

A ANUALIDADE COMO REQUISITO PARA RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NAS HIPÓTESES DE REAJUSTE

Anderson Jean de Araújo Alves¹

Edinaldo Benício de Sá Júnior²

RESUMO

Discute-se acerca do papel regulador do Princípio da Anualidade nas hipóteses de reajustamento da remuneração, observando-se a necessidade de assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Tem-se que, apesar das evoluções legislativa, jurisprudencial e doutrinária do nosso ordenamento jurídico administrativo, ainda persistem inúmeras dúvidas diante do constante surgimento de novas contradições. Busca-se analisar as situações práticas controversas em contratos administrativos, tentando encontrar definições mais claras acerca da maneira correta de utilização do instituto do Reajuste.

Palavras-chave: Anualidade; Contratos Administrativos; Reajuste.

ABSTRACT

The current paper discusses about the regulatory role of the principle of annuality in the event of readjustment of remuneration, noting the need to ensure the maintenance of economic and financial balance of administrative contracts. It has been considered that, despite the legislative, judicial and doctrinal developments of our administrative law, there are still many questions before the constant emergence of new contradictions. The aim is to analyze the controversial practical situations in administrative contracts, trying to find clearer definitions about the proper way to use the readjustment feature.

Keywords: Annuality; Administrative Contracts; Readjustment.

¹ Discente do Curso de Direito na UNI-RN e E-mail: anderson_alves03@hotmail.com

² Prof. MSc. Edinaldo Benício de Sá Jr. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Coordenador da Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do RN (UNI-RN). Professor de Direito da Graduação do Centro Universitário do RN (UNI-RN).

1 INTRODUÇÃO

O processo de contratação no âmbito administrativo, em seu sentido mais amplo, tem sido objeto de discussões nos meios mais avançados dos estudos pertinentes ao funcionamento da Administração Pública. Desde a fase preparatória dos processos licitatórios até os deslindes contratuais, a garantia do equilíbrio, havido entre os encargos impostos ao particular na execução contratual e a remuneração paga pelo Poder Público na forma pecuniária de contraprestação, tem sido uma das principais preocupações e motivos de discussão no cotidiano dos estudiosos do Direito Administrativo.

A idéia de equivalência entre as prestações que circulam um ato a título oneroso, antes mesmo de ser inserida no ordenamento jurídico, foi regra moral adotada pelo Cristianismo. Dentro da lógica democrático-liberal, não se concebe uma contratação que tenha na sua essência desigualdade de encargos. Em regra, e de forma muito sólida, as partes devem ser colocadas em condições de equilíbrio para que ambas vejam atingidos seus objetivos de forma efetiva e harmoniosa.

Recorre-se à história para compreender um pouco a concepção do conhecido Equilíbrio Econômico-Financeiro, como premissa constitucional para os contratos da Administração e guia da relação negocial, lembrando a máxima latina *Rebus Sic Stantibus*.

Pretende afirmar que o trato não se mantém vigente se as condições não permanecerem como eram no momento da celebração. Não é justo obrigar a parte prejudicada a cumprir o seu encargo, sabendo-se que ela não teria firmado o contrato se tivesse previsto as alterações que o tornaram muito oneroso.

Especificamente na fase contratual, a equação existente entre os encargos suportados pelo contratado e a respectiva remuneração devida pelo Ente Contratante é vista como ponto principal de garantia da justa relação pactuada entre o Poder Público e o particular. Na execução dos contratos, podem ocorrer diversas situações que promovam o desequilíbrio dessa equação, podendo tornar o contrato desproporcionalmente oneroso entre o particular e a Administração Pública.

Nos mais diferentes sistemas normativos do mundo é assegurado o espaço pertinente à regulamentação das relações que o Poder Público estabelece com os interesses privados, no intuito, obviamente, de atingir a finalidade pública. E à parte de execução contratual é dada uma atenção especial, justamente de modo a prevenir as avenças de fatores internos e externos que lhe provoquem alterações.

Prevendo essas possibilidades, a legislação brasileira pertinente às contratações públicas dispõe de diversos mecanismos de controle e reconstituição da situação inicial da avença. A Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tem previsão para a ocorrência dessas situações de desequilíbrio, para as quais cria os diversos institutos de recomposição da situação primária do contrato, dentre eles, o reajuste. O advento do Plano Real, assim como outros dispositivos normativos subsequentes, corroborou e indicou o sentido da aplicação prática do reajuste na garantia ao Equilíbrio Financeiro dos Contratos Administrativos.

O reajuste - que pode ser legitimado tanto pela variação dos índices inflacionários oficiais como pela via da repactuação – objetiva recompor o preço do contrato em decorrência de variações havidas na sua esfera ordinária ou econômica, a qual se refere ao risco relativo à possibilidade de ocorrência de um evento futuro indesejável, mas previsível ou suportável, por ser trivial no negócio efetivado.

Contudo, há de se ressaltar que, dentre tantos outros, o Princípio da Anualidade é fundamental para se delinear a operação desse mecanismo. Segundo esse princípio, nenhuma alteração na remuneração do contrato pode ser efetuada no interregno inferior a um ano da apresentação da proposta. Muito tem se discutido acerca da possibilidade de se fugir a essa regra, algo extremamente delicado que por muitas vezes não se utiliza com a devida atenção.

Na situação posta, em que ocasião é possível compreender cabível a utilização do reajuste? Qual o momento certo para se reajustar o contrato administrativo? A partir de que momento se inicia a contagem do prazo para a promoção do reajuste? Foi com essas indagações que se edificou a motivação para tangenciar de forma mais aprofundada – mas utilizando-se de linguagem clara e compreensível ao universo de pessoas envolvidas com essa temática, especificamente aos agentes públicos imbuídos dessa tarefa – este instrumento de recomposição pactual. No decorrer da pesquisa serão abordados os três principais aspectos reunidos no âmbito do reajuste.

Inicialmente, tratar-se-á da noção de Equilíbrio Econômico-Financeiro, pelo qual se deve primar qualquer tipo de contratação. Em seguida, será feita uma abordagem ampliada sobre as diversas formas de se reaver a equação financeira dos contratos administrativos, enfatizando-se o instituto do *reajuste*. Na sequência, haverá de ser mostrado como se emprega o critério da *anualidade* no processo de reajustamento de preços. E por último, visando dar maior lucidez ao estudo, serão abordados casos práticos reais de aplicação do reajuste, extraídos de processos administrativos de diferentes órgãos da Administração.

2 O INTERESSE MÚTUO PELA MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

É certo que, não só no âmbito da Administração Pública, mas em todo tipo de contrato, o que se busca quando se estabelece uma vinculação de interesses é assegurar que as partes que ali estão envolvidas tenham equivalência de prestações de maneira que, ao final da relação, ambas vejam atingidos os seus objetivos.

