



REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DE OBRAS PÚBLICAS E A CORRELAÇÃO DA ONEROSIDADE EXCESSIVA COM O LUCRO DA EMPRESA

Rebalancing the economic and financial equilibrium of public works and the correlation of excessive burdens with company profit

Gustavo Ferreira Olkowski

Auditor do TCU, graduado em Engenharia Civil pela Universidade Mackenzie e MBA em Gestão de Projetos pela Universidade Anhanguera. Especialista em Auditoria e Controle Governamental pelo Instituto Serzedello Corrêa e instrutor de cursos sobre obras públicas, com livro publicado sobre a matéria.

E-mail: gustavogf@tcu.gov.br

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar uma das principais premissas do reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de obras públicas e da teoria da imprevisão: a caracterização da onerosidade excessiva e a sua correlação com o lucro da empresa – tema que passou a ser o protagonista, desde 2020, com a pandemia da covid-19, e depois, com a Guerra na Ucrânia, entre os que atuam no setor da construção civil. Trata-se de pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, realizada por meio de métodos bibliográfico e documental, em que são analisados aspectos do reequilíbrio econômico-financeiro em sentido estrito, tomando-se por base a legislação federal, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) existente sobre o assunto e uma amostra de regulamentos e normativos infralegais sobre o tema, publicados por órgãos da administração pública dos três níveis da federação. Do estudo foram obtidas as seguintes conclusões: é necessária a comprovação da onerosidade excessiva, sendo esta pré-requisito para concessão do reequilíbrio econômico-financeiro; o lucro é o principal balizador empregado para caracterizar a onerosidade excessiva; a maioria das metodologias pesquisadas fazem incidir o percentual de lucro previsto no BDI sobre os valores referentes ao reequilíbrio e a não incidência deste pode modificar o percentual do BDI contratado, o que contraria o previsto sobre o assunto na Constituição Federal (CF/88).

Palavras-chave: reequilíbrio econômico-financeiro; obras públicas; teoria da imprevisão; onerosidade excessiva; contrato administrativo.

ABSTRACT

This article aims to analyze one of the main premises of economic-financial rebalancing in public works contracts and the theory of unforeseeability: the characterization of excessive onerousness and its correlation with the company's profit - a theme that has become prominent since 2020, with the covid-19 pandemic, and later with the War in Ukraine, among those working in the construction sector. It is an exploratory research, of a qualitative nature, carried out through bibliographic and documentary methods, in which aspects of economic-financial rebalancing in the strict sense are analyzed, based on federal legislation, existing jurisprudence of the Federal Court of Accounts (TCU) on the subject, and a sample of regulations and sub-legal norms on the subject, published by public administration bodies at the three levels of government. The following conclusions were obtained from the study: proof of excessive onerousness is necessary, being a prerequisite for the grant of economic-financial rebalancing; profit is the main criterion used to characterize excessive onerousness; most of the researched methodologies apply the percentage of profit envisaged in the BDI to the values referring to the rebalancing, and the non-application of this can modify the percentage of the contracted BDI, which contradicts what is foreseen on the subject in the CF/88.

Keywords: *economic and financial rebalancing; public works; theory of unforeseeability; excessive burden; administrative contract.*

1. INTRODUÇÃO

Desde 2020, com a pandemia da covid-19, e posteriormente, com a Guerra na Ucrânia, o reequilíbrio econômico-financeiro, um tema que até então era pouco conhecido, passou a ser o protagonista das rodas de conversa de quem atua no setor da construção civil. Isso porque, nesse período, a indústria da construção civil sofreu recorrentes (e às vezes exorbitantes) aumentos nos preços de alguns materiais de construção, fazendo com que as empreiteiras tivessem seus lucros sendo paulatinamente reduzidos, chegando por vezes a amargar prejuízos da ordem de milhares, senão milhões de reais, o que as forçava a apresentarem pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro na tentativa de atualizarem os preços de seus contratos. Porém, ao mesmo tempo em que verificavam tal necessidade, os profissionais, em geral, viam-se diante de uma situação até então inusitada: o desconhecimento de como avaliar e proceder a esse reequilíbrio.

Em decorrência do exposto, assistiu-se, especialmente nas obras públicas, a duas situações corriqueiras: a primeira, a falta de conhecimento do assunto fazia com que fiscais de contrato postergassem ao máximo as análises de tais pleitos das empresas, numa nítida tentativa de evitá-los, e/ou até mesmo de os indeferirem, com base em análises superficiais e sem o adequado rigor técnico, prejudicando as empresas construtoras e colocando em xeque a regular execução das obras, em detrimento do interesse público na entrega desses empreendimentos; a segunda, uma proliferação de portarias, resoluções e demais normativas com metodologias distintas para cálculo de reequilíbrio econômico-financeiro, muitas delas dissonantes e algumas baseadas em premissas não justificadas.



1.1 Objetivos geral e específicos

Estabeleceu-se, para este artigo, como objetivo geral: analisar a necessidade e formas de caracterização da onerosidade excessiva, bem como sua correlação com o lucro da empresa para fins de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro em obras públicas. Com vistas a alcançá-lo, foram previstos três objetivos específicos:

1. analisar se é obrigatória a demonstração da onerosidade excessiva para possibilitar o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos firmados sob a égide da Lei nº 8.666/1993;
2. comparar, em uma amostra de normativos oficiais da administração pública, os critérios adotados para caracterizar a onerosidade excessiva em um contrato de obras públicas; e
3. analisar se é devida a incidência de lucro sobre o valor referente ao reequilíbrio.

Privilegia-se, neste estudo, a contribuição para o incremento das discussões sobre a matéria, não se pretendendo chegar à definição de uma única metodologia para avaliação de reequilíbrio econômico-financeiro.

2. REVISÃO DA LITERATURA SOBRE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

No momento da assinatura de um contrato, as partes pactuam a equação econômica do contrato, ou seja, o valor financeiro com que o contratado será remunerado pela execução do objeto previsto.

Segundo leciona Mello (2020, p. 660), o “equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro, pela compensação econômica que lhe corresponderá”.

A Figura 1 ilustra o equilíbrio econômico-financeiro de uma relação contratual.

Figura 1 – Ilustração de equilíbrio econômico-financeiro



Fonte: Guidi, 2021.



De acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), as condições efetivas da proposta, entre elas o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, devem ser mantidas ao longo de toda a execução do objeto:

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 (grifos próprios).

