

## **REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS E A TEORIA DA IMPREVISÃO COMO O NORTEADOR JURÍDICO DO PEDIDO DE REEQUILÍBRIO**

### **ECONOMIC AND FINANCIAL REBALANCING OF PUBLIC WORKS CONTRACTS AND THE THEORY OF UNPREDICTABILITY AS THE LEGAL GUIDING PRINCIPLE FOR REBALANCING REQUESTS**

### **EL REEQUILIBRIO ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y LA TEORÍA DE LA IMPREVISIBILIDAD COMO GUÍA JURÍDICA DE LA SOLICITUD DE REEQUILIBRIO**



<https://doi.org/10.56238/ERR01v10n5-025>

**Wellington de Oliveira Carvalho**

Graduando em Direito

Instituição: Faculdade de Teologia, Filosofia e Ciências Humanas - Gamaliel

E-mail: wellington.carvalho@faculdadegamaliel.com.br

**Vanesse Louzada Coelho**

Mestranda em Direitos Fundamentais

Instituição: Faculdade de Teologia, Filosofia e Ciências Humanas - Gamaliel

E-mail: vanesseadv@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5661562129505786>

**Humberto Farias da Silva Junior**

Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Instituição: Faculdade de Teologia, Filosofia e Ciências Humanas - Gamaliel

E-mail: humbertofariasjr@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6138696400186242>

#### **RESUMO**

O reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos de obras públicas é tema de grande relevância constitucional, acadêmica e prática, pois assegura a continuidade da execução contratual diante de eventos imprevisíveis que comprometem a equação inicial entre encargos e vantagens, protegendo tanto o interesse público quanto o particular. O objetivo geral deste estudo é analisar os fundamentos jurídicos do reequilíbrio, com ênfase na teoria da imprevisão como norteadora legítima dos pedidos de revisão contratual. A metodologia adotada foi qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, com análise crítica da legislação, da doutrina e da jurisprudência consolidada, especialmente do Tribunal de Contas da União (TCU). Os resultados demonstram que o reequilíbrio não constitui faculdade discricionária da Administração, mas dever jurídico de matriz constitucional, cuja aplicação requer distinção rigorosa entre álea ordinária (risco do contratado) e álea extraordinária (fato imprevisível ou de consequências incalculáveis). A jurisprudência do TCU atua como filtro técnico, exigindo comprovação robusta do nexo causal e rejeitando pleitos genéricos ou baseados em riscos previsíveis, como variações cambiais ou má precificação. Conclui-se que a teoria

da imprevisão é o alicerce jurídico legítimo para a revisão contratual, assegurando justiça material, continuidade das obras públicas e proteção do erário, desde que aplicada com rigor probatório e técnica jurídica adequada, evitando abusos e preservando a segurança das relações contratuais.

**Palavras-chave:** Contratos Administrativos. Equilíbrio Econômico-Financeiro. Teoria da Imprevisão.

## ABSTRACT

The economic and financial rebalancing of public works administrative contracts is a subject of high constitutional, academic, and practical relevance, as it ensures the continuity of contractual performance in the face of unforeseeable events that disrupt the initial balance between burdens and benefits, safeguarding both public and private interests. The general objective of this study is to analyze the legal foundations of rebalancing, with emphasis on the theory of unpredictability as the legitimate guiding principle for contractual revision requests. The methodology adopted was qualitative, based on bibliographic and documentary research, including critical analysis of legislation, legal doctrine, and consolidated case law, particularly from the Federal Court of Accounts (TCU). The main findings show that rebalancing is not a discretionary prerogative of the Administration but a constitutional legal duty, whose application requires a strict distinction between ordinary risk (borne by the contractor) and extraordinary risk (an unforeseeable event or one with incalculable consequences). TCU's jurisprudence acts as a technical filter, demanding robust proof of causal nexus and rejecting generic claims or those based on foreseeable risks, such as exchange rate fluctuations or poor initial pricing. It is concluded that the theory of unpredictability constitutes the legitimate legal foundation for contractual revision, ensuring material justice, continuity of public works, and protection of public funds, provided it is applied with rigorous evidentiary standards and appropriate legal technique, thus preventing abuses and preserving the stability of contractual relations.

