

Alteração unilateral do contrato administrativo e a obrigação de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro na Lei nº 14.133/21

*Ana Rita de Figueiredo Nery*¹
Juíza de Direito no estado de São Paulo

É tudo novo de novo
Paulinho Moska

Sumário: Introdução 1. Excepcionalidades do contrato administrativo 2. Desmistificação da natureza exorbitante e a interpretação dos contratos administrativos 2.1 O cotejo entre as lógicas pública e privada e a conservação dos contratos administrativos 3. A Lei nº 14.133/21 e a alteração unilateral do contrato administrativo 3.1 Hipóteses de alteração unilateral dos contratos administrativos: alteração qualitativa e alteração quantitativa 3.2 Limites percentuais para acréscimos ou supressões decorrentes de alterações unilaterais dos contratos administrativos 3.2.1 Limites percentuais para acréscimos ou supressões decorrentes de alterações unilaterais dos contratos administrativos e a transfiguração da causa do contrato administrativo 3.3 Alteração unilateral dos contratos administrativos e o poder-dever de apuração da responsabilidade do responsável técnico 3.4 Alteração unilateral e os parâmetros da Lei nº 14.133/21 para fixação dos preços unitários para obras ou serviços 3.5 Redução da diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência 3.6 Alterações unilaterais supressivas e o dever de reembolso dos custos de aquisição 4. Alteração unilateral nas contratações integradas

¹ Pós-doutoranda em Ciência Política na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Doutora em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). Professora Assistente da Escola Paulista de Magistratura (EPM). Formadora pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Autora do livro “Política e Administração Pública”, publicado pela Editora Lumen Juris e indicado ao Prêmio Tese Destaque USP 2021.

ou semi-integradas 5. Alteração unilateral e a obrigação de reequilíbrio econômico-financeiro 5.1 A obrigação de restabelecimento imediato do equilíbrio econômico-financeiro e a formalização do termo aditivo. Conclusão. Bibliografia.

Introdução

A Lei nº 8.666/93 respondeu pelo seu tempo. O ciclo de reformas administrativas da década de 1990, berço da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública de 1993, tinha um compromisso com a recuperação das liberdades políticas, coroadas com a aprovação do texto constitucional de 1988. A nova Constituição da República dava destaque para os órgãos de controle da Administração Pública, para o princípio da publicidade e para os instrumentos de participação democrática.

Segundo Bresser-Pereira, as reformas da década de 1990 compreenderam três dimensões: uma institucional-legal, uma de gestão e, finalmente, uma dimensão cultural². A dimensão cultural, em especial, buscava atender à demanda por maior confiança social na administração burocrática e pela busca da legitimação a partir do abandono de alguns ideários sobre o patrimônio público, às privatizações e às parcerias com o setor privado.

O Decreto nº 2.300/86 e a Lei nº 8.666/93 tiveram especial importância na dinâmica de realização dessa dimensão cultural, com destaque para a incorporação de atores não estatais ao processo de entrega da prestação de utilidades públicas. Um dos princípios fundamentais do ciclo de reformas administrativas da década de 1990 é o de que o Estado deve atuar estritamente dentro de margens em que o exercício da autoridade seja imprescindível. Foi elementar às reformas da década de 1990, portanto, a percepção de que a entrega de prestações úteis à sociedade por meio de contratos administrativos não dependia inexoravelmente do recurso a poderes exorbitantes ou das excepcionalidades dos contratos administrativos.

² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma Gerencial de 1995*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>. Acesso em: 1 jun. 2021. Bresser-Pereira, aliás, foi um dos grandes idealizadores desse terceiro ciclo de reformas administrativas. Conhecedor da experiência administrativa internacional, Luiz Carlos Bresser-Pereira comandou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare).

Na prática, contudo, a Lei nº 8.666/93 não foi bem-sucedida em dissipar as desconfianças que pesavam contra a Administração Pública. Persistia a falta de confiança social na administração burocrática, e os procedimentos enunciados pela Lei nº 8.666/93 não foram suficientes para legitimar o uso do patrimônio público.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/21 surge não como um revés à Lei nº 8.666/93, mas como um novo capítulo nessa jornada iniciada com as reformas da década de 1990. Além de compilar a produção acadêmica, jurisprudencial e legislativa subsequente à Lei nº 8.666/93, a nova Lei nº 14.133/21 carrega as aspirações contemporâneas em torno do uso de recursos públicos e, assim como as leis que a antecederam, deverá falar pelo seu tempo.

Contudo, diferente da Lei nº 8.666/93, a Lei nº 14.133/21 contará com quase três décadas de experiência público-privada, além do amadurecimento da prática administrativa, da jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário.

O tema que nos cabe é aquele das alterações unilaterais nos contratos administrativos. Conforme será trazido, à primeira vista, a única alteração substancial do tema seria aquela prevista no artigo 130, que trata da necessidade de o poder público restabelecer, de imediato (no mesmo termo aditivo), o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Contudo, não se pode perder de vista que a Lei nº 14.133/21 é editada em um novo contexto econômico e social, que influenciará sua interpretação. Assim, para análise do tema, pretende-se abordar, para além do conteúdo da nova legislação, eixos interpretativos e um pouco do que foi produzido na doutrina e na jurisprudência acerca do exercício dos poderes excepcionais pela Administração Pública.

1. Excepcionalidades do contrato administrativo

A Lei nº 14.133/21, diferentemente do que fazia a Lei nº 8.666/93 no parágrafo único do seu artigo 2º, não se dedica a definir o que vem a ser “Contrato Administrativo”. Por outro lado, opta por arrolar as hipóteses de aplicação em capítulo próprio, intitulado “Do âmbito de aplicação da lei”.

Tal como ocorreu com a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 14.133/21 nasce sem a pretensão de esgotar o regime jurídico dos contratos administrativos, havendo disposições que explicitamente mantêm híidas, por exemplo, as disciplinas da Lei das Parcerias Público-Privadas, da Lei de Concessões

Públicas e da Lei nº 12.232/2010, a qual dispõe sobre a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda³.