Sobre o assunto, Belucci (2010, p. 126) ensina que

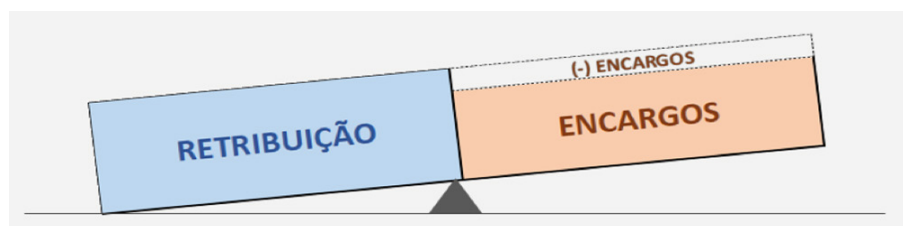
o equilíbrio econômico-financeiro como um dos requisitos essenciais do contrato tem um duplo significado. Significa que **uma prestação deve manter a sua relação inicialmente existente com o investimento feito** e que, por outro lado, deve haver um equilíbrio constante entre as receitas e os desembolsos. Está traçada, então, **a equação econômico-financeira do contrato, que deve se manter equilibrada, de modo dinâmico, até o final deste**, com prestações e remunerações justas e adequadas para todos os envolvidos (grifos próprios).

Como visto, essa equação inicialmente pactuada deve ser mantida ao longo de toda a vigência do contrato. No entanto, ao longo da vigência contratual, alguns fatores podem concorrer para o desequilíbrio dessa equação – entre eles, a variação de preços de insumos é um dos principais.

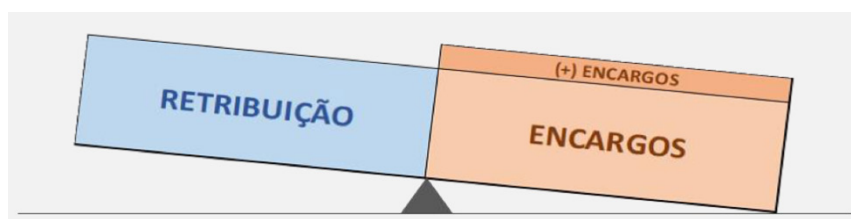
Quando a variação de preços é negativa, ocorre a redução de custos para a execução daquele objeto. Por conseguinte, diz-se que o contrato foi desequilibrado em favor da empresa contratada (ou em prejuízo à contratante). Se o valor originalmente contratado for mantido inalterado, a empresa executora será beneficiada por essa redução de custos dos insumos aplicáveis, aumentando, assim, sua margem de lucratividade em relação à inicialmente projetada.

Noutro sentido, quando a variação de preços é positiva, ocorre o aumento dos custos para a execução do referido objeto. Logo, diz-se que o contrato foi desequilibrado em favor do contratante. Dessa vez, se o valor contratado for mantido inalterado, a empresa executora será prejudicada por esse aumento de custos dos insumos aplicáveis, o que tende a reduzir sua margem de lucro prevista.

As figuras a seguir ilustram esse desequilíbrio do contrato.

**Figura 2 – Desequilíbrio em favor da empresa**

Fonte: Guidi, 2021.

Figura 3 – Desequilíbrio em favor do contratante

Fonte: Guidi, 2021.

A legislação prevê alguns mecanismos para evitar que qualquer das partes seja onerada indevidamente por eventual desequilíbrio da equação inicialmente pactuada.

O primeiro deles é o reajustamento em sentido estrito. Em regimes de liberdade econômica, é natural e até mesmo esperada alguma flutuação de preços ao longo do tempo, em virtude da inflação.

O reajustamento visa atualizar os preços contratados para corrigir distorções ocasionadas por essas variações esperadas de preços, denominadas variações ordinárias de preços. Para elas, a lei admite que, em prazo não inferior a um ano, seja estipulada correção monetária (reajuste) por índices de preços gerais, setoriais, ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados no contrato (Brasil, 2001).

Já o segundo mecanismo é o reequilíbrio em sentido estrito (também denominado revisão, realinhamento ou recomposição), que, diferentemente do reajuste, visa atualizar os preços contratados para corrigir distorções ocasionadas por variações inesperadas de preços, ou seja, aumentos ou reduções extraordinárias.

Tanto o Código Civil (Brasil, 2002, arts. 478, 479 e 480), que regula os contratos privados, como as leis de licitações¹, que regulam os contratos administrativos, preveem que pode ser modificado o contrato para manutenção da justa remuneração do objeto pactuado.

Transcreve-se, a seguir, o respectivo dispositivo constante da Lei nº 8.666/1993:

¹ Lei nº 8.666/1993, art. 65, inciso II, alínea “d”. Lei nº 14.133/2021, art. 124, inciso II, alínea “d”. Lei nº 13.303/2016, art. 81, inciso VI.



Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II – por acordo das partes:

[...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Sundfeld (1995, p. 239) explica esse regramento:

pode-se afirmar, então, que o regime jurídico dos contratos da Administração, no Brasil, compreende a regra da manutenção da equação econômico-financeira originalmente estabelecida, cabendo ao contratado o direito a uma remuneração sempre compatível com aquela equação, e à Administração o dever de rever o preço quando, em decorrência de ato estatal (produzido ou não à vista da relação contratual), de fatos imprevisíveis ou da oscilação dos preços da economia, ele não mais permita a retribuição da prestação assumida pelo particular, de acordo com a equivalência estipulada pelas partes no contrato.

No entanto, diferentemente do reajuste, que possui previsibilidade e cláusulas contratuais que o disciplinam, o reequilíbrio em sentido estrito, por seu caráter excepcional e imprevisível, não possui, em regra, previsão no contrato e depende de justificativa.

É nesse sentido, por exemplo, que dispõe a Orientação Normativa nº 22 da Advocacia-Geral da União (AGU):

o reequilíbrio econômico-financeiro pode ser concedido a qualquer tempo, independentemente de previsão contratual, desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra “d” do inc. II do art. 65, da lei no 8.666, de 1993.

Feita essa breve diferenciação entre esses dois principais tipos de reequilíbrio, esclarece-se que, no presente artigo, são analisados apenas aspectos do reequilíbrio em sentido estrito, o qual é aplicável no caso de variações extraordinárias de preços.



3. METODOLOGIA

Para a elaboração deste artigo, foi realizada pesquisa exploratória com vistas a investigar, por meio dos métodos bibliográfico e documental, a legislação e os regulamentos de diversos órgãos da administração pública acerca dos critérios para avaliação do reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de obras públicas.

