Por outro lado, tendo sido a cláusula referida arbitrada por liberalidade da Administração, não recaindo sobre ela a obrigação de previsão de reajuste, caso o contrato ultrapasse o prazo de 1 (um) ano, é dever do particular requerer, no aditamento do contrato que o prorroga, inteirando prazo superior ao anual, o reajustamento dos preços, sob pena de precluir seu direito de requerê-lo.

A terceira indagação do consulente diz respeito a contratos que não mais estejam vigentes. Faria jus a contratada ao reajuste retroativo?

Caso disponha do prazo prescricional de 5 (cinco) anos – o que ocorrerá nas circunstâncias já descritas neste parecer –, o particular poderá, até o limite desse prazo, requerer o reajuste retroativo dos valores, ainda que o contrato não esteja mais em vigência.

Caso a Administração não estivesse vinculada, quando da celebração do contrato, à previsão e aplicação de reajuste, a possibilidade de petição pelo reajustamento de preços preclui no próprio ato de aditamento do contrato, assim permanecendo após o término de sua vigência.

Pergunta-se se, por fim, se, estando o contrato vigente, é possível que se promova o reajuste retroativo em relação aos períodos que não observaram a aplicação do índice.

Respondo que, para os contratos em que a Administração deva prever e aplicar o índice, por força da previsibilidade da prorrogação, o particular poderá requerer o reajuste retroativo durante a vigência do contrato se o reajustamento não for realizado automaticamente. A vigência do contrato no qual a cláusula de reajuste era obrigatória e fora descumprida pela Administração não obsta o pedido de reajuste retroativo em relação aos períodos em que se operou tal descumprimento.

Se, porém, não houver tal dever por parte da Administração Pública, assinado o aditamento que prorroga o contrato, fazendo-o valer por mais de 1 (um) ano e não requerido o reajustamento, fica precluso o direito de fazê-lo, mesmo que ainda vigente o instrumento.

Assim concluo este parecer.

### **III – CONCLUSÃO**

Dessa feita, preenchidos os requisitos do art. 210-B do RITCEMG, conheço da consulta formulada perante este Tribunal.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também admito.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

FICA ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Quanto às indagações do consulente, respondo que: **I** – o reajustamento em sentido estrito é um instrumento de garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos que proporciona, para as avenças vigentes por período superior a 1 (um) ano – por força do art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.192/2001 –, a atualização do valor contratado por meio de sua vinculação a índice setorial ou global; **II** – segundo a doutrina e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), nos contratos cuja prorrogação seja previsível pela Administração Pública, é dever imperioso desta, por força do princípio da legalidade dos atos administrativos, prever no edital e no contrato e aplicar automaticamente os índices e critérios de reajuste, bem como nos aditamentos eventualmente celebrados, nos termos do art. 40, XI, e do art. 55, III, da Lei nº 8.666/1993; **III** – ainda que na assinatura do termo aditivo que prorroga o contrato administrativo cuja prorrogação era previsível, totalizando período superior a 1 (um) ano, o particular não requeira a previsão ou a aplicação de reajustamento ao valor contratual, não cabe privá-lo do acesso a esse instrumento de reequilíbrio econômico-financeiro, tendo em vista que fora descumprido dever do Poder Público e nascera em favor do contratado pretensão de reparação, conferindo-se, nesse caso, direito ao reajustamento retroativo dos valores; **IV** – a pretensão de reajuste retroativo de contratos administrativos deve ser exercida no prazo de 5 (cinco) anos, conforme a previsão do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, sendo o marco inicial para a contagem do prazo a publicação do termo aditivo de prorrogação para período superior a 1 (um) ano na imprensa oficial, em observância à preleção do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993; **V** – quando a prorrogação do contrato administrativo não for previsível, não é dever da Administração Pública ou direito do contratado que seja prevista ou aplicada cláusula de reajustamento em sentido estrito; **VI** – não sendo previsível a prorrogação do contrato, no