Nesse contexto, sabe-se que o regime jurídico dos contratos administrativos, tradicionalmente, é marcado por um corpo de prerrogativas de que goza o poder público quando contrata com particulares. Tais prerrogativas encontram-se inscritas nas regras e nos princípios que asseguram ao poder público posição jurídico-subjetiva distinta daquela ostentada pelos particulares nesse tipo de avença.

Assim, ainda que a Lei nº 14.133/21 **não esgote o tema** dos contratos administrativos, ela responde, em grande escala, pela pauta das excepcionalidades reconhecidas aos contratos administrativos, pela arquitetura jurídica dessas estruturas negociais excepcionais e pelos limites de exercício desse poder exorbitante.

Lugar comum é a existência de um regime jurídico especial dos contratos administrativos decorrente de certo número de princípios que dominam a natureza jurídica de tais contratos. A Lei nº 14.133/21, nesse ponto, é generosa na previsão de mais de 20 princípios a serem ponderados pelo aplicador⁴. O tema da natureza jurídica do contrato administrativo e o problema do seu regime jurídico são verdadeiramente inseparáveis.

Todavia, a cada dia, a fronteira entre o contrato administrativo e os contratos privados se torna menos perceptível. Pode-se dizer que a disciplina legada à relação que nasce de um contrato administrativo é resultante de uma peculiar combinação de princípios publicistas e civilistas⁵. Em virtude daqueles, à Administração **Pública** contraente são

³ Lei nº 14.133/21, Art. 186. Aplicam-se as disposições desta Lei subsidiariamente à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, à Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e à Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010.

⁴ “Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.” (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

⁵ Nas lições sempre atuais de Marcos Juruena Villela Souto, “[...] a lógica da função administrativa e da perpetuação dos poderes administrativos se entrelaça com a lógica dos contratos privados; e se contaminam mutuamente, sem se anularem. Essa dinâmica é instrumental, todavia, instrumento posto amoldado – e justificado – pelos interesses públicos e privados implantados na avença. O que se destaca é que os contratos de direito público, antes de tudo, são contratos, submetidos à estrutura e às regras essenciais da Teoria Geral dos Contratos. Deste pensar é também Marcos Juruena Villela Souto,

reconhecidos, independentemente de expressa previsão contratual, poderes unilaterais idôneos a incidir sobre a relação, extinguindo-a, suspendendo-a ou modificando-a. Já em razão das raízes civilistas, a Administração Pública, fora das hipóteses em que exercita sua potestade, é plenamente obrigada a dar execução ao programa acordado com o parceiro privado, e eventual violação das regras do contrato convencionado fazem-na incorrer em responsabilidade contratual.

Por essa perspectiva, as excepcionalidades dos contratos administrativos não mais incidem (todas elas) como um bloco monolítico sobre todos os contratos administrativos. São ferramentas facultadas ao poder público, cujas forma e função devem estar amparadas pela lei e pelos princípios jurídicos.

Na prática, as excepcionalidades dos contratos administrativos foram lapidadas pelos órgãos de controle, pelas decisões das cortes de contas e do Poder Judiciário. Essas forças trabalharam no sentido de desmistificar a natureza exorbitante e de trazer linhas interpretativas mais seguras para a execução do contrato administrativo.

2. Desmistificação da natureza exorbitante e a interpretação dos contratos administrativos

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, em conceito sempre atual, cláusulas exorbitantes são “[...] as que excedem do Direito Comum para consignar uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao contratado [...]”⁶.

Alinhada a este conceito, Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

*São cláusulas exorbitantes aquelas que não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contrato celebrado entre particulares, por conferirem privilégios a uma das partes (a Administração) em relação à outra; elas colocam a Administração em posição de supremacia sobre o contratado*⁷.

quando escreve que o contrato administrativo se abebera na fonte do direito privado, mais precisamente na teoria geral dos contratos, para captar seus elementos essenciais sobre as quais vai justapor suas prerrogativas que lhe marcam as características.”. (SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Licitações e Contratos Administrativos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 1994, p. 170).

⁶ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 202.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 314.

A partir desse conceito, a literatura jurídica aponta como prerrogativas exorbitantes: i) a exigência de garantia; a possibilidade de alteração e rescisão unilateral do contrato; ii) a revisão de preços e tarifas; iii) o exercício do poder de fiscalização e aplicação de penalidades; iv) o poder de anulação; v) a retomada do objeto; vi) as limitações ao uso da exceção de contrato não cumprido; e vii) a exigência das medidas de compensação prevista no artigo 26, § 2º, da Lei nº 14.133/21⁸.

Em linhas gerais, a natureza exorbitante é sempre associada à mutabilidade do contrato administrativo a partir da vontade da Administração **Pública**. Sempre celebrado para a persecução de um determinado interesse público, entende-se que o contrato administrativo deve ser maleável, de forma a poder se adaptar e acompanhar as alterações, por exemplo, quanto à necessidade de aperfeiçoamento de um projeto em razão de causa superveniente que torne impraticável o projeto original. Esta ideia da mutabilidade do contrato administrativo pró-Administração pode se manifestar ora como elemento de interpretação, ora como verdadeira fonte das obrigações das partes, sem prejuízo dos direitos pecuniários do particular.

Por outro lado, a natureza exorbitante dos contratos administrativos tradicionalmente se justifica pela posição do particular como de mero colaborador da Administração⁹. Esse olhar sobre a posição do particular, tendencialmente, atribuída à Administração Pública o direito de exigir do contratado um esforço e uma diligência superiores ao que seria exigível em um contrato privado¹⁰. O que seria, em princípio, uma vantagem para a Administração Pública, refletia-se nos custos da operação contratual: um dos elementos do custo é o risco inerente ao negócio, especialmente incrementado quando o particular está sujeito ao temperamento das

⁸ Tais poderes são exaustivamente tratados em DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 314 e seguinte.

⁹ A expressão foi utilizada por Maria João Estourinho (ESTOURINHO, Maria João. *Requiem pelo Contrato Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1990, p. 119).

