

EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA AMBIENTAL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, TEORIAS DE RISCO E JURISPRUDÊNCIA APLICADA

João Vitor de Livramento Farias¹
Gabriel Dias Gosztanyi²
Hamilton Gomes de Santana Neto³

RESUMO: O presente artigo aborda o princípio do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos ao destacar os seus fundamentos constitucionais e legais, a sua aplicação em contratos de infraestrutura e os mecanismos de recomposição contratual. Nesta pesquisa, é destacada a distinção entre a álea ordinária e a álea extraordinária, sobretudo no contexto ambiental, assegurando a continuidade contratual e a proteção do interesse público.

Palavras-chave: Equilíbrio econômico-financeiro. Contratos administrativos. Teoria da imprevisão. Licenciamento Ambiental. Interesse público.

ABSTRACT: The present article addresses the principle of economic and financial balance in administrative contracts by emphasizing its constitutional and legal foundations, its application in infrastructure contracts, and the mechanisms for contractual rebalancing. This research emphasizes the distinction between the ordinary and the extraordinary risks, mainly in the environmental context, ensuring contractual continuity and the protection of the public interest.

1

Keywords: Economic and financial balance. Administrative contracts. Theory of unforeseeability. Environmental licensing. Public interest.

INTRODUÇÃO

O princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos assegura que as condições pactuadas inicialmente entre a Administração Pública e o contratado sejam mantidas ao longo da execução do contrato, de modo a preservar a equação original de encargos e prerrogativas de cada parte. Logo, busca-se garantir que o contratado receba uma remuneração justa e nas mesmas bases mantidas as condições efetivas da proposta que embasou o ajuste, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Trata-se de tema de grande importância nas obras de infraestrutura, em especial diante da longa duração e dos elevados investimentos envolvidos nesses contratos, que os tornam mais sujeitos a alterações econômicas e fatos supervenientes. A possibilidade de reequilibrar o contrato frente a eventos imprevistos

¹Graduando - Universidade Federal do Amazonas.

²Graduando - Universidade Federal do Amazonas.

³Orientador - Universidade Federal do Amazonas.

ou mudanças unilaterais é fundamental para assegurar a continuidade do serviço público e estimular a parceria com a iniciativa privada, pois oferece garantias mínimas de proteção ao investimento realizado.

Este trabalho abordará, de forma densa e fundamentada, os principais aspectos do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos de infraestrutura. Primeiro, analisam-se os fundamentos constitucionais e legais que consagram esse princípio no ordenamento brasileiro, incluindo os dispositivos constitucionais e leis setoriais pertinentes. Em seguida, discorre-se sobre a equação econômico-financeira do contrato administrativo, explicando sua formação no momento da contratação e a importância de sua intangibilidade ao longo da execução contratual.

Por fim, examina-se a distinção doutrinária entre álea ordinária e álea extraordinária nos contratos de infraestrutura (com ênfase no setor ambiental), conceituando os riscos normais assumidos pelo contratado e os riscos excepcionais que podem romper o equilíbrio, bem como os mecanismos de alocação de riscos e de recomposição contratual. Com base em doutrina especializada e na legislação vigente, busca-se oferecer uma visão abrangente sobre como o ordenamento jurídico brasileiro protege o equilíbrio dos contratos administrativos, garantindo tanto a viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos de infraestrutura quanto a observância do interesse público na continuidade e modicidade dos serviços prestados.

1. Fundamentos constitucionais e legais do equilíbrio econômico-financeiro

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos possui fundamento expresso na Constituição Federal de 1988 e em diversas normas infraconstitucionais. No plano constitucional, o art. 37, inciso XXI da CF/88 estabelece que nas contratações públicas deve ser assegurada a manutenção das condições efetivas da proposta apresentada pelo particular vencedor do certame. Tal disposição consagra o princípio da intangibilidade da equação econômico-financeira: uma vez firmado o contrato com base na proposta vencedora, a Administração deve respeitar os termos econômicos pactuados, de modo que o contratado não seja prejudicado por fatos supervenientes alheios à sua responsabilidade. Em síntese, “a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é garantia assegurada constitucionalmente (art. 37, inciso XXI, CF/88) com o fim de manter durante toda a execução do ajuste as condições efetivas da proposta comercial que o subsidiou”. Desse mandamento decorre que alterações unilateralmente impostas pela Administração, bem como

eventos imprevisíveis de grande impacto, não podem desequilibrar injustamente o contrato sem que haja a devida recomposição em favor do contratado.

