

O FIM DA ESCALA 6X1 E O REEQUILÍBRIO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

André Malheiros¹

Resumo

O fim da escala 6x1, promovido pela Emenda Constitucional nº 141/2026, repercute sobre os contratos administrativos cuja execução depende de mão de obra, exigindo o exame dos custos necessários à manutenção da prestação durante a redução da jornada e a ampliação do repouso semanal. A garantia das condições efetivas da proposta e a disciplina constitucional de transição fundamentam a recomposição do desequilíbrio comprovado, com atenção ao enquadramento como fato do príncipe, à controvérsia sobre o início de aplicação do novo repouso, às exigências de cobertura e aos efeitos tributários, orçamentários e tarifários de cada contratação. Quanto à transição, afasta-se a tese da aplicação do repouso após dois meses da publicação, independentemente de aditamento e sustenta-se que jornada e repouso somente se aplicam aos contratos abrangidos pela transição especial após o aditamento para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro ou, independentemente dele, ao término do prazo anual, observadas as vigências de cada etapa.

Palavras-chave: escala 6x1; jornada de trabalho; contratos administrativos; equilíbrio econômico-financeiro; fato do príncipe.

Introdução

O fim da escala 6x1 também terá um custo para o próprio Estado. As empresas contratadas para limpar hospitais, vigiar prédios e manter os serviços públicos em funcionamento continuarão obrigadas a entregar exatamente a mesma prestação, embora suas equipes passem a trabalhar menos horas, a descansar mais dias e a receber o mesmo salário. Para a empresa que apresentou sua proposta sob outras condições, a questão será saber até onde vai seu dever de adaptação e em que momento o custo de cumprir a nova garantia trabalhista passa a exigir uma resposta de quem continua a demandar o serviço contratado.

A Emenda Constitucional nº 141/2026, promulgada pelo Congresso Nacional em outubro de 2026, prevê a redução progressiva do limite semanal de 44 para 40 horas, sem diminuição salarial,

¹ Advogado, sócio do Escritório Malheiros Advocacia, parecerista e professor em cursos preparatórios para concursos públicos e Exame de Ordem. Especialista em Direito Administrativo e Ética Profissional do Servidor Público. Coordenador da pós-graduação em Direito Administrativo e Eleitoral da UNIFAN. Membro do IBRADES (Instituto Brasileiro de Direito e Sustentabilidade), da ABA Direito Administrativo (Associação Brasileira de Advogados Administrativistas) e da Comissão de Licitações e Contratos da OAB. Professor do Supremo Concursos, CP Iuris, Curso Fórum, CEJAS, Escola Mineira de Direito, TEC Concursos, UNICORP (Tribunal de Justiça do Estado da Bahia) e TV Justiça (STF). Autor de seis livros, entre eles “Nova Lei de Licitações e Contratos”, publicado pelas Edições Câmara, editora da Câmara dos Deputados. Vice-presidente do IBADA (Instituto Baiano de Direito Administrativo). Eleito duas vezes o melhor advogado em Direito Administrativo pela Best Lawyers.

estabelecendo, na regra geral, uma etapa de 42 horas após dois meses de sua publicação e o limite de 40 horas um ano depois dessa primeira redução. A essa transição soma-se a garantia de dois dias de repouso semanal remunerado, enquanto os contratos públicos em execução recebem disciplina própria, da qual dependem tanto o momento de aplicação da nova jornada quanto as providências necessárias à preservação de seu equilíbrio.²

A transição dos contratos e o alcance do repouso semanal (Art. 9º da Emenda Constitucional nº 141/2026)

O art. 9º ocupa posição central na análise dos efeitos da mudança sobre os contratos públicos, porque estabelece uma relação direta entre a aplicação da nova jornada e a adaptação da contratação às condições econômicas de sua execução. Ao prever o aditamento para manutenção do equilíbrio, a emenda reconhece que a redução do tempo de trabalho pode modificar os encargos assumidos pela empresa e determina que essa repercussão seja enfrentada antes da implementação da mudança, dentro de um prazo máximo que também impede o adiamento indefinido das novas obrigações.³

Essa disciplina alcança os contratos celebrados pela Administração direta e indireta de todos os entes federativos, desde que estejam vigentes na data da publicação da emenda e sua execução envolva emprego direto de mão de obra. A redação não restringe a transição às contratações com dedicação exclusiva, razão pela qual obras e serviços remunerados por resultados também exigem exame quando preenchidos os requisitos do dispositivo, embora a simples presença de custos de trabalho na cadeia produtiva de um fornecimento não seja suficiente para atrair a regra especial.

