

REACTUAÇÃO NA LEI 14.133/2021 DEPENDE DE PREVISÃO EXPRESSA NO EDITAL E NO CONTRATO?

Rodrigo Goulart de Freitas Pombo
Mestre em Direito do Estado pela USP
Advogado da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini
rodrigo@justen.com.br

1. Introdução

A Lei 14.133/2021 promoveu mudança relevante ao incorporar expressamente a repactuação como mecanismo de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro em contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva ou predominância de mão de obra. Antes disciplinado por normas infralegais, o instituto passou a integrar o texto legal, com definição normativa e parâmetros específicos.

A questão central consiste em saber se a aplicação da repactuação depende de previsão expressa no edital e no contrato ou se decorre diretamente da lei quando presentes os pressupostos normativos. O debate concentra-se, sobretudo, na interpretação do art. 6º, LIX, que menciona a necessidade de previsão editalícia, em contraste com o art. 135, que disciplina de forma direta e detalhada a incidência da repactuação.

Esse problema não é apenas formal. Em contratos intensivos em mão de obra, a variação de custos decorre principalmente de obrigações trabalhistas e de instrumentos coletivos de trabalho, nem sempre captados por índices de reajuste e, segundo entendimento corrente (ainda que questionável), fora do campo da revisão por imprevisibilidade. Nesse cenário, a repactuação assume papel central na preservação da equação econômico-financeira.

O artigo examina a disciplina do instituto e os argumentos que sustentam sua aplicação, à luz da sistemática introduzida pela Lei 14.133/2021.

2. Aspectos gerais sobre a repactuação

A repactuação é mecanismo próprio dos contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva ou predominância de mão de obra. Sua compreensão exige distingui-la do reajuste em sentido estrito e da revisão contratual.

O reajuste em sentido estrito opera mediante aplicação de índices previamente definidos. Seu objetivo é recompor variações inflacionárias ordinárias, captadas por indicadores setoriais ou específicos de preços. Trata-se de técnica de atualização automática, baseada em médias de mercado.

A revisão contratual, por sua vez, pressupõe fato superveniente e imprevisível, ou de consequências incalculáveis, que provoque ruptura da equação econômico-financeira. Exige demonstração de álea extraordinária.

A repactuação situa-se em plano distinto. Ela não se baseia em índices médios nem depende de imprevisibilidade. Parte da variação concreta dos custos que compõem o contrato.

Nos contratos intensivos em mão de obra, a principal parcela de custos decorre de salários, encargos sociais e demais obrigações trabalhistas. Esses custos não seguem necessariamente a dinâmica captada por índices gerais ou mesmo por índices setoriais. Cada categoria profissional está sujeita a instrumentos coletivos próprios, com datas-base e percentuais específicos. A evolução dos encargos depende de negociações coletivas, estrutura da planilha e composição da força de trabalho.

A indexação, ainda que sofisticada por meio de índices específicos ou de cestas de índices, capta variações médias de preços. Não reflete, com precisão, a evolução concreta dos custos trabalhistas de cada contratação. A repactuação surge, nesse contexto, como técnica voltada à aferição analítica da variação efetiva dos custos do contrato, especialmente aqueles relacionados à mão de obra. Sua racionalidade está ligada à necessidade de ajustar o preço à realidade específica da execução contratual, e não a movimentos médios de mercado.

3. A repactuação na Lei 14.133/2021

A Lei 14.133/2021 incorporou a repactuação ao texto legal e passou a disciplinar expressamente o instituto no regime das contratações públicas.

O ponto de partida é o art. 6º, que reúne as definições da lei. O inciso LIX conceitua a repactuação como forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro aplicável a contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva ou predominância de mão de obra, mediante análise da variação dos custos contratuais, com referência temporal vinculada à apresentação da proposta, para os custos decorrentes do mercado, e aos instrumentos coletivos de trabalho, para os custos de mão de obra.

A disciplina do instituto consta de outros dispositivos da lei.

O art. 25 trata do conteúdo obrigatório do edital. Ao tratar do reajustamento, o § 7º estabelece a obrigatoriedade de previsão, no edital, de índice de reajustamento de preços. Em seguida, o § 8º define que, nas licitações de serviços contínuos, o critério de reajustamento será o reajuste em sentido estrito (quando não houver predominância de mão de obra) e a repactuação quando houver regime de dedicação exclusiva ou predominância de mão de obra.