Com esse intuito, foram adotadas como bases a legislação federal, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) existente sobre o assunto e uma amostra de regulamentos e normativos infralegais sobre reequilíbrio econômico-financeiro, publicados por órgãos da administração pública dos três níveis da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios que são capitais). São eles:

- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);
- Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro (DEC)
- Secretaria de Obras e Infraestrutura do Governo do Distrito Federal (SODF);
- Governo do Estado de Sergipe;
- Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado do Mato Grosso (Sinfra);
- Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA);
- Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura da Prefeitura de Belo Horizonte/MG (PBH);
- Prefeitura do Município de São Paulo/SP (PMSP); e
- Controladoria-Geral do Município de Natal/RN (CGM).

Trata-se de estudo de natureza qualitativa para avaliar, por meio processo analítico, os resultados alcançados.

4. DESENVOLVIMENTO E RESULTADOS

4.1 Da onerosidade excessiva

De acordo com o Código Civil,

se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução [extinção] do contrato (Brasil, 2002).



Ainda de acordo com aquela lei, a resolução poderá ser evitada mediante a modificação das condições do contrato, a redução da sua prestação, ou, ainda, a alteração do modo de executá-lo, a fim de evitar a onerosidade excessiva.

No mesmo sentido, a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) prevê que os contratos poderão ser alterados, por acordo entre as partes e 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 em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, **que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado**, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato (Brasil, 2021, art. 124, inciso II, alínea “d”, grifos próprios).

Conforme se observou, tanto o Código Civil como a nova Lei de Licitações trazem os seguintes requisitos, que devem estar presentes e ser devidamente demonstrados para ensejar o reequilíbrio do contrato: (i) onerosidade excessiva a uma das partes, de modo a inviabilizar sua execução tal como pactuado; e (ii) decorrência de fatos extraordinários e imprevisíveis ou, ainda, se de fatos previsíveis, serem de consequências incalculáveis.

Por sua vez, da Lei de Licitações anterior (Lei nº 8.666/1993), sob a qual ainda está sendo regida a maioria dos contratos de obras públicas, constava, a respeito dessa matéria, que os contratos poderiam ser alterados, por acordo entre as partes e com as devidas justificativas,

na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual (Brasil, 2021, art. 65, inciso II, alínea “d”).

Nota-se que, no regramento anterior de licitações, não estava explícita a necessidade de ocorrência da onerosidade excessiva.

É de se questionar, então, se seria obrigatória a demonstração da onerosidade excessiva para possibilitar o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos firmados sob a égide da Lei nº 8.666/1993.

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção disponibiliza em seu sítio eletrônico Parecer Jurídico intitulado “O reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos de obras e serviços de engenharia” (CBIC, 2020), em que defende que, por não haver tal exigência na Lei nº 8.666/1993, a “onerosidade excessiva”, entendida como a dimensão do impacto global gerado na estrutura de custos do contrato, não seria uma condicionante do direito ao reequilíbrio.

Tal entendimento encontra coro em parte da doutrina da área do direito administrativo, em especial Justen Filho (2017, p. 1197), que assim dispõe:



o artigo 65, II, d, não faz qualquer alusão à necessidade de o evento superveniente ser dotado de carga de nocividade tão intensa que impeça a execução da prestação originalmente assumida. O que a Lei previu foi a ocorrência de um evento imprevisível ou de consequências incalculáveis, apto a produzir a frustração da relação original entre encargos e vantagens [...] Não se estabeleceu que o direito à revisão somente surgiria se os efeitos fossem muito graves. Não se exigiu que a execução do contrato se tornasse inviável.

Boa parte dos defensores da tese acima mencionam que o próprio Tribunal de Contas da União já teria se posicionado nesse mesmo sentido, por meio do Acórdão 2.933/2011 – Plenário, conforme se extrai do Voto do Ministro Relator, cujo excerto transcreve-se a seguir:

é que tanto na alínea ‘d’, do inciso II, do art. 65, quanto no § 5º do mesmo artigo, todos da Lei 8.666/93, não trazem qualquer referência à materialidade (onerosidade excessiva e insuportabilidade do novo ônus) como condição de reequilíbrio. Prevê-se, somente, a álea extraordinária e extracontratual, como ainda a comprovada repercussão nos preços contratados. Parecem-me extralegais tais condicionantes para a manutenção do equilíbrio do contratado, sagradamente protegido pela Constituição da República.

Nada obstante os fundamentos apresentados, há posicionamentos divergentes quanto ao assunto.

No âmbito do TCU, apesar do acórdão anteriormente apresentado, a jurisprudência dominante é no sentido de que há a necessidade de demonstração da onerosidade excessiva como critério a ser observado para ensejar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A bem da verdade, o retro mencionado Acórdão nº 2.933/2011 – Plenário não deveria servir como paradigma para reequilíbrio decorrente do aumento de preços, pois tratou de situação distinta, qual seja, de reequilíbrio determinado pelo próprio TCU, a ser aplicado em contrato de obra pública, em decorrência da extinção da então Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Naquela ocasião, o Tribunal defendeu que, apesar da baixa relevância da CPMF (alíquota de 0,38% aplicável sobre quaisquer movimentações financeiras), deveria ser aplicado o reequilíbrio dos contratos em virtude da extinção daquele tributo, independentemente de não se caracterizar a onerosidade excessiva. Isso porque o caso específico de majoração e/ou extinção tributos caracterizaria o que a doutrina do direito administrativo denomina “fato do príncipe”, ou seja, um ato geral e abstrato praticado pelo Estado que afeta o contrato administrativo.

Nesses casos, a própria Lei de Licitações já previa expressamente que

Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicam a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso (Brasil, 1993, art. 65, § 5º).



Logo, no caso de criação, modificação ou extinção de tributos, independentemente se para acréscimos ou reduções, é prescindível a avaliação da onerosidade excessiva, devendo-se, por conseguinte, nos termos da lei, adequar o contrato para reestabelecer seu equilíbrio inicial.

Por essas razões, entende-se que tal regra não deveria ser utilizada como paradigma aos reequilíbrios oriundos de variações extraordinárias de preços, por versarem de causas distintas ensejadoras do reequilíbrio econômico-financeiro.

Ademais, apesar de a antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) não explicitar a necessidade de estar caracterizada a onerosidade excessiva para fins de reequilíbrio em contratos por ela disciplinados, tampouco disciplina ser prescindível tal premissa.