Importante notar que a doutrina reconhece nesse princípio um verdadeiro direito subjetivo do contratado. Ou seja, não se trata apenas de uma faculdade graciosa da Administração, mas de um direito do particular e um dever-poder do Poder Público de preservar o equilíbrio original. A garantia ao equilíbrio econômico-financeiro, sendo cláusula pétrea dos contratos administrativos, limita a autonomia contratual do Estado: a gestão do contrato deve resguardar a boa-fé e a confiança legítima, mantendo proporcionalidade entre encargos e vantagens das partes. Em outras palavras, o ente público não pode simplesmente transferir riscos excessivos ao contratado ou alterar condições de forma a inviabilizar a equação acordada, pois isso violaria o pacto constitucional de estabilidade das condições iniciais.

No âmbito legal infraconstitucional, vários diplomas reforçam e detalham os contornos dessa garantia. A antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), por exemplo, já previa mecanismos de preservação do equilíbrio. O art. 58, §1º daquela lei consagrava a possibilidade de alteração unilateral do contrato pela Administração para atender ao interesse público, desde que mantido o equilíbrio econômico-financeiro. De igual modo, o art. 65 da Lei 8.666/93 estabelecia que, nas hipóteses de acontecimentos supervenientes imprevisíveis (ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis) que onerassem a execução do ajuste, ou em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, seria cabível a revisão contratual para restabelecer a equação inicialmente pactuada. O §6º do art. 65, inclusive, autorizava a rescisão contratual pelo particular se a Administração não aceitasse promover a recomposição devida. Tais dispositivos deixavam claro que a manutenção do equilíbrio inicial não é apenas um imperativo teórico, mas sim uma obrigação legal concreta: “Dispõe a Lei 8.666/1993, nas hipóteses de o contrato ter sido alterado, sobre a possibilidade de acordo das partes para restabelecer o pactuado inicialmente, ou seja, a equação econômico-financeira do contrato, como avençada inicialmente”. A lei, portanto, resguardava a posição do contratado diante de fatos extraordinários, obrigando a Administração a revisar preços ou condições para recompor a situação de equilíbrio original.

Desse modo, a noção contemporânea de equilíbrio contratual está intimamente ligada à adequada alocação de riscos: o contrato será considerado equilibrado sempre que cada parte suportar apenas os riscos que lhe foram alocados pelo instrumento contratual, pela lei ou pela regulamentação pertinente. Caso ocorra um evento não alocado (ou alocado à outra parte) que onere excessivamente um dos lados, surge o direito à recomposição. A própria Lei 14.133/21

reafirma no art. 89, §2º que os direitos e responsabilidades das partes devem ser definidos conforme os termos da proposta vencedora, ecoando o mandamento constitucional do art. 37, XXI. Em suma, o arcabouço legal brasileiro – da Constituição às leis de licitação e concessão – consagra de forma robusta o princípio do equilíbrio econômico-financeiro, garantindo ao contratado que as bases econômicas vigentes na contratação serão preservadas e restauradas em caso de ruptura anormal, tudo em prol da estabilidade das relações contratuais administrativas e da continuidade do serviço público em condições justas.

2. A EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E SUA FORMAÇÃO NO CONTRATO ADMINISTRATIVO

Chama-se equação econômico-financeira do contrato administrativo a relação originalmente estabelecida entre as obrigações do contratado (custos, investimentos e encargos que ele assume) e a contraprestação da Administração (pagamento pelo serviço, obra ou tarifa cobrada dos usuários, no caso de concessões) que assegura a justa remuneração do contratado. Essa equação inicial reflete o equilíbrio entre encargos e vantagens que foi proposto pelo particular e aceito pela Administração no momento da contratação. Segundo a clássica definição de Hely Lopes Meirelles:

O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico do contrato administrativo, também denominado equação econômica ou equação financeira, é a relação que as partes estabelecem inicialmente no ajuste, entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento (Meirelles, 2007).

Em outras palavras, é o status quo ante econômico do contrato, representando a comutatividade própria desses ajustes, o contratado se compromete a executar certas prestações (construir uma obra, prestar um serviço) e, em troca, deve receber uma contraprestação que torne essa empreitada viável e lucrativa em termos razoáveis.

A formação da equação econômico-financeira dá-se no ato de formalização do contrato administrativo, logo após a fase de licitação (ou no momento da contratação direta, conforme o caso). É com a assinatura do contrato – com base na proposta vencedora apresentada pelo particular – que se cristalizam os termos econômicos do acordo. Nessa ocasião definem-se preços, índices de reajuste, prazos, formas de pagamento, distribuição de riscos e demais condições que compõem a equação financeira inicial. Nas concessões de serviço público, por exemplo, consolidam-se de um lado as obrigações do concessionário (investimentos, níveis de serviço, custos operacionais) e, de outro, a remuneração a ser percebida (normalmente via tarifa paga pelos usuários ou contraprestação pública). Essa relação inicial – obrigações versus

remuneração – denomina-se equilíbrio econômico-financeiro do contrato e possui sua formação a partir do ato de estipulação contratual. Importante destacar que, conforme mencionado, ela tem amparo tanto no art. 37, XXI da CF quanto em dispositivos infralegais como o art. 9º, §4º da Lei 8.987/1995 (que exige cláusula de manutenção do equilíbrio nos contratos de concessão).