**Keywords:** Administrative Contracts. Economic and Financial Balance. Theory of Unpredictability.

## RESUMEN

El reequilibrio económico y financiero de los contratos administrativos de obras públicas es un tema de gran relevancia constitucional, académica y práctica, ya que garantiza la continuidad de la ejecución contractual ante eventos imprevisibles que comprometen el equilibrio inicial entre cargas y beneficios, protegiendo tanto los intereses públicos como los privados. El objetivo general de este estudio es analizar los fundamentos jurídicos del reequilibrio, con énfasis en la teoría de la imprevisibilidad como guía legítima para las solicitudes de revisión contractual. La metodología adoptada fue cualitativa, basada en investigación bibliográfica y documental, con un análisis crítico de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia consolidada, especialmente del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Los resultados demuestran que el reequilibrio no es una facultad discrecional de la Administración, sino un deber jurídico de origen constitucional, cuya aplicación requiere una estricta distinción entre el riesgo ordinario (riesgo del contratista) y el riesgo extraordinario (evento imprevisible o de consecuencias incalculables). La jurisprudencia del TCU actúa como filtro técnico, exigiendo una prueba sólida de la relación causal y rechazando reclamaciones genéricas o basadas en riesgos previsibles, como fluctuaciones del tipo de cambio o manipulación de precios. De ello se desprende que la teoría de la imprevisibilidad constituye la base jurídica legítima para la revisión contractual, garantizando la justicia sustantiva, la continuidad de las obras públicas y la protección del erario público, siempre que se aplique con rigor probatorio y una técnica jurídica adecuada, evitando abusos y preservando la seguridad de las relaciones contractuales.

**Palabras clave:** Contratos Administrativos. Equilibrio Económico-Financiero. Teoría de la Imprevisibilidad.

## 1 INTRODUÇÃO

Os contratos administrativos de obras públicas constituem instrumentos essenciais para a execução das políticas estatais, pois materializam a atuação do Poder Público na concretização de direitos sociais, na promoção do desenvolvimento econômico e na prestação de serviços de interesse coletivo.

A relevância desses ajustes impõe a observância de princípios constitucionais e administrativos, entre os quais se destaca o equilíbrio econômico-financeiro, consagrado no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Esse princípio assegura que as condições efetivas da proposta contratual sejam preservadas ao longo de toda a execução, impedindo que acontecimentos supervenientes imponham onerosidade excessiva ao contratado ou comprometam a finalidade pública do ajuste.

Nesse contexto, a teoria da imprevisão assume especial importância. Conforme observa Carvalho (2022), essa teoria aplica-se às situações em que eventos imprevistos e extraordinários, não antecipáveis no momento da contratação, causam desequilíbrio na relação econômico-financeira, tornando necessária a revisão das condições pactuadas para restaurar a equivalência entre encargos e benefícios, fundamentada na cláusula *rebus sic stantibus*, a teoria legitima a revisão dos contratos administrativos quando fatos supervenientes e imprevisíveis alteram a base objetiva do ajuste, comprometendo sua execução regular.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e a doutrina especializada - representada por autores como Rafael Oliveira (2025) e Matheus Carvalho (2022) - reforçam a importância de reconhecer a imprevisibilidade como elemento determinante para a recomposição contratual, de modo a impedir que a Administração Pública transfira integralmente os riscos ao particular, o que violaria a equação originalmente pactuada.

A análise do tema revela relevância científica e prática. Sob o prisma jurídico, o estudo contribui para delimitar a aplicação dos institutos de recomposição contratual, esclarecendo sua relação com a teoria da imprevisão e com a proteção constitucional ao equilíbrio econômico-financeiro. Sob a perspectiva social e econômica, demonstra-se que a preservação da equação contratual é indispensável para evitar a descontinuidade de obras públicas, assegurar a confiança dos particulares e garantir a eficiência administrativa.

Diante desse panorama, o presente artigo tem como objetivo geral examinar a responsabilidade contratual da Administração Pública e os mecanismos jurídicos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, com ênfase na teoria da imprevisão como norteadora dos pedidos de reequilíbrio.



Os objetivos específicos consistem em: (a) identificar os fundamentos normativos aplicáveis; (b) analisar a doutrina e a jurisprudência pertinentes; e (c) discutir os desafios de aplicação prática desses institutos no cenário contemporâneo.

## 2 A RESPONSABILIDADE CONTRATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os contratos administrativos, especialmente aqueles voltados à execução de obras públicas, representam instrumentos de elevada relevância constitucional e administrativa, pois vinculam a atuação estatal à concretização de direitos sociais e ao atendimento do interesse público.

