

**FACULDADE ESTÁCIO DO RIO GRANDE DO SUL
DIREITO**

JARBAS RENÊ GONÇALVES

**Os mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro
dos Contratos Administrativos na Lei nº 14.133/2021: limites da
atualização, alocação de riscos e resolução de controvérsias**

**PORTO ALEGRE,
2026.**

OS MECANISMOS DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA LEI nº 14.133/2021: LIMITES DA ATUALIZAÇÃO, ALOCAÇÃO DE RISCOS E RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Jarbas Renê Gonçalves*

RESUMO. O presente estudo analisa o alcance dos mecanismos da Lei nº 14.133/2021 na preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. O objetivo central é esclarecer os institutos de recomposição ordinária e extraordinária da equação econômico-financeiro, visando ampliar a segurança jurídica e a eficiência na gestão pública. Inicialmente, abordam-se os institutos de atualização ordinária: o reajustamento em sentido estrito, baseado em índices de correção monetária, e a repactuação, aplicada a serviços com dedicação exclusiva ou predominância de mão de obra. Na atualização extraordinária identificam-se os pressupostos mínimos necessários, porém de difícil consenso entre as partes para caracterização do desequilíbrio. O trabalho destaca a inovação legal na aplicação da matriz de alocação de riscos, ferramenta preventiva que define responsabilidades entre as partes para eventos supervenientes, conferindo maior estabilidade da relação e segurança jurídica à execução contratual. Além disso, examina-se a utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias, como por exemplo, a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas (dispute boards) e a arbitragem para prevenir e solucionar divergências de forma técnica e célere. Conclui-se que a integração da matriz de riscos e dos métodos consensuais fortalece a estabilidade das relações contratuais e mitiga possíveis conflitos, assegurando a continuidade da prestação de serviços e a efetiva entrega de políticas públicas.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021; Equilíbrio Econômico-Financeiro; Matriz de Alocação de Riscos; Resolução de Controvérsias; Contratos Administrativos.

SUMÁRIO. Introdução. 1. Institutos de atualização ordinários para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos de acordo com a Lei nº

* Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de Santo Amaro, Especialista em Logística pela Unicesumar, Graduando em Direito pela Faculdade Estácio, Ex-Analista Judiciário do TRT/MS, Servidor Público Estadual do RS. Email: jarbas_rene@hotmail.com

14.133/2021. 1.1. Definição do equilíbrio ordinário nos termos da Lei nº 14.133/2021. 1.1.1. Reajustamento em sentido estrito. 1.1.2. Repactuação. 1.2. Formalização do equilíbrio ordinário. 2. Os limites jurídicos na aplicação dos mecanismos de atualização dos contratos administrativos. 2.1. Limites jurídicos do reajustamento em sentido estrito e da repactuação. 2.2. Pressupostos para o reequilíbrio econômico-financeiro extraordinário. 3. O papel da matriz de alocação de riscos na prevenção e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual. 3.1. Definição de matriz de alocação de riscos e a relação com o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. 3.2. Aplicabilidade da matriz de riscos na prevenção e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual. 4. A aplicação das medidas de prevenção e resolução de controvérsias, na alteração contratual (ou não) para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. 4.1. Conceito e fundamento legal dos meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias. 4.2. Aplicabilidade dos meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias sobre equilíbrio econômico-financeiro e seus efeitos sobre a alteração contratual. 5. Conclusão. 6. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda como tema central os mecanismos de preservação e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos na Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), com foco especial nos limites das atualizações ordinárias e extraordinárias, na alocação de riscos e nos meios alternativos de resolução de controvérsias.

A manutenção dessa equação financeira é fundamental para assegurar a relação de equivalência entre os encargos sob responsabilidade do contratado e a remuneração paga em contrapartida pela Administração Pública, garantindo a exequibilidade do objeto pactuado.

Diante das inovações trazidas pelo novo marco legal das licitações, o problema de pesquisa que norteia este trabalho consiste em investigar: qual o alcance dos mecanismos da Lei nº 14.133/2021 para a preservação e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, incluindo inovações como a matriz de alocação de riscos e os meios alternativos de resolução de controvérsias?

A relevância deste estudo justifica-se pela necessidade de conferir maior segurança jurídica na aplicação prática desses institutos e instrumentos, evitando litígios e garantindo a continuidade e eficiência das contratações públicas.

O objetivo geral desta pesquisa é esclarecer o funcionamento e o alcance desses mecanismos de preservação e recomposição contratual, aproveitando as ferramentas preventivas e resolutivas trazidas pela nova lei.

Como objetivos específicos, o trabalho propõe:

- Conhecer os institutos de atualização e recomposição ordinários conforme a Lei nº 14.133/2021;
- Identificar os limites jurídicos na aplicação dos mecanismos de atualização dos contratos administrativos;
- Relacionar o papel da matriz de alocação de riscos na prevenção e manutenção do equilíbrio contratual; e
- Verificar a aplicabilidade das medidas de resolução de controvérsias na manutenção da equação financeira do contrato.

Quanto aos recortes, o trabalho possui abrangência geográfica nacional, limitando-se ao ordenamento jurídico brasileiro, e recorte temporal focado na vigência e aplicação da Lei nº 14.133/2021.

A metodologia adotada fundamenta-se na pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa, utilizando-se de doutrina especializada e análise da legislação vigente para sustentar as discussões propostas.

1. INSTITUTOS DE ATUALIZAÇÃO ORDINÁRIOS PARA A MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ACORDO COM A LEI nº 14.133/2021

1.1. DEFINIÇÃO DO EQUILÍBRIO ORDINÁRIO NOS TERMOS DA LEI nº 14.133/2021

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é a relação de equivalência entre os encargos suportados pelo contratado para entrega do objeto (bem, serviço ou obra) e a remuneração que lhe é devida pela contratante, neste caso, a administração pública (BONATTO, 2025). Como Torres nos apresenta, preliminarmente à celebração do contrato, houve a apresentação dos termos do objeto (por meio de edital, termo de referência e minuta de contrato), ou seja, foram externalizadas as condições da contratação (obrigações e contraprestações) para que

então o licitante oferecesse uma proposta válida e exequível (TORRES, 2023). Como podemos verificar no art. 89, da Lei nº 14.133/2021,

Art. 89, § 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta. (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

As obrigações de entregar o bem ou de prestar um serviço para a contratante, assim como, a contraprestação de remunerar a contratada pelo valor pactuado, de forma atualizada no tempo, é o que chamamos de manutenção das condições iniciais da proposta, que por consequência gera segurança jurídica às partes.