¹⁰ Não há que se pensar que o particular que contrata com a Administração é parte fragilizada na relação contratual; trata-se, muitas vezes, de grande grupo econômico ou de empresa com lastro multinacional. Contudo, a partir uma observação ampla sobre os contornos dos contratos administrativos (menos casuística), o que ainda hoje salta aos olhos nessa disciplina é que a decisão do particular de se vincular à Administração Pública passa antes por uma escolha de se vincular ao nebuloso e instável ambiente das contratações públicas. Disto decorre o número ainda reduzido de interessados nas contratações, o alto custo dos financiamentos e, no âmbito doutrinário, o esforço hermenêutico de se adequar a teoria à prática.

decisões político-administrativas, sem que previamente possa calcular os limites dessa atuação exorbitante à qual se comprometeu.

A natureza exorbitante leva ao exercício das prerrogativas de autoridade pela Administração Pública, que lhe dá a faculdade de recorrer ao exercício de seus poderes públicos para fiscalizar, impor alterações ou sancionar a atuação do seu contratante particular, especialmente para garantir a continuidade do serviço público.

É extremamente curiosa a forma como [...] a doutrina acaba por tecer uma teia de exceções e derrogações que conduzem a uma situação na qual o juiz, na verdade, apenas “deita uma vista de olhos furtiva aos compromissos contratuais”¹¹.

Especialmente quanto ao poder de direção e fiscalização¹² entende-se não caber mais sob a ótica do planejamento e da responsabilidade fiscal seguir, às cegas, a fórmula estanque segundo a qual o concessionário gere e a Administração Pública controla¹³. Cabe à Administração Pública planejar-se do ponto de vista orçamentário, gerindo os recursos vertidos para o contrato e tomando conhecimento da forma como ele trabalha para executar o contrato, bem como, eventualmente, ditar como o trabalho deverá ser realizado, a fim de evitar desvios do seu pontual cumprimento. O planejamento e a gestão transcendem a mera fiscalização e se justificam na necessidade de se evitar “surpresas” prejudiciais ao interesse público.

O poder de sanção, por sua vez, traduz-se na possibilidade de o ente público contratante punir o particular por eventuais faltas cometidas, tais como a inexecução do contrato, o atraso na prestação, o cumprimento

¹¹ ESTORINHO, Maria João. *Requiem pelo Contrato Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1990, p. 119, citando RAINAUD, Jean-Marie. *Le contrat Administratif: volonté des parties ou Loi de Service Public. Revue de Droit Public*, n. 05, Paris, 1985, p. 1192.

¹² A fiscalização talvez seja a grande palavra de ordem em termos de execução dos contratos administrativos. Não obstante ser considerada prerrogativa exorbitante, o exercício eficiente do poder fiscalizatório poupa o parceiro privado de se submeter a modificações unilaterais, bem como elimina prejuízos da Administração Pública com atrasos na execução ou termos aditivos que acabam por comprometer o erário. Dado esse papel preventivo, a fiscalização consubstancia excelente instrumento de preservação da consensualidade e dos interesses conjugados, quando orientada pela boa-fé contratual e pela lisura e probidade do agente responsável.

¹³ “La Administración dispone de un poder originário para controlar el servicio concedido y hacer que se preste em las condiciones regulamentarias.” (FALLA, Fernando Garrido. *Tratado de derecho administrativo*, vol II. Madrid: Tecnos, 1992, p. 364).

defeituoso ou o trespasse do contrato sem a necessária autorização da Administração. Há uma ideia geral de que as sanções típicas do direito contratual seriam insuficientes para assegurar as especificidades do contrato administrativo, cabendo um poder coercitivo mais incisivo para garantir o cumprimento da atividade pelo particular e intimidando a interrupção da prestação por este.

Esses três grandes ícones da natureza exorbitante dos contratos administrativos – a mutabilidade do contrato administrativo, a posição do particular como mero colaborador e o exercício das prerrogativas de autoridade¹⁴ – estabelecem um arcabouço jurídico próprio que pode, sim, contribuir para a consecução do interesse público, mas pode, também, esgarçar as bases do negócio jurídico distanciando a execução contratual da causa do contrato administrativo¹⁵, com violação ao princípio licitatório e comprometimento à eficiência.

Daí porque prerrogativas como de modificação unilateral do contrato e mesmo de um certo “monopólio da interpretação” são algumas das características hoje tidas como meramente facultativas, que serão ou não previstas conforme as necessidades do contrato, sob pena de se onerar injustificadamente todo e qualquer contrato administrativo em nome da manutenção de uma “autoridade” esvaziada qualitativamente. Daí falar-se hoje em desmistificação da natureza exorbitante¹⁶.

A partir da desmistificação da natureza exorbitante, a interpretação dos contratos administrativos torna-se vital na verificação dos limites do exercício do poder de alteração unilateral pela Administração Pública. Como trazido na introdução deste texto, não se pode perder de vista, mesmo para interpretação dos enunciados que foram mantidos da Lei nº 8.666/93, todo o percurso da doutrina e da jurisprudência na interpretação dos limites

¹⁴ Para Maria João Estorinho, esses seriam os três traços essenciais do contrato administrativo. ESTORINHO, Maria João. *Requiem pelo Contrato Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1990, p. 118.

¹⁵ “Cada contrato, quando observado em seu conteúdo, traduz, por um lado, um interesse que decorre da vontade conjugada das partes; e, por outro, uma vocação a produzir determinados efeitos, um núcleo de consequências jurídicas, por vezes inerentes ao próprio tipo de negócio, por vezes fruto da criatividade das partes. Posto perceptível sob o prisma objetivo, o interesse ainda não se apresenta vinculado aos efeitos contratuais de forma definitiva. Vale dizer que o interesse embute um feixe de consequências jurídicas muitas das quais prescindíveis; que não passam de projeções indiretas e acessórias àquele contrato; demasiadamente variadas para compor o núcleo essencial de efeitos do contrato, isto é, a mínima unidade de efeitos jurídicos esperada pelas partes de forma a atribuir ao pacto função individual própria. Aqui tem lugar a causa do contrato”. (NERY, Ana Rita de Figueiredo. *A causa do contrato administrativo: análise do conteúdo contratual como parâmetro de aplicação do princípio da eficiência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 25).