Nesse contexto, cabe destacar que, nos termos do art. 54 da citada Lei nº 8.666/1993, “os contratos administrativos de que trata essa Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado” (Brasil, 1993, art. 54).

Ao aplicar supletivamente as disposições do Código Civil, tem-se que as premissas da teoria da imprevisão permanecem válidas a serem aplicadas no âmbito dos contratos administrativos.

Como já dito, a jurisprudência do TCU incorpora tal disposição para afirmar a necessária comprovação do relevante impacto no contrato sempre que a necessidade de reequilíbrio for oriunda de variações extraordinárias de preços.

Citam-se nesse sentido, os Acórdãos nºs 3.495/2012 - Plenário, 1.466/2013 - Plenário, 1.085/2015 - Plenário, 1.604/2015 - Plenário, 12.460/2016 - 2ª Câmara e, em especial, o nº Acórdão 1.431/2017 - Plenário, do qual se transcreve trecho a seguir.

9.1. conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno;

9.2. nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que, em atendimento ao Ofício 63/2016/GM/MTur:

9.2.1. a variação da taxa cambial (para mais ou para menos) não pode ser considerada suficiente para, isoladamente, fundamentar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Para que a variação do câmbio seja considerada um fato apto a ocasionar uma recomposição nos contratos, considerando se tratar de fato previsível, deve culminar consequências incalculáveis (consequências cuja previsão não seja possível pelo gestor médio quando da vinculação contratual), fugir à normalidade, ou seja, à flutuação cambial típica do regime de câmbio flutuante e, **sobretudo, acarretar onerosidade excessiva no contrato a ponto de ocasionar um rompimento na equação econômico-financeira**, nos termos previstos no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993; (Brasil, 2017, grifos próprios).



Como se pode observar, o Acórdão nº 1.431/2017 – Plenário, acima transcrito, é decorrente de consulta realizada ao TCU sobre variação de preços cambiais e seus reflexos em contratos administrativos. Considerando que a legislação aborda de modo similar tanto o reequilíbrio decorrente de variações cambiais como o de variações de preços de insumos, adotando para ambos os mesmos fundamentos legais, entende-se, perfeitamente cabível a analogia entre ambos os casos.

Além disso, quando o Tribunal de Contas responde formalmente a consultas, a legislação prevê que sua resposta tem caráter normativo e valerá para toda a Administração Pública (Brasil, 1992, art. 1º, § 2º):

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

[...]

XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

[...]

§ 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Desse modo, o retrocitado acórdão possui caráter geral e normativo no âmbito da Administração Pública.

Pelas razões apresentadas, entende-se que é imperiosa a demonstração da onerosidade excessiva como pré-requisito para a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos.

4.2 Da caracterização da onerosidade excessiva

Superada a questão da imprescindibilidade da demonstração da onerosidade excessiva em pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, questiona-se qual parâmetro caracterizaria essa onerosidade em um contrato.

Conforme apresentado no tópico anterior, o Código Civil traz que onerosidade excessiva é um estado contratual que ocorre quando acontecimentos supervenientes, extraordinários e imprevisíveis provocam mudanças na situação refletindo diretamente sobre a prestação devida, tornando-se assim excessivamente onerosa para o devedor, enquanto a outra parte obtém benefício exagerado (Brasil, 2002, arts. 478, 479 e 480).



Para Gomes, a onerosidade excessiva ocorre “quando uma prestação de obrigação contratual se torna, no momento da execução, notavelmente mais gravosa do que era no momento em que surgiu” (Gomes, 2001, p. 180).

Não é qualquer circunstância que gera onerosidade excessiva, pois variações nas prestações das partes são normais, e se inserem no risco contratual, assumido por ambas, de acordo com a matéria objeto do contrato e dentro do que é esperado em uma relação contratual. Destarte, segundo Perlingieri (1999, p. 131-132), deve haver uma “desproporção macroscópica e injustificada” entre as prestações que competem a cada uma das partes do contrato, em relação ao inicialmente pactuado.

Importante ressaltar que, nos dizeres de Rodrigues Júnior (2002, p. 109), só se pode falar em onerosidade excessiva se o devedor não estiver em mora e, ainda, se não tiver contribuído culposamente para alterar a situação de fato. Nesse caso, há que se avaliar se a situação de inadimplência não ocorreu justamente pelo fato de a parte não ter tido condições econômicas de arcar com a prestação excessivamente onerosa.

Do exposto, observa-se que o conceito de onerosidade excessiva, na legislação e na doutrina, possui elevado grau de subjetividade, não estando definido, em termos práticos, a partir de qual momento o ônus se tornaria insuportável a uma das partes do contrato, de modo a possibilitar sua classificação como excessivo.

Como dito no início deste artigo, com a alta dos preços vivenciada na pandemia da covid-19, diversos órgãos publicaram normativos próprios sobre reequilíbrio e, alguns deles, trouxeram regras objetivando esse conceito, ou seja, definindo quando o impacto do aumento de preços dos insumos poderia ser caracterizado como onerosidade excessiva.

Na maioria dos normativos que compuseram a amostra analisada, foi adotado o lucro, ou algum percentual dele, como parâmetro para caracterizar a onerosidade excessiva e, assim, possibilitar a aprovação de aditivo de reequilíbrio econômico-financeiro. Seguem os parâmetros encontrados nos normativos pesquisados.

- Para o DEC, a onerosidade excessiva é caracterizada quando o impacto do desequilíbrio econômico-financeiro for comprovadamente superior ao Lucro Esperado (LE), que é calculado multiplicando-se os custos totais dos serviços do cronograma físico-financeiro para o período analisado pelo percentual de lucro constante no BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) de referência da administração da respectiva contratação (Brasil, 2022).
- Para a GOINFRA e, igualmente, para a Prefeitura de BH, a onerosidade excessiva é caracterizada quando o impacto do desequilíbrio econômico-financeiro for superior à 70% da parcela de Lucro do BDI que consta no edital como paradigma da proposta de preço de respectiva licitação (Goiás, 2021; Belo Horizonte, 2019).
- Para o Governo do Estado de Sergipe, a onerosidade excessiva é caracterizada quando o impacto do desequilíbrio econômico-financeiro for superior a 50% do percentual de lucro indicado na planilha de BDI da empresa contratada (Sergipe, 2021).