Art. 37.[...] 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. (BRASIL. Constituição/ 1988)

Desta forma, a administração poderá exigir da contratada que mantenha os termos do contrato nos elementos de qualidade e de quantidade, por outro lado, a contratada terá a segurança de que aquele valor inicialmente proposto será atualizado no mínimo pelo transcurso natural do tempo. Identifica-se, portanto, a característica da bilateralidade dos contratos administrativos, de natureza sinalagmática, como afirma Cardoso:

As obrigações estabelecidas contratualmente são mútuas, ou seja, o cumprimento da obrigação por uma das partes enseja o exato adimplemento pela outra. É nesta característica que repousa a sinalagma, como propriedade que estabelece uma relação mútua de obrigações. (CARDOSO, 2024)

No campo dos instrumentos de atualização ordinária dos valores contratados identifica-se dois institutos jurídicos de reajuste, quais sejam: reajustamento em sentido estrito e a repactuação (BONATTO, 2025). Os casos extraordinários trataremos em outro item oportunamente.

1.1.1. REAJUSTAMENTO EM SENTIDO ESTRITO

O reajuste em sentido estrito está previsto na Lei nº 14.133/2021, no inciso LVIII, art. 6º, assim definido

[...] forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais. (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

Este instrumento de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro tem natureza objetiva, uma vez que as regras estarão suficientemente previstas nos termos do contrato. Anota-se a previsão na Lei nº 14.133/2021, no inciso V, art. 92 e § 3º do mesmo artigo, para que todo contrato contenha cláusula de reajustamento com definição da data base e índice de atualização, independente do prazo de duração.

§ 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. (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

A data-base para a concessão do reajuste em sentido estrito ficará vinculada à data do orçamento estimado. Em regra, o orçamento estimado decorre de uma pesquisa de preços, a qual possui o objetivo de aferir o valor de mercado de um determinado bem, serviço ou obra. Sabe-se que a composição do valor de mercado pode considerar custos e despesas com pesquisa e desenvolvimento dos produtos, produção, logística de distribuição e o lucro (BONATTO, 2025).

Considerando que no transcorrer do tempo há mudanças ordinárias nestes componentes dos custos e despesas então haverá variações normais nos valores dos bens, serviços e obras (CARDOSO, 2024). Estas variações ordinárias normalmente são acompanhadas por instituições com credibilidade técnica, tais como: IBGE, IPEA, FGV.

Desta forma, os principais segmentos do mercado possuem índices específicos de atualização de preços, como por exemplo: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) que mede a inflação do Brasil, Índice Nacional de Custo

da Construção (INCC) utilizado para medir a variação de custos de materiais e mão de obra na construção civil que é aferido pelo IBGE. Verificamos a orientação do Caderno de logística do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

O preço de referência deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos. Sobre isso, veja orientações do tópico Critérios para pesquisa de preços deste caderno. Apesar de a base de dados do sistema de pesquisa de preços do Compras.gov.br utilizar as contratações homologadas nos últimos 12 meses, é interessante que seja avaliada a necessidade de atualização do preço por um índice correspondente ao objeto, pois pode haver variação significativa em função da inflação, ou por outros parâmetros mercadológicos. Para isso, verifique indexadores específicos para a correção dos valores, justificando-se a escolha. Veja alguns exemplos de índices: IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo IPCA-E – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial IPC – Índice de Preços ao Consumidor IGP-M – Índice Geral de Preços - Mercado IPA – Índice de Preços ao Produtor Amplo INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor IGP – Índice Geral de Preços VCMH – Índice de Variação de Custo Médico-Hospitalar IPP – Índice de Preços ao Produtor. (BRASIL, MGI, 2024)

Logo, para constituir-se o direito ao reajustamento em sentido estrito basta que se tenha transcorrido o interregno mínimo de 1 ano da data-base e se tenha uma variação acumulada positiva ou negativa do índice de reajustamento para o objeto do contrato (SANTOS, 2022).

Por fim, não cabe aplicação do reajuste em sentido estrito nos contratos contínuos em que houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra no objeto do contrato, pois estaremos diante do instituto da repactuação. Vemos esta previsão no § 8º, do art. 25, da Lei 14.133/21:

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por: I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais. (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

1.1.2. REPACTUAÇÃO

Os contratos cujo objeto contiverem em seus objetos a prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de

mão de obra deverão adotar o instituto da repactuação, como espécie de reajuste para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato para fazer face a elevação dos custos e despesas decorrentes do cumprimento do objeto contratual (BONATTO, 2025).

Com a Lei nº 14.133/2021, a repactuação passou a ser expressamente prevista no texto legal, que trouxe um detalhado regramento. O §8º de seu artigo 25 a caracteriza como uma espécie de reajustamento. Segundo o *caput* do artigo 135, os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais[...].(TORRES, 2023)

Neste caso, a análise da variação dos custos deverá ser demonstrada de forma analítica para cada componente (mão de obra, encargos sociais, transporte, materiais, despesas operacionais, dentre outros.) e observará o interregno mínimo de 1 (um) ano a contar da data-base de apresentação das propostas para os componentes de custos decorrentes de mercado, e data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo que fundamentou a elaboração do orçamento estimado.

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:[...] II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos. (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

Para que seja considerado serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra o objeto do contrato exige o modelo de execução, cumulativamente

[...] I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;
II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e
III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos. (BRASIL, Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017)

É possível que um contrato abranja mais de uma categoria profissional (serviços de limpeza, serviços de recepcionista, serviços de motoristas), então o

objeto da contratação poderá estar vinculado a mais de uma convenção, acordo ou dissídio coletivo e que poderá gerar, por consequência, mais de uma parcela de repactuação, as quais podem ser formalizadas em momentos distintos, pois a anualidade destes instrumentos nem sempre possuem a mesma data-base (BONATTO, 2025).