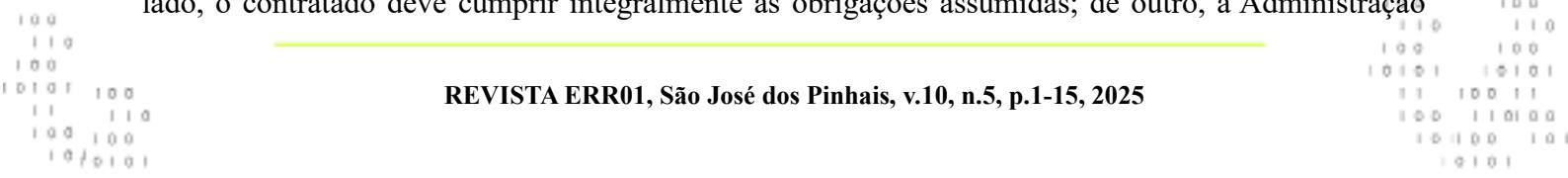
A disciplina desses contratos encontra respaldo direto na Constituição Federal, que estabelece parâmetros gerais para sua celebração e execução. Nesse contexto, a Carta de 1988 atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre normas de licitação e contratação, a fim de assegurar uniformidade normativa e impedir disparidades entre os entes federativos. Tal comando encontra-se positivado no artigo 22, inciso XXVII, servindo de fundamento para a edição da legislação infraconstitucional que regula as contratações públicas (Brasil, 1988).

Constata-se, portanto, que a responsabilidade contratual da Administração Pública não se limita à imposição de encargos ao particular, mas impõe também ao Estado o dever de zelar pelo equilíbrio da relação estabelecida. Esse compromisso manifesta-se tanto na obrigação de fiscalizar a execução contratual quanto na necessidade de recompor a equação econômico-financeira sempre que rompida por eventos extraordinários. Preservar tal equilíbrio significa, em última análise, garantir a efetividade das políticas públicas, a proteção do erário e a credibilidade do regime jurídico-administrativo.

A Constituição, ao exigir que os contratos administrativos observem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consagra a necessidade de uma atuação estatal pautada na boa-fé e na preservação da equação contratual. Esses princípios estruturam a atividade administrativa e orientam tanto a elaboração quanto a execução dos contratos (Brasil, 1988).

A Lei n.º 14.133/2021, que substituiu a antiga Lei n.º 8.666/1993, reforça esse dever de equilíbrio ao dispor, em seu artigo 89, que os contratos firmados pela Administração se regulam por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se de forma supletiva as normas de direito privado (Brasil, 2021). Tal disposição reafirma a natureza especial do contrato administrativo, no qual a supremacia do interesse público confere prerrogativas à Administração, mas também impõe deveres jurídicos, dentre eles o de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro e fiscalizar a execução contratual de modo diligente.

A responsabilidade contratual, portanto, deve ser compreendida como dever bilateral: de um lado, o contratado deve cumprir integralmente as obrigações assumidas; de outro, a Administração



Pública tem o dever de acompanhar e fiscalizar a execução, respondendo por omissões que comprometam a equação econômica do ajuste. O Tribunal de Contas da União (TCU), ao julgar o Acórdão n.º 1632/2009, consolidou o entendimento de que a prerrogativa de fiscalizar da Administração não é mera faculdade, mas uma obrigação jurídica cuja inobservância gera vícios e compromete o interesse público (TCU, 2009).

A doutrina administrativa converge nesse ponto. Marçal Justen Filho (2024) destaca que a equação econômico-financeira corresponde à relação entre encargos e vantagens fixada no momento da contratação, devendo ser preservada durante toda a execução contratual. Alterações unilaterais, atos administrativos inesperados ou mesmo a inércia estatal podem ensejar a necessidade de recomposição, sob pena de violação à legalidade e à boa-fé objetiva.

Na mesma linha, Lamarão (2022) afirma que a preservação do equilíbrio econômico-financeiro constitui direito fundamental do contratado, assegurando que os riscos ordinários, inerentes à atividade empresarial, não se confundam com fatos imprevisíveis ou de difícil mensuração. Tal visão é compartilhada por Rafael Oliveira (2025), que entende ser o equilíbrio contratual não uma faculdade administrativa, mas um dever jurídico essencial à continuidade dos serviços públicos e à proteção do erário.

A dimensão prática do tema é igualmente significativa. Dados divulgados pela Caixa Econômica Federal (2024) indicam um elevado número de obras paralisadas em razão de desequilíbrios contratuais, o que evidencia a importância da atuação proativa da Administração na recomposição de contratos afetados por eventos extraordinários. A omissão estatal em proceder ao reequilíbrio pode representar, além de descumprimento da Constituição, violação ao princípio da eficiência e à responsabilidade fiscal.

Dessa forma, a responsabilidade contratual da Administração Pública deve ser compreendida não apenas como instrumento de gestão, mas como garantia constitucional de efetividade e continuidade das políticas públicas. O dever de manter o equilíbrio econômico-financeiro não é mera formalidade: constitui exigência material de justiça contratual, que assegura a reciprocidade entre o Estado e o particular e concretiza o princípio da boa-fé no âmbito do Direito Administrativo contemporâneo.