A abrangência é reforçada pelo § 1º, que inclui concessões, permissões, parcerias público-privadas e outros instrumentos de colaboração com a iniciativa privada, preservando o regime jurídico de cada vínculo. Essa ressalva interfere tanto na demonstração do desequilíbrio quanto na escolha da forma de recomposição, pois a manutenção da equação econômica deverá observar os mecanismos e os procedimentos próprios da contratação, sem pressupor que toda adaptação será resolvida por um aumento imediato da remuneração paga pela Administração.

O aditamento previsto na emenda deverá identificar as mudanças necessárias à execução, os trabalhadores atingidos, as escalas aplicáveis e a repercussão econômica efetivamente demonstrada, de maneira que a formalização contratual corresponda à adaptação exigida pela nova

² Senado Federal, promulgação da Emenda Constitucional nº 141/2026 em outubro de 2026. [Registro oficial](#). Câmara dos Deputados, autógrafo, arts. 1º, 2º, 6º e 10. [Texto aprovado](#). Fontes consultadas em 16 out. 2026.

³ Câmara dos Deputados, PEC 221/2019, autógrafo remetido ao Senado, art. 9º e §§ 1º a 3º, pp. 4 e 5. [Íntegra do dispositivo](#). A extensão da transição ao repouso é a interpretação sistemática adotada no artigo, em confronto com a leitura literal que reserva ao descanso o prazo geral de dois meses.

disciplina. A determinação constitucional de preservar o equilíbrio não dispensa a prova do encargo nem autoriza a aplicação de um percentual uniforme, sobretudo porque contratos com objetos semelhantes podem apresentar jornadas, exigências de cobertura e possibilidades de reorganização bastante diferentes.

O § 2º estabelece o limite temporal dessa providência ao determinar que os empregados sejam alcançados pelas disposições relativas à duração do trabalho na data da formalização do aditamento ou, independentemente dele, ao término de um ano contado da publicação da emenda. Trata-se do aditamento destinado à adaptação referida no caput, e não de qualquer alteração contratual sem relação com a mudança, assim como o prazo anual não recomeça com o requerimento da empresa ou com a abertura do processo administrativo. Encerrado esse período, a ausência de formalização deixa de impedir a incidência das novas exigências, permanecendo o dever de examinar e recompor o desequilíbrio comprovado.

A controvérsia surge quanto à inclusão do repouso semanal nessa transição, pois o caput e o § 2º mencionam expressamente a duração do trabalho normal, enquanto a emenda trata a ampliação do descanso como garantia própria, sujeita, na regra geral, ao prazo de dois meses. Com base nessa distinção textual, há corrente que sustenta a aplicação dos dois dias de repouso após dois meses da publicação, independentemente de aditamento contratual. Essa leitura, porém, isola a literalidade dos dispositivos da finalidade da transição e não deve prevalecer.

Os efeitos da emenda sobre os contratos abrangidos pela transição especial, tanto a redução da jornada quanto a ampliação do repouso, somente se produzem após o aditamento para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro ou, independentemente dele, ao término do prazo anual, porque ambas interferem na disponibilidade da mão de obra e na organização necessária à continuidade da prestação. Exigir o cumprimento das novas folgas antes da adaptação contratual poderia antecipar justamente a necessidade de ampliar equipes, contratar substitutos ou reorganizar a cobertura que a regra de aditamento procura acomodar, preservando para a redução das horas uma proteção que já teria sido parcialmente esvaziada pelos encargos decorrentes do descanso adicional.

O § 3º reforça essa conclusão ao reunir expressamente a redução da duração do trabalho e o incremento do repouso semanal na disciplina dos contratos aditados nos dois primeiros meses, determinando a observância do início de vigência de cada mudança. Lida com o caput e o § 2º à luz da finalidade da transição, essa referência confirma que as duas garantias recebem tratamento conjunto e passam a incidir após o aditamento ou, independentemente dele, ao término do prazo anual nos contratos abrangidos pelo regime especial.

Por essa interpretação, também o exame das cláusulas coletivas incompatíveis com a emenda deve considerar o calendário especial aplicável à contratação, sem transformar a transição em autorização genérica para preservar disposições contrárias à nova disciplina.⁴

O prazo anual do aditamento não se confunde com o calendário de redução da jornada, pois seu encerramento não antecipa a etapa de 40 horas, prevista para o décimo quarto mês contado da publicação. Se a adaptação ocorrer no sexto mês, por exemplo, aplicam-se nessa ocasião a jornada de 42 horas e o novo repouso, permanecendo a passagem para 40 horas no marco constitucional posterior; não havendo aditamento até o fim do primeiro ano, incidem o repouso e a etapa da jornada então exigível.