1.2. FORMALIZAÇÃO DO EQUILÍBRIO ORDINÁRIO

O regime jurídico aplicado aos contratos administrativos instituído pela Lei nº 14.133/2021, confere a administração pública prerrogativas estatais, próprias do direito público, decorrentes do princípio da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, impondo aos administradores a observância formal, em regra, para formação de atos e contratos.

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. ((BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

Contudo, a atualização ordinária dos valores contratados, nos termos do art. 136, da Lei nº 14.133/2021, será registrada por meio de procedimento simplificado, termo de apostilamento, pois considera-se que não houve inovação contratual (TORRES, 2023).

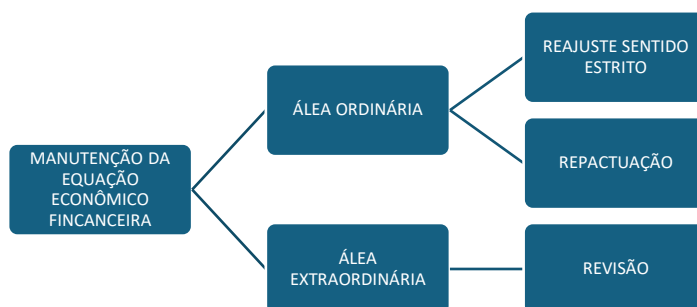
Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:
I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;
II - atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;
III - alterações na razão ou na denominação social do contratado;
IV - empenho de dotações orçamentárias. (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

Conclui-se que a formalização dos institutos ordinários de atualização e recomposição dos valores contratuais, segundo a Lei nº 14.133/2021, seguem o formalismo moderado, atendendo a segurança jurídica, celeridade e transparência.

2. OS LIMITES JURÍDICOS NA APLICAÇÃO DOS MECANISMOS DE ATUALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A aplicação e formalização dos institutos do reajuste em sentido estrito e da repactuação, os quais decorrem de áleas ordinárias, ainda que possuam regras objetivas, podem sofrer limitações jurídicas para manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Por outro lado, no caso de surgimento de álea extraordinária há necessidade de adotar procedimentos distintos, mais complexos e subjetivos.

Figura 1 – Manutenção do Equilíbrio Econômico do Contrato.(CARDOSO, 2024)



Fonte: Cardoso (2024, p. 280).

Por vezes, fatos supervenientes podem romper a base econômica inicialmente pactuada entre as partes, como por exemplo, pandemias, guerras, calamidades, assim, verificamos que nem todas as variações econômicas de mercado poderão ser abrangidas pelos institutos ordinários. (TORRES, 2023)

2.1. LIMITES JURÍDICOS DO REAJUSTAMENTO EM SENTIDO ESTRITO E DA REPACTUAÇÃO

Como registrado nesse estudo, o reajuste em sentido estrito, assim como, a repactuação destina-se a preservação da equivalência econômica do contrato diante de variações normais e previsíveis de mercado. Assim sendo, os limites jurídicos são específicos e objetivos, de tal modo que a Lei nº 14.133/2021 impõe que todo e qualquer contrato deverá conter cláusula contendo estas regras (CARDOSO, 2024).

Para o reajustamento em sentido estrito temos basicamente dois limites: (1) estabelecimento do índice a ser aplicado – por exemplo: IPCA, INCC, ICTI – pois estes índices definirão a variação efetiva dos preços de mercado para o objeto do contrato;

(2) transcurso temporal mínimo de 1 ano, a qual deverá estar formalizada no termo de contrato, neste caso, contado da data-base do orçamento (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

Enquanto para a repactuação a mesma lei apresenta limites próprios e bem delimitados. Primeiro limite: este instituto é aplicável somente aos contratos em que o objeto seja de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância deste regime de mão de obra. Segundo, exige a demonstração analítica da variação dos custos da mão de obra (salários, gratificações, adicionais de acúmulo de função), dos encargos (FGTS, previdência, décimo terceiro salário), dos materiais e das despesas indiretas aplicados na execução dos serviços contratados pela administração pública (BONATTO, 2025), como vimos anteriormente no *caput* do art. 135, da Lei nº 14.133/2021.

Terceiro, no mesmo art. 135, mas agora nos incisos I e II, o marco temporal de 1 ano a ser aplicado, está segmentado a contar da data da apresentação da proposta para os custos decorrentes de mercado e da data do acordo, convenção ou dissídio coletivo para os custos decorrentes da mão de obra (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

Por fim, um limite legal aplicado a esses dois institutos é a necessidade de apresentação do pedido de análise de reajuste enquanto ainda vigente o termo contratual. Em caso de não apresentação durante a vigência do termo de contrato ou antes de eventual prorrogação, caracteriza-se a preclusão deste direito.

[...] I) A preclusão lógica caracteriza-se como a renúncia tácita a um direito em razão da prática de ato incompatível ou inconciliável com seu regular exercício. II) Nos contratos administrativos de prestação de serviços contínuos, a celebração de termo aditivo para renovação das obrigações pactuadas por um período subsequente não representa per si e em regra medida logicamente incompatível com a concessão do reajuste em sentido estrito dos preços pactuados, uma vez que o reajuste consubstancia mera expressão da preservação da equação econômico-financeira dos contratos administrativos mediante correção monetária que retrate a variação efetiva dos custos de produção. III) Nos contratos administrativos de escopo, reputa-se igualmente que em regra também não se caracteriza a renúncia tácita do direito de reajuste em sentido estrito em decorrência da celebração de aditamento de prazo de vigência para a prorrogação do cronograma de execução do objeto, uma vez que nessa hipótese a dilação contratual importa medida necessária para a própria conclusão do escopo pactuado, não representando per si e em regra ato inconciliável com ulterior concessão do reajuste em sentido estrito dos preços contratados. **IV) Por caracterizar-se o reajuste em**

sentido estrito como direito de ordem patrimonial e disponível, não há óbice jurídico para que, em tese, seja consumada a renúncia tácita ou a preclusão lógica do seu exercício nos contratos continuados e nos contratos de escopo, desde que cumulativamente: (a) o edital ou contrato preveja expressamente que a concessão do reajuste resta condicionada à solicitação do contratado; (b) que não haja solicitação do reajuste antes da celebração de aditamento de vigência; (c) seja celebrado aditamento para a prorrogação do prazo de vigência do contrato sem qualquer ressalva quanto à ulterior análise pela Administração do reajuste e (d) o edital expressamente preveja que a formalização do aditamento sem a concessão do reajuste, ou ressalva de sua superveniente análise, será considerada como renúncia ou preclusão lógica do direito[...] (BRASIL, AGU, 2024)