### 3 O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E SUAS PECULIARIDADES

O princípio do equilíbrio econômico-financeiro, previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, consagra o dever da Administração Pública de preservar a equação contratual estabelecida no momento da licitação (Brasil, 1988). Essa garantia impede que a execução contratual seja inviabilizada por eventos supervenientes que alterem substancialmente os encargos

assumidos pelo contratado, protegendo o interesse público e o direito do particular à justa contraprestação.

Entre os instrumentos de recomposição contratual, destacam-se o reajuste, a repactuação, a revisão e a atualização monetária, cada qual voltado a situações específicas e regulado pela Lei n.º 14.133/2021, que consolidou o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos.

A repactuação é aplicável a contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva ou predominância de mão de obra, e visa adequar os valores contratuais à variação efetiva dos custos de pessoal. A nova Lei de Licitações define o instituto nos seguintes termos:

“Repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra” (Brasil, 2021).

Esse dispositivo demonstra que a repactuação se distingue do reajuste, pois não se limita à correção de preços com base em índices gerais de inflação, exigindo análise técnica detalhada da variação dos custos reais. Conforme explica Justen Filho (2024), sua aplicação requer comprovação documental e previsão expressa no edital e no contrato, o que reforça sua natureza técnica e restritiva.

O reajuste, por sua vez, constitui o mecanismo mais tradicional de recomposição, voltado à atualização periódica do valor contratual em razão da perda do poder aquisitivo da moeda. Está previsto nos artigos 25, §7º, e 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, e é obrigatório em contratos de duração superior a doze meses.

Segundo Oliveira (2025), o reajuste deve estar vinculado a índices específicos, como o IPCA ou o IGP-M, e destina-se a absorver apenas variações ordinárias de mercado, não abrangendo fatos imprevisíveis ou de impacto extraordinário.

A legislação diferencia expressamente o reajustamento em sentido estrito da repactuação, nos termos do artigo 25, §8º, incisos I e II, da Lei n.º 14.133/2021. Essa distinção é fundamental para a segurança jurídica das contratações públicas, evitando que institutos de natureza distinta sejam aplicados de forma inadequada. O reajuste incide sobre variações previsíveis; a repactuação, sobre custos trabalhistas efetivamente comprovados; e a revisão, sobre fatos imprevisíveis e extraordinários.

A revisão contratual ocorre quando eventos supervenientes e excepcionais, como: crises econômicas, guerras, pandemias ou catástrofes naturais, ultrapassam a previsibilidade normal do mercado, tornando insuficiente o reajuste ordinário. Carvalho (2022, p. 794) explica que a revisão é cabível: “quando o reajustamento não é suficiente para cobrir aumentos excepcionais e imprevisíveis



nos custos, exigindo demonstração probatória da onerosidade excessiva para restabelecimento da equação contratual”.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece a revisão como mecanismo legítimo de recomposição, desde que comprovado o nexo causal entre o evento extraordinário e o desequilíbrio contratual.

Já a atualização monetária possui natureza diversa: não se destina a recompor o equilíbrio econômico-financeiro, mas a corrigir o valor da moeda em decorrência de atrasos nos pagamentos devidos pela Administração. Trata-se de um direito do contratado que visa evitar o enriquecimento ilícito do Estado. Conforme ressalta Lamarão (2022), a atualização monetária incide sobre parcelas vencidas e não pagas, aplicando-se índices oficiais e não se confundindo com o reajuste ou a revisão.

A correta distinção entre esses institutos é indispensável para a eficiência administrativa e a segurança jurídica. Aplicá-los de forma inadequada pode gerar distorções contratuais, judicializações e até responsabilização de gestores públicos. Como adverte Justen Filho (2024), o uso indevido de um instrumento em substituição a outro configura afronta ao princípio da legalidade e pode invalidar o ato administrativo.

Dessa forma, o sistema jurídico brasileiro apresenta um conjunto articulado de instrumentos destinados à preservação da equação econômico-financeira dos contratos administrativos: (a) o reajuste, aplicável a oscilações previsíveis; (b) a repactuação, voltada a variações de custos trabalhistas; (c) a revisão, cabível em eventos extraordinários e imprevisíveis; e, (d) a atualização monetária, destinada a compensar atrasos da própria Administração. A correta aplicação de cada instituto assegura a efetividade das contratações públicas e a observância dos princípios da legalidade, eficiência e boa-fé administrativa.