¹⁶ A expressão é referenciada por Maria João Estourinho (*Requiem pelo Contrato Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1990, p. 140).

e dos requisitos para as alterações unilaterais dos contratos administrativos. Portanto, ainda que a Lei nº 14.133/21 se limite, em muito, a compilar entendimentos formados nos últimos anos sob a égide da Lei nº 8.666/21 e textos de outras leis federais dedicadas a outros modelos de contratação administrativa, compreender esse percurso mostra-se fundamental para se extrair, da nova lei conteúdo mais compatível com a dinâmica contemporânea de contratações públicas. Tal percurso entende-se marcado por duas orientações interpretativas muito claras em matéria de contratos administrativos. A primeira diz respeito ao cotejo entre a lógica privada e a lógica pública. A segunda diz respeito à conservação dos contratos administrativos.

2.1 O cotejo entre as lógicas pública e privada e a conservação dos contratos administrativos

A interpretação do contrato administrativo, contemporaneamente, passa, de um lado, pelo cotejo entre a lógica pública e privada e, especialmente, pelo tanto dos aspectos do direito privado que passam despercebidos quando o modelo de observação dos contratos administrativos se volta mais aos meios de contratação que ao fim contratual¹⁷. Por outro lado, importante perceber o reforço – no âmbito da Lei nº 14.133/21 – da ideia de conservação dos contratos administrativos e de manutenção da execução obras e serviços, a despeito de eventuais nulidades na formação do vínculo contratual.

O reconhecimento dessa comunicação entre o direito público e o direito privado já era notada pelo Visconde de Uruguai, em uma das primeiras lições do direito brasileiro sobre as fontes do direito administrativo:

*O direito administrativo é limitado pelo direito constitucional ou político. Também o é pelo direito civil ou penal; e por isso a jurisdição administrativa deve parar no ponto em que começam a ação política, e a aplicação do direito comum civil ou penal, quer às propriedades, quer às pessoas*¹⁸.

¹⁷ Nesse sentido, considera-se patente a maior dedicação da legislação administrativa aos instrumentos e às modalidades de contratação que ao estudo da teoria contratual, o que é salutar na medida em que se pode a todo tempo recorrer à teoria geral do direito para interpretação dos negócios jurídicos em geral.

¹⁸ URUGUAI, Visconde do. *Ensaio sobre Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960, p. 39.

Exemplo da incidência da lógica dos pactos privados aos contratos administrativos, exatamente pela coincidência entre seus elementos estruturais e qualitativos, diz respeito aos deveres de boa-fé e lealdade no empenho real voltado à consecução do resultado pretendido¹⁹.

No mais, a vinculação rígida que antes se prestava a apartar contratos administrativos e privados, não se apresenta intransponível no que respeita aos contratos privados. A paridade pode ser, por exemplo, mitigada, se verificado que uma parte é hipossuficiente – econômica ou tecnicamente –, como nos contratos de trabalho e consumeristas. Pelo prisma tradicional, os contratos administrativos não tendiam à estabilidade, que seria própria dos contratos privados, estabilidade esta que se impõe atualmente em um modelo que exige aportes de capital e investimentos²⁰.

Não obstante ser essencial para as atividades do Estado o complexo de direitos, obrigações, prerrogativas e interesses legítimos próprios, que nascem das relações administrativas e não se confundem com a esquemática dos contratos privados, a adesão intransigente e indiscriminada aos mecanismos do regime de direito público – especialmente à prerrogativa de alteração unilateral do contrato – nem sempre atende aos princípios cardeais da Administração Pública. Nem sempre se pode afirmar que o predomínio da lógica pública garantirá a eficiência e o alcance de um resultado satisfatório à Administração Pública²¹.

Sintomático do recurso ao direito privado na interpretação dos contratos administrativos é o destaque dado à conservação dos

¹⁹ Ao analisar as influências do Código Civil de 2002 sobre os Contratos Administrativos, Jessé Torres expõe, por exemplo, que a boa-fé objetiva demanda maior rigor na fiscalização da execução dos contratos administrativos: “A boa-fé é o substrato da eticidade, traduzindo-se em norma de conduta que salvaguarda a veracidade do que foi estipulado, a sinceridade e a probidade das vontades manifestadas, em virtude do que se pode esperar que será cumprido o pactuado sem distorções ou tergiversações, tendo-se sempre em vista o adimplemento do fim visado ou declarado como tal pelas partes [...]”. PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Notas acerca das repercussões no novo Código Civil sobre os contratos administrativos. *Revista da EMERJ*, vol. 7, n. 27, Rio de Janeiro, 2004. 21.

²⁰ O espírito do processo de desestatização do Brasil, diversamente do que ocorreu em países europeus, teve como norte uma questão pragmática, qual seja: a falta de recursos públicos. No caso europeu, o que se buscava era essencialmente a eficiência de serviços já existentes e universais, que somente seria atingida com o know-how do setor privado. Essa abordagem é de SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Serviços Públicos Concedidos. Boletim de Direito Administrativo*, out./2005, p. 1103.

²¹ Via de regra, cada imposição unilateral da Administração ao particular consubstancia um risco a ser agregado ao custo do objeto da contratação, o que pode vir a comprometer a eficiência – especialmente quando o objeto é a prestação de um serviço – na medida em que o caminho natural para a autocompensação do parceiro privado é a subtração dos custos da execução.

contratos administrativos na Lei nº 14.133/21. Algumas alterações legais sustentam esse argumento. Vamos a elas:

Primeiro, os artigos 147 e 148 da Lei nº 14.133/21 dispõem que, constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação prévia sobre impactos econômicos e sociais daí decorrentes. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

Em segundo lugar, a Lei nº 14.133/21 não apenas reforça a figura do seguro-garantia, como estabelece que esse seguro deverá garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, a critério da autoridade competente.