Um aspecto essencial é que, a partir do momento em que a equação econômico-financeira é estabelecida, não se admite a sua alteração lesiva ao contratado sem a devida compensação. A doutrina refere-se a isso como a intangibilidade da equação inicial. Marçal Justen Filho assinala que: “após celebrado o ajuste nos termos da proposta vencedora, não é lícito romper unilateralmente essa relação de equivalência, devendo haver respeito mútuo aos interesses fixados”(Filho, 2008).

Por conseguinte, quaisquer fatores que venham a incidir posteriormente, como mudanças no projeto por ordem da Administração, variações extraordinárias de custos, eventos imprevistos, atrasos causados pelo poder público etc. não podem simplesmente reduzir a remuneração efetiva ou aumentar os encargos do contratado sem ajuste correspondente, pois isso descaracterizaria a base do negócio jurídico. Em suma, o contrato administrativo nasce com uma equação econômico-financeira definida e essa equação deve ser preservada ao longo da execução: as regras do jogo econômico acordadas no início não podem ser modificadas em detrimento de uma das partes.

5

Cabe frisar que manter o equilíbrio não significa engessar absolutamente o contrato, mas sim assegurar a recomposição quando for rompido por fatos excepcionais ou decisões estatais unilaterais. Existem instrumentos jurídicos próprios para efetivar essa manutenção. Tradicionalmente, identificam-se três mecanismos principais de ajuste econômico em contratos administrativos: reajuste, repactuação e revisão (ou reequilíbrio econômico-financeiro propriamente dito). O reajuste (ou reajustamento) é a atualização monetária periódica do valor contratual com base em índices pré-definidos, geralmente aplicável a cada 12 meses, para neutralizar os efeitos da inflação e preservar o valor real da contraprestação.

Já a revisão (ou revisão extraordinária) é a figura jurídica que visa restabelecer a equação econômico-financeira em casos de eventos imprevisíveis, anormais ou fatos do príncipe que tenham perturbado gravemente o equilíbrio inicial. Diferentemente do reajuste anual (que cobre a inflação ordinária) e da repactuação (que reajusta componentes específicos), a revisão consiste numa recomposição excepcional dos valores contratuais para absorver um impacto não previsto originalmente e que foge à álea normal do contrato. Em síntese, esses mecanismos

operam como válvulas de salvaguarda da equação financeira: o reajuste garante a atualização rotineira (álea inflacionária ordinária), enquanto a revisão garante a restauração da comutatividade contratual quando esta é abalada por circunstâncias extraordinárias.

Dessa forma, a formação da equação econômico-financeira já inclui a distribuição de riscos: o contrato é considerado equilibrado enquanto cada parte suportar os riscos assumidos que justificaram o preço ofertado. Caso um evento não coberto por essa distribuição ocorra, a equação ficará distorcida, e a parte prejudicada poderá buscar a recomposição para restaurar o equilíbrio conforme pactuado. Em suma, a equação econômico-financeira do contrato administrativo forma-se com a contratação e funciona como um norte a ser mantido: ela é protegida juridicamente para garantir que nem o interesse público (continuidade e qualidade do serviço) nem o particular (remuneração justa do investimento) sejam comprometidos ao sabor de oscilações imprevistas ou arbitrariedades.

3. ÁLEA ORDINÁRIA E ÁLEA EXTRAORDINÁRIA NOS CONTRATOS DE INFRAESTRUTURA AMBIENTAL

No contexto dos contratos administrativos, especialmente em contratos de infraestrutura (como obras públicas, concessões de serviços de saneamento, gestão de resíduos, etc.), é crucial delinear quais riscos o contratado assume como inerentes ao negócio e quais riscos, por excepcionais, ensejam proteção do equilíbrio via revisão contratual. A teoria clássica, inspirada no direito francês e adotada pela doutrina brasileira (v. g. Celso Antônio Bandeira de Mello), divide os riscos contratuais em álea ordinária e álea extraordinária. Álea significa justamente risco, acaso, aquilo que é incerto. Assim, a álea ordinária corresponde aos riscos normais, comuns a qualquer empreendimento daquela natureza, que devem ser suportados pelo contratado (concessionário ou executor da obra) sem direito a indenização ou reequilíbrio. Já a álea extraordinária abrange os riscos que ultrapassam os limites do previsível ou do razoável dentro da normalidade do contrato, escapando, portanto, à responsabilidade ordinária do contratado. Por sua vez, a doutrina desdobra a álea extraordinária em duas espécies: álea administrativa e álea econômica.