ato da assinatura do termo aditivo que prorroga o pacto administrativo, totalizando período superior a 1 (um) ano, deve ser requerido o reajuste pelo particular, sob pena de preclusão; **VII** – no caso de a prorrogação imprevisível se operar por culpa ou dolo por parte do contratado, cabe à Administração, diante de pedido de reajustamento realizado pelo particular, avaliar as circunstâncias fáticas e, se assim entender, indeferir o pedido, garantido ao contratado, em todos os casos, o direito ao contraditório e à ampla defesa; **VIII** – é possível a petição de reajuste retroativo que se refira a contratos de vigência já expirada e nos quais, pela previsibilidade da prorrogação contratual, era dever da Administração Pública prever e aplicar cláusula de reajuste econômico-financeiro, desde que observado o prazo de prescrição quinquenal da pretensão do contratado; **IX** – a vigência de contrato administrativo não obsta o pedido retroativo de reajustamento relativo a períodos em que não tenha sido cumprido o dever do Poder Público de prever e aplicar a cláusula de reajuste, nos casos em que a prorrogação contratual por período superior a 1 (um) ano for previsível.

É o parecer.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

**36ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 04/12/2019**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor André Luiz Coelho Merlo, prefeito do Município de Governador Valadares. Na sessão do Tribunal Pleno do dia 14/08/19, admitida a consulta, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, apresentou voto respondendo ao consulente nos seguintes termos:

Quanto às indagações do consulente, respondo que: **I** – o reajustamento em sentido estrito é um instrumento de garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos que proporciona, para as avenças vigentes por período superior a 1 (um) ano – por força do art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.192/2001 –, a atualização do valor contratado por meio de sua vinculação a índice setorial ou global; **II** – segundo a doutrina e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), nos contratos cuja prorrogação seja previsível pela Administração Pública, é dever imperioso desta, por força do princípio da

legalidade dos atos administrativos, prever no edital e no contrato e aplicar automaticamente os índices e critérios de reajuste, bem como nos aditamentos eventualmente celebrados, nos termos do art. 40, XI, e do art. 55, III, da Lei nº 8.666/1993; **III** – ainda que na assinatura do termo aditivo que prorroga o contrato administrativo cuja prorrogação era previsível, totalizando período superior a 1 (um) ano, o particular não requeira a previsão ou a aplicação de reajustamento ao valor contratual, não cabe privá-lo do acesso a esse instrumento de reequilíbrio econômico-financeiro, tendo em vista que fora descumprido dever do Poder Público e nascera em favor do contratado pretensão de reparação, conferindo-se, nesse caso, direito ao reajustamento retroativo dos valores; **IV** – a pretensão de reajuste retroativo de contratos administrativos deve ser exercida no prazo de 5 (cinco) anos, conforme a previsão do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, sendo o marco inicial para a contagem do prazo a publicação do termo aditivo de prorrogação para período superior a 1 (um) ano na imprensa oficial, em observância à preleção do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993; **V** – quando a prorrogação do contrato administrativo não for previsível, não é dever da Administração Pública ou direito do contratado que seja prevista ou aplicada cláusula de reajustamento em sentido estrito; **VI** – não sendo previsível a prorrogação do contrato, no ato da assinatura do termo aditivo que prorroga o pacto administrativo, totalizando período superior a 1 (um) ano, deve ser requerido o reajuste pelo particular, sob pena de preclusão; **VII** – no caso de a prorrogação imprevisível se operar por culpa ou dolo por parte do contratado, cabe à Administração, diante de pedido de reajustamento realizado pelo particular, avaliar as circunstâncias fáticas e, se assim entender, indeferir o pedido, garantido ao contratado, em todos os casos, o direito ao contraditório e à ampla defesa; **VIII** – é possível a petição de reajuste retroativo que se refira a contratos de vigência já expirada e nos quais, pela previsibilidade da prorrogação contratual, era dever da Administração Pública prever e aplicar cláusula de reajuste econômico-financeiro, desde que observado o prazo de prescrição quinquenal da pretensão do contratado; **IX** – a vigência de contrato administrativo não obsta o pedido retroativo de reajustamento relativo a períodos em que não tenha sido cumprido o dever do Poder Público de prever e aplicar a cláusula de reajuste, nos casos em que a prorrogação contratual por período superior a 1 (um) ano for previsível.