#### 4 A TEORIA DA IMPREVISÃO E SUA IMPORTÂNCIA JURÍDICA PARA O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS

A teoria da imprevisão constitui um dos institutos mais relevantes do Direito Administrativo contemporâneo, especialmente no âmbito dos contratos de obras públicas. Fundamentada na cláusula *rebus sic stantibus*, reconhece a necessidade de adaptação das obrigações contratuais quando fatos supervenientes, extraordinários e imprevisíveis alteram de forma significativa a base objetiva do ajuste (Carvalho, 2022).

Conforme explica Carvalho (2022), ao contrário do princípio *pacta sunt servanda*, que privilegia a rigidez do cumprimento das obrigações, a teoria da imprevisão valoriza a preservação do contrato e do interesse público diante de situações excepcionais, atuando como instrumento de justiça contratual.



O fundamento normativo dessa teoria encontra-se no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que assegura a manutenção das condições efetivas da proposta contratual (Brasil, 1988). No plano infraconstitucional, a Lei n.º 14.133/2021 reforça sua aplicabilidade ao prever a revisão contratual em razão de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis (Brasil, 2021). Assim, o instituto opera como mecanismo de concretização dos princípios da legalidade, da eficiência e da continuidade do serviço público.

Tal entendimento é reafirmado pela jurisprudência dos Tribunais de Contas. O Acórdão n.º 50.744/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) ilustra a aplicação prática da teoria, ao examinar pleitos de reequilíbrio baseados em justificativas genéricas. Nesse julgado, o tribunal concluiu que os períodos chuvosos, alegados pelas empresas como causa de atraso e onerosidade, não configuravam fato imprevisível, mas evento sazonal típico da região amazônica, caracterizando-se, portanto, como álea ordinária. Eis o excerto essencial da decisão:

“[...] A Lei n.º 8.666/1993, em seu art. 65, prevê que, para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, é necessária a ocorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior ou caso fortuito. Ocorre que, dentre as justificativas apresentadas pelas empresas, sempre se citam os períodos chuvosos na região como um dos motivos de atraso na execução dos serviços, fato que é perfeitamente previsível em nosso Estado [...] Portanto, concluiu o DCE que as justificativas idênticas, utilizadas pelas empresas para os acréscimos referentes à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, estão em desacordo com as normas da Lei n.º 8.666/1993, sendo passível de devolução o montante de R\$ 6.903.575,69.” (TCE-PA, Acórdão n.º 50.744/2012).

A decisão evidencia a necessidade de distinguir riscos ordinários (inerentes ao contrato) de riscos extraordinários (fatos imprevisíveis e de grande impacto). Essa distinção é crucial para delimitar a aplicação da teoria da imprevisão, evitando que o instituto seja invocado de maneira abusiva em situações previsíveis ou decorrentes de má gestão contratual.

No âmbito federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem consolidado entendimento semelhante. Exige-se comprovação documental robusta do nexo causal entre o evento superveniente e o desequilíbrio contratual, rejeitando pleitos baseados em alegações genéricas (TCU, 2024). Essa postura reforça a segurança jurídica e impede a banalização do instituto.

Sob o enfoque doutrinário, Marçal Justen Filho (2024) observa que a equação econômico-financeira corresponde à relação entre encargos e vantagens fixada no momento da contratação e que deve ser mantida durante toda a execução. Para o autor, a teoria da imprevisão atua não apenas como proteção ao contratado, mas também como garantia da própria Administração Pública, pois assegura a continuidade das obras e serviços sem comprometer o interesse coletivo.

De modo convergente, Lamarão (2022) destaca a importância de distinguir a álea ordinária, que deve ser suportada pelo particular, da álea extraordinária, cuja absorção compete ao Poder Público.

O autor identifica quatro hipóteses clássicas de aplicação da teoria da imprevisão nos contratos administrativos: (a) o caso fortuito e a força maior, que abrangem eventos externos e inevitáveis; (b) as interferências imprevistas, como obstáculos geológicos não detectáveis previamente; (c) o fato da Administração, decorrente de atos ou omissões do próprio ente público; e (d) o fato do princípio, resultante de medidas estatais gerais que impactam indiretamente o contrato.

Nessas hipóteses, a revisão contratual é não apenas possível, mas necessária para recompor a equação econômica e garantir a efetividade do vínculo jurídico. A jurisprudência contemporânea tem reconhecido, ainda, que crises econômicas globais, pandemias e alterações legislativas abruptas podem configurar causas legítimas de reequilíbrio, desde que devidamente comprovadas.