O período de transição serve, assim, à preparação das escalas, à demonstração dos encargos e à definição da recomposição, sem que a demora administrativa adie indefinidamente as novas garantias.

A alteração constitucional como fato do príncipe

A redução da jornada imposta por norma constitucional obriga a recompor os contratos anteriores sobre os quais fizer recair encargo capaz de comprometer a relação entre as obrigações assumidas e a remuneração ajustada. Esse dever não depende de classificação doutrinária, pois decorre da garantia constitucional das condições efetivas da proposta, da revisão prevista na Lei 14.133/2021 para encargos supervenientes e da própria regra de aditamento da emenda.

O caráter geral e compulsório da determinação, editada pelo Poder Público no exercício de sua competência normativa, reforça ainda o enquadramento como fato do príncipe. Em qualquer caso, o custo adicional chega ao contrato por uma mudança das condições jurídicas de utilização da mão de obra, cuja finalidade social não dispensa o exame de como seus efeitos serão suportados na execução.

Ao instituir novas garantias trabalhistas por decisão posterior à apresentação das propostas, o Estado altera as condições jurídicas sob as quais as empresas assumiram a execução dos contratos, razão pela qual o exercício legítimo da competência normativa deve vir acompanhado do exame dos encargos que a mudança efetivamente lhes acrescentou. Se a Administração pretende receber a mesma prestação, agora sujeita a obrigações mais onerosas, terá de enfrentar a recomposição da

⁴ Emenda Constitucional nº 141/2026, arts. 3º, 4º, 9º, caput e §§ 2º e 3º, e 10, I, conforme o texto aprovado. O § 3º trata conjuntamente de jornada e repouso nos aditamentos dos dois primeiros meses e remete às vigências respectivas; o artigo adota a leitura de aplicação conjunta no regime especial, respeitadas as vigências de cada etapa. Texto constitucional aprovado.

equação econômica na medida do desequilíbrio demonstrado, pois a continuidade dos serviços depende também de que o preço conserve correspondência com os encargos da execução.

Embora a Lei 14.133/2021 se refira a disposições legais supervenientes, sua finalidade protetiva alcança, com maior razão, uma alteração constitucional obrigatória que modifique os custos da execução.⁵

Ao examinar a proteção do equilíbrio econômico-financeiro, Joel de Menezes Niebuhr identifica na Constituição o fundamento da obrigação de promover as alterações necessárias à sua manutenção, de modo que, demonstrados os pressupostos da recomposição, seu reconhecimento não fica subordinado à conveniência administrativa. Essa lição contribui para a análise da redução da jornada ao situar o exame dos encargos adicionais comprovadamente impostos ao contrato entre os deveres que a Administração precisa cumprir para implementar a mudança.⁶

A revisão exige que a alteração normativa seja superveniente e tenha repercussão comprovada nos preços, razão pela qual a existência de debate parlamentar anterior não basta, isoladamente, para considerar remunerado um custo que ainda dependia do conteúdo definitivo da alteração e de seu calendário de aplicação. A análise deverá confrontar essas circunstâncias com a data e as condições da proposta, verificando o que foi efetivamente considerado na formação do preço, enquanto os orçamentos das novas licitações já deverão incorporar as etapas conhecidas da transição.

Na formulação clássica de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o fato do príncipe compreende apenas atos da mesma esfera de governo contratante, ressalva relevante para contratos estaduais e municipais, mas que não afasta a recomposição, amparada diretamente na emenda e na previsão legal de revisão dos preços.⁷

Em situação análoga, o Tribunal de Contas do Paraná enquadrrou como fato do príncipe o aumento de encargos decorrente da reoneração da folha de pagamentos e reconheceu o reequilíbrio de contrato celebrado pelo próprio Tribunal.⁸

A revisão decorrente da emenda também não se confunde com a repactuação dos custos de negociação coletiva, sujeita ao interregno anual. Quando a adaptação coincidir com reajustes

⁵ Constituição Federal, art. 37, XXI. Texto constitucional. Lei 14.133/2021, arts. 124, II, d, 134 e 135. Legislação. O enquadramento da alteração constitucional no art. 134 é a interpretação defendida neste artigo.

⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. O registro no Cadin como impedimento à celebração de contratos e aditivos: a recente alteração promovida pela Lei nº 14.973/2024. Zênite Fácil, 3 out. 2024, p. 6 do PDF. [Texto integral](#).