É o parecer.

Colhido o voto do conselheiro Sebastião Helvecio, que acompanhara o relator, pedi vista dos autos para melhor análise da matéria.

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Por meio da presente consulta, o Senhor André Luiz Coelho Merlo, prefeito do Município de Governador Valadares, formulou os seguintes questionamentos:

- 1) Existindo previsão expressa no contrato quanto ao índice de reajuste, no caso de renovações anuais sucessivas, sem que tenha sido aplicado o fator de reajuste, com aditivos que ratifica, as demais cláusulas, é devido o reajuste retroativo?
- 2) Sendo a cláusula pura e simples no que se refere ao reajuste, a ausência de requerimento ao tempo e conseqüente formalização de aditivo ratificando as demais cláusulas exclui eventual direito de reajuste retroativo?
- 3) Ainda que o contrato não mais esteja vigente, uma vez não tendo sido observada a aplicação do índice fator reajuste, pode-se falar que é devido o reajuste retroativo?
- 4) Estando vigente o instrumento por meio de aditivo, é legítimo falar em reajuste retroativo aos períodos em que as prorrogações não observaram a aplicação do índice?

Percebe-se que as indagações postas se resumem, basicamente, à possibilidade de concessão do reajuste contratual, ainda que extemporaneamente.

Quanto ao tema, importa esclarecer que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro constitui direito do contratado, garantido pela Constituição da República e pela Lei de Licitações. Nesse sentido, o inciso XXI do art. 37 da CR/88 estabelece que:

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.

Além disso, preceituam o art. 40, XI, e o art. 55, III, da Lei nº 8.666/93, que tanto o edital quanto o contrato devem prever/estabelecer os critérios de reajustamento de preços.

Para viabilizar o exercício do direito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o ordenamento jurídico previu dois institutos voltados à manutenção da equação inicial, a saber: i) o reajuste, utilizado para remediar os efeitos da desvalorização da moeda; e ii) a recomposição e/ou revisão<sup>1</sup>, empregado na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, que possam vir a retirar a comutatividade do contrato e gerar um desequilíbrio que exija a revisão das cláusulas financeiras, possibilitando a execução do contrato sem ônus excessivo para nenhuma das partes.

O conteúdo das questões postas pelo consultante, contudo, demonstra que sua dúvida cinge-se à aplicação do instituto jurídico do reajuste (ou correção monetária) nos contratos abrangidos pela exceção do *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666/93, razão pela qual minha resposta terá como norte especificamente esse instrumento de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>, “o reajuste de preços é uma conduta contratual autorizada por lei, para corrigir os efeitos ruinosos da inflação. Não é decorrência de imprevisão das partes contratantes; ao revés, é previsão de uma realidade existente, que vem alterando a conjuntura econômica em índices insuportáveis para o executor de obras, serviços ou fornecimentos de longa duração”. Na mesma obra, o administrativista distingue o reajuste das demais figuras que visam à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos seguintes termos:

O reajustamento contratual de preços não se confunde nem impede a revisão do contrato e a recomposição extraordinária de preços, quando a Administração altera o projeto ou as condições de sua execução, ou ocorrem fatos novos e excepcionais que agravam extraordinariamente os encargos do contratado.

Na mesma linha, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>3</sup> leciona que “a correção monetária é a simples variação numérica expressiva de um mesmo valor que permanece inalterado e tão-somente passa a ser expresso por números diferentes” e concluiu que “sua justificativa óbvia é impedir que o credor, por força da erosão da moeda, receba menos do que o efetivamente devido”.

---

<sup>1</sup> A revisão contratual encontra amparo na alínea ‘d’ do inciso II do art. 65, bem como em seus §§ 5º e 6º, da Lei nº 8666/93.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo, 11ª edição; Editora Malheiros, p.167 e 168.

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 26ª edição. Editora Malheiros, p.627.

Em outras palavras, o reajuste contratual visa recompor os valores inicialmente estipulados, garantindo a equivalência real entre o encargo e o preço, de forma a resguardar os contratados dos efeitos do regime inflacionário e manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.