A álea ordinária envolve os eventos desfavoráveis previsíveis ou calculáveis que podem incidir durante a execução do contrato e que fazem parte do risco empresarial assumido pelo particular. Em contratos de infraestrutura ambiental, por exemplo, poderíamos citar como álea ordinária: pequenas variações no custo de insumos (dentro da inflação esperada), flutuações moderadas na demanda pelo serviço (no caso de concessões de água ou tratamento de lixo, p.ex.,

um consumo um pouco menor que o estimado inicialmente), atrasos pontuais nas etapas da obra por dificuldades técnicas comuns, ajustes menores de projeto para correções usuais, entre outros. Tais ocorrências não geram direito a recomposição financeira, pois o contratado já as levou em conta (ou deveria ter levado) ao formular sua proposta e compor sua remuneração. Segundo a lição transcrita de Bandeira de Mello: “a álea ordinária corresponde aos riscos normais de qualquer empreendimento e que devem ser suportados pelo concessionário não ensejam qualquer cobertura por parte do poder concedente” (Mello, 2015).

Isso significa que os percalços cotidianos ou variações de mercado dentro de certo patamar são de responsabilidade do contratado, integrando o ônus natural de fazer negócios (o risco do empreendedor). No Brasil, inclusive, tende-se a limitar bastante o escopo dessa álea ordinária em prol do contratado: excluem-se dela, por exemplo, variações anormais de preço de certos insumos ou eventos macroeconômicos graves, que embora no direito comparado pudessem ser considerados riscos compartilhados, aqui passam para a categoria de extraordinários a fim de conferir maior proteção ao particular. Em suma, a álea ordinária compreende os riscos empresariais típicos e gerenciáveis: se o concessionário estimar mal o número de usuários de um serviço, se calcular equivocadamente ganhos acessórios, ou se não atuar com eficiência e isso lhe gerar custos adicionais, tais prejuízos ficam a seu cargo. Esse princípio incentiva o particular a ser diligente e realista, pois a má administração ou o erro de cálculo dentro da esfera normal de atuação não serão socorridos pelo erário.

7

Por outro lado, a álea extraordinária refere-se aos eventos que fogem ao curso normal do contrato, trazendo consequências muito mais gravosas e imprevisíveis, de forma que não seria justo imputá-los integralmente ao contratado. Dentro da álea extraordinária distinguem-se duas subcategorias clássicas: a álea administrativa (ou riscos administrativos) e a álea econômica (ou riscos econômicos gerais). A álea administrativa compreende situações em que a própria Administração Pública, agindo enquanto poder de império e não como parte contratante, provoca um desequilíbrio no contrato. São exemplos típicos: mudanças unilaterais no contrato que aumentem o escopo ou os encargos do particular além do previsto, atrasos injustificados por parte do poder público (por exemplo, demora na entrega do canteiro de obras, na obtenção de licenças ambientais de responsabilidade do concedente, ou na aprovação de projetos executivos), atos governamentais gerais que afetem o contrato (como uma lei ou decreto que encarece insumos específicos do projeto, proibição de certo material, congelamento de tarifas por medida

governamental, etc.), ou ainda decisões administrativas que incidam sobre o objeto (interferências inesperadas, mudanças regulatórias significativas).

Já a álea econômica abrange eventos de caráter geral, externos à vontade das partes, muitas vezes derivados de forças da natureza ou da macroeconomia, que provoquem grande impacto no contrato. São exemplos de álea econômica: desastres naturais de grandes proporções (enchentes, secas excepcionais, tremores de terra) que afetem a execução do objeto; crises econômicas profundas com hiperinflação ou colapsos cambiais; pandemias ou emergências sanitárias de larga escala; guerras ou convulsões sociais que interrompam cadeias de suprimento, etc. A característica desses eventos é serem fatos estranhos tanto ao contratado quanto à Administração, de ocorrência incerta ou extraordinária, e que causem profundo desequilíbrio na equação econômico-financeira, tornando extremamente onerosa ou inviável a continuidade da prestação nos termos originalmente acordados. Aplica-se aqui a clássica teoria da imprevisão (cláusula rebus sic stantibus), segundo a qual os contratos de execução continuada podem ter suas condições revistas se fatos imprevisíveis e extraordinários alterarem drasticamente a base econômica do ajuste. Nessas situações, a solução jurídica costuma ser o compartilhamento dos prejuízos entre as partes, ou alguma forma de compensação que impeça a ruína do contrato.

