



OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

DIÁRIO DE OBRA: DISSECANDO OS ACÓRDÃOS DO TCU SOBRE OBRAS PÚBLICAS

Edição 04 – O Reequilíbrio Econômico Financeiro e as
Faixas de Variação dos Custos dos Insumos

Acórdão 1210/2024-Plenário |
Relator: ANTONIO ANASTASIA





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

É lícito que o contrato estabeleça divisão de riscos entre as partes, inclusive no que se refere a faixas aceitáveis de variação nos custos de determinados insumos, principalmente nos casos em que o insumo seja representativo no contexto dos serviços contratados e esteja sujeito a flutuações decorrentes de fatores de difícil previsão, a exemplo dos materiais betuminosos em obras rodoviárias. Para tais faixas de variação, não cabe reequilíbrio econômico-financeiro, resguardado, em todo o caso, o reajustamento periódico (arts. 6º, inciso LVIII; 92, § 3º; e 124, inciso II, alínea d, da Lei 14.133/2021).

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Antes de abordar o **Acórdão 1210/2024-TCU-Plenário**, é essencial compreender alguns conceitos fundamentais sobre os **custos dos insumos** e também acerca do **reequilíbrio econômico-financeiro**.

O QUE É UM INSUMO?

Os insumos são os materiais e recursos empregados na obra, a exemplo do cimento, areia, tijolos e ferragens. Para cada insumo, haverá um valor unitário correspondente, que indicará o custo do insumo.

ORÇAMENTO DETALHADO

O 6º, inciso XXV, alínea f, exige que o projeto básico contenha orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados,

obrigatório exclusivamente para os regimes de execução empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa e fornecimento e prestação de serviço associado.

O art. 23, caput, da Lei n.º 14.133/21, determina que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

No orçamento detalhado, o art. 23, § 2º, da Lei n.º 14.133/21 dispõe que no processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros.

O valor estimado no processo licitatório será obtido a partir dos custos unitários e dos insumos dos itens que compõem a obra ou serviço. Ou seja, a estimativa de custo não será apenas um cálculo simples, mas envolverá uma análise detalhada dos preços dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários para a execução do objeto da licitação.

Esses custos unitários e insumos devem ser fundamentados em dados de mercado e em bancos de dados públicos, de forma a garantir que os valores praticados na estimativa estejam alinhados com as condições reais do mercado e com as peculiaridades do local de execução.



EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao estabelecer que deverão constar “cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta”, determina a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro como um dos princípios das contratações públicas.

Ao estabelecer que devem ser “mantidas as condições efetivas da proposta”, o art. 37, inciso XXI, da CF/88, determina que o equilíbrio econômico-financeiro é definido na data da formulação da proposta na licitação.

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato é a equivalência material entre a prestação decorrente do objeto contratual e a contraprestação devida ao contratado a ser adimplida pelo contratante, pressupondo uma relação de proporcionalidade entre prestação e contraprestação.

O art. 130, da Lei n.º 14.133/21, dispõe que caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

DIVISÃO DE RISCOS ENTRE AS PARTES

Conforme exigência do art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21, o planejamento das contratações deve contemplar a análise de riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

A Resolução n.º 347/2020 do Conselho Nacional de Justiça conceitua o risco como “efeito da incerteza nos objetivos, ao qual é possível associar uma probabilidade de ocorrência e um grau de impacto - positivo ou negativo, caso ele ocorra”.



O Enunciado n.º 18 da I Simpósio de Licitações e Contratos do Conselho de Justiça Federal dispõe que a análise de riscos que instrui o processo administrativo de contratação deve lidar com os riscos específicos da solução a ser contratada de forma complementar aos riscos gerais e abstratos já enfrentados no Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso de Contratação:

A análise de riscos que instrui o processo administrativo de contratação, conforme determinam o art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021 e, a exemplo, os arts. 11 a 13 da Portaria CJF n. 62/2021, deve lidar com os riscos específicos da solução a ser contratada de forma complementar aos riscos gerais e abstratos já enfrentados no Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso de Contratação, instrumento de governança nas contratações previsto no art. 5º da Resolução CNJ n. 347/2020.

O art. 103, § 4º, da Lei n.º 14.133/21 é claro nesse sentido: “A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes”.