A sensação de equilíbrio é expoente fundamental no âmbito das relações jurídico-obrigacionais. Sabe-se que existem suas exceções, mas a regra é que a concepção de uma justa relação seja o primeiro fator a ser analisado antes de se vincular finalidades. Via de regra, não se assume uma prestação onerosa para com outrem tendo conhecimento de que a contrapartida a ser percebida seja, consideravelmente, inferior em termos econômicos, ao que por você foi empregado.

Decorre essa premissa ainda da Idade Antiga, onde era necessário haver equivalência entre prestações sempre que se propunha um ato a título oneroso. Por isso, antes mesmo de ser norma jurídica, a idéia de equilíbrio era uma regra do campo moral adotada pela doutrina Cristã.³

Além disso – embora, na prática, saibamos que o interesse imediato é obter determinada vantagem tendo que suportar o dispêndio mínimo possível (numa lógica de mercado em que cada um busca tirar maior proveito da relação mantida com o outro sem se preocupar, muitas vezes, com a sustentabilidade da ligação) – é obvio que se houver, desde já ou surgir em certo ponto da avença, circunstâncias que tornem o cumprimento das obrigações assumidas algo demasiadamente dispendioso para uma parte em face da outra, buscar-se-á, evidentemente, o reequilíbrio da composição.

Neste mesmo sentido, a pretensão de cada uma das partes é manter o ambiente que envolve prestações recíprocas equilibrado, de modo que cada lado possa cumprir sua incumbência da maneira como foi acertado. Sem haver tal ambiente de equivalência, é certo que, mais cedo ou mais tarde, ambas as partes sairão prejudicadas, pois não terão suas finalidades alcançadas.

Dito isso, nas relações contratuais em que figura como parte a Administração Pública muito se preza pela instituição e manutenção da equação havida entre o ônus atribuído ao

³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo – SP: Atlas, 2014. p. 295.

Particular - que assume determinada obrigação para com o Poder Público – e a justa remuneração que lhe é devida pelo Erário, ao que a maior parte da Doutrina atribui o título de “Equilíbrio Econômico-Financeiro”.

Para uma parte respeitada da doutrina, o citado termo pode ser entendido como a relação de isonomia constituída, de um lado, pelos encargos assumidos pelo contratante no momento da avença e, de outro lado, pelo resultado econômico que lhe será aferido.⁴

Neste mesmo sentido, afirma-se que o equilíbrio financeiro, ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou, ainda, equação financeira, do contrato administrativo é o prévio ajuste celebrado pelas partes entre os dispêndios do particular e retorno financeiro devido pela Administração para a justa remuneração do objeto do contrato. Essa relação encargo-remuneração deve ser preservada durante toda a execução contratual, a fim de que o particular não venha a sofrer minoração injusta nos lucros normais do investimento.⁵

Considerada analítica quanto a sua extensão, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, não deixou de abordar a Equação Financeira dos contratos administrativos. O legislador constituinte transformou o Equilíbrio Econômico-Financeiro em Princípio que rege as contratações públicas. Orienta que, durante toda a execução contratual, devem ser mantidas as condições efetivas do preço inicial constituído pela proposta do contratado.⁶

Isso faz com que, embora se reconheça existir regime jurídico especial aos contratos administrativos decorrente da presença de cláusulas exorbitantes do direito comum, o particular tenha direito subjetivo à equação econômica sempre que houver desacerto na reciprocidade de prestações.

Respeitada teoria defende que a prerrogativa do contratado nas avenças administrativas, respaldada pela intangibilidade da cláusula de remuneração, abrange reajustes – provenientes da corrosão do poder aquisitivo da moeda (art. 3º da Lei 10.192, de 14 de fevereiro de 2001), ao que nos detemos neste estudo – e recomposições (ou revisões) – oriundas de modificações nos parâmetros equacionais da proposta, derivados de atos do Poder Público ou de eventos alheios à vontade das partes que interfiram diretamente na execução do contrato.⁷

⁴MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo – SP: Malheiros. 2014. p.655.

⁵MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo – SP: Malheiros. 2014. p.234.

⁶BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Emendas Constitucionais de Revisão. 05/10/1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.

⁷CANOTILHO, J. J. Gomes. [et al]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo – SP: Saraiva/Almedina, 2013. p. 884.

Vale aqui fazer um apanhado histórico da noção de Equilíbrio Econômico-Financeiro, como premissa constitucional para os contratos da Administração e bússola da relação negocial, relembrando a máxima latina *Rebus Sic Stantibus*.⁸

Significa que o trato não permanece em vigor se as condições não permanecerem como eram no momento da celebração. Não seria justo obrigar a parte prejudicada a cumprir o seu encargo, sabendo-se que ela não teria firmado o contrato se tivesse previsto as alterações que o tornaram muito oneroso.⁹

Sabe-se que a dita *Rebus Sic Stantibus* foi observada pelas normas contratuais por muito tempo, pelo que não se pode afirmar que a ideia de Equilíbrio Econômico-Financeiro surgiu de uns tempos desses pra cá. A noção de equidade entre os contratantes, no que tange às condições de execução do acordo, vem de muito tempo, como já foi dito, tendo passado na história por momentos de elevação e também de declínio.

Teve a aludida cláusula seu apogeu entre os séculos XIV e XVI, a partir de quando não persistiu sendo evocada, caindo em decadência por influência das nuances do Código Napoleônico. Com este, foi retomada a concepção, também romanista e típica, da imutabilidade do contrato, concebida à lume da gélida literalidade do *Pacta Sunt Servanda*.

Abordada essa conjuntura pretérita, é necessário retornar à Norma Suprema atual para dizer da importância e inovação que foi o Art. 37, XXI¹⁰, no contexto progressivo do regime jurídico na esfera das avenças administrativas. Fazendo alusão ao próprio Princípio Constitucional da Igualdade. Esse trecho da Regra Fundamental desaguou na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que até os dias atuais (apesar das críticas) é reconhecida como o Estatuto Brasileiro das Licitações e Contratos da Administração Pública.

Sobre a observância, manutenção e eventual recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro, a Lei nº 8.666/93¹¹ surgiu no sentido de operacionalizar esses institutos. É possível extrair de seu corpo diversas passagens que dizem respeito a este tema, quando fala da prorrogação dos prazos contratuais (Art. 57, §1º); das prerrogativas da Administração (Art.

⁸ Na tradução literal significa “as coisas assim permanecem”. Abreviatura da máxima latina *contractus qui habent tractum successivum et dependentiam de futuro, rebus sic stantibus intelligentur*, atribuída ao pós-glosador Bartolo (1314-1357). A cláusula quer dizer que as obrigações estão subordinadas à continuação do estado de fato existente ao tempo da celebração do contrato.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo – SP: Atlas, 2014. p. 296.