- Para a Controladoria-Geral do Município de Natal/RN, a onerosidade excessiva é caracterizada quando o impacto do desequilíbrio econômico-financeiro afetar negativamente, em valores, o lucro constante na composição de BDI da contratada (Rio Grande do Norte, 2021).
- Para a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado do Mato Grosso, a onerosidade excessiva será identificada quando o valor do desequilíbrio de determinado insumo constante das Faixas A e B da Curva ABC do contrato administrativo e constante da Faixa A do saldo contratual for maior que o lucro da medição pleiteada (Mato Grosso, 2022).

Diferentemente dessas metodologias, a Secretaria de Obras e Infraestrutura do GDF (SODF) adota como parâmetro o constante na Norma Técnica nº 003 do Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia (Ibape), que mensura e classifica o desequilíbrio em relação ao lucro inicialmente previsto no BDI da empresa contratada segundo os seguintes parâmetros:

Tabela 1 – Grau de Impacto Econômico-Financeiro sobre o contrato analisado

Grau	Tipo de Impacto	Intervalo de Comparação
DEF-Grau 1	Baixo impacto econômico-financeiro	(DEF/Bcenário 1) \leq 30%
DEF-Grau 2	Médio impacto econômico-financeiro	30 \leq (DEF/Bcenário 1) \leq 60%
DEF-Grau 3	Alto impacto econômico-financeiro	60 \leq (DEF/Bcenário 1) \leq 100%
DEF-Grau 4	Alta gravidade econômico-financeira	(DEF/Bcenário 1) \geq 100%

Fonte: Tabela 3 da Norma Técnica 003 – Ibape.

De acordo com essa tabela, quando o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato (DEF) for inferior a 30% do valor do Lucro previsto no contrato, tal desequilíbrio é considerado de Grau 1, ou seja, de baixo impacto econômico-financeiro. Se o desequilíbrio for entre 30% e 60% do valor do Lucro previsto, ele deve ser considerado de Grau 2, ou seja, de médio impacto econômico-financeiro. Observa-se, ainda, que, embora impactos entre 60% a 100% do lucro representem desequilíbrios de alto impacto (Grau 3), a alta gravidade econômico-financeira somente ocorre quando supera o valor integral do lucro da empresa, situação em que a empresa passa então a ter prejuízo pela execução do contrato.

Registra-se que não se identificou o conceito de onerosidade excessiva nos normativos pesquisados do DNIT (Brasil, 2019) e da Prefeitura de São Paulo (São Paulo, 2022), que também compuseram a amostra.

Em adição, menciona-se que, recentemente, por meio do Acórdão nº 2.135/2023 – Plenário, o TCU realizou levantamento de auditoria destinado a examinar algumas iniciativas de normatização de reequilíbrio econômico-financeiro (REF) de contratos de obras públicas, tendo adotado uma amostra de 2.814 contratos da administração pública, composta principalmente por contratos administrativos geridos pelo DNIT (1.369); contratos de repasse geridos pela



Caixa Econômica Federal (786) e convênios geridos pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – Codevasf (459).

Entre os 2.814 contratos da amostra, o TCU verificou que havia pedido de reequilíbrio em 262 deles (9,31%), tendo os respectivos órgãos adotado os seguintes critérios como parâmetros para a caracterização da onerosidade excessiva:

- em 27,27% dos pleitos de reequilíbrio analisados na amostra, havia sido adotado como parâmetro o impacto do desequilíbrio em relação ao lucro do BDI;
- em 15,15% dos pleitos de reequilíbrio analisados na amostra, havia sido adotado como parâmetro o impacto do desequilíbrio em relação a 70% do lucro do BDI;
- em 6,06% dos pleitos de reequilíbrio analisados na amostra, havia sido adotado como parâmetro o impacto do desequilíbrio em relação risco assumido na contratação;
- para o restante dos pleitos de reequilíbrio analisados na amostra, o TCU não identificou o critério adotado (30,30%) ou havia sido adotado algum outro critério aleatório (21,21%).

Conforme se pode constatar das análises acima apresentadas, o lucro das empresas tem sido o principal balizador empregado para caracterizar a onerosidade excessiva.

Insta destacar que a metodologia prevista na Norma Técnica 003 do Ibape, cujas diretrizes foram adotadas também pelo Governo do Distrito Federal (GDF), é, de toda a amostra avaliada, a única que permitiu mensurar e classificar objetivamente, em diversos níveis, o grau de onerosidade do desequilíbrio de preços, classificando, como de Grau 4 de desequilíbrio, a onerosidade com efeitos de alta gravidade no contrato, portanto, excessiva.

4.3 Do impacto do reequilíbrio no lucro

Analisa-se, neste último tópico, se é devida a incidência de lucro sobre o valor referente ao reequilíbrio. Mais uma vez, o assunto divide opiniões. Alguns órgãos defendem que não é devido incidir o percentual de lucro sobre a diferença do preço antes e depois do reequilíbrio. Para esses órgãos, ao proceder ao reequilíbrio, o lucro deve ser mantido em valores absolutos, conforme ilustrado nas tabelas a seguir:

Tabela 2 – Exemplo de não incidência do lucro no reequilíbrio – situação antes do reequilíbrio

Descrição	Custo do serviço	Preço total (Custo+BDI)	BDI da proposta	Lucro (em %)	Lucro (em R\$)
Serviço A	R\$ 100.000	R\$ 124.844	24,84%	6,0%	R\$ 6.455

Fonte: o autor.



Tabela 3 – Exemplo de não incidência do lucro no reequilíbrio – situação após o reequilíbrio caso fosse mantido o lucro em valor absoluto

Descrição	Custo do serviço após reequilíbrio	Preço total (Custo+BDI)	BDI recalculado para manter o lucro da proposta	Lucro recalculado a partir do valor em reais	Lucro (em R\$)
Serviço A	R\$ 140.000	R\$ 171.946	22,82%	4,285%	R\$ 6.455

Fonte: o autor.

Citam-se, em especial, dois órgãos da amostra que adotam essa metodologia de não incidência do percentual de lucro sobre o acréscimo de valor oriundo do reequilíbrio, a saber: pioneiramente, o DNIT e, posteriormente, o Exército Brasileiro.

No DNIT, a metodologia é particular ao órgão e prevê o reequilíbrio exclusivamente de insumos asfálticos, por meio da segregação destes dos demais custos para execução dos serviços e do pagamento retroativo/indenizatório devido aos aumentos de custos verificados, excluindo-se a incidência do lucro sobre esse valor.

Essa metodologia foi inicialmente regulamentada por meio da Instrução de Serviço/DG/DNIT nº 2, de 23 de março de 2015 (IS-DG 2/2015), que estabeleceu “os critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrente do acréscimo dos custos de aquisição de materiais betuminosos”.