⁷ Debate doutrinário sobre a esfera de governo e o alcance do fato do príncipe registrado no Acórdão 45/1999, Plenário, em trechos reproduzidos no relatório do Acórdão 838/2023, Plenário, do TCU. [Consulta oficial](#).

⁸ TCE do Paraná, Acórdão 1.559/2025, Tribunal Pleno, processo 311979/2025, rel. cons. Ivens Zschoerper Linhares, sessão de 25 jun. 2025, publicação de 30 jun. 2025. [Decisão e ementa oficiais](#). Precedente relativo à reoneração da folha, utilizado por aproximação jurídica.

convencionais, inclusive em instrumentos que reorganizem escalas como a 12x36 nas atividades contínuas, o aditamento deverá individualizar as parcelas e suas datas de incidência, afastando a dupla remuneração do mesmo custo, sem condicionar todo aditamento à conclusão de nova negociação.

A demonstração do impacto e a continuidade dos serviços

A redução de 44 para 40 horas, mantido o salário, eleva em 10% o custo salarial por hora disponível, e a etapa de 42 horas, em cerca de 4,76%. Esses percentuais medem apenas a relação entre remuneração e tempo de trabalho: em um contrato de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) mensais com 70% de mão de obra, se toda essa parcela sofrer aumento efetivo de 10%, a repercussão será de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), ou 7% do valor total, antes de considerar encargos, benefícios, economias, tributos e o custo da solução de cobertura.

Nos serviços com predominância de mão de obra, o fato de os pagamentos de salários não gerarem, por si sós, créditos de IBS e CBS torna especialmente relevante o exame da carga tributária efetiva da contratada, considerados os créditos aproveitáveis nas demais aquisições, os tributos substituídos e o regime aplicável, para que a recomposição alcance o impacto líquido demonstrado sobre o contrato, com a identificação dos efeitos próprios da nova jornada e daqueles decorrentes das mudanças na tributação.⁹

Quando o serviço exige determinada quantidade de horas de cobertura ou a ocupação permanente de postos, a redução da disponibilidade individual pode demandar substitutos, ampliação da equipe ou outra composição operacional, cuja viabilidade deve ser demonstrada segundo as exigências do objeto. Nas contratações por resultados, a reorganização poderá preservar a entrega com os mesmos recursos, desde que essa possibilidade decorra das condições reais da execução, pois a expectativa abstrata de maior produtividade não resolve a necessidade de manter ocupado um posto durante todo o período contratado.

A revisão dos contratos também precisa considerar as reduções de jornada já implementadas na Administração federal para serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, a fim de evitar que a passagem para 40 horas seja novamente remunerada em vínculos que já observam esse limite. Mesmo nessas contratações, a nova disciplina do repouso e os regimes de compensação

⁹ Lei Complementar 214/2025, arts. 6º, I, “a”, e 47, sobre a não incidência na relação de emprego e a apropriação de créditos. Sobre a carga tributária efetiva e o reequilíbrio dos contratos abrangidos pela disciplina de transição, arts. 373 a 377, observado o alcance temporal desse regime. Texto atualizado.

devem ser confrontados com as escalas existentes, porque a necessidade de cobertura pode produzir efeitos próprios, distintos daqueles já absorvidos na redução anterior.¹⁰

A demonstração do desequilíbrio exige confrontar a proposta e a planilha originais com a operação existente e com as providências necessárias à nova regra, apurando o custo incremental de manter a prestação e excluindo despesas já contempladas em outra atualização.

Como exige o Tribunal de Contas da União, não basta apresentar planilha com valores superiores: a empresa deve demonstrar quais custos aumentaram, em que medida decorrem da nova obrigação e por que são necessários ao objeto, considerado o equilíbrio global da contratação.¹¹

A matriz de riscos deverá integrar esse exame segundo o regime de cada contrato, mediante interpretação compatível com a proteção legal da equação econômica e com a disciplina constitucional de transição, preservadas as diferenças entre os instrumentos alcançados pela emenda. Concessões e parcerias exigem observância dos regimes e dos procedimentos de recomposição que lhes são próprios, como reconhece a remissão da nova disciplina ao regime jurídico aplicável.¹²

Nos contratos custeados pela Administração, os valores da recomposição deverão integrar o planejamento orçamentário, inclusive quanto aos exercícios seguintes nos contratos de longa duração. Nas concessões e parcerias, a solução poderá envolver tarifas, contraprestações públicas ou outros mecanismos do regime aplicável, sem que o encargo comprovado se transfira automaticamente aos usuários.