Para a doutrina, “a alteração no tratamento dos riscos e a mudança de uma cultura adversarial para uma cultura cooperativa alteram também o padrão comportamental e de expectativas das partes. Ao se partilhar riscos, ao invés de alocar riscos, cria-se uma responsabilidade conjunta pelos resultados” (CARMO, 2019, p. 168-169).

FAIXAS ACEITÁVEIS DE VARIAÇÃO

As faixas aceitáveis de variação referem-se a limites previamente estabelecidos em contratos, especialmente em contratos administrativos e comerciais, para lidar com flutuações nos custos de insumos, materiais ou serviços. Esses limites indicam a margem dentro da qual variações nos preços ou custos de determinado insumo são consideradas aceitáveis, sem a necessidade de revisão ou reequilíbrio do contrato.



Essas faixas são importantes para situações em que certos custos são difíceis de prever ou sujeitas a influências externas, como flutuações econômicas ou mudanças no mercado. No caso do Acórdão 1210/2024-Plenário, por exemplo, as faixas aceitáveis de variação seriam aplicadas a custos de materiais betuminosos em obras rodoviárias, que podem ser impactados por fatores como alterações nos preços do petróleo ou condições econômicas imprevisíveis.

Essas faixas são acordadas previamente entre as partes contratantes e têm como objetivo proporcionar previsibilidade e segurança para a execução do contrato, garantindo que alterações nos custos, dentro de limites previamente definidos, não gerem a necessidade de revisão do contrato, pois foram incorporados aos parâmetros estipulados no contrato.

DISSECANDO O ACÓRDÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou as informações apresentadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) no âmbito da oitiva decorrente de representação formulada pela então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), acerca de questionamentos sobre a legalidade e a economicidade da Instrução de Serviço/DG/DNIT 10, de 16 de maio de 2019 (IS/DG/DNIT 10/2019), editada pelo DNIT, que dispõe sobre critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrentes do acréscimo ou decréscimo, conforme o caso, dos custos de aquisição de materiais betuminosos.

O QUE ESTAVA EM JOGO?

Nesse julgado, estava em jogo a legalidade e a economicidade da Instrução de Serviço/DG/DNIT 10/2019, que estabelecia critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) devido à variação de preços de materiais betuminosos.



A questão central girava em torno de possíveis irregularidades nessa norma, incluindo:

1. Falta de critérios objetivos para avaliar o impacto financeiro da variação dos preços dos insumos betuminosos nos contratos.
2. Incompatibilidade com a legislação vigente, especialmente com a Lei 8.666/1993 e a Lei 10.192/2001, que vedam reajustes com periodicidade inferior a um ano.
3. Ausência de comprovação de que os insumos foram adquiridos nos períodos abrangidos pelos cálculos de reequilíbrio.
4. Impactos potenciais sobre o erário, uma vez que a norma poderia permitir aumentos contratuais sem uma análise adequada da necessidade real de reequilíbrio.

O PROBLEMA PRINCIPAL: FALTA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS

O problema principal identificado no julgado foi a falta de critérios objetivos na Instrução de Serviço/DG/DNIT 10/2019 para avaliar o real impacto financeiro da variação dos preços dos materiais betuminosos nos contratos administrativos. Essa falta de critérios impedia a correta identificação de desequilíbrios contratuais e poderia resultar em reequilíbrios financeiros indevidos, causando prejuízos ao erário.

O QUE MUDOU?

- **Antes (paradigma anterior):**

O reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos considerava o impacto dos aumentos de preços de forma global, analisando todo o contrato e seus diversos insumos, não apenas os betuminosos.

O critério para conceder reequilíbrio era mais rígido, incluindo a exigência de que o impacto financeiro fosse superior ao Lucro Operacional Referencial (LOR), fixado em 7%.

Os reajustes eram feitos anualmente, conforme exigido pela Lei 10.192/2001, e não havia flexibilização para reajustes mais frequentes.



- **Depois (novo paradigma com a IS/DG/DNIT 10/2019):**

A análise passou a focar apenas nos materiais betuminosos, sem avaliar o impacto nos demais insumos do contrato.

O critério do LOR de 7% foi eliminado, facilitando a concessão de reequilíbrios.

O reequilíbrio passou a ser realizado em intervalos menores (quadrimestrais), o que na prática se assemelhava a um reajuste disfarçado, contrariando a legislação.