Conforme a doutrina, eventos de álea econômica extraordinária ensejam a partilha entre o concedente e o concessionário dos prejuízos decorrentes de tais fatos, dado que nenhuma das partes deu causa e ambos seriam excessivamente onerados se nada fosse feito. No contexto brasileiro, porém, tem-se entendido frequentemente que muitos desses riscos econômicos extraordinários devem ser arcados majoritariamente pelo poder concedente, numa posição mais protetiva ao contratado. De toda forma, o importante é reconhecer que catástrofes naturais ou conjunturais que rompem o equilíbrio inicial acionam o dever de revisão: por exemplo, se uma obra de infraestrutura ambiental (digamos, construção de um dique de contenção) for devastada por uma enchente absolutamente atípica e imprevisível, os custos adicionais para reconstrução não podem recair integralmente sobre a empresa contratada – deverá haver aditivo contratual ou indenização para compartilhar esse prejuízo extraordinário, mantendo o contrato viável e permitindo a continuidade da obra em benefício da coletividade.

Em conclusão parcial, nos contratos de infraestrutura – incluindo os ambientais –, álea ordinária são os riscos corriqueiros e previsíveis suportados pelo contratado, e álea extraordinária são os riscos anormais (administrativos ou econômicos) cujo impacto enseja a

intervenção do Estado para preservar o equilíbrio contratual. Essa sistemática procura equilibrar dois vetores: de um lado, responsabilizar o particular pelos riscos inerentes à atividade econômica (impedindo que ele transfira ao poder público qualquer inconveniente trivial ou má gestão de sua parte) e, de outro, proteger o contratado contra eventos excepcionais que comprometeriam a continuidade ou a economicidade do contrato (o que em última instância também protege o interesse público, pois evita paralisações de obras e serviços ou quebras contratuais). No âmbito do direito administrativo brasileiro, tal proteção ao contratado é até mais acentuada do que em algumas experiências estrangeiras, exatamente para conferir segurança jurídica e estimular a participação privada em projetos de infraestrutura fundamentais, como os ambientais, nos quais o investimento e os riscos podem ser elevados. Desse modo, assegura-se que o contratado mantenha confiança de que não será arruinado por fatores fora de seu controle, ao passo que a Administração mantém o serviço ou obra em andamento, recompondo o contrato quando necessário, sempre dentro de critérios técnicos e jurídicos que legitimam essas recomposições.

4. Teoria da imprevisão, fato do príncipe e fato da administração

4.1 Teoria da Imprevisão

9

A teoria da imprevisão, é fundamentada no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei nº 8.666/1993, ao admitir a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo quando este for substancialmente afetado por eventos supervenientes que não podem ser previstos. A doutrina majoritária estabelece critérios rigorosos para sua aplicação, exigindo que o fato seja imprevisível quanto à ocorrência ou às consequências, estranho à vontade das partes, inevitável e capaz de gerar desequilíbrio contratual relevante. Essa compreensão reforça a função da teoria como instrumento excepcional de justiça contratual, destinado a preservar a viabilidade do ajuste contratual e a evitar a ruína econômica do contratado diante de situações extraordinárias.

Outrossim, é evidenciado a existência de divergências doutrinárias acerca do alcance da teoria da imprevisão, especialmente no que se refere à diferenciação entre fatos imprevisíveis e fatos previsíveis de consequências incalculáveis. É reconhecida a possibilidade de revisão contratual mesmo em hipóteses nas quais o evento, embora previsível em abstrato, produza efeitos extraordinários e desproporcionais, rompendo com o equilíbrio econômico-financeiro (Meirelles, 2007). Entretanto, outros doutrinadores defendem uma definição mais restritiva,

sendo limitada somente aos fatos totalmente imprevisíveis. Tal discordância doutrinária evidencia a complexidade do tema e a necessidade de analisar o caso concreto, de modo a possibilitar a compatibilização da segurança jurídica com a conservação do equilíbrio contratual e do interesse público do contrato administrativo.

Em síntese, a teoria da imprevisão assume função principal na proteção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, principalmente nos contratos de infraestrutura que são subordinados a longa duração e a variáveis externas. Portanto, ao admitir a revisão contratual diante de fatos estranhos as vontades das partes, imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, a teoria impede que alterações extraordinárias a realidade econômica, social ou ambiental inviabilize a execução do ajuste. A aplicação desta teoria não busca eliminar os riscos inerentes à atividade contratual, mas assegurar que eventos excepcionais, alheios à vontade das partes, não imponham onerosidades desproporcionais ao contratado, preservando, assim, a conservação do contrato, a confiança legítima e, sobretudo, o interesse público subjacente à prestação da obra ou do serviço.