Consolidando o que foi posto até aqui, mostra-se válida a lição de Ivan Barbosa Rigolin<sup>4</sup>, em Comentários ao Sistema Legal Brasileiro de Licitações e Contratos Administrativos:

Recomenda-se que o edital de licitação de contratos longos, ou potencialmente longos, contenha o fator de reajuste, que será exercitado um ano após o denominado *i*0, ou índice zero, que é o marco inicial da contagem de tempo para o reajuste dos preços.

Não é justo obrigar o contratado a suportar a inflação sobre seus preços durante longos anos, sem a reposição devida do valor de compra da moeda que recebe. Ao forçar o irrealjustamento de contratos longos, o que o poder público incautamente provoca é que o contratado já de antemão eleve artificialmente seus preços propostos, vez que não se arriscará a perder potencialmente muito dinheiro com aquele imobilismo de preços.

Não é atitude técnica e nem inteligente denegar reajustes de preços em contratos longos, e nenhuma consequência proveitosa pode resultar dessa bisonha austeridade. (...)

**XVI – Reajuste é assunto sério, próprio de pessoas e instituições sérias, que precisa ser considerado a sério, porque apenas repõe a inflação de determinado período havidas sobre os preços contratados, enquanto a revisão nem sempre e, por vezes, em certos momentos e em certas áreas de negócios, quase nunca. (...)**

**Reajuste, ou reajustamento, é apenas o procedimento pelo qual se atualizam os preços contratados segundo a corrosão que a inflação, ou a alta de preços sobre os insumos do contrato, provocou em prejuízo do contratado. Dificilmente se imagina inflação negativa, a ponto de o reajuste funcionar contra o contratado, mas isso pode ocorrer.**

Observe-se que não se fala de evento excepcional, extracontratual e aleatório, mas da simples e velha conhecida inflação de preços, praga da qual nosso país começa a se tornar vítima uma vez mais na história.

**XVII – Sendo mera reposição da inflação, o reajuste não altera o contrato, como esclarece o § 8º do art. 65, ora transcrito. Registra-se por simples anotação, apos tilamento ou averbação, que pode ser no próprio contrato, o reajuste tão logo seja concedido, e o próprio gestor do contrato pode fazê-lo, sem autorização da chefia, nem aditamento, nem maior formalismo.**

**Nem poderia o reajuste alterar o contrato, já que pelo mero reajustamento do preço, nada muda no objeto, mas apenas se repõe a perda da inflacionária sofrida pelo contratado. (grifos acrescentados)**

No mesmo sentido do que fora exposto vale citar, também a seguinte decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF<sup>5</sup>:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PÚBLICA. CONCORRÊNCIA. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. REAJUSTE ANUAL DE PREÇO. PREVISÃO. MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. FAZENDA PÚBLICA. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. REDUÇÃO.

---

<sup>4</sup> São Paulo: NDJ, 2016, p. 361-363

<sup>5</sup> Apelação cível/reexame necessário nº 2013.01.1.183418-8, Acórdão nº 908976, Distrito Federal, julgamento do dia 25/11/15.

I - O reajuste dos preços praticados no contrato administrativo firmado por órgãos ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios está disposto nos artigos 40, XI, e 55, III, da Lei nº 8.666/93 e artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 10.192/01.

II - O reajuste do preço visa manter o equilíbrio econômico financeiro do contrato, compensando os efeitos das variações inflacionárias.

III - Havendo previsão expressa no edital que regeu o processo licitatório e no contrato firmado entre as partes, é devido o reajuste do preço anualmente para os contratos celebrados com prazo de vigência superior a doze meses.

IV - Consoante orientação externada pelo Ministro Luiz Fux, no reconhecimento da repercussão geral da matéria (Recurso Extraordinário nº 870.947/SE), na parte em que rege a atualização monetária das condenações impostas à Fazenda Pública até a expedição do precatório, o art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a alteração dada pela Lei nº 11.960/09, ainda não foi objeto de pronunciamento expresso do Supremo Tribunal Federal quanto à sua constitucionalidade e, portanto, continua em pleno vigor. O mesmo ocorre em relação aos juros moratórios incidentes sobre condenações oriundas de relação jurídica não tributária.