Em terceiro lugar, importante lembrar que o projeto de lei que deu origem à Lei nº 14.133/21 estabelecia, nos §§ 2º e 3º do artigo 115 e no parágrafo único do artigo 142, que a execução de cada etapa do contrato seria obrigatoriamente precedida de depósito em conta vinculada dos recursos financeiros necessários para custear as despesas correspondentes à etapa a ser executada. Esses valores vinculados ao contrato administrativo seriam impenhoráveis. A execução do contrato contaria com uma garantia financeira para recebimento de sua contraprestação. Após o veto presidencial, manteve-se apenas a garantida da reserva orçamentária (nota de empenho). Ainda que não se possa mais contar com a vinculação prévia de recurso, inegável que a previsão participava, durante as discussões do projeto de lei, de um grande movimento legislativo favorável à garantia da execução dos contratos administrativos.

Por tudo isso, pode-se dizer que a conservação da execução dos contratos administrativos é um eixo interpretativo fortalecido pela Lei nº 14.133/21. Nas disputas judiciais, tende-se a conduzir a interpretação de litígios sobre a validade das alterações unilaterais dos contratos administrativos para o prestígio à continuidade das obras e dos serviços. Isso acontecerá, notadamente, quando não houver uma análise prévia acerca dos impactos da suspensão da obra e dos serviços, análise esta que, a teor do artigo 147 da nova lei, passa pelos impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto

do contrato; pelos riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; pela motivação social e ambiental do contrato; pelo custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas; pela despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados; pela despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; pelas medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; pelo custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas; pelo fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação; pelo custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato e sobre o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Assentada a trajetória de desmitificação dos poderes exorbitantes e as premissas que devem nortear a interpretação do contrato administrativo – cotejo entre o regime de direito público e a lógica privatista, e o reforço à conservação da execução dos contratos administrativos – resta aferir os espaços de incidência dessa interpretação à luz da disciplina da alteração unilateral do contrato administrativo tal como prevista na Lei nº 14.133/2021.

3. A Lei n. 14.133/21 e a alteração unilateral do contrato administrativo

O tema da alteração dos contratos administrativos foi trazido pela Lei nº 14.133/2021 no capítulo VII. Valendo-se da mesma estratégia topográfica que a Lei nº 8.666/93²², tanto as alterações unilaterais quanto as alterações decorrentes de acordo entre as partes encontram-se sob o mesmo capítulo. O título do capítulo – “DA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS E DOS PREÇOS” – traz de forma explícita conclusão já há muito partilhada pelos comentaristas da Lei nº 8.666/93 no sentido de que a modificação do preço dos contratos administrativos, na esteira da necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, é consectária das alterações quantitativas e qualitativas. Daí porque

²² No Decreto nº 2.300/86, o capítulo se intitulava “Da alteração dos contratos” e seus artigos desenharam a disciplina das alterações unilaterais dos contratos administrativos tal como depois reproduzida pela Lei nº 8.666/93 e agora pela Lei nº 14.133/21.

falar-se no título do capítulo, com certa redundância, em “alterações dos contratos e dos preços”.

Enquanto nos contratos privados a regra é a imutabilidade unilateral de seus termos, em se tratando de contratos administrativos, tem-se legítima a possibilidade de alteração unilateral pela Administração, quando dita providência for necessária à consecução do interesse público perseguido.

É inegável que a presença da Administração Pública traz às relações das quais participe um regime jurídico especial, distinto e exorbitante em relação ao direito comum. Pode-se dizer que o princípio da igualdade entre as partes cede espaço ao da desigualdade, para conferir a prerrogativa ao Poder Público de fazer variar a obrigação da outra parte na medida em que isso se afigure necessário à atividade estatal.

A Lei nº 14.133/2021, em diversos pontos, limita-se a repetir a disciplina da alteração unilateral dos contratos administrativos já desenhada na Lei nº 8.666/93. Contudo, como já dito, não se pode perder de vista, para interpretação dos velhos e novos enunciados, todo o percurso da doutrina e da jurisprudência na interpretação dos limites e dos requisitos para as alterações unilaterais dos contratos administrativos. Ademais, a análise sistemática desse tema à luz da Lei nº 14.133/2021 passa pelo estudo das matérias agora compiladas em um mesmo texto legal, a exemplo da disciplina das contratações integrada e semi-integrada, antes regidas pela Lei nº 12.462/2011.

Tema a tema, passa-se a analisar a disciplina da alteração unilateral do contrato administrativo à luz da Lei nº 14.133/2021, por suas hipóteses, limites e modelos previstos na lei.

3.1 Hipóteses de alteração unilateral dos contratos administrativos: alteração qualitativa e alteração quantitativa

No que diz respeito às alterações unilaterais dos contratos, o artigo 124, inciso I, “a” e “b”, repete, com correções gramaticais, o disposto no artigo 65, I, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/95. Assim, foi mantida a possibilidade de alteração unilateral dos contratos, pela Administração, *quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos e quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.*

A repetição das hipóteses traz uma consequência prática óbvia e relevante diante das regras de coexistência entre os sistemas

estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 e pela Lei nº 8.666/93: do ponto de vista das hipóteses de alteração unilateral dos contratos e dos preços pela Administração Pública, pouco importa ao gestor a opção pelo manejo da Lei nº 8.666/93 ou da Lei nº 14.133/21.

No mais, as hipóteses de modificação permanecem as mesmas.

Do ponto de vista qualitativo, é cabível a alteração unilateral para atendimento do interesse público, assim descrito como “melhor adequação técnica aos seus objetivos”. A modificação do projeto ou das especificações, portanto, deve decorrer de uma necessidade de adequação técnica para realização dos objetivos do contrato. Não se admite, por hipótese, que a alteração qualitativa do contrato decorra da necessidade de realização de um objeto distinto daquele originalmente previsto no contrato administrativo.

Também é possível a alteração unilateral dos contratos administrativos quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei. Tais limites encontram-se previstos no artigo 125.

A reprodução textual do artigo 65 da Lei nº 8.666/93 acerca das hipóteses de alteração unilateral do contrato reacende antiga discussão não solucionada pela nova lei sobre a aplicação de limites percentuais do artigo 125 às alterações qualitativas. É dizer que, para alguns autores²³, a alteração qualitativa, assim como a quantitativa, não poderia ultrapassar os limites impostos no atual artigo 125 da Lei nº 14.133/21. Já para outros autores²⁴, as alterações qualitativas não se submeteriam aos limites prefixa-

²³ Hely Lopes Meireles e Toshio Mukai.