Verifica-se que os limites legais estabelecidos para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro são objetivamente definidos e previstos nos termos de contratos. Por consequência não se prestam para examinar as hipóteses possíveis de alterações de custos de mercado, quando há uma extrapolação destes limites (SILVA, 2022).

2.2. PRESSUPOSTOS PARA O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EXTRAORDINÁRIO

O reequilíbrio econômico-financeiro extraordinário encontra-se em campo diverso dos ordinários acima detalhados. Este instituto também conhecido como “revisão contratual” aplica-se para a restauração da equação econômica do contrato, que por vezes em decorrência de áleas extraordinárias pode levar a inviabilização do cumprimento contratual por majorar excessivamente uma das partes, contratante ou contratado (BONATTO, 2025).

A Lei nº 14.133/2021, apresenta em seu art. 124, II, letra d, a possibilidade de alterações contratuais, por acordo entre as partes, com as devidas justificativas, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou, ainda, em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, desde que estes pressupostos venham a desequilibrar a equação da proposta inicialmente pactuada (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

As premissas acima estabelecidas estão no campo da teoria da imprevisão e são tratadas considerando os eventos supervenientes a formalização do contrato. Logo, o caso de força maior e caso fortuito, são entendidos como espécies do gênero fortuito externo, sendo estes fatos imprevisíveis e inevitáveis estranhos as partes

A força maior e o caso fortuito vêm sendo entendidos, atualmente, como espécies do gênero fortuito externo, no qual se enquadra a culpa exclusiva de terceiros, sendo aquele fato, imprevisível e inevitável, estranho à organização da empresa; contrapondo-se ao fortuito interno, que, apesar de também ser imprevisível e inevitável, relaciona-se aos riscos da atividade, inserindo-se na estrutura do negócio. (BRASIL, STJ, 2014)

Lembra Cardoso, que

Ao tratar sobre o tema, explica-nos Marçal Justen Filho: O caso fortuito decorre de eventos da natureza, como catástrofes, ciclones etc. Já a força maior resulta de um fato causado pela vontade ou ação humana, como greve. O Código Civil não faz distinção entre caso fortuito e força maior, limitando-se a estabelecer no art. 393, parágrafo único, que “O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis de evitar ou impedir. (CARDOSO, 2024)

O fato do príncipe é outra premissa a ser considerada como álea extraordinária uma vez que essa decorre de decisões ou atos gerais e abstratas do poder público, mas que tem consequências onerosas para a execução do contrato, conforme previsto no art. 134, da Lei nº 14.133/2021, em análise.

Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados. (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

Verifica-se ainda a aplicação do instituto da revisão para os fatos da administração que geram interrupções ou atrasos na execução contratual por circunstâncias causadas pela própria administração pública, como por exemplo: procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, todas por circunstâncias alheias ao contratado, conforme consta do § 2º, do art. 124, da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

Por fim, a premissa que pode gerar maiores controvérsias entre as partes, decorre de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis. Uma vez que o conceito de fatos imprevisíveis para o objeto do contrato é de difícil compreensão entre as partes, devido a ser fato externo ao conhecimento médio dos envolvidos e em a capacidade de ir além da razoabilidade dos termos iniciais do contrato (BONATTO, 2025).

Entretando, os fatos previsíveis, porém de consequências incalculáveis são mais razoáveis de serem avaliados preliminarmente à contratação pelas partes, contudo, sem o estabelecimento inicial destes eventos em uma matriz de alocação de riscos, tornam-se bastante discutíveis pós ocorrência.

Ao se analisar a possível descontinuidade da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, deve-se analisar além das premissas acima, o real impacto nos custos dos bens e serviços constantes do objeto do contrato, o nexo causal entre os eventos supervenientes e o impacto econômico na equação inicial, assim como se esse desequilíbrio extrapola o risco da atividade comercial (BONATTO, 2025).

Por último, para este instituto não há um período mínimo de transcurso de tempo como existe nos casos ordinários (em regra 1 ano), pois estes fatos podem ocorrer a qualquer momento após a formalização da proposta, inclusive antes da formalização do contrato. Contudo, consta como limite temporal, a necessidade deste pedido de revisão contratual ser formalizado enquanto vigente o contrato ou antes de eventual prorrogação, a fim de não ocorrer a preclusão administrativa, de acordo com o art. 131, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

Portanto, neste ambiente de aspectos subjetivos a serem ponderados e de alta probabilidade de controvérsias entre as partes, considerando o grau de dificuldade para a identificação destes pressupostos, de levantamento de provas e da demonstração dos impactos negativos na equação econômico-financeira do contrato, reveste-se da necessidade do aumento de segurança jurídica (TORRES, 2023).

Para isso, a Lei propõe que seja estabelecido a matriz de alocação de riscos entre as partes a fim de aumentar a objetividade na definição destes pressupostos e das responsabilidades entre as partes.

3. O PAPEL DA MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS NA PREVENÇÃO E MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO CONTRATUAL

Em razão da complexidade dos contratos administrativos, e levando em conta o histórico de controvérsias que derivam da execução contratual, fez com que o legislador nacional incorporasse à Lei nº 14.133/2021 (ainda chamada de Nova Lei de Licitações e Contratos) ferramentas que pudessem instaurar maior segurança jurídica aos ajustes estabelecidos entre a Administração Pública e contratados (TORRES, 2023).