[...]

**Todavia, a tese de que o reajuste somente é devido a partir do pedido administrativo formulado pela autora carece de respaldo legal.**

O reajuste dos preços praticados no contrato administrativo firmado por órgãos ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios está disposto nos artigos 40, XI, e 55, III, da Lei nº 8.666/93 e artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 10.192/01.

Conforme se asseverou acima, o contrato firmado entre as partes, em consonância com o edital que regeu o processo licitatório, previu o reajuste do preço anualmente para os contratos celebrados com prazo de vigência superior a doze meses.

**Destaca-se que o reajuste do preço visa somente compensar os efeitos das variações inflacionárias, tratando-se de mera recomposição financeira para preservar a expressão monetária da proposta vencedora.**

A propósito, confira-se o seguinte precedente:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. OBJETO. EXECUÇÃO DE OBRA NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE OBRAS. REAJUSTE ANUAL. PREVISÃO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE ÍNÍCIO E EXECUÇÃO DA OBRA. SUPRESSÃO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PRESERVAÇÃO. REAJUSTE DEVIDO. TERMO INICIAL. DATA DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA. DANO MATERIAL. DECORRÊNCIA DIRETA E IMEDIADA DO HAVIDO. INOCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. PRESSUPOSTOS. INOCORRÊNCIA. PRETENSÃO FORMULADA EM FACE DO DISTRITO FEDERAL. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AFIRMAÇÃO. ENTE CONTRATANTE. PERTINÊNCIA SUBJETIVA. SENTENÇA EXTINTIVA. CASSAÇÃO. PEDIDO. ACOLHIMENTO PARCIAL.

(...)

**3. Encartando o contrato administrativo a previsão de reajuste anual do preço convencionado como forma de preservação do equilíbrio econômico-financeiro da avença e atualidade do preço convencionado, pois afetado pelo processo inflacionário, o reajuste é devido à contratada, observado o indexador eleito, durante a vigência do vínculo, observada a periodicidade mínima legalmente estabelecida, que é a anual, mormente porque o reajuste**

**simplesmente agrega ao preço original a defasagem passada, tomando-se como termo inicial do reajuste a data da apresentação da proposta, pois fora a partir desse momento em que passara o preço cotado a experimentar a defasagem própria dos efeitos inflacionários.**

c) (...)

**5. A prorrogação do prazo contratual motivada pela administração que implica alteração do objeto originalmente convencionado, determinando a revisão do preço, não se confunde com o simples reajuste do preço na forma contratada, pois aquela afeta o objeto do negócio jurídico, alterando as bases negociais, enquanto o reajustamento se destina simplesmente a preservar a identidade da remuneração da prestação no tempo, pois afeita aos efeitos da inflação, resultando que, conquanto prorrogado o prazo originalmente contratado, se não foram assegurados os reajustamentos convencionados, à contratada devem ser assegurados.<sup>6</sup> (grifos acrescentados)**

Tecidas as considerações iniciais, cumpre informar que o reajuste de contratos administrativos é regido pelas disposições da Lei nº 10.192/01, cujo art. 3º estabelece:

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 nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O art. 2º, do mesmo diploma legal, admite a 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 cujo prazo de duração seja igual ou superior a um ano.

Desse modo, considerando que se trata de direito constitucionalmente assegurado e devidamente previsto nas normas de regência, o reajuste por índice financeiro deve ser concedido de ofício pela Administração e, nesses casos, a regra é simples: vencida a periodicidade mínima legal de um ano para a incidência do reajuste, deve a Administração aplicá-lo com base no critério previsto no contrato, sem que haja necessidade de pedido por parte da contratada.

Vale reforçar que o reajuste (ou a correção monetária), enquanto mera recomposição inflacionária, não importa em revisão do contrato, podendo ser operado por simples apostila, consoante previsão expressa no § 8º do art. 65 da Lei de Licitações e Contratações Públicas.