²⁴ Dentre esses: JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 553-554; MARQUES NETO, Floriano Azevedo. *Contrato Administrativo: superveniência de fatores técnicos dificultadores da execução da obra*. *Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo: NDJ, fev./2001, vol. 14, p. 99 e “Alteração de contrato administrativo – Antecipação de etapas de execução – Intangibilidade das condições econômicas e financeiras originais – Alteração de regime de execução e pagamento como fator de neutralização dos ônus excedentes – Noção jurídica da “antecipação de pagamentos” vedada em lei”. In: *Interesse Público*, vol. 14, 2002, p. 69-70.; e GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2004, p. 611. Diógenes Gasparini resume sua posição nos seguintes termos: “Os incisos I e II do art. 65 da Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública preveem quando é possível a alteração unilateral e a consensual. Cabe a alteração unilateral nos seguintes casos: ‘a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para a melhor adequação técnica a seus objetivos; b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por essa Lei’. [...] Não observam o limite de 25% as alterações qualitativas que o objeto do contrato pode sofrer. Alterações qualitativas são as decorrentes da modificação do projeto ou de suas especificações.

dos. Para esses autores, o limite para a realização de alterações unilaterais qualitativas nos contratos administrativos seria a razoabilidade e imprescindibilidade da alteração, sendo necessária a demonstração casuística sobre a necessidade da alteração para atendimento do interesse público. Tal entendimento tem prevalecido no Tribunal de Contas da União²⁵, para o qual as modificações qualitativas do contrato administrativo não se submetem ao limite financeiro de aumento de até 25% do valor inicial do contrato porque é insuficiente a análise da repercussão da alteração contratual qualitativa exclusivamente sob o enfoque financeiro.

3.2 Limites percentuais para acréscimos ou supressões decorrentes de alterações unilaterais dos contratos administrativos

O artigo 125 da nova lei repete a dicção do §1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93 quanto aos limites percentuais para acréscimos ou supressões decorrentes de alterações unilaterais. Assim, como ocorria sob a égide da Lei nº 8.666/93, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50%.

Discussão recorrente diz respeito à base de cálculo para verificação dos limites, especialmente nos casos de serviços contínuos. O Tribunal de Contas da União, a esse respeito, já entendeu que a base de cálculo deve ser o valor original da avença, sem qualquer acréscimo oriundo das prorrogações²⁶. Em outros termos, o valor inicial atualizado do contrato de prestação de serviço contínuo é a remuneração original, devidamente

²⁵ Nesse sentido, o Acórdão TCU – 215/2009 – Plenário, que tem servido de base objetiva para o exame casuístico da legitimidade das alterações contratuais qualitativas.

²⁶ “No caso sob exame, os acréscimos de valor se deveram a alterações quantitativas de objeto e não simplesmente a sucessivas prorrogações de serviços contínuos. Assim, nos termos do art. 65 da Lei de Licitações, o cálculo do limite previsto nos §§ 1º e 2º do dispositivo, deve tomar como base o valor inicial atualizado do contrato, sem os acréscimos advindos das prorrogações.” (TCU, Acórdão nº 1.550/2009-Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. DJ 15.07.2009). Ainda nesse sentido: “Observe, como regra, o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato para a alteração dos quantitativos dos itens contratados, de forma a garantir que as alterações não constituam ‘jogo de preços’, conforme estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93” (TCU, Acórdão 265/2010- Plenário). Importante trazer que para Marçal Justen Filho na hipótese de prorrogação de serviços contínuos a base de cálculo do percentual de alteração deverá ser o valor total da avença, consideradas, portanto, todas as prorrogações.

reajustada, contida na proposta apresentada pelo contratado, e não o valor global decorrente do somatório dos valores após prorrogações. Aumentos ou supressões sucessivas, em percentuais inferiores a 25%, são autorizadas. O que se espera, à luz do princípio da conservação dos contratos e do princípio licitatório, é que, no caso de redução, ao menos 75% do objeto inicialmente programado seja executado. De outro lado, em caso de crescimento, que, somados os aumentos, não se tenha a execução de mais de 125% do objeto inicial, considerado sempre o valor inicial.

3.2.1 Limites percentuais para acréscimos ou supressões decorrentes de alterações unilaterais dos contratos administrativos e a transfiguração da causa do contrato administrativo

Observa-se que a reprodução quase integral das regras da Lei nº 8.666/93 que estabeleciam limites à alteração unilateral por parte da Administração Pública tende a manter viva a discussão sobre a dicotomia entre poderes da administração e a vinculação contratual, pelo que se torna necessário aprofundar o tema dos limites à alteração unilateral qualitativa ou quantitativa do contrato administrativo e posicionar as discussões contemporâneas em torno do tema.

A esse respeito, o artigo 126 traz interessante previsão no sentido de que as alterações unilaterais a que se refere o inciso I do *caput* do artigo 124 da Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação. O que seria, nesse sentido, o objeto da contratação? Qual seria o conteúdo imutável de um contrato administrativo?

Tem-se por premissa que é relevante para o interesse público a tutela da eficácia do contrato, garantindo-se não só a produção de seus efeitos, mas também e, principalmente, a própria manutenção do vínculo até o fim da execução, com todos os seus consectários.

Para tanto, entende-se que, quando a lei fala em objeto do contrato, não se limita às prestações e contraprestações, mas à causa do contrato administrativo. A causa do contrato é elemento merecedor de atenção pelo intérprete na persecução dos objetivos funcionais do contrato, seja quanto à realização do escopo contratual para as partes seja na indicação da projeção social do contrato. O impulso normativo para essa compreensão é o princípio da eficiência, que impõe à Administração Pública um esforço no sentido de evitar os riscos de frustração da atividade administrativa. A movimentação de recursos públicos não se dirige apenas

à garantia do mínimo, mas do satisfatório, do aceitável, que consolida a prestação estatal de maior excelência possível.