Neste cenário, apresenta-se a matriz de alocação de riscos a qual permite as partes anteciparem a identificação de fatores causadores de controvérsias (riscos) ao longo da execução contratual, previamente aplicarem medidas gerenciais de tratamento para estes eventos incertos, como por exemplo, a distribuição de responsabilidades (BONATTO, 2025).

Estas inovações são desdobramentos do avanço da governança na administração pública, aprimoramento do planejamento das aquisições pelo setor público e racionalização de processos a fim de torná-los mais eficientes (BONATTO, 2025).

3.1. DEFINIÇÃO DE MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS E A RELAÇÃO COM O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Inicialmente traz-se o conceito da matriz de alocação de riscos que está prevista no inciso XXVII, art. 6º, da Lei nº 14.133/2021: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

Ainda cabe trazer, para melhor entendimento deste tópico, o conceito de risco e sua avaliação

Assim, segundo a ISO31000, define-se risco como “efeito da incerteza sobre os objetivos”. A referência a “objetivos” faz uma ligação entre gestão de risco e governança. [...] ISO31000 também define avaliação de risco como “processo geral de identificação de risco, análise de risco e avaliação de risco”. A análise é, por sua vez, definida como um “processo para compreender a natureza do risco e determinar o nível de risco”. (NÓBREGA, 2024)

Conforme acima anotado, a matriz de risco é uma das cláusulas contratuais, que pode constar do termo contratual, consoante previsão no inciso IX, do art. 92, da Lei nº 14.133/2021, quando houver necessidade de estabelecimento de responsabilidades naqueles ajustes que possuem riscos (eventos imprevisíveis e previsíveis com consequências incalculáveis) causadores de desequilíbrio econômico-financeiro. Verifica-se aqui a função preventiva e estabilizadora da relação entre as partes para execução contratual.

Além disso, na definição de matriz de alocação de riscos considera-se que deverá conter no mínimo as seguintes informações:

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
- b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
- c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia; (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

No escopo do nosso estudo, cabe apresentar a letra a, do Inciso XXVII, do artigo 6º, da Lei 14.133/2021, a qual menciona previsão de haver a listagem de possíveis eventos supervenientes que poderão causar impactos econômico-financeiros nesta matriz de alocação de riscos. Anota-se que em caso de o ônus ser suportado pela administração pública deverá haver um termo aditivo para fins de formalização da alteração dos valores financeiros do contrato para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Portanto, identifica-se a atualização legislativa para a prevenção de celeumas jurídicas ao longo da execução contratual, alterando os conceitos até então, de apenas reagir após a identificação da problemática. Com isso, a matriz de alocação de riscos apresenta-se como uma ferramenta apta a fortalecer a estabilidade da relação entre as partes – segurança jurídica (BONATTO, 2025).

3.2. APLICABILIDADE DA MATRIZ DE RISCOS NA PREVENÇÃO E MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO CONTRATUAL

A gestão de riscos das licitações e contratos não pode ser tratada de forma isolada dentro das Instituições Públicas, mas sim, como parte de um sistema capaz de atender as políticas internas de governança. Seguindo uma metodologia a ser aplicada em todos os processos da Instituição para identificação, análise e tratamento de riscos, que normalmente inclui as etapas de estabelecimento do contexto, identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação dos riscos (BONATTO, 2025).

Conforme pode ser visualizado na figura a seguir extraído do Guia de Gestão de Riscos do MGI:

Figura 2 – Processo de Gestão de Riscos (BRASIL, MGI, 2024).



Figura 2: Processo de Gestão de Riscos (ISO 31000:2018 – Adaptado)

Fonte: MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO (2024).

Observa-se analiticamente no art. 103, da lei em apreço, a sistematização desta alocação de riscos previstos e presumíveis entre contratante e contratado, identificando os eventos de responsabilidade de cada um destes atores, ou ainda, aqueles que serão compartilhados entre ambos (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Para isso, serão consideradas as obrigações e encargos de cada uma das partes na execução do contrato, assim como, a natureza do risco, o beneficiário das prestações e a capacidade gerencial sobre o evento de risco a ser alocado.

A respeito, Cardoso, observa que na matriz de riscos serão quantificados os custos de alocação destes eventos para cada uma das partes, uma vez que, aquele que assume o risco deverá ser remunerado para tal, o que por consequência terá

reflexo no valor estimado da contratação. Em regra, sempre que houver cobertura oferecida por seguradoras para os eventos constantes da matriz de riscos, estes eventos deverão ser alocados ao contratado (CARDOSO, 2024).

Em consequência, sempre que um risco previsto na matriz de alocação de riscos vier a se concretizar, não haverá discussão sobre a responsabilidade e ônus a ser assumido por uma das partes. Restará apenas a confirmação nesta ferramenta com quem estará o encargo da resolução do problema, assim como, o ônus da solução. Observa-se que não há alteração do regime jurídico dos contratos administrativos, tão somente, uma antecipação da distribuição de responsabilidades.

Art. 103, § 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:

- I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do **caput** do art. 124 desta Lei;
- II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato. (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

Esta atuação preventiva de manutenção da equação econômico-financeira apresenta-se como importante ferramenta para mitigar as controvérsias que normalmente ocorreriam no momento da execução contratual, gerando atrasos significativos nas entregas de políticas públicas. Além disso, estendem-se os benefícios na melhora da precificação das propostas, amplia a previsibilidade, objetiva a tomada de decisão (BONATTO, 2025).

Concluindo-se assim que a matriz de alocação de riscos não substitui os mecanismos de atualização e recomposição econômico-financeiro para os fatos ordinários previstos na Lei nº 14.133/2021, mas sim, traz sensíveis benefícios na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro para os fatos extraordinários que podem ocorrer ao longo da execução contratual, conhecidos como áleas extraordinárias. Sem prejuízo de se utilizar de outras oportunidades da Lei nº 14.133/2021 para resolução de conflitos, como por exemplo, os meios alternativos de resolução de controvérsias (BONATTO, 2025).