¹⁰ 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. ([Regulamento](#)).

¹¹ BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 21/06/1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.

58, I, §§ 1º e 2º); em mais detalhadamente no momento em que versa das alterações contratuais, onde dedica um capítulo exclusivo ao Art. 65.

Nesse diapasão, a Lei dos Contratos Públicos passou a ser analisada e criticada por ampla doutrina, que se incumbiu de criar a linguagem jurídica para a aplicação da referida norma. É notório que no decorrer da execução contratual ocorrem variadas formas de se romper a harmonia que prega o Equilíbrio Econômico-Financeiro, e diversas são também as formas de se reorganizar o pacto, trazendo-o às circunstâncias sob as quais foi celebrado.

Muito se ouve no funcionamento das repartições públicas, a utilização dos termos Revisão (ou Recomposição), Repactuação e Reajuste, que embora aparentem versar sobre o mesmo mecanismo, guardam peculiares diferenças entre si. Não menos importante, existe uma periodicidade a ser observada (dentre outros requisitos) para utilização desses institutos – que abordaremos mais a frente neste estudo. Sobre a proficuidade do Reajuste, tratar-se-á no próximo capítulo.

3 AS PECULIARIDADES DO REAJUSTE

Conforme abordado no capítulo anterior, quando ocorre a quebra do Equilíbrio Econômico-Financeiro dos contratos administrativos, diversos são os remédios utilizados para a sua recuperação, à luz do que foi inicialmente pactuado. A forma como é ocasionado o rompimento da justa relação é o que define a solução a ser adotada para assegurar o reequilíbrio.

No caso do reajustamento, conceitua-se como uma medida adotada para evitar a inequação contratual, em razão das elevações do mercado, da desvalorização da moeda ou do aumento geral de salários. Não decorre da imprevisão, mas da própria Lei (Art. 55, III e Art. 65 § 8º) como previsão de uma realidade existente.¹²

Diante do permanente regime inflacionário, a prática de preços nominais fixos tornou-se inadequada e inconveniente. Ao longo dos anos, generalizou-se a prática da indexação em todos os campos, inclusive nas contratações administrativas. A Administração passou a prever, desde logo, a variação de índices (predeterminados ou não). Essa prática é identificada como “reajuste de preços”.¹³

¹²MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**.40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 235.

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**.16. ed. São Paulo – SP: RT, 2014. p. 1033.

Um dos objetivos do presente estudo é esclarecer sobre as situações que ensejam reajuste, assim como o momento em que se deve aplicá-lo aos contratos. Como já foi visto, fala-se em diversos mecanismos destinados a rebalancear a equação financeira, dentre os quais a Revisão, a Correção Monetária (vinda do Direito Privado), e a Repactuação, muito afim ao Reajuste. Cabe aqui começar estabelecendo a relação entre o reajuste e a atualização monetária.

3.1 CORREÇÃO MONETÁRIA X REAJUSTE

O reajuste de preços implica na revisão do valor inicial do contrato diante das variações do mercado incidentes na avença (custos de execução e remuneração), ao passo que a Correção Monetária visa manter o valor do contrato, erodido pela inflação que corrói a moeda como meio de pagamento.¹⁴

Imagine-se um Contrato de Execução de Obras. O Reajuste poderá ser pleiteado sobre aquilo que for executado após um ano da data-base das propostas, segundo o Princípio da Anualidade, ao qual dedicaremos um capítulo. Ou seja, o percentual de reajustamento será calculado pela variação do índice pertinente, acumulada no período compreendido entre a abertura dos envelopes da proposta de preços (licitação) e a data da medição (execução) para a qual se requer o reajuste.

Supondo que houve atraso no pagamento de determinada medição - independentemente de ter sido executada em período anterior ou posterior à anualidade da proposta. Se a data limite para pagamento de uma medição for de 30 (trinta) dias após a apresentação da Nota Fiscal, mas a Administração só realizar o pagamento 06 (seis) meses após esse vencimento, sobre esse período semestral é que a construtora fará jus à correção monetária.

Para ficar mais polido e inequívoco, reajuste é aquilo que se pleiteia entre a data da apresentação da proposta de preços e a efetiva execução daquilo que se concretizar após um ano da licitação. Ao seu turno, correção monetária há de ser observada no período compreendido entre a data da execução e a data do efetivo recebimento, sem haver preocupação com a anterioridade ou posterioridade do interregno de um ano da data de

¹⁴ARAÚJO, Kleber Martins de. Contratos administrativos: cláusulas de reajuste de preços e reajustes e índices oficiais. **JUS NAVIGANDI**. 08/2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3132/contratos-administrativos-clausulas-de-reajuste-de-precos-e-reajustes-e-indices-oficiais>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

apresentação da proposta de preços. Esse entendimento é destoante da compreensão de alguns estudiosos, conforme veremos à frente.

Pode-se ainda sistematizar a relação entre esses dois institutos comparando-os da seguinte forma: correção monetária: na data “A”, $x = y$. Na data “B”, $x = y'$, ao passo que, no reajuste de preços: na data “A”, $x = y$. Na data “B”, $x = x+a$ e $y = y+a$. Por serem coisas distintas e com finalidades diversas, correção monetária e reajuste podem coexistir, isto é, não são reciprocamente excludentes.¹⁵

3.2 REVISÃO X REAJUSTE

Cabe aqui salientar que a diferenciação entre esses institutos se dá com base em dois aspectos importantes de serem observados. O primeiro aspecto diz respeito à *periodicidade* de utilização e o segundo tem relação com a *previsibilidade*.

O reajuste surge de um evento previsível à época da formulação da proposta, qual seja o processo inflacionário. A revisão, por outro lado, decorre de circunstâncias não previstas ou imprevisíveis (Art. 65, II, ‘d’) no momento da celebração do contrato, que alterem substancialmente as suas condições de execução. Essa questão da “previsibilidade” é que determina a obrigação de se antever no instrumento convocatório a hipótese de reajustamento.

Reafirmam-se os conceitos ao conceber que o reajuste é consequência de uma espécie de presunção absoluta de desequilíbrio.¹⁶ Já a recomposição pressupõe a apuração real dos fatos e exige a comprovação acerca de todos os detalhes relacionados com a contratação e os supervenientes a ela.

No que tange à periodicidade, quanto ao reajuste, este somente poderá ser pleiteado decorrido um ano da data de apresentação da proposta. Já para aplicar a revisão de preços do contrato, exime-se de observar essa anualidade, dado que a situação não era conhecida por ambas as partes (ou era, e não foi colocada) no momento da avença inicial e, portanto, pode ser requerida a qualquer momento da execução contratual, a partir da data do fato que provocou o desequilíbrio.

¹⁵MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo – SP: Malheiros. 2014.p. 650.

¹⁶JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei 8.666/1993. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2006.p. 395.