4.2 Fato da Administração

O fato da Administração distingue-se do fato do príncipe por decorrer de conduta diretamente relacionada ao contrato, sendo praticada pelo próprio ente público contratante. De acordo com a concepção de Hely Lopes Meirelles: “trata-se de toda ação ou omissão do Poder Público que incida de modo específico sobre o ajuste, retardando, agravando ou mesmo impedindo a sua execução” (Meirelles, 2007). Essa definição evidencia que o desequilíbrio contratual, nesse caso, não resulta de ato geral e abstrato do Estado, mas de comportamento concreto da Administração no âmbito da relação contratual, reforçando, assim, o dever de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em favor do particular contratado que foi prejudicado.

A doutrina contemporânea aprofunda essa caracterização ao associar o fato da Administração à atuação irregular do ente público enquanto parte contratual. Para Celso Antônio Bandeira de Mello: “o elemento distintivo principal, reside na violação do contrato pela Administração Pública, que, ao agir ou se omitir de forma ilegítima, frustra as legítimas expectativas do contratado e, por conseguinte, compromete a execução do objeto acordado” (Mello, 2016). Assim, admite-se que os efeitos do fato da Administração nem sempre impliquem alteração do valor contratual, podendo repercutir apenas sobre prazos ou nas condições de

execução, ainda assim, subsiste a obrigação da Administração de restaurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato sempre que é comprovado o prejuízo relevante ao contratado, nos termos da legislação administrativa vigente.

4.3 Fato do Príncipe

Outro fator relevante de desequilíbrio do contrato administrativo é o fato do príncipe, o qual é expressamente mencionado pela Lei nº 8.666/1993 como hipótese causadora do desequilíbrio econômico-financeiro, embora não conceituado pelo legislador. Entretanto, a doutrina cumpre papel essencial na delimitação do instituto, compreendendo-o como medidas da Administração Pública de caráter geral, que são alheias ao contrato específico, mas que repercutem indiretamente sobre sua execução. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o fato do príncipe como:

Atos normativos ou administrativos gerais que, embora não dirigidos ao contrato, acabam onerando excessivamente o contratado, rompendo o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado e impondo à Administração Pública o dever de recomposição contratual (Di Pietro, 2016).

Hely Lopes Meirelles e Diógenes Gasparini aprofundam essa concepção ao destacar que: “o fato do príncipe se caracteriza por determinações estatais gerais, positivas ou negativas, imprevisíveis ou previsíveis de consequências que não podem ser calculadas, onerando, assim, de forma substancial a execução do objeto contratual” (Meirelles, 2007) ; (Gasparini, 2007). Nessas hipóteses, desde que a oneração seja intolerável ou impeça a continuidade do ajuste, surge para o Poder Público contratante a obrigação de compensar de forma integral os prejuízos suportados pelo contratado. Tal entendimento reforça a distinção entre o fato do príncipe e o fato da Administração, ao mesmo tempo em que consolida o princípio do equilíbrio econômico-financeiro como garantia fundamental do contratado frente às intervenções estatais extraordinárias.

5. Desafios específicos das obras de infraestrutura ambiental

A regulamentação ambiental desempenha função principal como condicionante da execução de obras públicas e privadas, na medida em que sujeita o início, a continuidade e a conclusão dos empreendimentos à obediência prévia das exigências legais de proteção ambiental. O licenciamento ambiental, o qual é previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), posteriormente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, consiste em um instrumento preventivo essencial ao exigir a avaliação prévia dos impactos

ambientais significativos e a imposição de requisitos técnicos, operacionais e mitigadoras. Portanto, a execução das obras é subordinada não apenas do cumprimento contratual e orçamentário, mas também da rigorosa observância das normas ambientais, sob pena de suspensão, paralisação ou até invalidação do empreendimento junto com o pagamento de uma multa ambiental.

Nesse contexto, a regulamentação ambiental funciona como um limite jurídico-administrativo à atividade construtiva, impondo ao empreendedor a adequação do projeto às normas ambientais fixadas pelos órgãos competentes. A exigência de licenças nas diferentes fases, sendo estas, a licença prévia, de instalação e de operação, condicionando o cronograma físico-financeiro das obras e influenciando sua viabilidade econômica. Além disso, a repartição de competências entre União, estados e municípios, aliada à atuação coordenada de vários órgãos ambientais e setoriais, reforça o caráter vinculante das normas ambientais na execução das obras, evidenciando que o cuidado com o meio ambiente não se apresenta como óbice ao desenvolvimento, mas como requisito indispensável à sua realização de forma sustentável e juridicamente legítima.