4. A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS, NA ALTERAÇÃO CONTRATUAL (OU NÃO) PARA

MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

As medidas alternativas de prevenção e resolução de controvérsias trazidas pela Lei nº 14.133/2021 denotam considerável inovação no campo das Compras Públicas. São mecanismos atuais e inseridos no campo da governança pública, da gestão de riscos e da eficiência (CUÉLLAR, 2022). Abre-se oportunidade para novas formas de tratamento dos conflitos que surgem ao longo da execução contratual, sem prejuízo dos tradicionais mecanismos do contencioso administrativo e da inafastabilidade do controle jurisdicional.

Oportuno anotar que estas medidas podem ser aplicadas de forma preventiva, ou seja, antes de se instaurar a controvérsia. É possível adotar os meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias independente de cláusula originária no termo de contrato, pois é possível que estes contratos administrativos sejam alterados, mediante termo aditivo, para permitir a adoção destes mecanismos ao contrato (SILVA, 2024).

4.1. CONCEITO E FUNDAMENTO LEGAL DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Os meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias tem por objetivo resolver divergências de forma mais rápida e menos onerosa entre contratante (administração pública) e contratado sobre direitos e obrigações na execução contratual, evitando que se prejudique a entrega das políticas públicas (CARDOSO, 2024).

Constam como mecanismos de prevenção e resolução de controvérsias nesta lei, exemplificativamente: a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem. Isso significa que a norma legal não exauriu os mecanismos possíveis de serem aplicados, deixando espaço para que regulamentos possam inserir novas meios adequados de resolução considerando a realidade de cada Ente e/ou Órgão (SILVA, 2024).

O fundamento legal para aplicação destes mecanismos encontramos no art. 151 e 154, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem[...]

Art. 154. O processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes. (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

Constata-se diferentes formas de organizações destes mecanismos: autocomposição e heterocomposição. Na autocomposição as partes buscam soluções com ou sem auxílio de um terceiro. Por outro lado, na heterocomposição a solução é decidida por terceiro imparcial e estranho ao conflito (REZENDE, 2024).

Dentre os métodos de solução consensual de conflitos temos a conciliação e a mediação, nestes o mediador e o conciliador não possuem poder decisório. Conforme o site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

A Mediação é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o conflito. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos. A Mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades.

A Conciliação é um método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito e imparcial. É um processo consensual breve, que busca uma efetiva harmonização social e a restauração, dentro dos limites possíveis, da relação social das partes. (BRASIL, CNJ, 2010)

Como método de heterocomposição tem-se a arbitragem, método no qual as partes concordam em delegar a decisão a um ou mais árbitros. Conforme consta do art. 152, da Lei nº 14.133/2021, a arbitragem será sempre de direito e observará o princípio da publicidade (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Consta das orientações jurisprudenciais do Manual de Licitações e Contratos do TCU

A sentença arbitral é, portanto, impositiva para as partes. A sentença arbitral somente pode ser declarada nula pelo Poder Judiciário caso apresente algum dos vícios insanáveis dispostos no art. 32 da Lei 9.307/1996. Caso a Justiça declare nula uma sentença arbitral, determinará, se for o caso, que o árbitro ou o tribunal profira nova sentença arbitral. (BRASIL, TCU, 2025)

Por fim, o comitê de resolução de disputas (dispute boards) é cabível em contratos de alta complexidade e longa duração. Pode ser no formato consultivo apresentando sugestões, ou com capacidade decisória, ou ainda de forma mista (SILVA, 2024). A fim de estabelecer uma orientação interna, o Conselho da Justiça Federal estabeleceu por meio do Enunciado 137:

Enunciado 137 - Na utilização do comitê de resolução de disputas (Dispute Board) como meio alternativo de prevenção e resolução de controvérsias relativas aos contratos administrativos (art. 151 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021), deverá ser utilizada, preferencialmente, a modalidade combinada, na qual o comitê pode emitir recomendações e decisões. (BRASIL, CJF, 2021).

4.2. APLICABILIDADE DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS SOBRE EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E SEUS EFEITOS SOBRE A ALTERAÇÃO CONTRATUAL

O parágrafo único do art. 151, da Lei nº 14.133/2021, evidenciou a possibilidade de aplicação dos meios de alternativos de prevenção e resolução de controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como por exemplo, as questões de restabelecimento (*ou não*) do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

De acordo com Torres, embora o equilíbrio econômico-financeiro esteja inserido no campo do regime jurídico do direito público, a lei externaliza expressamente a disponibilidade patrimonial para manutenção da equação equilibrada dos encargos econômico-financeiros dos contratos administrativos (TORRES, 2023). Sendo assim, passível de abertura de negociação para prevenção e resolução de divergências em busca de soluções para controvérsias econômico-financeiros dos contratos administrativos, especialmente no campo da revisão contratual.

É perceptível o incentivo do legislador para o uso destes mecanismos conforme se depreende do artigo 153, da Lei em comento, o qual permite que o contrato inicial seja alterado para a inserção de permissibilidade destes mecanismos supramencionados: “Art. 153. Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias” (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

Registra-se que estes procedimentos são realizados e processados observando-se as normas jurídicas de direito público, formalizando-se a solução adequada por meio de termo aditivo ao contrato originário.

Por fim, ressalta-se que a utilização dos meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias no âmbito dos contratos administrativos, especialmente para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, evitam a extinção prematura do contrato e auxiliam no bom andamento da execução contratual gerando ao fim a efetiva entrega das políticas públicas (SILVA, 2026).

5. CONCLUSÃO

O presente estudo examinou o alcance dos mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos Administrativos na Lei nº 14.133/2021, considerando os limites das atualizações em situações ordinárias e extraordinárias, a aplicação da matriz de alocação de riscos e dos meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias.

A análise para identificar o alcance e aplicabilidade destes institutos e instrumentos legais na manutenção da equação econômico-financeiro dos contratos iniciou-se decorrente da necessidade de aprofundar o entendimento a fim de haver maior segurança jurídica no tocante às inovações trazidas por esta Lei.