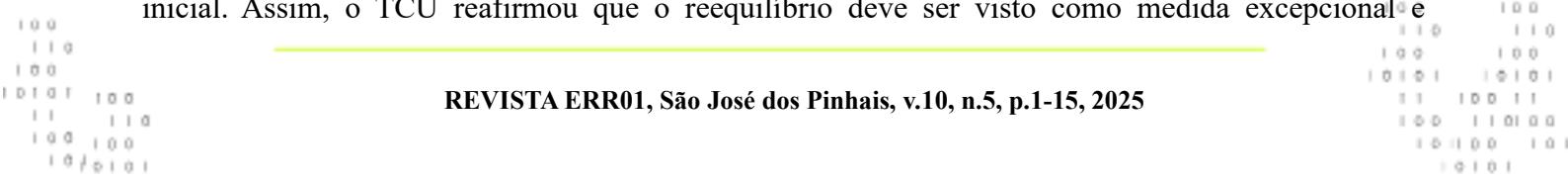
Dessa forma, a teoria da imprevisão se consolida como instrumento essencial de justiça contratual e de preservação do interesse público. Ao permitir a adaptação dos contratos diante de circunstâncias excepcionais, assegura simultaneamente a proteção do contratado contra prejuízos desproporcionais e a continuidade das políticas públicas. Trata-se, portanto, de um instituto que harmoniza princípios constitucionais, legislação infraconstitucional, doutrina e jurisprudência, funcionando como verdadeiro pilar de estabilidade e racionalidade nas contratações públicas.

#### 4.1 A JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) exerce papel central na consolidação e interpretação prática do princípio do equilíbrio econômico-financeiro e da teoria da imprevisão nos contratos administrativos. Por meio de sucessivos julgados, o TCU tem delineado critérios objetivos que legitimam a recomposição contratual, distinguindo situações de risco ordinário, inerentes à atividade empresarial, daquelas que configuram álea extraordinária, aptas a justificar o reequilíbrio.

No Acórdão n.º 1563/2004, o Tribunal reconheceu que o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro tem assento constitucional no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, e no artigo 65, inciso II, alínea “d”, da antiga Lei n.º 8.666/1993. Entretanto, enfatizou que tal prerrogativa somente se aplica diante de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que afetem a execução contratual de modo substancial, configurando a chamada álea extraordinária e extracontratual (Brasil, TCU, Acórdão n.º 1563/2004, Plenário).

Posteriormente, o Acórdão n.º 1431/2017 reforçou esse entendimento ao afirmar que a recomposição contratual não pode ser utilizada como mecanismo automático de correção de distorções de mercado, devendo restringir-se a eventos excepcionais que alterem de modo relevante a equação inicial. Assim, o TCU reafirmou que o reequilíbrio deve ser visto como medida excepcional e



motivada, dependente de prova concreta da imprevisibilidade e da onerosidade excessiva (Brasil, TCU, Acórdão n.º 1431/2017, Plenário).

O mesmo raciocínio foi reiterado no Acórdão n.º 4072/2020, em que o Tribunal entendeu ser insuficiente, para fins de reequilíbrio, o simples descompasso entre índices contratuais e preços de mercado. Exigiu-se a demonstração do caráter imprevisível do evento e do impacto econômico efetivo sobre os custos da execução (Brasil, TCU, Acórdão n.º 4072/2020, Plenário). Tal posição reforça o rigor técnico da Corte, evitando que variações normais do mercado sejam indevidamente transferidas à Administração.

No Acórdão n.º 2901/2020, o TCU enfrentou a hipótese de inexequibilidade do preço inicialmente ofertado pelo licitante vencedor. O Tribunal entendeu que tal situação não configura fato imprevisível, mas risco ordinário inerente à gestão empresarial, de modo que o ônus não pode ser transferido ao Poder Público (Brasil, TCU, Acórdão n.º 2901/2020, Plenário). Esse entendimento coíbe a prática de propostas artificiosamente baixas, que posteriormente buscam compensação indevida por meio do reequilíbrio.

A jurisprudência também se debruçou sobre os efeitos da variação cambial em contratos administrativos. Nos Acórdãos n.º 1148/2022 e n.º 8032/2023, o TCU fixou que a simples oscilação de moedas estrangeiras não autoriza, por si só, a revisão contratual, salvo quando o evento se revelar imprevisível ou de consequências incalculáveis, com repercussão concreta na execução (Brasil, TCU, Acórdão n.º 1148/2022, Plenário; Brasil, TCU, Acórdão n.º 8032/2023, Primeira Câmara). Assim, reafirmou-se que o risco cambial, em regra, integra a álea ordinária do contratado, a menos que comprovado o caráter extraordinário da variação.