Por meio do processo TC nº 007.615/2015-9, o TCU analisou representação formulada pela unidade técnica interna ao Tribunal, que questionava a legalidade de alguns pontos dessa Instrução de Serviço.

A não incidência do lucro na metodologia prevista não foi alvo de aprofundamento pelo Tribunal, não tendo constado menção sobre isso nem no Voto nem no Acórdão proferido naqueles autos (Acórdão nº 1.604/2015 – Plenário, relator Min. Augusto Nardes):

9.2. determinar ao Dnit que, por meio de ato normativo próprio contemplando parâmetros objetivos, oriente todas as unidades de sua estrutura organizacional responsáveis pela análise e processamento dos requerimentos fundados na IS-DG 2/2015, no exame do caso concreto, quando do recebimento dos pleitos, quanto à necessidade de:

9.2.1. demonstrar o impacto acentuado nos contratos em andamento em razão dos aumentos imprevisíveis nos preços dos insumos betuminosos, ocorridos no final de 2014, especialmente quanto às seguintes situações que apontam para a inaplicabilidade dos critérios previstos no referido normativo em função do não atendimento dos pressupostos da teoria da imprevisão, bem como das disposições contidas no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993:



9.2.1.1. contratos cujo estágio avançado de execução denote saldo pequeno de serviços contendo insumos betuminosos – e, por consequência, reflexo financeiro aparentemente suportável no período de incidência da norma –, com maior razão quando essa constatação é reforçada pelo confronto com o total de medições (em termos financeiros), realizadas e previstas, no período de validade do normativo (entre janeiro/2015 e o próximo reajuste anual);

9.2.1.2. contratos com datas de reajustamento (anual) nos primeiros meses de 2015, nos casos em que a execução de serviços contendo insumos betuminosos, entre janeiro/2015 e o momento do reajuste, tenha ocorrido em ritmo inferior ao previsto no cronograma físico-financeiro da avença, como resultado de postergação aceitável motivada pela proximidade daquela data de reajustamento ordinário; e

9.2.2. exigir da empresa pleiteante comprovação de que os quantitativos de insumos betuminosos, passíveis de medição durante o período a que se refere a IS-DG 2/2015 (janeiro/2015 à próxima data de reajuste contratual), tenham sido adquiridos após os anúncios da Petrobras, ou seja, também em momento posterior a dezembro/2014;

Sem embargo, constou no relatório da unidade técnica, que subsidiou essa decisão, a seguinte transcrição, extraída do Relatório do Acórdão nº 1.604/2015 – Plenário (grifos próprios):

16. Argumento: Ressalta a autarquia [DNIT] que o Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário traz o entendimento que, para os insumos asfálticos, ‘o seu fornecimento constitui mera intermediação e atividade residual da construtora, por isto aplica-se a este um BDI diferenciado, com taxa de lucro operacional ainda menor, que a constante no BDI Padrão, restando claro o seu caráter excepcional frente a outros insumos’.

16.1 Análise [da área técnica do TCU]: Por certo o texto do Acórdão traz esse entendimento, não só para o material asfáltico, como também para qualquer outro insumo em que o fornecimento pela construtora seja mera intermediação e atividade residual. Acerca do valor do BDI diferenciado para os materiais betuminosos, esse é baseado em BDI adotado pelo próprio DNIT (à época DNER), desde antes de 1997. Deve-se ainda lembrar que o Acórdão 1077/2008-TCU-Plenário determinou ao DNIT, em seu item 9.3.3, que efetuasse estudo quanto ao percentual de BDI incidente sobre o fornecimento de materiais betuminosos, devendo esse estudo conter o detalhamento necessário ao pleno entendimento da taxa de BDI calculada, tomando-se por base a realidade do mercado de asfalto.

16.2 Portanto, **esclarece-se que o Tribunal de Contas da União não determinou ao DNIT nenhuma redução na taxa de lucro operacional do fornecimento de materiais betuminosos, mas sim um estudo que indicasse qual o percentual de BDI deveria ser aplicado a esses insumos.**



Conforme demonstrado, a não incidência do lucro é decorrente de mera opção metodológica do DNIT, não tendo sido decorrente de determinação e/ou recomendação do TCU nesse sentido.

Em relação à metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro do Exército Brasileiro, consta na correspondente Nota Técnica (Brasil, 2021c) o seguinte:

17. Uma recomendação extremamente importante, extraída da publicação “Boletim do TCU, Ano 3, no 232, [de 14 de fevereiro de] 2020”, na p. 23, é a necessidade de exclusão do lucro operacional referencial no cálculo da variação dos preços dos insumos desequilibrados, *in verbis*:

44. De acordo com o normativo, o impacto financeiro a ser considerado no cálculo do REF, é obtido pela diferença entre “a variação do preço produtor entre o mês da medição e a data-base, aplicadas sobre o valor medido do mês à preços iniciais, excluindo-se o lucro operacional referencial de 5,11%, estabelecido pelo Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário” e o “reajustamento pago na medição”, [...].

No entanto, o mencionado Boletim do Tribunal de Contas da União diz respeito à publicação de Despacho monocrático do Ministro Raimundo Carreiro acerca de processo sob sua relatoria (TC nº 039.552/2020-9), que trata da Representação de unidade técnica do próprio TCU atuada com vistas a apurar a possível ausência de critérios, na nova Instrução de Serviço do DNIT (IS/DG/DNIT nº 10/2019) para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrentes do acréscimo ou decréscimo, conforme o caso, dos custos de aquisição de materiais betuminosos.

No referido Despacho, o Ministro-Relator transcreve parte da instrução preliminar da área técnica do TCU para, ao final, autorizar: (i) a realização de oitivas para o DNIT prestar esclarecimentos quanto a alguns termos da respectiva Instrução de Serviço; e (ii) diligência para obtenção de documentos complementares à análise.

Justamente o parágrafo 44 dessa transcrição foi o utilizado pelo corpo técnico do Exército Brasileiro para fundamentar sua Nota Técnica. Contudo, observa-se que tal excerto tão somente reproduz o que consta no regulamento do DNIT, anteriormente abordado, sem qualquer emissão de juízo por parte do TCU.

Após o Despacho autorizatório do Ministro-Relator, as respostas apresentadas pelo DNIT ainda não foram apreciadas pelo Plenário do TCU (até a data da elaboração deste artigo), de modo que o excerto mencionado pelo Exército Brasileiro não representa recomendação exarada pela Corte de Contas.