Verificou-se que o reajuste em sentido estrito e a repactuação, que são os institutos de atualização ordinários dos contratos administrativos, estão vinculados ao transcurso mínimo de tempo (em regra 12 meses) e a variação ordinária dos custos, tornando-se assim instrumentos centrais da atualização dos valores contratuais.

Primeiro para a concessão do reajuste em sentido estrito deve avaliar o transcurso do tempo que inicia sua contagem a partir da data do orçamento, ou precificação, efetuado pela administração pública, conhecido como data-base. Ou seja, a partir deste momento contam-se 12 (doze) meses para a concessão do reajuste. Este reajuste é fundamentado na aplicação de um índice setorial de mercado (IPCA, INCC, ICTI) previamente definido nos termos do contrato de acordo com o objeto a ser entregue para a administração pública.

O segundo – a repactuação - está associado a demonstração analítica dos custos em contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra. Nesta demonstração precisa ser analisado todos

os componentes da planilha de formação de preços destes serviços, como por exemplo: a mão de obra, os encargos sociais, os materiais empregados nos serviços, os custos indiretos deste contrato, dentre outros. As fontes de precificação para estes componentes devem ser mantidas e analisadas no momento da atualização de valores. Outro elemento a ser observado aqui é o transcurso mínimo de 1 ano, sendo que para a mão de obra este período é a contar a última atualização da fonte de preços desta mão de obra, ou seja, a convenção coletiva, o acordo coletivo ou dissídio coletivo. E para os demais custos o marco inicial deste período de 1 ano é a data da apresentação da proposta.

Identificamos assim que a nova lei buscou conferir maior grau de objetividade para estes institutos, isto é, um alcance de regra geral, pois geram maior eficiência na formalização destas atualizações contratuais por meio de termo de apostilamento. Pois as regras estão formalizadas no termo inicial pactuado não havendo que se falar em alteração do contrato, mas sim, em aplicação efetiva dos termos ali pactuados.

Não obstante, este estudo demonstra que estes institutos ordinários ainda que sejam os mais recorrentes, possuem limitações em seu campo de aplicação. E com isso, não estão aptos a solucionar todas as alterações econômicas possíveis ao longo da execução contratual, como as áleas extraordinárias. Neste cenário apresentou-se o reequilíbrio econômico-financeiro extraordinário – conhecida revisão contratual – que é cabível nas hipóteses de força maior ou caso fortuito, fato do príncipe e fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis as quais afetam a base econômica originária do contrato ampliando o campo de atuação dos institutos em estudo.

É notável o grau de complexidade para identificar objetivamente estas situações, inicialmente pela dificuldade de diferenciar a álea extraordinária da álea ordinária, depois pela demonstração do nexo causal entre o evento superveniente e o impacto na relação econômica do contrato. Uma vez que a linha pode ser tênue entre um e outro como podemos exemplificar: um objeto contratual de fornecimento continuado que tenha dependência elevada da taxa cambial (objeto importado). Em determinado momento ocorrendo uma efetiva alteração cambial, ou seja, havendo um sensível acréscimo no custo deste objeto para a contratada, ela teria dois caminhos a seguir: um, pedir a revisão dos valores pactuados, dois, interromper o fornecimento do objeto. Mas por outro lado, se esperaria que esta contratada tivesse expertise suficiente para entender que as alterações da taxa de cambio são comuns. Ou seja,

é algo previsível, mas vejamos o campo tênue: será que a alteração cambial em comento estaria dentro do campo das consequências calculáveis ou extrapolou para consequências incalculáveis?

Muito provavelmente haveria uma celeuma sobre a situação acima mencionada, pois a administração não pode assumir ônus de uma alteração ordinária de mercado sob o instituto da revisão contratual, por outro lado, a contratada não poderia suportar o ônus de alteração extraordinária de custos do mercado. Neste caso, uma das soluções possíveis é analisar a variação da taxa de câmbio dos últimos 12 meses antes da contratação para identificar o que seria a variação ordinária, e assim compará-la com a alteração cambial apresentada pela contratada para verificar se houve uma extrapolação do âmbito da primariedade.

Consequentemente, a observância do instituto da revisão exige cautelosa análise técnica e jurídica, do contrário pode a administração pública assumir obrigações ilegítimas ou o contratado fornecer bens ou serviços com prejuízos.

Neste contexto, ampliando o alcance dos institutos acima, apresenta-se a matriz de alocação de riscos, uma relevante inovação trazida pela Lei nº 14.133/2021, pois esta ferramenta determina a distribuição de responsabilidades para os possíveis eventos futuros causadores de riscos na equação econômico-financeira do contrato. A matriz de alocação de riscos é um dos artefatos de planejamento e preparação da aquisição (bens, serviços e obras) a fim dar transparência, destes eventos que constam daqueles artefatos da contratação, aos interessados em competir naquela licitação. Sem prejuízo de haver atualização dos eventos de riscos ao longo da execução contratual, visto que a gestão de riscos é constante ao longo de todo processo de contratação.

Com isso, aumenta a segurança dos licitantes na precificação, uma vez que terão conhecimento prévio das responsabilidades que irão assumir em caso de vencedor da licitação, assim como, das responsabilidades da administração pública (contratante). Vejamos o caso acima, se houvesse uma matriz de riscos naquela contratação constando o evento alteração cambial e as respectivas responsabilidades, não haveria necessidade da discussão sobre revisão dos valores originalmente contratados. Como exemplo, poderia ter sido definido na matriz de alocação de riscos, considerando o histórico da variação cambial, que: (1) se houver alteração cambial de até 10% para mais ou para menos não haverá revisão dos valores contratados, ou seja, se houver um acréscimo dos custos do objeto até 10%

do pactuado no contrato, então a contratada deverá arcar com esse ônus. E da mesma forma, se houver uma diminuição dos custos de até 10% a administração deverá arcar com esse ônus. (2) De outra maneira, se houver uma alteração cambial superior aos 10% estabelecidos na matriz de alocação de riscos haverá a revisão contratual, uma vez que objetivamente os percentuais são superiores aos suportados pelas partes.