O art. 92 disciplina o conteúdo obrigatório dos contratos administrativos. O *caput* estabelece que o contrato deve conter cláusulas relativas a elementos estruturais da contratação. Entre essas cláusulas, o inciso X prevê a fixação de prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços. O § 4º do mesmo artigo retoma a disciplina do art. 25 e dispõe que, nos contratos de serviços contínuos, o critério de reajustamento será o reajuste em sentido estrito ou a repactuação, conforme haja ou não regime de dedicação exclusiva ou predominância de mão de obra. O § 6º estabelece que o prazo para resposta ao pedido de repactuação será preferencialmente de um mês, contado do fornecimento da documentação necessária à sua análise.

A disciplina específica do instituto encontra-se no art. 135 da Lei 14.133. O dispositivo disciplina a repactuação como mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra. Prevê que a recomposição ocorrerá mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais. Define também a referência temporal para a aferição dessa variação, vinculando os custos de mercado à data da apresentação da proposta e os custos de mão de obra ao acordo, convenção coletiva ou dissídio coletivo aplicável.

Os parágrafos do art. 135 detalham os parâmetros de aplicação. O § 1º estabelece limites à vinculação da Administração a disposições de instrumentos coletivos que tratem de matérias não trabalhistas, participação nos lucros ou direitos não previstos em lei, bem como à fixação de encargos ou preços de insumos. O § 2º veda a vinculação a cláusulas de instrumentos coletivos que estabeleçam obrigações específicas apenas para contratos com a Administração Pública. O § 3º fixa o interregno mínimo de um ano entre repactuações. O § 4º admite a divisão do procedimento em parcelas distintas, conforme a data-base da variação dos custos. O § 5º prevê a possibilidade de segmentação quando a contratação envolver múltiplas categorias profissionais. O § 6º estabelece que a repactuação será precedida de solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos por meio da planilha de formação de preços ou do instrumento coletivo correspondente.

Esse conjunto normativo organiza a disciplina da repactuação na Lei 14.133/2021, definindo o conceito legal do instituto, sua inserção no regime de reajustamento, os elementos que devem constar do edital e do contrato e os parâmetros operacionais para sua aplicação.

4. A aplicação da repactuação depende de previsão no edital e no contrato?

A questão consiste em saber se a repactuação só pode ser aplicada quando houver previsão expressa no edital e no contrato ou se sua incidência decorre diretamente da lei.

No regime da Lei 8.666/1993, difundiu-se o entendimento de que a repactuação dependia de previsão expressa do edital e do contrato. De modo geral, essa posição estava associada ao fato de que o instituto não possuía disciplina legal específica, sendo previsto por normas infralegais. Assim, a previsão no edital assumia papel constitutivo da repactuação.

A Lei 14.133 alterou esse ponto de partida.

Atualmente, a principal objeção a uma aplicação da repactuação com fundamento direto na lei costuma se basear no art. 6º, LIX. O dispositivo afirma que a repactuação é forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro “*devendo estar prevista no edital*” com datas-base específica para custos de mercado e custos de mão de obra.

Mas essa referência à previsão no edital não pode ser lida isoladamente.

O art. 6º veicula definições legais. O inc. LIX descreve a repactuação e indica como ela deve ser estruturada pelo edital pertinente. Porém, não disciplina os pressupostos do instituto – os quais estão previstos em outros dispositivos.

A leitura sistemática da lei revela três planos normativos distintos.

O primeiro está no art. 25. O dispositivo determina que o edital deve conter regras relativas ao reajustamento. O § 7º impõe a obrigatoriedade de previsão de índice de reajustamento. E o § 8º estabelece que, nas licitações de serviços contínuos com dedicação exclusiva ou predominância de mão de obra, o critério de reajustamento será a repactuação. Portanto, o edital deve refletir o critério legalmente aplicável ao tipo de contratação.

O segundo plano está no art. 92. O dispositivo disciplina o conteúdo obrigatório dos contratos administrativos e prevê, no inciso X, a necessidade de cláusula que fixe o prazo para resposta ao pedido de repactuação. O § 4º retoma a regra do art. 25 e estabelece que, nesses contratos, o critério de reajustamento será a repactuação. A lei parte da premissa de que o pedido poderá ser formulado nos contratos pertinentes, estabelecendo um limitador temporal para a decisão – regra que visa a proteger o contratado.