3.3 REPACTUAÇÃO X REAJUSTE

A repactuação - pode-se dizer - é uma forma de reajuste, mas que guarda certa afinidade com a revisão. Aproxima-se do Reajuste no tocante à previsão para acontecer anualmente ou quando se promove a renovação contratual, nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, mas tem a ver com a Revisão quanto ao conteúdo: trata-se de uma discussão entre as partes relativamente às variações de custos efetivamente ocorridas. No caso da repactuação, diferente do reajuste, mas semelhante à revisão, examina-se a real elevação dos custos do particular.¹⁷

É um instituto mais usualmente presente entre os contratos de prestação de Serviço Contínuo, como os de locação de mão-de-obra terceirizada e surge de modo a evitar benefícios indevidos para qualquer das partes contratantes. Embora a jurisprudência do TST e do STJ apontem no sentido de não reconhecer o direito à repactuação diante da elevação dos encargos trabalhistas - alegando suposta previsibilidade - aqui se defende o seu cabimento (*data máxima vênia*) uma vez que, embora previsível, as convenções ou acordos coletivos trazem consequências incalculáveis ao momento da elaboração da proposta.¹⁸

Dito isso, é importante deter-se na questão do Reajuste de maneira mais aprofundada. Fala-se na matéria da indexação de preços segundo índices oficiais divulgados periodicamente pelo Governo, ou por instituições renomadas como é o caso da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Para cada tipo de contrato, no momento do reajustamento, aplica-se o índice mais adequado ao seu objeto. Por exemplo, o Índice Nacional de Preços e Custos da Construção Civil – INCC tem periodicidade mensal, e observa desde 1944 a variação dos preços de materiais, equipamentos, serviços e mão-de-obra relacionados à Construção Civil. É a variação do INCC que determina o percentual de reajustamento dos contratos de obras e serviços de engenharia. Ainda pode-se mencionar o Índice de Preços ao Consumidor - IPC, utilizado no reajuste de contratos de fornecimento, prestação de serviços, locação de imóveis.

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte – MG: Fórum, 2012. p. 529.

¹⁸ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. A recomposição da equação econômico financeira do contrato administrativo em face do incremento dos encargos salariais. **REDAE**. Salvador/BA, n.21, fev/mar/abr, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-21-FEVEREIRO-2010-FERNANDO-VERNALHA-GUIMARAES.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2015.

Também os Índices Gerais de Preços – IGP, que é a média desses dois outros indicadores antecitados, mais outros, que também tem múltipla utilização.¹⁹

Na Lei nº 8.666/93, foram inseridos, pelo advento da Lei nº 8.883/94, o inciso XI no art. 40 e o inciso III no art. 55, que versam sobre os critérios de reajuste, a data-base e a periodicidade, assim como a questão da atualização monetária com suas nuances, em face da galopante inflação que assolava o nosso País à época (muito pior que no atual período crítico pelo qual passa a Economia Brasileira), no intuito de aliviar as crescentes demandas no Poder Judiciário no sentido de recompor a equação econômica dos contratos.

Aliás, são pressupostos do reajuste (1) a ocorrência da inflação, bem como (2) a imprevisibilidade dos índices inflacionários no período.²⁰ Falta agora, pra melhor compreender a intitulação deste trabalho, uma abordagem sobre da utilização do Reajuste no tempo (periodicidade), em que dedica-se o capítulo que a este sucede.

4 A ANUALIDADE DA PROPOSTA COMO REQUISITO PARA CONCESSÃO DO REAJUSTE

Uma das características mais marcantes do reajuste é o período que lhe autoriza. Isso porque, conforme já comentado, a previsibilidade dos eventos que ensejam o reajustamento nos preços do contrato é pretexto para que o particular planeje sua proposta de modo que suporte, pelo mínimo período possível, as variações dos custos da prestação dos serviços ou dos insumos utilizados.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tratou sobre reajuste tanto na parte que dispõe sobre licitações (art. 40, XI) como na matéria pertinente aos contratos administrativos (art. 55, III).²¹

¹⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Indicadores de preços. INCC**. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B7684C11DF>>. Acesso em: 09 out. 2015.

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2006.p. 395.

²¹ BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 21/06/1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 out. 2015. Art. 40, XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitindo a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta ou a do orçamento a que esta proposta se referir, até a dada do adimplemento de cada parcela. Art. 55, III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

No artigo 40 da mencionada lei, são elencados todos os critérios que devem ser observados durante a elaboração do instrumento convocatório - ou edital, como a norma define. Ao critério de reajuste é dedicado o inciso XI, inserido pelo advento da Lei nº 8.883/94 que veio a alterar/complementar algumas disposições da Lei nº 8.666/93. Aduz o código no sentido da obrigatoriedade de haver nos editais o critério de reajuste que retrate a variação efetiva dos custos de produção, no período compreendido entre a data de apresentação da proposta (ou orçamento) e a data do adimplemento de cada parcela, ou seja, a data da efetiva execução contratual.

Aqui cabe fazer uma crítica ao legislador, com o devido respeito, que utilizou o termo “adimplemento de cada parcela”, levando muitas vezes as pessoas que trabalham pautadas por essa lei, e até mesmo os operadores do Direito, a interpretarem-na no sentido de que a variação dos custos seja observada da data de apresentação da proposta até o efetivo pagamento daquilo que foi executado, o que não é verdade.

Aquilo que se observa variável entre a data da execução e a data do efetivo pagamento, deve ser cobrado por outro instituto, correlacionado com o reajuste mas totalmente diverso dele, qual seja a correção monetária²², a qual já foi averbada no capítulo anterior.

Já no artigo 55 do Estatuto estão contidas todas as condições que devem estar presentes nos contratos administrativos, dedicando o inciso III aos *critérios, data-base e periodicidade para o reajustamento dos preços*. Nesse mesmo inciso, é versada a questão da correção monetária, que acertadamente o legislador tratou de desfazer a duplicidade hermenêutica criada no inciso XI do artigo 40 quando dispôs sobre o cabimento da atualização monetária, entendendo-a, aqui, aplicável entre o adimplemento das obrigações e a data do efetivo pagamento.

É imperioso destacar a necessidade de se haver expressamente cláusula dispondo sobre esse assunto no corpo do contrato, tendo em vista que, se não havê-la de forma taxativa, subentende-se como sendo os preços fixos e irreajustáveis.²³ Contudo, o direito à obtenção do reequilíbrio econômico-financeiro confere ao particular a prerrogativa de pleiteá-lo mesmo

²²MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo – SP: Malheiros. 2014.p. 649.