Em termos práticos, salvo previsão contratual no sentido da existência de cláusulas modificáveis e cláusulas imodificáveis, não se poderia determinar, *ex ante*, a existência de um conteúdo imutável do contrato administrativo. A função econômico-individual do contrato serviria como um lastro objetivo, para além do qual a alteração significaria a própria violação do princípio licitatório, havendo que se manter íntegra a causa do contrato em resposta ao comando constitucional que exige a manutenção das condições efetivas da proposta e a realização de licitação como principal via de contratação pela Administração Pública.

Acredita-se que os verdadeiros limites de alteração contratual, em termos qualitativos e quantitativos, ombreados aos percentuais tratados no artigo 125 da Lei nº 14.133/21, são extraídos do artigo 126, cuja interpretação não pode se limitar às prestações e contraprestações enunciadas no contrato. Está-se a falar da conservação das bases do negócio e da proteção do dever constitucional de licitar, o que, dependendo da complexidade do contrato, dependerá da compatibilidade da alteração qualitativa e da quantitativa com a causa do contrato observado o fio condutor da conservação da execução dos contratos administrativos.

Em outros termos, impõe-se que tal modificação, além dos limites percentuais, se circunscreva ao diâmetro da função socioeconômica do contrato e, conseqüentemente, mantenha íntegra a síntese dos efeitos objetivamente almejados e acordados pela parte privada. A modificação imposta pela Administração Pública deve obedecer ao feixe de efeitos que tem origem na celebração do contrato e que se estende durante toda a execução. Note-se que não basta à análise da causa a observação pontual do conteúdo da manifestação de vontades. Por análise objetiva, não se pode ter apenas o contrato, mas todos os elementos da fase de execução que eventualmente aproximaram as partes; cresceram o contrato de elementos essenciais e, assim, igualmente se inseriram no “efeito envolvente da causa”.

Partidário da relevância do que chama de “essência do contrato” para definição dos limites à alteração dos contratos, Caio Tácito, tratando especificamente das alterações qualitativas:

Diversamente, as modificações qualitativas não têm proporção prefixada, mas devem respeitar a essência do objeto do contrato, do qual é expressão objetiva sua finalidade, caracterizada no projeto

*básico, a que se reporta o edital. As alterações qualitativas, precisamente porque são, de regra, imprevisíveis, senão mesmo inevitáveis, não têm limite preestabelecido, sujeitando-se a critérios de razoabilidade, de modo a não se desvirtuar a integridade do objeto do contrato*²⁷.

Fato é que se alastraram ambientes de flexibilização da estrutura dos contratos administrativos e, a cada novo cenário – a exemplo da edição da Lei nº 14.133/21 –, novos juízos de congruência entre o objeto licitado, a execução planejada e os limites de alteração unilateral podem ser realizados.

3.3 Alteração unilateral dos contratos administrativos e o poder-dever de apuração da responsabilidade do encarregado técnico

Conforme artigo 124, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, se as alterações disciplinadas no artigo 124 e seguintes decorrerem de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.

O enunciado não estabelece uma presunção legal de que as alterações unilaterais decorram de falhas de elaboração do projeto. Todavia, por sua dicção, a Lei nº 14.133/2021 passa a recomendar que, diante de indícios de que problemas de projeto geraram alterações unilaterais – por acréscimos ou supressões –, seja inaugurada apuração preliminar no âmbito do órgão ou entidade contratante, como exercício do controle interno. A partir do resultado de tal apuração, caso se tenha concluído que a alteração unilateral decorreu de falha de projeto segue-se, a iniciativa de responsabilização do responsável técnico, o que poderá tramitar na esfera administrativa ou na judicial.

Trata-se, por fim, de um poder-dever ínsito à Administração Pública e que, a teor do que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal

²⁷ TÁCITO, Caio. Contrato administrativo – Alteração quantitativa e qualitativa: limites de valor. *Boletim de Licitações e Contratos*, mar./1997. São Paulo: NDJ, p. 115-121.

no Tema 777²⁸, por analogia, pode, inclusive, submeter o gestor público a responder por ato de improbidade administrativa.

3.4 Alteração unilateral e os parâmetros da Lei nº 14.133/2021 para fixação dos preços unitários para obras ou serviços

O artigo 127 da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, modifica a regra até então prevista no artigo 65, § 4º, da Lei nº 8.666/93 e aplicável aos contratos em que não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços. A nova lei traz parâmetros objetivos para fixação dos preços unitários que, a partir de agora, serão fixados por meio da aplicação da relação geral entre os valores da proposta e o valor do orçamento-base da Administração sobre os preços referenciais ou de mercado vigentes na data do aditamento, respeitados os limites do artigo 125.

Até então, a Lei nº 8.666/93 contava com um consenso entre as partes para estabelecimento de preços unitários para obras e serviços, de se observar que diversos contratos, notadamente aqueles que envolviam prestação de serviços e eram desprovidos de descrição clara acerca dos custos de cada serviço ou da repercussão de cada serviço no preço final sujeitavam as partes a cenários de insegurança jurídica quando a redução quantitativa era necessária.

Entende-se que não quer, a regra do artigo 127, afastar a possibilidade de os preços unitários serem fixados consensualmente, contanto que se preserve a relação original de equivalência entre vantagens e encargos do contratado, evitando-se que a margem de lucro do particular seja incrementada com a inclusão de novos serviços. Tanto no caso das alterações unilaterais quanto no caso das alterações decorrentes de acordo entre as partes é possível, observados os princípios previstos no artigo 5º da Lei, notadamente o da economicidade e da transparência, que as partes consintam em relação aos parâmetros para fixação do preço de referência para o aditamento que será realizado. Importa, a teor do que dispõe o artigo 130 da Lei nº 14.133/21 que a Administração restabeleça, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial, repita-se, evitando-se que a margem de lucro do particular seja incrementada com a inclusão de novos serviços.

²⁸ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Tema 940. Tese: O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

3.5 Redução da diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência

Diz o artigo 128 que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária. Significa que, se houver modificação unilateral que impacte a planilha orçamentária, sem prejuízo da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial, não poderá – a favor do contratado – ser reduzida a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência.

