



ZÊNITE FÁCIL IA

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)

 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

O TERMO INICIAL DO REAJUSTE CONTRATUAL: ILEGALIDADES RECORRENTES E O DEVER DE ATUAÇÃO PROATIVA DA CONSULTORIA JURÍDICA

Data	Maio de 2026
Autores	Fábio de Sousa Santos, Olival Rodrigues Gonçalves Filho

O TERMO INICIAL DO REAJUSTE CONTRATUAL: ILEGALIDADES RECORRENTES E O DEVER DE ATUAÇÃO PROATIVA DA CONSULTORIA JURÍDICA

FÁBIO DE SOUSA SANTOS

Doutor e Mestre em Direito pela PUC/PR. Professor da Faculdade Católica de Rondônia. Procurador do Estado. Consultor para soluções em Governo Digital.

OLIVAL RODRIGUES GONÇALVES FILHO

Mestre em Direito e Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Procurador do Estado. Membro da Comissão de Agentes Públicos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Membro do Instituto Rondoniense de Direito Administrativo (IRDA). Autor do livro "Manual do Servidor Público de Rondônia - Comentários à Lei Complementar nº 68/1992".

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é um tema de grande relevância no âmbito da gestão pública. A interação Estado-Mercado por meio da contratação pública tem grande potencial para a geração de sinergia institucional e de incentivo ao comportamento contratual adequado, seja do mercado, seja do Estado.

De maneira recorrente, a Administração Pública tem comportamentos não alinhados no que diz respeito à aplicação dos parâmetros previstos na legislação do termo inicial para o cômputo da anualidade do reajuste contratual.

Da redação da cláusula contratual ao comportamento da equipe responsável pela execução contratual, não é raro observar práticas em descompasso com a

imposição legislativa e com o desvirtuamento, em certa medida, do instituto do reajuste em sentido estrito.

Nesse contexto, é indispensável que o órgão de consultoria jurídica do ente público atue de maneira proativa a fim de interceder de imediato para identificar, quando presentes, os equívocos, e apontar as providências necessárias à correção contratual, sempre com atenção às nuances do caso concreto e resguardando a segurança jurídica necessária. Essa correção nem sempre se dará na atuação granular, isto é, processo a processo, sendo imprescindível que o Consultor Jurídico promova atuação com o alcance adequado para a adequação da postura da Administração.

Sobre a questão específica da data base de reajuste, a Lei n. 10.192/2001 há muito preconizava que nos contratos da Administração Pública a periodicidade anual para os reajustes seja computada **“a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir”** (art. 3º, § 1º), além de estabelecer que o reajuste não terá periodicidade **“inferior a um ano”** (art. 2º, § 1º), a denominada anualidade.

Com o advento da Lei n.º 14.133/2021, a anualidade prevista para o reajustes dos contratos administrativos passa a ser computada a partir do orçamento estimado, conforme art. 92, § 3º.

Art. 92. [...] § 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Desse modo, o marco inicial para o cômputo da anualidade deve estar atrelado ao orçamento estimado elaborado pela Administração, passando a servir de parâmetro para os cálculos dos reajustes que porventura venham a ser concedidos no curso da execução contratual. O Tribunal de Contas da União já se pronunciou no sentido de que:

“É ilegal a previsão de reajuste contratual com prazo contado da data da apresentação da proposta, pois o marco a partir do qual se computa intervalo de tempo para aplicação de índice de reajustamento é a data do orçamento estimado (art. 92, § 3º, da Lei 14.133/2021)”. (TCU, Acórdão nº 1.795/2024, do Plenário, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, j. em 28.08.2024.)

É importante anotar que o Contrato Administrativo é uma técnica de produção normativa, que possui significativo espaço de regulação. No ambiente contratual, a lei oferece balizas macroscópicas e escolhas políticas, os regulamentos estabelecem escolhas estratégicas dos entes públicos, mas é o contrato que faz os apontamentos operacionais.