²³CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21.ed. Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2009. p. 192.

sem haver previsão contratual. Assim estabelece o Acórdão nº 376/1997 do TCU, no sentido de que a ausência de previsão de reajuste não impede a sua prática.²⁴

Inclusive o STJ já decidiu que é possível a celebração de termo aditivo ao contrato de longa duração (superior a um ano) que não dispuser sobre reajuste, inserindo-lhe cláusula de reajustamento em obediência ao direito constitucional elencado no Art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988. Se assim não fosse, permitindo ao Poder Público a arbitrariedade sobre a equação financeira do contrato, o particular sequer teria interesse em avançar com a Administração Pública.²⁵

Baseado somente na Lei nº 8.666/93, é possível aplicar o reajustamento sempre que se entender a necessidade. Ou seja, a cada variação verificada no índice setorial inflacionário, seria possível pleitear o reequilíbrio ordinário. No caso de obras e serviços de engenharia, acompanhadas pelo Índice Nacional da Construção Civil - INCC, seria possível haver reajuste mensal, dado que a periodicidade de sua divulgação é mensal²⁶.

Todavia, como é sabido, deve ser respeitada do o interregno mínimo de um ano entre a data-base e a execução do objeto contratual para se pleitear reajuste. Entende-se por data-base o evento em que foram apresentadas as propostas – naturalmente, o dia em que ocorreu a licitação. Em outras palavras o particular contraente só faz jus ao reajustamento sobre aquilo que foi executado em data posterior ao dia em que ficou registrada a anualidade dos seus preços²⁷.

Então pode surgir a indagação: a partir de quê se concluiu que o período de um ano deveria ser suportado pelo contratado sem haver alteração nos preços contratuais? Trata-se do Princípio da Anualidade, concebido dois anos depois da vigência da Lei de Licitações, com a edição da Lei nº 9.069/1995, dispondo sobre o Plano Real.

Em seguida veio a Lei nº 10.192/2001, contendo as normas complementares ao Plano Real, que resultou de sucessivas conversões da Medida Provisória nº 1.053, admitindo em seu

²⁴STJ. AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR: AgRg na SL 76 PR 2004/0031299-4, voto do rel. Min. Edson Vidigal, Corte Especial, j em 1º.07.2004, DJ de 20.09.2004. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19373711/agravo-regimental-na-suspensao-de-liminar-agrg-na-sl-76-pr-2004-0031299-4>>. Acesso em: 29 set. 2015.

²⁵JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**.16. ed. São Paulo – SP: RT, 2014. p. 1033.

²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Indicadores de preços. INCC**. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B7684C11DF>>. Acesso em: 09 out. 2015.

²⁷BRASIL. **Lei Nº 9.069, de 29 de junho de 1995**. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. 29/06/1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9069.htm> Acesso em: 24 Set. 2015. Art. 28, § 1º - É nula de pleno direito e não surtirá nenhum efeito cláusula de correção monetária cuja periodicidade do reajuste seja inferior a um ano.

Art. 2º a estipulação de reajuste com base em índices setoriais que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos inerentes à execução do contrato, com periodicidade não inferior a um ano. Muito embora a referência ao reajuste dos contratos administrativos esteja presente na Lei nº 8.666/93 (art. 5º, § 1º; art. 7º, § 7º; art. 40, XI e art. 55, III), é com base nos dispositivos normativos cronologicamente posteriores que se define a periodicidade do reajuste, consoante o Art. 3º das normas complementares ao Plano Real.²⁸

Sobre o Art. 3º da Lei nº 10.192 de 2001, merece destaque o que elucida o seu Parágrafo Primeiro. Afirma-se isso porque o aludido parágrafo determina que a contagem da anualidade dar-se-á a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que esta se referir. A esse ponto da leitura isso já restou mais do que claro. No entanto - diferente do que acontece com as normas pertinentes a repactuações - nenhuma das leis mencionadas nesta pesquisa atinentes ao reajuste de preços, se posicionou a respeito dos reajustamentos que ocorrerem seguintes ao primeiro²⁹.

No que tange a repactuações, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 30 de abril de 2008, modulou a aplicação do Princípio da Anualidade, estabelecendo que o prazo de um ano será contado da data do orçamento a que a proposta se referir (no caso da primeira repactuação) ou da data da última repactuação (quando se tratar da segunda repactuação em diante).³⁰

A explicação para a omissão legislativa sobre a contagem do interregno anual para os reajustamentos posteriores ao primeiro se encontra no fato de que esse instituto tem aplicação em diversos tipos de contrato (fornecimento, empreitada, locação, etc.), ao passo que a repactuação é mais vinculada aos contratos de prestação de serviços continuados (locação de mão-de-obra, consultorias, serviços técnicos especializados, etc.).

Para melhor compreensão, importante se faz comparar um contrato de Obra/Serviço de Engenharia com o de Fornecimento. Neste, o reajuste visa *corrigir* os preços praticados no contrato, de forma que, a partir de sua aplicação, para qualquer novo fornecimento, serão

²⁸BRASIL. Advocacia Geral da União. MOREIRA, Jorge Alexandre. **Repactuação de contratos de prestação de serviços de execução continuada**. p. 13/14. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/12190325>>. Acesso em: 24 set. 2015.

²⁹BRASIL. **Lei Nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. 14/02/2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.. Art. 3º, § 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm> Acesso em: 20 Out. 2015.

³⁰MOSQUEIRA, Bruno Alves. **Repactuação de preços nos contratos administrativos: uma exceção à regra da anualidade**. Conteúdo Jurídico. 11/12/2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,repactuacao-de-precos-nos-contratos-administrativos-uma-excecao-a-regra-da-anualidade,46157.html>>. Acesso em: 24 set. 2015.

considerados os novos valores alcançados. No caso de obras, o pagamento ocorre por medições³¹ que são reajustadas após o seu pagamento, levando em consideração a variação dos custos e insumos verificada entre a data-base da proposta e a data efetiva da execução, por meio de apostilas que objetivam *compensar* o sub-preço praticado na execução (Art. 65, § 8º)³².

No próximo tópico, será abordada com mais ênfase essa diferença entre o reajuste para Obras/Serviços de Engenharia e o para Fornecimento, nos quais serão utilizados casos práticos retirados da execução contratual cotidiana da Administração Pública para melhor ilustrar toda a abordagem feita até aqui.

5 DISTORÇÕES HAVIDAS NA APLICAÇÃO PRÁTICA DO REAJUSTE, SEGUNDO A MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE

Até aqui já foram tangenciados os três principais aspectos reunidos na finalidade dessa pesquisa. Inicialmente, tratou-se da noção de *equilíbrio econômico-financeiro*, pelo qual se deve primar qualquer tipo de contratação. Em seguida, foi feita uma abordagem ampliada sobre as diversas formas de se reaver a equação financeira dos contratos administrativos, enfatizando-se o instituto do *reajuste*. E, mais recentemente, no capítulo precedente a este, foi mostrado como se emprega o critério da *anualidade* no processo de reajustamento de preços.