Além disso, é evidente que a regulamentação ambiental, ao se consolidar como política pública estruturante, impõe à Administração Pública o dever de planejar adequadamente os empreendimentos desde a fase inicial, integrando as exigências ambientais nos contratos e à matriz de riscos. A previsibilidade regulatória, a clareza das normas ambientais e a atuação coordenada dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) são essenciais para reduzir incertezas, evitar paralisações indevidas e mitigar litígios durante a execução das obras. Quando corretamente incorporadas ao planejamento contratual, as exigências ambientais deixam de ser fatores de ruptura do equilíbrio econômico-financeiro e passam a atuar como pressupostos legítimos de conformação do interesse público, tornando compatível o desenvolvimento com a proteção ambiental.

Diante do exposto, é possível concluir que a efetividade dos contratos administrativos de infraestrutura, especificamente no setor ambiental, depende da concordância entre segurança jurídica, gestão de riscos e cuidado ao meio ambiente. A Administração deve exercer suas prerrogativas com racionalidade, evitando transferir ao particular ônus desproporcionais decorrentes de erros regulatórios, atrasos administrativos ou mudanças normativas imprevisíveis. Ao mesmo tempo, o respeito às normas ambientais e ao licenciamento prévio constitui condição necessária para a legitimidade e sustentabilidade das obras. Desse modo, a

preservação do equilíbrio econômico-financeiro, aliada a uma regulamentação ambiental eficiente e tecnicamente orientada, se torna um instrumento fundamental para garantir investimentos duradouros, a continuidade das obras públicas e a realização dos objetivos constitucionais de desenvolvimento sustentável e proteção ambiental

6. Jurisprudência sobre o equilíbrio econômico-financeiro em obras públicas

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui uma abundante jurisprudência sobre o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos, fundamentalmente em obras públicas de engenharia e infraestrutura. O Acórdão nº 1.431/2017 – Plenário, tendo como Relator o Ministro Vital do Rêgo, cuja decisão esclareceu a diferença de fundamentos entre reajuste e revisão e reafirmou que a ausência de previsão contratual não impede a recomposição: “[...]o reajuste e a recomposição possuem fundamentos distintos[...]. Assim, ainda que a Administração tenha aplicado o reajuste previsto no contrato, justifica-se a aplicação da recomposição sempre que se verificar a presença de seus pressupostos[...]” (TCU, 2017). Sob essa ótica, o TCU ressalta que, mesmo após concedido o reajuste anual, surgindo fato extraordinário imprevisível que onera o contrato, é direito do contratado pleitear a revisão excepcional para restabelecer a equação econômico-financeira.

13

Outro ponto consolidado na jurisprudência do TCU é que a falta de cláusula expressa de reajuste no edital ou contrato não afasta a garantia constitucional do equilíbrio. No Acórdão nº 7184/2018 – 2ª Câmara, tendo como Relator o Ministro Augusto Nardes, o Tribunal estabeleceu que a ausência de cláusula de reajuste não isenta a Administração do dever de recompor preços, sob pena de violar o art. 37, XXI, da CF. Conforme registrado.

Por certo, não seria a ausência de previsão de reajuste de preços, no edital e no contrato, impedimento à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos (art. 37, inciso XXI), sob pena de ofensa à garantia constitucional inserta no art. 37, inciso XXI da Carta Maior. Ademais, a execução do contrato, com a recusa no reajustamento dos preços oferecidos à época da proposta, configuraria enriquecimento ilícito do erário e violaria o princípio da boa-fé objetiva, cuja presença no âmbito do direito público é também primordial (TCU, 2018).

Nesses casos, é determinado a celebração de termo aditivo fixando um parâmetro adequado para o reajuste, com o fito de evitar prejuízo ao contratado e garantindo o reequilíbrio econômico-financeiro.

No contexto das obras públicas, o Tribunal de Contas da União tem decisões referentes a eventos que configuram álea extraordinária, como atrasos e alterações imputáveis à própria Administração. O Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, tendo como Relator o Ministro Marcos

Bemquerer, examinou a matriz de riscos em obras de grande porte e classificou os “riscos associados a fatos da Administração” tendo como exemplo o atraso na liberação do local da obra, demora em desapropriações ou licenças ambientais, atraso de pagamentos, etc.; como riscos que não devem ser mantidos pelo contratado. Segundo o TCU, esses eventos decorrem de ações ou omissões do Poder Público e “[...]podem retardar/impedir a execução adequada da obra[...]” (TCU, 2013), de modo que “[...]esses riscos não devem ser considerados no cálculo da taxa de risco do BDI de obras públicas por serem passíveis de repactuação de preços por meio de aditivos contratuais[...]” (TCU, 2013). Em suma, se a execução da obra atrasa ou encarece por culpa ou fato da Administração, a resolução indicada é o reequilíbrio via aditivo, recompondo os custos extras e prorrogando prazos conforme o necessário. Essa orientação garante que o contratado em obra pública não tenha prejuízos originários de falhas ou mudanças unilaterais da própria Administração, preservando-se o equilíbrio financeiro originalmente acordado.