Por fim, o Acórdão n.º 1604/2015 tratou da possibilidade de revisão de itens específicos do contrato, desde que presentes os pressupostos da teoria da imprevisão. O Tribunal ponderou que a recomposição deve considerar a equação econômico-financeira global do ajuste, evitando distorções que comprometam a coerência do contrato (Brasil, TCU, Acórdão n.º 1604/2015, Plenário). Essa abordagem sistêmica impede que revisões pontuais desvirtuem o equilíbrio geral e favoreçam apenas partes isoladas do objeto contratual.

Em conjunto, esses precedentes demonstram que a jurisprudência do TCU tem se consolidado em torno de três premissas fundamentais: O reequilíbrio econômico-financeiro é direito constitucional e dever jurídico da Administração, mas sua aplicação depende de comprovação fática e documental robusta; o instituto não se confunde com reajuste ou repactuação, possuindo caráter excepcional e vinculação direta à teoria da imprevisão; e a prova do nexo causal entre o evento superveniente e o desequilíbrio é requisito indispensável para o deferimento do pleito.



Dessa forma, a jurisprudência do TCU atua como padrão normativo e técnico na aplicação do reequilíbrio econômico-financeiro. Ao mesmo tempo em que protege o contratado de prejuízos decorrentes de eventos imprevisíveis, impõe rigor probatório e racionalidade administrativa, prevenindo o uso abusivo do instituto e assegurando a responsabilidade fiscal e a segurança jurídica das contratações públicas.

## 5 DISCUSSÃO TEÓRICO-JURISPRUDENCIAL

A investigação realizada permite identificar que o ordenamento jurídico brasileiro, desde a Constituição Federal de 1988, assegura a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos como cláusula de observância obrigatória. A Lei n.º 14.133/2021 consolidou esse comando constitucional ao estabelecer mecanismos específicos de recomposição contratual, como o reajuste, a repactuação, a revisão e a atualização monetária, cada qual com hipóteses próprias de aplicação (Brasil, 1988; Brasil, 2021).

No plano doutrinário, observa-se consenso quanto à necessidade de preservar a equação econômico-financeira, reconhecendo-a como direito do contratado e dever jurídico da Administração. Autores como Marçal Justen Filho (2024) e Rafael Oliveira (2025) sustentam que a manutenção desse equilíbrio é indispensável para impedir a transferência indevida de riscos à iniciativa privada. Lamarão (2022) reforça que o instituto do reequilíbrio representa garantia de efetividade contratual, assegurando a continuidade das obras e serviços públicos sem comprometer o interesse coletivo.

Apesar do consenso quanto à centralidade do equilíbrio, a doutrina diverge sobre a extensão da aplicação da teoria da imprevisão. Enquanto parte da literatura defende interpretação mais ampla, admitindo a revisão sempre que fatos supervenientes rompam a base contratual, outra parcela adota posição restritiva, condicionando sua aplicação apenas a acontecimentos absolutamente extraordinários e imprevisíveis. Essa divergência reflete a tensão entre a necessidade de resguardar o interesse público e a proteção da Administração contra pleitos excessivos de reequilíbrio.

No campo jurisprudencial, a jurisprudência, especialmente a do Tribunal de Contas da União (TCU), assume papel central como elemento norteador e delimitador da aplicação prática desses institutos. Os julgados da Corte de Contas não apenas interpretam a lei, mas estabelecem critérios técnicos e objetivos para a concessão do reequilíbrio, funcionando como verdadeiro filtro contra pleitos abusivos.

Essas decisões recentes reforçam a exigência de comprovação documental do nexo causal entre o evento superveniente e a onerosidade excessiva, evitando o uso indiscriminado do instituto. Essa postura demonstra preocupação em equilibrar a segurança jurídica com a proteção do erário, ao mesmo tempo em que garante a viabilidade dos contratos (TCU, 2024).



As implicações práticas desses resultados são significativas. Para a Administração Pública, a correta aplicação dos mecanismos de recomposição representa não apenas o cumprimento da legalidade, mas também a proteção da continuidade das políticas públicas. Para os contratados, configura garantia contra perdas decorrentes de fatores alheios à sua atuação. Ao mesmo tempo, a exigência de rigor probatório imposta pela jurisprudência reduz a possibilidade de abusos, preservando a boa-fé nas relações contratuais.

Portanto, a jurisprudência do TCU e de outros tribunais de contas atua como elemento estabilizador, harmonizando a proteção ao contratado com a responsabilidade fiscal da Administração Pública. Ela impõe rigor técnico e probatório, exigindo que o pedido de reequilíbrio seja fundamentado em fatos concretos, documentados e causalmente ligados ao desequilíbrio, evitando decisões baseadas em meras alegações genéricas.