O presente tópico tem por escopo analisar dois casos práticos de reajustamento de contratos. Ambos versam sobre obras, tendo em vista que foram constatados equívocos nessa modalidade contratual, considerada mais complexa. Sabe-se, como antesdito, que os contratos de fornecimento, locação, etc., são mais precisos com relação aos reajustes, tendo em vista

³¹Trata-se do nome técnico atribuído a parcelas da obra que vão sendo executadas, para efeito de pagamento, como forma de a Administração poder pagar a obra parceladamente (conforme a execução) sem comprometer o Orçamento, assim como o Particular não se ver obrigado a executar todo o serviço às suas custas (para maioria dos casos, algo impossível) para só depois de então ter direito ao pagamento. É um mecanismo técnico-econômico saudável para ambas as partes. Consoante o § 8º, do Art. 65, não caracterizam alteração contratual, o que dispensa a celebração de termo aditivo, por isso são registradas por simples apostilas que são apensadas ao contrato.

³²BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 21/06/1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 out. 2015. Art. 65, §8º - § 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

que os preços reajustados incidirão sobre aquilo que ainda está por ser executado, ao passo que, quando se trata de obras/serviço de engenharia, o reajuste é aplicado sobre o que já foi adimplido por parte do contratado.

É importante destacar que os dois casos que serão analisados neste capítulo foram escolhidos aleatoriamente, e trazem informações reais extraídas de processos administrativos de diferentes repartições públicas. Isso não implica dizer que os lapsos aqui verificados refletem uma generalidade na Administração, mas representam uma prática bastante comum entre aqueles que de certa forma participam do processo de formalização dos reajustamentos contratuais, mas, principalmente, uma falha das empresas que são as principais interessadas.

5.1 PRIMEIRA SITUAÇÃO ANALISADA.

No primeiro exemplo, observa-se o caso de determinada repartição da Administração Pública Direta que realizou procedimento licitatório precedente à contratação de empresa de engenharia para executar certos serviços de interesse público.³³ A licitação ocorreu em 16/10/2013, quando uma empresa apresentou a melhor proposta, cumpriu os requisitos estabelecidos no edital, e sagrou-se vencedora do certame. Em seguida, a adjudicatária foi convocada para assinar o contrato e logo recebeu a Ordem Inicial de Serviços³⁴.

A partir desses dados iniciais, é possível verificar de pronto que, à luz do Princípio da Anualidade, a referida empresa passou a ter direito ao reajuste somente sobre as parcelas da obra que foram executadas em data posterior a 16/10/2014³⁵. Qualquer reajuste concedido sobre medições realizadas antes dessa data seria nulo de pleno direito, nos termos do Art. 28, § 1º da Lei do Plano Real, e Art. 2º das Normas Complementares ao Plano Real.

A empresa, então, solicitou o pagamento do valor referente ao reajuste dos preços incidentes sobre determinada medição³⁶. Evidente era o cabimento do pedido da contratada, dado que o período que compreendeu a parcela da obra foi posterior à anualidade da proposta. Acontece que o setor responsável calculou a variação do INCC entre a data em que foram apresentadas as propostas e a data em que se completou um ano desse evento. Ou seja, de outubro de 2013 a outubro de 2014, chegando-se ao percentual de 6,86%.

³³ Dados extraídos de processo administrativo que tramita na Secretaria de Educação do Município do Natal/RN sob o protocolo de nº 030780/2015-19.

³⁴ Documento emitido pelo Ordenador de Despesa que autoriza o início da execução contratual, a partir de quando se inicia a contagem do prazo de execução do objeto.

³⁵ Data em que a proposta completou um ano de sua apresentação.

³⁶ 14ª medição - que foi executada entre 02/06/2015 a 06/07/2015, no valor de R\$ 143.587,66 (cento e quarenta e três mil, quinhentos e oitenta e sete reais e sessenta e seis centavos).

Aplicado sobre o valor da referida medição, esse percentual assegurou à construtora um determinado valor ³⁷, que foi aceito pelas partes sem haver qualquer tipo de questionamento.

Inaugura-se aqui a primeira análise crítica.

O método de cálculo mostra-se, absurdamente, equivocado. Feriu o disposto no Art. 40, XI, da Lei de Licitações que dispõe expressamente³⁸ prevendo a variação dos custos de produção entre a *data de apresentação das propostas* (16/10/2013) e a *data do adimplemento de cada parcela* (06/07/2015). Entretanto, o cálculo realizado pelo setor competente para fazê-lo somente considerou a variação dos custos até a data da anualidade (16/10/2014), escusando-se de reconhecer a mutação percebida entre out/2014 e jul/2015 (9 meses), o que por certo deixou de reequilibrar plenamente a equação.

Da forma como previu o legislador, a variação dos custos deveria ter sido considerada entre outubro de 2013 a julho de 2015. Utilizando de ferramenta disponível na internet³⁹, foi verificada a variação do INCC nesse período e se chegou a um percentual bem mais elevado que o que foi utilizado pela Administração⁴⁰. Se aplicado o percentual correto sobre o valor da referida medição, o valor do reajuste⁴¹ seria quase o dobro do que realmente foi concedido, impedindo uma situação de vantagem econômica da Administração em detrimento da contratada.

5.2 SEGUNDA SITUAÇÃO ANALISADA

O outro caso guarda certa semelhança com o primeiro. Ocorre que dessa vez a empresa solicitou o reajuste, não só de uma, mas de várias medições de uma só vez, semelhante ao que consta da Tabela nº 01 disponível no Anexo I desta pesquisa.⁴²

³⁷O percentual de 6,86% aplicado sobre o valor de R\$ 143.587,66 (cento e quarenta e três mil, quinhentos e oitenta e sete reais e sessenta e seis centavos), resultou no valor de R\$ 9.850,11 (nove mil, oitocentos e cinquenta reais e onze centavos)

³⁸BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 21/06/1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 out. 2015. Art. 40, XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitindo a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta ou a do orçamento a que esta proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela.

³⁹Variação do índice INCC-DI - Índ. Nac. de Custo da Construção (01-02-1944 a 30-09-2015) entre 16-Outubro-2013 e 02-Julho-2015. Disponível em: <<http://calculoexato.com.br/result.aspx?codMenu=FinanVariacaoIndice>>. Acesso em: 28 set. 2015.

⁴⁰R\$ 143.587,66 (medição) x 13,30% (variação INCC) = R\$ 19.097,15 (reajuste)

⁴¹R\$ 19.097,15 (valor devido) – R\$ 9.850,11 (valor concedido) = R\$ 9.247,04 (diferença)

⁴²Dados extraídos do Processo Administrativo que tramita junto à Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN sob o protocolo de nº 030659/2013-3. Contrato nº 12.0168 firmado entre a CAERN e a CONSTEM - Construtora Torres e Melo LTDA.