A unidade de medição prevista no edital será decisiva para distinguir a recomposição do preço necessário à mesma prestação de uma efetiva ampliação dos serviços, pois o limite legal de 25% se refere às alterações unilaterais do contrato e não se aplica indistintamente à revisão de preços. Quando a cobertura do serviço exigir mais trabalhadores, será preciso demonstrar se essa nova composição da equipe mantém o objeto originalmente contratado ou corresponde a um acréscimo de quantitativos, hipótese em que deverão ser observados os limites e os requisitos específicos da alteração.¹³

¹⁰ IN Seges/MGI 148, de 13 abr. 2026, que altera a IN 190/2024 e amplia os serviços abrangidos pela redução para 40 horas semanais. [Norma e anexo oficiais](#).

¹¹ TCU, Acórdão 7.249/2016, Segunda Câmara, enunciado reproduzido em Licitações e Contratos, item 6.2.2.1.1. [Orientação e jurisprudência](#). Trata da prova do desequilíbrio; não examina a PEC 221/2019.

¹² Lei 14.133/2021, arts. 103 e 124. [Alocação de riscos](#). Emenda Constitucional nº 141/2026, art. 9º e § 1º. [Regimes jurídicos abrangidos no texto aprovado](#).

¹³ Lei 14.133/2021, arts. 124, I e II, 125 e 134. [Legislação](#). TCU, Licitações e Contratos, item 6.2.1, sobre alterações qualitativas e quantitativas do objeto. [Orientação oficial](#).

A Administração deverá aproveitar a transição para levantar os contratos atingidos, rever as escalas e estimar as repercussões orçamentárias com participação das áreas técnicas e jurídicas, ao passo que à empresa caberá apresentar requerimento fundamentado a tempo de evitar que a insuficiência de cobertura comprometa a prestação. A Lei de Licitações exige que o pedido de restabelecimento seja formulado durante a vigência e antes de eventual prorrogação, o que recomenda iniciar a preparação desde a promulgação e vincular os efeitos financeiros à incidência da obrigação e ao encargo efetivamente produzido.

O aditamento deverá indicar o início de aplicação de cada etapa ao contrato e o momento em que surgir o encargo demonstrado, porque a promulgação, isoladamente, não autoriza majorar a remuneração sem que a nova obrigação tenha repercutido sobre a execução. Se a formalização não ocorrer no prazo de transição previsto na emenda, a incidência das novas exigências relativas à jornada e ao repouso exigirá o exame dos custos que efetivamente produzir, cabendo à Administração decidir expressamente o requerimento no prazo legal ou contratual específico ou, na ausência de previsão própria, em até um mês após a conclusão da instrução, admitida prorrogação motivada por igual período.¹⁴

Conclusão

Nos contratos atingidos, a mudança exige uma decisão administrativa que estabeleça como a prestação será mantida e em que medida os encargos adicionais comprovados deverão repercutir no preço, respeitados os marcos da transição e as condições de cada vínculo. Embora o enquadramento como fato do príncipe permaneça sujeito à ressalva doutrinária sobre a esfera de governo contratante, a divergência de classificação não afasta o exame da revisão decorrente da alteração normativa, cuja aplicação depende da demonstração do desequilíbrio.

Nos contratos alcançados pela transição especial, a redução da jornada e a ampliação do repouso semanal somente se aplicam após o aditamento para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro ou, independentemente dele, ao término do prazo máximo de um ano contado da publicação da emenda, respeitadas as vigências de cada etapa. Durante esse período, a Administração deverá concluir o exame dos encargos comprovados e formalizar a adaptação contratual, para que o prazo de transição cumpra a função de organizar a implementação da mudança sem fazer da ausência de aditamento um adiamento indefinido das novas obrigações.

¹⁴ Lei 14.133/2021, arts. 92, XI, 123, parágrafo único, e 131, parágrafo único. Legislação. O prazo de um mês para decidir pressupõe a conclusão da instrução e admite prorrogação motivada por igual período, salvo prazo legal ou contratual específico.

Como escreveu Carlos Drummond de Andrade, em “Nosso tempo”, *“As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei”*.¹⁵ A redução da jornada com preservação salarial exige que o Estado enfrente as condições concretas de sua implementação, entre elas os encargos adicionais que, uma vez demonstrados, deverão ser considerados na recomposição dos contratos responsáveis pela prestação dos serviços públicos. O Estado precisa responder, também como contratante, pelas consequências das decisões que toma como legislador.

¹⁵ ANDRADE, Carlos Drummond de. “Nosso tempo”. A rosa do povo, 1945. Trecho reproduzido em Poesia completa. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2003. Poema e referência bibliográfica.