A metodologia foi alterada devido a uma decisão judicial, que determinou que o DNIT deveria apresentar uma solução para garantir o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos rodoviários diante da nova política de preços da Petrobras.

POR QUE A MUDANÇA FOI NECESSÁRIA?

A mudança de paradigma foi necessária porque os critérios anteriores de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos do DNIT não estavam conseguindo lidar de forma adequada com a nova realidade de volatilidade nos preços dos materiais betuminosos, especialmente após a mudança na política de preços da Petrobras.

CONCLUSÕES DO TCU

O TCU concluiu que:

1. A **divisão de riscos entre as partes contratantes é lícita**, incluindo a fixação de faixas aceitáveis de variação nos custos de insumos representativos, como os materiais betuminosos em obras rodoviárias;
2. **Dentro dessas faixas de variação preestabelecidas**, não cabe reequilíbrio econômico-financeiro, devendo ser aplicado apenas o reajustamento periódico previsto em lei;
3. **O reequilíbrio econômico-financeiro só pode ocorrer em situações excepcionais**, quando a variação de custos ultrapassar os limites pactuados e configurar desequilíbrio imprevisível, conforme disposto nos arts. 6º, inciso LVIII; 92, § 3º; e 124, inciso II, alínea "d", da Lei 14.133/2021.

RECOMENDAÇÕES DO TCU

No Acórdão 1210/2024 - TCU Plenário, o Tribunal de Contas da União recomendou que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) revise seus critérios para reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, garantindo maior objetividade e transparência na metodologia utilizada. O Tribunal destacou que a ausência de parâmetros claros pode resultar em concessões indevidas de reequilíbrios e gerar impacto negativo para o erário. Dessa forma, foi determinada a adoção de critérios que permitam avaliar de forma precisa o real impacto financeiro das variações dos preços dos materiais betuminosos nos contratos de obras rodoviárias.

Além disso, o TCU recomendou que o DNIT aplique corretamente o conceito de alocação de riscos nos contratos, observando as faixas aceitáveis de variação de custos previamente estabelecidas, conforme permitido pela Lei 14.133/2021. Assim, dentro dessas faixas de oscilação, os contratos devem prever apenas o reajustamento periódico, sem necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro. Apenas quando as variações ultrapassarem os limites pactuados e configurarem eventos imprevisíveis e excepcionais é que o reequilíbrio poderá ser concedido, resguardando a segurança jurídica e evitando distorções nos contratos.

Por fim, o Tribunal determinou que o DNIT verifique a possibilidade de estornos nos contratos em que houve queda significativa nos preços dos materiais betuminosos, garantindo que o equilíbrio econômico-financeiro seja preservado também em favor da Administração Pública. Foi ressaltada a necessidade de monitoramento contínuo dos custos e da aplicação rigorosa dos normativos legais para evitar que a flexibilização das regras de reequilíbrio resulte em prejuízos financeiros ao Estado. Essas recomendações visam assegurar que os contratos sejam conduzidos de maneira equilibrada, transparente e conforme os princípios da economicidade e eficiência na gestão pública.



CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou as informações apresentadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) no âmbito da oitiva decorrente de representação formulada pela então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), acerca de questionamentos sobre a legalidade e a economicidade da Instrução de Serviço/DG/DNIT 10, de 16 de maio de 2019 (IS/DG/DNIT 10/2019), editada pelo DNIT, que dispõe sobre critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrentes do acréscimo ou decréscimo, conforme o caso, dos custos de aquisição de materiais betuminosos.

O TCU concluiu que (i) a divisão de riscos entre as partes contratantes é lícita, incluindo a fixação de faixas aceitáveis de variação nos custos de insumos representativos, como os materiais betuminosos em obras rodoviárias; (ii) dentro dessas faixas de variação preestabelecidas, não cabe reequilíbrio econômico-financeiro, devendo ser aplicado apenas o reajustamento periódico previsto em lei; (iii) o reequilíbrio econômico-financeiro só pode ocorrer em situações excepcionais, quando a variação de custos ultrapassar os limites pactuados e configurar desequilíbrio imprevisível, conforme disposto nos arts. 6º, inciso LVIII; 92, § 3º; e 124, inciso II, alínea "d", da Lei 14.133/2021.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARMO, Lia Uema. Contratos de Construção de Grandes Obras. São Paulo: Almedina Brasil, 2019, p. 168-169.