Trata-se de dados extraídos de certo processo administrativo da companhia de saneamento do Rio Grande do Norte. A data da licitação foi 25/09/2012, em que a empresa requerente do reajuste apresentara a melhor proposta à época. Disso se tem que a data a partir da qual a empresa ficou legitimada a pleitear o reajuste foi 25/09/2013. Percebe-se também que todas as medições elencadas na tabela acima mencionada compreendem datas posteriores a última, portanto autorizadas ao reajustamento.

Todavia - idêntico ao que aconteceu no primeiro caso criticado - nesse processo consta um Parecer Contábil⁴³ que reconhece aplicável (sobre os valores das medições apresentadas) um único índice percentual⁴⁴, fruto da variação do INCC apurada entre a data da licitação e a data posterior a um ano desta, e não como determina a lei (Art. 55, III), entre a data de apresentação da proposta e a data do adimplemento de cada parcela da obra.

Foi aplicado, então, sobre o valor de todas as medições discriminadas, o percentual único referente ao reajuste, conferindo ao particular um apostilamento ao contrato de determinado valor total⁴⁵ decorrente do somatório de todos os valores de reajuste para as 09 medições - o que está errado. Sobre o valor de cada medição (que ocorreram em datas diferentes), deveria ter sido aplicado o percentual adequado, verificado pela oscilação do índice inflacionário entre a data de apresentação da proposta e a data final de cada medição⁴⁶.

Caso fosse feita uma revisão nesses reajustes, no intuito de adequá-los à norma, sobre o valor de cada medição deveria ser aplicado um percentual diferente. Isso resultaria em um valor bem diferente daquele obtido pela aplicação de um percentual único sobre todas as medições, conforme se observa da Tabela nº 02 que consta do Anexo I.

A soma dos valores⁴⁷ obtidos da aplicação desses percentuais, sobre cada medição correspondente, resultaria num valor bem diferente daquele que realmente foi concedido por apostilamento a título de reajuste, importando em uma diferença significativa que, mais uma vez, por inércia de ambas as partes resultaram em prejuízo à contratada⁴⁸.

⁴³ Parecer nº 0080/2014/UCCC/CAERN

⁴⁴ Variação do INCC de 09/2012 a 09/2013 = 8,09%

⁴⁵ R\$ 39.243,59 (trinta e nove mil, duzentos e quarenta e três reais e cinquenta e nove centavos)

⁴⁶ Tabela nº 02 / Coluna 4 (% INCC) – Anexo I

⁴⁷ R\$ 48.673,11 (quarenta e oito mil, seiscentos e setenta e três reais e onze centavos)

⁴⁸ R\$ 48.673,11 (valor devido) – R\$ 39.243,59 (valor concedido) = R\$ 9.429,52 (diferença)

Dessa forma, resta inadequada a aplicação do reajuste, pois embora alcance o interesse público secundário (Patrimônio Estatal) mitiga, apesar da boa-fé, o interesse público primário - verdadeiro interesse da Administração, que zela pelo interesse da coletividade, qual seja, inclusive, pela saúde das contratações públicas.⁴⁹

⁴⁹ ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Direito administrativo**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. (Elementos do Direito, v. 2).

6 CONSIDERAÇÕES

Do presente estudo retira-se a razão pela qual é reconhecida a importância de se abordar uma temática aparentemente muito simples e de fácil compreensão que, entretanto, revela-se como algo de difícil correlação entre os aspectos conceituais dos dispositivos normativos e a sua respectiva aplicação prática.

Conforme se depreende da interpretação desta pesquisa, a utilização do reajuste, por mais regulamentada que esteja - e levando-se em consideração o tempo que existe a previsão normativa para este instituto no ordenamento jurídico pátrio - ainda se apresenta como algo difícil de ser utilizado, exigindo cautela e conhecimento daqueles que o formalizam no cotidiano das repartições públicas da Administração.

Levando-se em consideração o perfil sublime da equivalência de prestações envolvidas em um determinado contexto contratual, exige-se demasiada cautela no que tange à manutenção desse ambiente em equilíbrio. Dessa forma, assegura-se a condição segundo a qual as partes se dispõem a unir esforços no sentido de alcançarem seus anseios sem haver qualquer tipo de penalização econômica e, conseqüentemente, ruptura da saúde financeira do contrato.

É possível verificar-se, então, a amplitude do termo Equilíbrio Econômico Financeiro dos contratos como um todo, sobretudo com referência àqueles que têm como parte o Poder Público, enquanto Administração. Não se pode negar a importância, e até mesmo a imprescindibilidade, dessa equação financeira entre os encargos suportados pelas partes no decorrer da execução daquilo que é avançado.

A manutenção desse equilíbrio é fundamental para que as partes consigam alcançar os seus objetivos e cumprir as obrigações recíprocas, sem o qual resta ceifada a saúde financeira dos contratos, tornando inviável qualquer interesse em pactuar com o Poder Público.

Por isso, buscou-se elencar e relacionar os variados mecanismos de recuperação e manutenção da Equação Econômica dos contratos, visando contribuir para uma melhor percepção do problema relacionado ao contrato e saber distinguir os remédios, escolhendo, dentre os quais, aquele que traga a melhor solução para o desequilíbrio. No caso dos reflexos financeiros negativos provocados na remuneração do contrato - decorrentes da corrosão no poder de compra da moeda provocado pelo fenômeno da inflação - tem-se no reajuste o melhor remédio e mais adequado.

Sob este prisma, buscou-se trazer à tona uma realidade na qual a formalização dos reajustamentos muitas vezes é feita de forma equivocada não atingindo seu objetivo, qual seja o de devolver a equação financeira ao contrato. Criou-se ainda certa “Jurisprudência do Equívoco” diante da falta de cuidado de parte dos aplicadores e, pior, por parte dos principais interessados, os contratados, que não reclamam sua aplicação à margem da lei.

A percepção de entraves triviais no funcionamento de determinadas repartições públicas causados, sobremaneira, pela falta de cuidado por parte dos agentes interessados - constituiu a motivação de se estudar com mais afinco aquilo que já se tinha certa noção, mas que carecia de metodologia para que as ideias ganhassem consistência de modo a convencer aquelas pessoas que se furtavam de enxergar a sistemática de forma desprendida da prática equivocada que acumulou ao longo de tantos anos.

Ademais, restou muito evidente neste estudo a perempção dos particulares com relação a esta temática. No âmbito administrativo, geralmente os fornecedores, prestadores de serviços e principalmente os construtores não questionam (talvez nem percebam) a eventual aplicação inadequada do reajuste. Em regra, como se extraiu dos casos concretos analisados, apenas se solicita o direito (ao reajuste), mas não se averigua a regularidade do exercício deste direito. Aquilo que a Administração reconhece devido é aceito sem qualquer ressalva, ofuscando indiretamente o objetivo do reajuste.