O terceiro (e decisivo) plano de análise está no art. 135. O dispositivo estabelece que os preços dos contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva ou predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, observados os pressupostos ali fixados. O artigo define a base temporal da recomposição, impõe a demonstração analítica da variação de custos, estabelece o interregno mínimo, disciplina a iniciativa do contratado e fixa limites à vinculação a instrumentos coletivos.

A partir dessa estrutura, o papel da previsão editalícia é redefinido.

Não se extrai que a repactuação só exista ou só possa ser aplicada se o edital a tiver previsto expressamente. A disciplina do art. 135 não condiciona a incidência do instituto à reiteração da regra legal no edital. Os pressupostos de aplicação estão definidos diretamente na lei.

A repactuação integra o conjunto de mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, garantia de matriz constitucional. A sua incidência não é afetada por eventual omissão do edital.

Mesmo sob a vigência da Lei 8.666/1993, reconheceu-se que a aplicação de outros instrumentos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro independia de autorização expressa do edital ou do contrato. Não há controvérsia quanto à revisão contratual, cuja incidência decorre diretamente da lei e da garantia constitucional da intangibilidade da equação econômico-financeira. Quanto ao reajuste em sentido estrito, igualmente se admitia sua aplicação direta como direito do contratado, ainda que a ausência de previsão contratual possa gerar dificuldades na definição do índice aplicável.

Nesse contexto, não se justifica tratar a repactuação de forma mais restritiva do que os demais instrumentos destinados à preservação da equação econômico-financeira, cuja aplicação decorre do regime jurídico legal e não da autorização específica do instrumento convocatório.

Se o edital deixar de mencionar a repactuação, haverá uma omissão – e, nesse caso, é recomendável que os licitantes apresentem os devidos questionamentos, pelas vias adequadas. Mas o ponto essencial é que a omissão não altera o regime jurídico legal da contratação nem suprime o critério de reajustamento típico definido na própria Lei 14.133/2021.

Interpretar de modo diverso implicaria reconduzir o instituto à lógica do regime anterior, em que sua existência derivava de previsão infralegal. A nova lei estruturou normativamente a repactuação, definiu seu campo de incidência e estabeleceu seus requisitos. O edital deve conformar-se a essa disciplina, não a substituir.

Portanto, a previsão no edital e no contrato é obrigatória nesses casos, por refletir o regime jurídico aplicável. Mas não se trata de uma condição de aplicabilidade da repactuação quando presentes os pressupostos definidos no art. 135 da Lei 14.133/2021.

5. Conclusão

A Lei 14.133/2021 promoveu alteração relevante no regime da repactuação. O instituto deixou de depender de disciplina infralegal e passou a integrar diretamente o texto da lei, com definição, inserção no sistema de reajustamento e disciplina própria no art. 135.

No regime anterior, a previsão no edital podia assumir função constitutiva da repactuação, dada a ausência de disciplina legal específica. Na Lei 14.133/2021, a repactuação encontra-se devidamente disciplinada, com campo de incidência definido, pressupostos fixados e procedimento delineado. O edital e o contrato devem refletir esse regime jurídico – não o instituir.

A referência do art. 6º, LIX, à necessidade de previsão no edital deve ser compreendida nesse contexto: trata-se de exigência de conformação do edital à disciplina legal aplicável, especificamente no tocante às datas-base. A omissão é indesejável juridicamente, mas não torna a repactuação inaplicável.

A repactuação integra o regime jurídico dos contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva ou predominância de mão de obra. A Administração deve estruturar o edital e o contrato de acordo com essa disciplina. Eventuais falhas ou omissões do edital devem ser questionadas tempestivamente. Mas a incidência do instituto decorre da lei e dos pressupostos nela fixados, especialmente no art. 135, não dependendo de reiteração expressa do edital.

Informação bibliográfica do texto:

POMBO, Rodrigo Goulart de Freitas. Repactuação na Lei 14.133/2021 depende de previsão expressa no edital e no contrato? *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 228, fevereiro de 2026, disponível em <https://justen.com.br/>, acesso em [data].