7. CONCLUSÃO

À luz de todos os temas desenvolvidos, verifica-se que o princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos constitui em um eixo estruturante do regime jurídico dos contratos administrativos, especialmente nos contratos de infraestrutura e obras ambientais. A Constituição Federal, a legislação infraconstitucional e a doutrina afluem no sentido de que a equação econômico-financeira originalmente pactuada entre encargos e vantagens pode ser alterada por acordo entre as partes no caso de eventos extraordinários alheios à vontade do contratado. A preservação desse equilíbrio protege o direito subjetivo do particular, assegura a continuidade da prestação do serviço público, a confiança nas relações contratuais e a eficiência da atuação estatal.

Nesse contexto, a diferença entre álea ordinária e álea extraordinária é essencial para a adequada alocação de riscos nos contratos administrativos. Enquanto os riscos normais da execução do contrato devem ser suportados pelo contratado, os eventos excepcionais, sejam eles decorrentes de atos ou omissões da Administração (fato da Administração), de medidas extraordinárias do Estado, que interferem indiretamente no contrato (fato do príncipe) ou de acontecimentos imprevisíveis de grande impacto (teoria da imprevisão) impõem o dever de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Tal sistemática evita que o particular seja excessivamente onerado por acontecimentos que superam o risco empresarial comum, ao

mesmo tempo em que impede a transferência indiscriminada de prejuízos ao Poder Público, preservando, assim, a racionalidade econômica do contrato.

Em face a essa realidade, a regulamentação e o licenciamento ambiental inserem-se nesse debate como condicionantes jurídicas indispensáveis da execução das obras, influenciando diretamente prazos, custos e na viabilidade dos empreendimentos. Embora sendo percebidas como obstáculos burocráticos, as normas ambientais cumprem função preventiva no que tange à tutela do meio ambiente e à promoção do desenvolvimento sustentável. Assim, pode-se concluir que somente a integração coerente entre regime contratual, gestão de riscos e regulamentação permite a execução eficiente de obras de infraestrutura, em acordo com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

MISSAGGIA, Jorge Alfredo da Rosa. Teoria da imprevisão: a onerosidade excessiva como pressuposto para o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. 2017. 100 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PÊGO, Bolívar; ROMA, Júlio César; FERES, José Gustavo; SCHMIDT, Larissa. Condicionantes institucionais à execução dos investimentos em infraestrutura econômica no Brasil: licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. (Texto para Discussão, n. 2353).

15

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. rev., atual. e ampl. até 31.12.2014. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MAFFINI, Rafael. Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a Lei 13.303/2016 (Estatuto das Estatais). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 33. ed. atual. até Emenda Const. 53. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 33. ed. rev. e atual. até EC 92/2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 02 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1º abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Define critérios básicos e diretrizes gerais para a realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu Relatório (RIMA). Diário Oficial da União, 17 fev. 1986.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, 22 dez. 1997.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 347, de 10 de setembro de 2004. Dispõe sobre a proteção do patrimônio espeleológico (cavidades naturais subterrâneas) e institui o Cadastro Nacional de Informações Espeleológicas. Diário Oficial da União, 13 set. 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.431/2017 – Plenário. Rel. Min. Vital do Rêgo. Decisão de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 7.184/2018 – 2ª Câmara. Rel. Min. Augusto Nardes. Decisão de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Decisão de 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Art. 37, inciso XXI.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial da União, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da CF/88. Diário Oficial da União, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, 1º abr. 2021.

GUIMARÃES, Bernardo S.; SOUZA, Caio A. N. A base constitucional do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. *Ânima – Rev. Eletrônica Curso de Dir. UniOpet*, v. 31, n.1, 2025.

SILVA, Dayana A. Reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos segundo a nova Lei de Licitações. Blog da Zênite, 24 out. 2022.

PERTSCHI, Luciano K. As cláusulas de reajuste e de revisão de tarifas face ao princípio da modicidade nos contratos de concessão de serviço público. Migalhas, 11 ago. 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia V. A equação econômico-financeira do contrato de concessão. *Rev. Dir. Adm. Econômico – REDAE*, n.7, ago. 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. (trechos citados na Wikipedia/Migalhas sobre álea).

MIGALHAS (Equipe). Reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de infraestrutura. Migalhas, 05 out. 2025