Para maior clareza das questões postas, oportuno resgatar o elucidativo artigo elaborado pela equipe da consultoria Zênite<sup>7</sup>:

(...) Joel de Menezes Niebuhr (2011, p. 891) esclarece que, “vencidos os doze meses, a Administração deve dar cumprimento de ofício ao edital e, em última instância, à legalidade, **independentemente de requerimento do contratado**”.

No item 6 do Relatório do Acórdão nº 161/2012 – Plenário, o Tribunal de Contas da União registrou que a

---

<sup>6</sup> Acórdão n.871828, 20140110558862APC, Relator: TEÓFILO CAETANO, Revisor: SIMONE LUCINDO, 1ª Turma Cível, Data de Julgamento: 28/05/2015, publicado no DJE: 10/06/2015. Pág.: 140.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://www.zenite.blog.br/foi-firmado-contrato-com-previsao-de-reajuste-por-igpm-a-cada-12-meses-contados-a-partir-da-data-limite-para-apresentacao-da-proposta-o-contrato-foi-prorrogado-sem-que-o-contratado-tivesse-pleiteado/>>. Acessado em: 15/10/19.

*Lei 10.192/2001 admite, para reajustar os contratos, a utilização de índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados. Nos casos em que isso é permitido, o reajuste é automático, mediante simples aplicação do índice de preços estabelecido no contrato, que deve, dentro do possível, refletir a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados no contrato (aplicação automática do índice no caso de reajuste propriamente dito). (Grifamos.)*

Dessa forma, como nesses casos a solicitação do reajuste pela contratada, em regra, não é uma condição para a fruição do direito (salvo se previsto o contrário no instrumento contratual), **não há como cogitar a incidência da preclusão desse direito em razão do esgotamento da vigência contratual ou da sua prorrogação, sem a solicitação prévia do reajuste. Aplica-se, para situações dessa espécie, o prazo prescricional de cinco anos.**

Nesse tocante, destaca-se trecho do Parecer nº AGU/JTB 01/2008:

*A partir do momento em que surge o direito, apenas o decurso do prazo prescricional, em princípio, teria o condão de extinguir a pretensão do contratado. In casu, o prazo prescricional seria de 5 (cinco) anos, conforme disposição do art. 1º do Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932. (Grifamos.)*

Assim, na situação em tela, caso o contrato não imponha a necessidade de a contratada pleitear, perante a Administração, seu direito ao reajuste antes de esgotada a vigência na qual surgiu esse direito, postula-se que a regra a ser aplicada é a de que o exercício desse direito se submete apenas ao prazo prescricional, ou seja, o particular poderá exercê-lo desde o aniversário da proposta até cinco anos após essa data.

(...)

Portanto, resta demonstrado que, transcorrido o prazo de um ano da vigência do contrato, o reajuste do preço inicialmente avençado deve ser aplicado automaticamente, sem que seja necessário o requerimento do contratado para tanto.

Além disso, conforme tratado no artigo, o fato de a Administração Pública não ter concedido o reajuste oportunamente, não gera a preclusão do exercício desse direito para particular, o qual pode exigí-lo a qualquer tempo, tendo como único limitador o decurso do prazo prescricional, que no caso é de 5 (cinco) anos, conforme bem trabalhado no voto condutor do conselheiro Wanderley Ávila.

Feitas estas considerações, registro que o relator, ao enfrentar o mérito da consulta, após apresentar as suas razões, respondeu às questões postas pelo consulente distinguindo contratos de prorrogabilidade previsível daqueles cuja prorrogabilidade não seria previsível. Para os contratos cuja prorrogação seria previsível, entendeu o relator cabível o direito ao reajustamento retroativo dos valores, uma vez que a Administração estaria vinculada à previsão de cláusula de reajuste no edital de licitação e no contrato, bem como ao reajuste automático da avença celebrada.