À parte desses dois principais órgãos que adotam em sua metodologia a não incidência do lucro sobre os valores reequilibrados, encontram-se os demais, a maioria da amostra, que não fazem qualquer ressalva a esse respeito².

2 A não incidência do lucro sobre o valor do reequilíbrio não foi prevista em nenhuma das demais metodologias pesquisadas neste artigo. Ver Metodologia e Referências deste artigo.



Viu-se, no início deste artigo, que o reequilíbrio econômico-financeiro encontra fundamento na própria CF/88, art. 37, inciso XXI, que prevê a necessidade de manutenção das condições efetivas da proposta nas contratações públicas.

Nesse sentido, caso o percentual de lucro não fosse considerado nos valores a título de reequilíbrio, ter-se-ia, como consequência, uma redução do seu percentual previsto no BDI do contrato, conforme se observa nas tabelas 2 e 3 anteriormente apresentadas.

Tecnicamente, ao elaborar um orçamento de uma obra, o lucro não é previsto em valores absolutos (em reais), mas, sim, como uma taxa de lucratividade almejada, que incidirá sobre o custo total da planilha.

Mattos (2006, p. 219) ensina que o lucro final é, tal como o orçamento dos custos, uma estimativa. Obviamente, seu valor final será função dos custos reais da obra. Quanto mais preciso o processo de orçamentação, tanto maior a confiança de que a lucratividade arbitrada será efetivamente alcançada.

Na mesma linha, Baeta (2012, p. 251) deixa assente que

o lucro (ou margem) esperado num contrato de obras civis é expresso por um percentual sobre o valor do contrato disposto como parcela do LDI [Lucro e Despesas Indiretas]. Esse percentual é determinante para formação do preço da obra e, embora seja fruto da expectativa de cada licitante, pode ser previsto um padrão para cada ramo de atividade econômica. No caso dos contratos administrativos, **o próprio histórico de percentuais praticados pode fornecer uma referência para esse padrão** (grifos próprios).

Vê-se, assim, que a taxa de lucro arbitrada em um orçamento de obras públicas é probabilística, ou seja, representa mera expectativa do percentual de lucratividade da empresa, que pode variar em função de ela incorrer efetivamente em maiores ou menores custos que os inicialmente estimados no orçamento para a execução do objeto.

Com essa sistemática, por não se tratar de item com valor predefinido, mas de percentual incidente sobre o custo de execução do objeto, inexistente, pois, qualquer garantia ao contratado de auferir o valor absoluto do lucro inicialmente previsto.

Tal conclusão é alicerçada não apenas nas boas práticas da engenharia de custos, reproduzidas pelos autores anteriormente citados, como também no Decreto nº 7.983/2013, *in verbis*:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

[...]

V - benefícios e despesas indiretas - BDI - **valor percentual** que incide sobre o custo global de referência para realização da obra ou serviço de engenharia;



Art. 9º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - **taxa de lucro** (grifos próprios).

Assim, considerando-se que, da mesma forma que os tributos e demais itens do BDI, o lucro das empresas não é definido em termos absolutos, mas como percentual, isso significa que se ele não incidir sobre o valor do reequilíbrio haverá uma modificação do seu percentual no contrato como um todo, conforme demonstrado nas tabelas 2 e 3. Por conseguinte, alteram-se as condições efetivas da proposta da empresa, o que, como visto anteriormente, contraria o art. 37, inciso XXI, da CF/88.

É digno de nota que, nos casos de reajuste contratual para fazer frente às variações ordinárias de preço, atualizam-se os preços dos insumos e serviços contratados, fazendo-se incidir sobre esses novos valores o mesmo percentual de BDI da proposta, que contém o lucro da empresa também em termos percentuais. Logo, por ambos tratarem de espécies de reequilíbrio econômico-financeiro, entende-se adequado haver a uniformização no tratamento geral destes, de modo a manter inalterado o BDI do contrato.

Destarte, verifica-se que a não incidência do lucro sobre os valores que sofreram reequilíbrio econômico-financeiro tem o condão de modificar as condições efetivas da proposta, o que contraria a CF/88, art. 37, inciso XXI.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando-se em conta os objetivos deste artigo, analisaram-se a necessidade e formas de caracterização da onerosidade excessiva, bem como sua correlação com o lucro da empresa para fins de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro em obras públicas, por meio da comparação entre metodologias e práticas adotadas por distintos órgãos da administração pública.

Em relação às premissas para reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de obras públicas, concluiu-se que é imperiosa a demonstração da onerosidade excessiva, sendo, então, pré-requisito para sua concessão, ainda que tal previsão não tenha constado expressamente do texto do art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 8.666/1993.

Verificou-se também que o lucro das empresas tem sido o principal balizador empregado para caracterizar a onerosidade excessiva.



Destacou-se que a metodologia prevista na Norma Técnica 003 do Ibape, cujas diretrizes foram adotadas também pelo GDF, é, de toda a amostra avaliada, a única que permitiu mensurar e classificar objetivamente, em diversos níveis, o grau de onerosidade do desequilíbrio de preços, classificando, como Grau 4 de desequilíbrio, a onerosidade com efeitos de alta gravidade no contrato, portanto, excessiva.

Por último, verificou-se que a maioria das metodologias pesquisadas fazem incidir o percentual de lucro previsto no BDI sobre os valores referentes ao reequilíbrio, conquanto algumas outras poucas metodologias prevejam a não incidência do lucro sobre tais valores.

A análise e simulação realizadas, dispostas nas Tabelas 2 e 3, revelaram que a não incidência da parcela de lucro no cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro tem o condão de modificar o percentual do BDI contratado e, por conseguinte, as condições efetivas da proposta, contrariando, assim, o previsto no art. 37, inciso XXI, da CF/88. A adoção dessa sistemática, quando observada, foi decorrente de opção metodológica dos próprios órgãos que a adotaram, não tendo sido encontrados, para tanto, respaldo na legislação nem orientação jurisprudencial específica do TCU.

REFERÊNCIAS

- BAETA, André Pachioni. **Orçamento e controle de preços de obras públicas**. São Paulo: Editora Pini, 2012.
- BELO HORIZONTE. **Portaria Conjunta SMOBI/SUDECAP nº 050, de 17 de abril de 2019**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; SMOBI, 2019.
- BELUCCI, Marcelo de Oliveira. **Da aplicação do código de defesa do consumidor aos contratos de seguro e a quebra do equilíbrio econômico-financeiro**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Orientação Normativa AGU nº 22, de 01 de abril de 2009**. O reequilíbrio econômico-financeiro pode ser concedido a qualquer tempo, independentemente de previsão contratual, desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra “d” do inc. II do art. 65, da Lei nº 8.666, de 1993. Brasília: AGU, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023].
- BRASIL. **Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013**. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2023].
- BRASIL. **Lei 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2019].



BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. (Revogada pela Lei nº 14.133, de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Brasília: Presidência da República, [2021].

BRASIL. **Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001.** Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021].

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, [2023].

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, [2023].

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Instrução de Serviço/DG nº 02, de 23 de março de 2015.** Estabelece os procedimentos e critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrente do acréscimo dos custos de aquisição de materiais betuminosos. Brasília: Ministério dos Transportes; DNIT, 2015.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Instrução de Serviço nº 10/DG/DNIT, de 16 de maio de 2019.** Brasília: Ministério da Infraestrutura; DNIT, 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Nota Técnica nº 11-S4/DOM, v1.** Brasília: MD; EB; Dep. Engenharia e Construção; DOM, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.085/2015 - Plenário.** Tomada de contas especial. Reequilíbrio econômico-financeiro sem respaldo legal. Pagamento indevido. Rejeição das alegações de defesa. Irregularidade das contas. Imputação de débito em caráter solidário. Multa. Embargos de declaração. Conhecimento. Embargos rejeitados. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 06 de maio de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.431/2017 - Plenário.** Consulta formulada pelo ministro do turismo. Questionamento sobre a aplicação da teoria da imprevisão e da possibilidade de recomposição do equilíbrio contratual em razão de variações cambiais ocorridas devido a oscilações naturais dos fatores de mercado. Esclarecimentos ao consultente. Arquivamento. Relator: Ministro Vital do Rêgo, 05 de julho de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.466/2013 - Plenário.** Recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra acórdão que julgou regulares com ressalva as contas do STM de 1999. Superveniente constatação, em processo de Tomada de Contas Especial, de irregularidades ocorridas no mesmo exercício [...] Relatora: Ministra Ana Arraes, 12 de junho de 2013.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.604/2015 – Plenário**. Representação. Instrução de serviço do DNIT sobre critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos em andamento em face do acréscimo dos custos de aquisição de insumos betuminosos. Aumentos de preços anunciados pela Petrobrás no final de 2014 [...] Relator: Ministro Augusto Nardes, 01 de julho de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.135/2023 - Plenário**. Levantamento de auditoria destinado a examinar algumas iniciativas de normatização de reequilíbrio econômico-financeiro (REF) de contratos de obras públicas, bem como as ações adotadas em diversos órgãos da Administração Pública quanto às demandas contratuais, em especial aquelas relacionadas com impactos da pandemia do Covid-19. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 18 de outubro de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.933/2011 - Plenário**. Pedido de reexame. Construção da ferrovia norte-sul, trecho Anápolis-Uruaçu, em Goiás. Acórdão 2.500/2010-P. Determinação para expurgo da CPMF dos contratos de construção da ferrovia em face da extinção do tributo. Pedido de reexame. Conhecimento. Não provimento. Alteração da redação do acórdão recorrido. Comunicações [...] Relator: Ministro Valmir Campelo, 09 de novembro de 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.495/2012 - Plenário**. Acompanhamento. Solicitações de alteração de escopo com reflexo no valor do contrato. Demonstração parcial dos custos incorridos pelo contratado. Determinação no sentido de obter o ressarcimento dos valores considerados indevidos. Acompanhamento do cumprimento das determinações formuladas. Relator: Ministro Aroldo Cedraz, 10 de dezembro de 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 12.460/2016 – Segunda Câmara**. Tomada de contas especial. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Razões recursais inaptas a alterar o teor da decisão guerreada. Não provimento. Comunicações. Relator: Ministro Vital do Rêgo, 16 de novembro de 2016.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **Legal Opinion**: O reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos de obras e serviços de engenharia. São Paulo: VG&P; CBIC Disponível em: <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2020/09/PARECER-JURIDICO.pdf>. Acesso em: 31 maio 2023.

DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. **Manual de Reequilíbrio da Secretaria de Obras e Infraestrutura do GDF**. Brasília: SODF, 2021.

GOMES, Orlando. **Contratos**. 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.

GOIÁS. Portaria nº 230/2021 – **Goinfra**. Goiás: Governo do Estado de Goiás; Goinfra, 2021.

GUIDI, José Eduardo. **Metodologia ao Restabelecimento do Equilíbrio Econômico-Financeiro Inicial em Contratos de Obras Públicas**. Goiânia: CBIC. Novembro/2021. Disponível em: <https://ibape-nacional.com.br/biblioteca/wp-content/uploads/2021/11/09->. Acesso em: 31 maio 2023.



INSTITUTO BRASILEIRO DE AVALIAÇÕES E PERÍCIAS. **Norma Técnica para avaliação do desequilíbrio econômico-financeiro de contratos de obras de engenharia**: IBAPE 003. São Paulo: IBAPE, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado do Mato Grosso – SINFRA/MT. **Instrução Normativa nº 001/2022/GS/SINFRA**. Cuiabá: GS; SINFRA, 2022.

MATTOS, Aldo Dórea. **Como preparar orçamentos de obras**. 1. ed. São Paulo: Editora Pini, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

RIO GRANDE DO NORTE. **Instrução Normativa nº 001/2021 - CONTROL**, de 29 de janeiro de 2021. Estabelece a composição e o procedimento para a elaboração dos Relatórios do Controle Interno que integrarão as Contas de Gestão, na forma da Resolução nº 0012/2016 e suas alterações, e dá outras providências. Natal: Governo do Estado do Rio Grande do Norte; CONTROL, 2021.

RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luiz. **Revisão judicial dos contratos**: autonomia da vontade e teoria da imprevisão. São Paulo: Atlas, 2002.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo. **Portaria SF nº 274, de 10 de novembro de 2022**. Dispõe sobre a instrução dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos, encaminhados para a análise da Secretaria Municipal da Fazenda nos termos do Art. 13 do Decreto nº 49.286, de 06 de março de 2008. São Paulo: Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, 2022.

SERGIPE. **Decreto nº 41.007, de 6 de outubro de 2021**. Estabelece critérios para a revisão dos preços para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos de obras no âmbito da Administração Estadual, decorrentes de aumento no preço de insumos de materiais e/ou de itens por reflexos na economia em razão da pandemia da Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde - OMS. Aracaju: Governo do Estado de Sergipe, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e contrato administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