Neste sentido, buscou-se tangenciar a tríade de raciocínios que permeiam a lógica do reajuste dos contratos administrativos. Primeiro, recorrendo aos aspectos históricos evolutivos, deu-se lucidez à noção de Equilíbrio Econômico Financeiro. Em seguida, trazendo o enfoque à legislação nacional específica, de forma conceitual se abordou as variadas formas de manutenção e recomposição da equação financeira dos contratos, com ênfase no reajuste. Passou-se a comentar de forma mais precisa o critério da anualidade do reajuste, encerrando com a crítica a casos práticos reais que reuniam toda essa gama de aspectos, oferecendo-lhes, inclusive a forma adequada de aplicação.

É, pois, com essa finalidade que se coloca a presente discussão, de modo a provocar no público interessado a reflexão sobre a forma como se opera a aplicação dos reajustamentos nos contratos. Espera-se que mais pessoas se engajem nessa temática no afã de buscar a evolução sempre constante dos raciocínios aqui elencados, colocando-se sempre receptivo às críticas e diferentes formas de interpretação. O que mais importa é finalizar sabendo que uma discussão, que certamente já tenha se colocado diante de algumas pessoas interessadas nesta temática, permaneça ativa e provoque a sensibilidade dos agentes envolvidos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Direito administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. (Elementos do Direito, v. 2).

ARAÚJO, Kleber Martins de. Contratos administrativos: cláusulas de reajuste de preços e reajustes e índices oficiais. **JUS NAVIGANDI**. 08/2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3132/contratos-administrativos-clausulas-de-reajuste-de-precos-e-reajustes-e-indices-oficiais>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Emendas Constitucionais de Revisão. 05/10/1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 21/06/1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL. **Lei Nº 9.069, de 29 de junho de 1995**. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. 29/06/1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9069.htm> Acesso em: 24 Set. 2015

BRASIL. **Lei Nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. 14/02/2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL. Advocacia Geral da União. MOREIRA, Jorge Alexandre. **Repactuação de contratos de prestação de serviços de execução continuada**. Págs. 13/14. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/12190325>>. Acesso em: 24 set. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21.ed. Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. [et al]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo – SP: Saraiva/Almedina, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27.ed. São Paulo – SP: Atlas, 2014.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. A recomposição da equação econômico financeira do contrato administrativo em face do incremento dos encargos salariais. **REDAE**. Salvador/BA, n.21, fev/mar/abr, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-21-FEVEREIRO-2010-FERNANDO-VERNALHA-GUIMARAES.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Indicadores de preços. INCC.** Disponível em:

<<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B7684C11DF>>. Acesso em: 09 out. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993.** 12. ed. São Paulo: Dialética, 2006.

_____. **Curso de direito administrativo.** 8. ed. Belo Horizonte – MG: Fórum, 2012.

_____. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 16. ed. São Paulo – SP: RT, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 31. ed. São Paulo – SP: Malheiros, 2014.

MOSQUEIRA, Bruno Alves. **Repactuação de preços nos contratos administrativos: uma exceção à regra da anualidade.** Conteúdo Jurídico. 11/12/2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,repactuacao-de-precos-nos-contratos-administrativos-uma-excecao-a-regra-da-anualidade,46157.html>>. Acesso em: 24 set. 2015.

PEIXOTO JÚNIOR, Vilberto da Cunha. Apontamentos sobre os instrumentos da revisão, reajuste e repactuação na recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 11 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47670&seo=1>>. Acesso em: 09 out. 2015.

STJ. AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR: AgRg na SL 76 PR 2004/0031299-4, voto do rel. Min. Edson Vidigal, Corte Especial, j em 1º.07.2004, DJ de 20.09.2004. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19373711/agravo-regimental-na-suspensao-de-liminar-agrg-na-sl-76-pr-2004-0031299-4>>. Acesso em: 29 set. 2015.

Variação do índice INCC-DI - Índ. Nac. de Custo da Construção (01-02-1944 a 30-09-2015) entre 16-Outubro-2013 e 02-Julho-2015. Disponível em: <<http://calculoexato.com.br/result.aspx?codMenu=FinanVariacaoIndice>>. Acesso em: 28 set. 2015.

ANEXO I

TABELA N° 01) Forma equivocada como foi aplicado o instituto do reajuste pelo Órgão da Administração ⁵⁰				
Data da licitação: 25/09/2012			BM: Boletim de Medição	
BM n°	Período de execução	Valor R\$	INCC %	Valor do reajuste
10	01/10/13 a 31/10/13	90.995,57	08,09%	7.361,54
11	01/11/13 a 30/11/13	53.797,34	08,09%	4.352,20
12	01/12/13 a 30/12/13	45.920,56	08,09%	3.714,97
13	02/01/14 a 31/01/14	51.746,89	08,09%	4.186,32
14	01/02/14 a 28/02/14	50.285,48	08,09%	4.068,09
15	01/03/14 a 31/03/14	34.791,85	08,09%	2.814,66
16	01/04/14 a 30/04/14	57.042,65	08,09%	4.614,75
17	01/05/14 a 31/05/14	50.405,29	08,09%	4.077,78
18	01/06/14 a 30/06/14	50.099,24	08,09%	4.053,28
	TOTAL	485.084,87		39.243,59

⁵⁰ Dados extraídos do Processo Administrativo que tramita junto à Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN sob o protocolo de nº 030659/2013-3. Contrato nº 12.0168 firmado entre a CAERN e a CONSTEM - Construtora Torres e Melo LTDA.

TABELA N° 02) Forma como deve ser aplicado o instituto do reajuste pelo Órgão da Administração, de acordo com o que foi estudado e analisado na pesquisa⁵¹

Data da licitação: 25/09/2012			BM: Boletim de Medição	
BM nº	Período de execução	Valor R\$	INCC %	Valor do reajuste
10	01/10/13 a 31/10/13	90.995,57	8,31%	7.561,73
11	01/11/13 a 30/11/13	53.797,34	8,59%	4.621,19
12	01/12/13 a 30/12/13	45.920,56	8,97%	4.119,07
13	02/01/14 a 31/01/14	51.746,89	9,08%	4.698,61
14	01/02/14 a 28/02/14	50.285,48	10,04%	5.048,66
15	01/03/14 a 31/03/14	34.791,85	10,40%	3.618,35
16	01/04/14 a 30/04/14	57.042,65	10,71%	6.109,26
17	01/05/14 a 31/05/14	50.405,29	11,69%	5.892,37
18	01/06/14 a 30/06/14	50.099,24	13,98%	7.003,87
	TOTAL	485.084,87		48.673,11

⁵¹ Percentuais obtidos com o apoio de aplicativo disponível no portal “Cálculo Exato”.