O estabelecimento normativo da data base para o reajuste parece refletir uma escolha de natureza política, na medida em que encontra fundamento evidente no

dispositivo constitucional que estipula a necessidade de manutenção das condições efetivas da proposta.^[1]

Como se sabe, é obrigatória a previsão de cláusula prevendo a data-base e a periodicidade do reajuste nos contratos administrativos, conquanto o prazo de vigência previsto inicialmente seja inferior a 12 (doze) meses, por força do art. 92, V, da NLLC, que trata das cláusulas necessárias. Nesse sentido, caso o Edital ou Termo de Referência elaborado pela equipe de planejamento do órgão não preveja, ou preveja o termo inicial da anualidade do reajuste em descompasso com a norma federal, a Procuradoria do ente público, por ocasião da análise da fase interna da licitação, deverá apontar a irregularidade para que o vício seja sanado e, por consequência, o Edital publicado sem vícios.

Ocorre que, nada obstante isso, nota-se, de maneira recorrente, que mesmo que eventualmente toda a fase interna esteja adequada e regular neste aspecto, o descumprimento da norma legal acaba ocorrendo por ocasião da assinatura do contrato ou mesmo durante a execução contratual. Uma parte relevante da ação da Administração Pública pode ser reputada a uma nociva e enraizada postura adversarial na relação Estado - Mercado, no âmbito da Contratação Pública. Essa postura - que até certo ponto tem alguma justificativa anedótica - é absolutamente nociva e necessita de uma profunda mudança cultural por parte das equipes responsáveis pelas ações no universo contratual, de modo a permitir uma convivência saudável e colaborativa nessa interface econômica.

O conflito surge, e não parece ser incomum, quando contratos administrativos, regidos pela Lei n. 14.133/2021, fixam o termo inicial para o cômputo da anualidade do reajuste contratual a partir da data de assinatura do instrumento jurídico, ou mesmo a contar do início da respectiva vigência. O curioso é que, em muitos casos, isso ocorre em contradição ao contido no próprio Edital ou termo de referência - e em evidente contradição ao disposto na lei.

A par das causas que ensejam essas incongruência e ilegalidade, fato é que a procuradoria jurídica tem o poder-dever de atuar para zelar pela observância dos parâmetros legais estabelecidos para a concessão do reajuste, o que reflete na eficácia e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. De antemão, vale ressaltar que não se está defendendo a interferência, pelo órgão jurídico, no mérito dos cálculos elaborados pelo setor técnico competente, mesmo porque, a rigor, a assessoria jurídica, não detém nem mesmo expertise para essa tarefa.

Situação diversa é a aferição da observância dos parâmetros legais - e regulamentares - estabelecidos e que regem o instituto, o que encontra respaldo na própria Lei de Licitações ao exigir que as unidades de assessoramento jurídico, como segunda linha de defesa das contratações públicas, deve adotar medidas para sanear eventuais irregularidades.

Caso o contrato fixe o termo inicial da anualidade do reajuste a contar da assinatura do contrato - ou outro marco em descompasso com a lei - esta cláusula deve ser considerada como inaplicável e, quando oportuno, removida do instrumento contratual inclusive por meio de aditivo. Eventuais ações na gestão contratual, tais como os cálculos relacionados ao reajuste, devem ser feitos observando a instrução legal.

Portanto, a Procuradoria jurídica dos órgãos e entidades públicos deve atuar de forma proativa e responsável na identificação de eventuais descumprimentos dos parâmetros legais para a concessão do reajuste em sentido estrito, zelando pela regularização das ilegalidades, porém ponderando os impactos práticos das medidas corretivas, conforme o caso concreto.

[1] O regramento constitucional das contratações públicas diz 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”.

Como citar este texto:

SANTOS, Fábio de Sousa; GONÇALVES FILHO, Olival Rodrigues. Termo inicial do reajuste contratual: ilegalidades recorrentes e o dever de atuação proativa da consultoria jurídica. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 06 mai. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.