Desta forma, havendo maior segurança jurídica entre as partes, demonstra-se o significativo papel da matriz de alocação de riscos na prevenção e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual.

Por último, no campo das inovações das contratações públicas, demonstrou-se a possibilidade legal de uso e alcance dos meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, inclusive em questões relacionadas ao reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Estes meios alternativos, como por exemplo, a mediação, a conciliação, resolução de disputas e arbitragem demonstram elevado potencial de celeridade e eficiência na solução de conflitos que podem surgir ao longo da execução contratual.

Ainda, identificou-se a possibilidade de alterar os termos originários da contratação a fim de incluir cláusula contratual acrescentando estas ferramentas em caso de necessidade, evidenciando-se assim a postura do legislador em aprimorar a execução das compras públicas, sem afastar as demais medidas administrativas e judiciais. A aplicação efetiva das medidas de prevenção pode ser utilizada preventivamente no apoio a interpretação de cláusulas contratuais, ou ainda, como por exemplo, na busca de soluções para divergências na execução do cronograma físico-financeiro de uma obra, ou nas divergências de medições para fins de recebimento de etapa do objeto.

Além disso, na fase de resolução de conflitos podem ser aplicados os mecanismos alternativos a fim de se chegar a uma solução com menor impacto negativo para a sociedade. Para ilustrar, no caso da alteração cambial ao longo da execução contratual poderia ser utilizado de um destes mecanismos (a mediação, a conciliação, resolução de disputas e arbitragem) para apoiar na resolução da celeuma, evitando-se chegar ao extremo da interrupção da execução contratual.

Constata-se assim, que a Nova Lei de Licitações e Contratos apresenta oportunidades normativas contemporâneas no aprimoramento dos sistemas de compras públicas, especialmente no tocando ao alcance da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, desde as mais habituais como as atualizações

ordinária até as mais controversas como a recomposição extraordinária. Neste escopo identificamos ferramentas de apoio na prevenção de polêmicas como: a matriz de alocação de riscos e as medidas de prevenção e resolução de controvérsias.

Entretanto, a efetiva aplicação destes institutos e ferramentas, de forma combinada, necessitam de compreensão destas regras e amadurecimento institucional das partes (contratante e contratada) para que possam implementar às inovações ora apresentadas. Digo, é desafiador gerenciar os possíveis conflitos da fase de execução, durante a fase preparatória e de formalização dos contratos, passando a agir de forma preventiva e muitas vezes consensual.

Por fim, manter equilibrada a equação econômico-financeira do contrato ao longo de toda execução, distribuindo os ônus entre as partes, deve ser entendido como uma condição estrutural para a estabilidade jurídico-administrativa e a adequada entrega das políticas públicas.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer Referencial n. 00004/2024/CGSEM/SCGP/CGU/AGU*. Interessados: DISEMEX. Assunto: Prorrogação de vigência de contratos administrativos. Brasília, DF: AGU, 2024.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Enunciado nº 137*. In: II JORNADA DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE LITÍGIOS, Brasília, DF: CJF, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Conciliação e Mediação*. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/conciliacao-e-mediacao/>. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 5 de Abr 2026.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Guia de Gestão de Riscos*. 1. ed. Brasília, DF: MGI, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/estrategia-e-governanca/estrutura-de-governanca/citarc/guia_gr_mgi.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Diretoria de Normas e Sistemas de Logísticas. *Pesquisa de preços - Caderno de logística – Versão 1.0* -Brasília: DELOG/SEGES/MGI, 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017*. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta. Brasília, DF: MP, 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.450.434 - SP*. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 24 de jun. 2014. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília, DF: TCU, 2025. 6.1.9. Meios alternativos de resolução de controvérsias. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-1-9-meios-alternativos-de-resolucao-de-controversias/>. Acesso em: 8 abr. 2026.

BONATTO, Hamilton. *Governança e gestão de obras públicas: do planejamento à pós-ocupação*. 2. Ed. atual. e apl. Curitiba, PR: Estúdio UBA, 2025.

CARDOSO, Lindineide Oliveira. *Contratos Administrativos na Nova Lei de Licitações – Teoria e Prática*. 2 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

CUÉLLAR, Leila; YAZBEK, Mariana Augusto. *Estímulo à regulamentação da arbitragem pelos entes públicos na Lei 14.133/21*. Consultor Jurídico, 12 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-12/publico-pragmatico-arbitragem-pelos-entes-publicos/>. Acesso em: 9 abr. 2026.

NÓBREGA, Marcos. *Um olhar Além do Óbvio – Temas avançados de Licitações e Contratos na Lei 14.133/21 e outros assuntos*. 2 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

REZENDE, Henrique Dener dos Anjos. *Autocomposição e Heterocomposição: entenda de uma vez por todas*. Jusbrasil, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/autocomposicao-e-heterocomposicao-entenda-de-uma-vez-por-Todas/2548420759?msockid=1ed9012a657e650f327c176b646a64b8>Acesso em: 11 abr. 2026.

SANTOS, José Anacleto Abduch. *Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos – a perspectiva da Lei nº 14.133/2021*. Zênite Fácil. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>, categoria Doutrina, 28 jul 2022. Acesso em: 5 Abr 2026.

SILVA, Dayana Andrade da. *Reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos segundo a nova Lei de Licitações*. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 25 out. 2022. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 8 Abr. 2026.

SILVA, Vlândia Pompeu. *A previsão da lei 14.133/21 sobre a utilização dos meios alternativos de resolução das controvérsias: o que há de novidade em tudo isso?* Migalhas, 2 abr. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-e-administrativo/404519/a-previsao-da-lei-14-133-21>. Acesso em: 11 abr. 2026.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 14 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

Publicado em 06/10/2026

As referências a este artigo deverão ser feitas da seguinte maneira:

RENÊ, Jarbas.

Os mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos na Lei nº 14.133/2021: limites da atualização, alocação de riscos e resolução de controvérsias.

Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: dd/mm/aaaa.