Em dimensão mais ampla, os reflexos sociais e econômicos da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro manifestam-se na própria concretização das obras e serviços públicos. A paralisação de contratos por ausência de recomposição adequada resulta em prejuízos coletivos, impactando diretamente o desenvolvimento socioeconômico e a confiança nas instituições públicas.

Assim, o instituto do reequilíbrio não apenas resguarda a relação contratual, mas também assegura a realização de direitos fundamentais e a efetividade das políticas estatais. A teoria da imprevisão, interpretada à luz da doutrina e da jurisprudência consolidada, emerge como o verdadeiro norteador jurídico dos pedidos de reequilíbrio. Ela não é um instrumento de flexibilização contratual, mas de justiça contratual, garantindo que o contrato administrativo, mesmo diante de eventos extraordinários, continue a cumprir sua finalidade pública com equilíbrio, legalidade e eficiência.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reequilíbrio econômico-financeiro não se resume a um mero ajuste contábil nem pode ser tratado como uma concessão discricionária da Administração Pública. Trata-se de uma expressão concreta do pacto de confiança que estrutura a relação contratual entre o Estado, o contratado e a sociedade. Seu propósito transcende a simples proteção patrimonial do particular, alcançando a própria finalidade pública do contrato, que é assegurar a execução contínua e eficiente das obras e serviços de interesse coletivo.

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a teoria da imprevisão não se apresenta como um instrumento de ruptura do contrato, mas sim como um mecanismo de adaptação e preservação. Diante de eventos supervenientes que desconstroem a base objetiva do ajuste, essa teoria oferece à Administração um caminho jurídico legítimo para restabelecer o equilíbrio contratual, evitando a paralisação de obras e a frustração de direitos fundamentais.



Nesse sentido, a imprevisão atua como um remédio constitucional contra a rigidez excessiva dos contratos administrativos, harmonizando segurança jurídica, eficiência e justiça material.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), longe de representar um obstáculo, consolida-se como um elemento racionalizador do uso do instituto. Ao exigir demonstração robusta do nexo causal, provas documentais e análise técnica detalhada, o TCU assegura que o reequilíbrio seja aplicado apenas em situações verdadeiramente excepcionais.

Esse rigor não esvazia o direito do contratado, mas, ao contrário, fortalece sua legitimidade, evitando a banalização de pleitos infundados e promovendo uma gestão fiscal responsável e coerente com os princípios da Administração Pública.

O desafio contemporâneo, portanto, não reside na definição conceitual dos institutos de recomposição contratual, como reajuste, repactuação e revisão, mas na sua aplicação tempestiva e técnica pela Administração. A demora ou a omissão em reconhecer um desequilíbrio legítimo gera consequências que transcendem o âmbito financeiro: resultam em paralisações, judicializações e perda de confiança do mercado na capacidade contratual do Estado.

Em contrapartida, uma gestão pública que reconhece e corrige desequilíbrios com base em critérios técnicos promove não apenas a legalidade, mas também a efetividade e a continuidade das políticas públicas. Assim, o reequilíbrio econômico-financeiro, norteado pela teoria da imprevisão, deve ser compreendido como um dever de governança pública e jurídica. Ele expressa a maturidade de uma Administração que não apenas cumpre a lei, mas antecipa riscos, dialoga com o particular e atua de forma colaborativa, em prol da eficiência e da concretização dos direitos fundamentais.

Nesse equilíbrio dinâmico, entre estabilidade normativa e adaptabilidade fática, encontra-se a verdadeira medida da eficiência do Direito Administrativo contemporâneo, comprometido com a justiça contratual e com a supremacia do interesse público de forma equilibrada e racional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitucional.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitucional.htm). Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1563/2004 – Plenário. Relator: Min. Marcos Vinícius Vilaça. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1431/2017 – Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1604/2015 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2901/2020 – Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4072/2020 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1148/2022 – Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032/2023 – Primeira Câmara. Relator: Min. Antônio Anastasia. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Acórdão nº 50.744/2012 – Plenário. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, PA, 2012.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 10. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2022.

FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de Metodologia Científica. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

LAMARÃO, Ronaldo Coelho. Contrato Administrativo: do seu reequilíbrio econômico-financeiro à luz das decisões do TCU e da AGU. 4. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática. 14. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025.



OLKOWSKI, Gustavo Ferreira. Reequilíbrio econômico-financeiro de obras públicas e a correlação da onerosidade excessiva com o lucro da empresa. Revista do TCU, Brasília, v. 153, n. 1, p. 233–255, jan./jul. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Relatório de obras paralisadas. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2025.