Para aqueles contratos cuja prorrogação não seria previsível, entendeu o relator que não seria dever da Administração Pública, ou direito do contratado, que fosse prevista ou aplicada cláusula de reajustamento em sentido estrito. Logo, na hipótese de haver prorrogação dessa espécie contratual, a previsão de reajuste deveria ser requerida pelo particular no ato da assinatura do termo aditivo que prorroga o pacto, sob pena de preclusão do direito.

A meu juízo, referida distinção não se mostra relevante para a aplicação do reajuste, bastando apenas que a duração do contrato se estenda para além de 1 (um) ano para que o instituto produza seus efeitos. Mesmo que o reajuste não esteja expressamente previsto no contrato, considerando tratar-se de garantia constitucional, que encontra guarida, também, na legislação

infraconstitucional, terá o contratado direito à correção monetária, com vistas a preservar o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente avençado.

Destarte, concluo que a correção monetária, por representar apenas a preservação do valor da moeda, corroído pela inflação, é direito do contratante e dever da Administração Pública, a ser aplicada sempre que o contrato tiver duração superior a 1 (um) ano, independentemente de requerimento do particular, devendo ser concedido a qualquer tempo, desde que observado o prazo prescricional de 5 (cinco) anos.

Desta forma, considerando que as respostas às indagações devem ser formuladas em enunciado direto e conciso, para a melhor compreensão da tese apresentada, uma vez que os pareceres emitidos sobre consultas, por seu caráter normativo e por sua natureza de prejulgamento de tese, a teor do que dispõe o art. 210-A do Regimento Interno, requerem uma objetividade capaz de atender fielmente às indagações dos consulentes, de maneira direta, clara e precisa, respondo às questões mediante a seguinte proposição:

Sempre que o contrato administrativo vigorar por período superior a 1 (um) ano, o contratado fará jus ao reajuste por índice, sendo dever da Administração Pública concedê-lo independentemente de requerimento do particular ou de previsão contratual expressa. Na hipótese de a Administração Pública não ter aplicado o índice de reajuste no momento oportuno, é devido o pagamento retroativo, observando-se o prazo prescricional de 5 (cinco) anos.

### III – CONCLUSÃO

Isto posto, nos termos da fundamentação, respondo aos questionamentos formulados pelo Senhor André Luiz Coelho Merlo, prefeito do Município de Governador Valadares, mediante a seguinte proposição:

Sempre que o contrato administrativo vigorar por período superior a 1 (um) ano, o contratado fará jus ao reajuste por índice, sendo dever da Administração Pública concedê-lo independentemente de requerimento do particular ou de previsão contratual expressa. Na hipótese de a Administração Pública não ter aplicado o índice de reajuste no momento oportuno, é devido o pagamento retroativo, observando-se o prazo prescricional de 5 (cinco) anos.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Conselheiro Wanderley Ávila, Vossa Excelência deseja manter o seu voto?

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Mantenho, na íntegra.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Voto com o Relator, com a redação dada pelo voto-vista.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Peço vênias ao Relator para acompanhar a divergência aberta pelo Conselheiro Cláudio Couto Terraõ.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, eu havia votado com o Relator, mas diante da exposição trazida no voto-vista pelo Conselheiro Cláudio Terrão vou acompanhar o voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também vou acompanhar o voto-vista do Conselheiro Cláudio Terrão.

APROVADO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO, VENCIDOS, EM PARTE, O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA E O CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

### **PARECER**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, preliminarmente, por unanimidade, em conhecer da consulta, preenchidos os requisitos do art. 210-B do RITCEMG; e, no mérito, por maioria, nos termos do voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: sempre que o contrato administrativo vigorar por período superior a 1 (um) ano, o contratado fará jus ao reajuste por índice, sendo dever da Administração Pública concedê-lo independentemente de requerimento do particular ou de previsão contratual expressa. Na hipótese de a Administração Pública não ter aplicado o índice de reajuste no momento oportuno, é devido o pagamento retroativo, observando-se o prazo prescricional de 5 (cinco) anos. Vencidos, em parte, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Durval Ângelo.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de dezembro de 2019.

MAURI TORRES

Presidente

WANDERLEY ÁVILA

Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Prolator do voto vencedor

*(assinado digitalmente)*