A norma replica disposição do Decreto nº 7.983/2013 que, no âmbito da União, estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia.

Assim dispõem os artigos 14 e 15 do Decreto nº 7.983/2013:

Art. 14. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Parágrafo Único. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, a diferença a que se refere o caput poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em casos excepcionais e justificados, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado na forma deste Decreto, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

Art. 15. A formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, na forma prevista no Capítulo II, observado o disposto no art. 14 e mantidos os limites do previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Em 2019, o Plenário do Tribunal de Contas da União respondeu a Consulta apresentada pelo Ministro da Integração Nacional acerca da metodologia a ser adotada nos critérios de aprovação de preços em termos aditivos de contratos de obras públicas. Segundo trazido pelo consultante, haveria possível divergência entre o Acórdão 1.874/2007-TCU-Plenário e o manual 'Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas' do Tribunal de Contas da União (2014), no que tange à adoção dos valores dos preços dos insumos na elaboração de composições de custos unitários de serviços novos.

Em resposta, o plenário do Tribunal de Contas da União assim decidiu:

[...] em caso de necessidade de celebração de termos aditivos em contratos de obras públicas, deve ser observado o disposto nos artigos 14 e 15 do Decreto 7.983/2013, sendo necessário, para tanto, que se realize análise da planilha confrontando a situação antes e depois do aditivo pretendido para averiguar quanto à eventual redução no percentual do desconto originalmente concedido [...]

E ainda:

[...] na hipótese de celebração de aditivos contratuais para a inclusão de novos serviços, tal qual consta na publicação 'Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas' (TCU, 2014), o preço desses serviços deve ser calculado considerando o custo de referência e a taxa de BDI de referência especificada no orçamento-base da licitação, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global do contrato obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos artigos 14 e 15 do Decreto n. 7.983/2013.

O que não consta da Lei nº 14.133/21, mas que se extrai de referida decisão do Tribunal de Contas da União²⁹ é que, nas situações em que, em virtude do aditivo, houver diminuição do desconto originalmente concedido ao contratado, pode-se incluir parcela compensatória negativa como forma de se dar cumprimento ao artigo 14 do Decreto n. 7.983/2013, ressalvada a exceção prevista em seu parágrafo único.

De fato, o Decreto nº 7.984/2013, no artigo 14, parágrafo único, excepciona a necessidade de inclusão de parcela compensatória negativa na medida em que estabelece que, em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, a diferença a que se refere o *caput* pode ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, excepcionalmente e mediante justificativa, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

Vê-se que o artigo 128 da Lei nº 14.133/21 reproduz o artigo 14 do Decreto nº 7.984/2013 e, assim, de forma inequívoca, estende para todos os contratos administrativos celebrados sob sua égide a disciplina até então prevista expressamente apenas para contratos executados com recursos orçamentários da União.

3.6 Alterações unilaterais supressivas e o dever de reembolso dos custos de aquisição

O artigo 129 da Lei nº 14.133/21 repete, em linhas gerais, a previsão do artigo 65, § 4º, da Lei nº 8.666/93. Nas alterações contratuais para supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e os colocado no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente reajustados, podendo caber indenização

²⁹ No mesmo sentido: “Os aditivos para inclusão de serviços novos (art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993) devem observar, no mínimo, o mesmo desconto inicial do ajuste, ou seja, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência aplicável.” (Acórdão 855/2016-TCU-Plenário, Relator: Min. Benjamin Zymler) e ainda: “Na celebração de aditivos contratuais, deve ser mantido o desconto proporcional oferecido pela contratada em relação ao valor total estimado pela Administração, de modo a se evitar o “jogo de planilhas”, tanto para modificação de quantidades de itens existentes quanto para inclusão de novos serviços”. (Acórdão 1153/2015-TCU-Primeira Câmara, Relator: Min. José Múcio Monteiro).

por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

Não se admite, portanto, o reembolso por custos supostos ou presumidos a partir de parâmetros de reembolso do contrato, como a planilha de preços com Benefícios e Despesas indiretas, tal como previsto no artigo 23, § 2º, da Lei nº 14.133/21.

Por fim, conforme já reconhecido pelo Tribunal de Contas da União, o ente contratante detém a prerrogativa de abater do valor a ser reembolsado eventuais débitos e multas decorrentes do contrato (Acórdão 874/2018 – TCU – Plenário).

4. Alteração unilateral nas contratações integradas ou semi-integradas

A Lei nº 14.133/21 contempla de forma expressa as contratações integrada e semi-integrada. Esses modelos de contratação, até então regulamentados apenas pela Lei nº 12.462/11, foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro para atender às contratações de obras e serviços necessários aos eventos esportivos realizados no Brasil: Copa das Confederações, Copa do Mundo e Olimpíadas.

A contratação integrada é aquela licitada com elementos de anteprojeto e que prevê o desenvolvimento do projeto básico e executivo, além da execução da obra ou serviço pelo contratado. Assim, a licitação integrada envolve a possibilidade de um só interessado ter a seu cargo não só a elaboração dos projetos básico e executivo, como também a sua própria execução, concentrando atividades que, por sua natureza, reclamariam executores diversos.

Já na contratação semi-integrada licita-se com o projeto básico, sendo o contratado responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, além de executar a obra ou serviço.

Na medida em que nesses modelos de contratação a Administração Pública se vale do know-how do particular executor para melhor desenvolvimento dos projetos que o antecedem, natural que as hipóteses de alteração do contrato durante a sua execução sejam excepcionais.

Assim, como regra geral, dispõe o artigo 133 que “[...] nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada ou semi-integrada, é vedada a alteração dos valores contratuais [...]”. As exceções são i) para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; ii) por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação,

a pedido da Administração, desde que não decorrente de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites estabelecidos no art. 125 desta Lei; iii) por necessidade de alteração do projeto nas contratações semi-integradas, nos termos do § 5º do art. 46 desta Lei; e iv) por ocorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos como de responsabilidade da Administração.

Dentro dessas hipóteses, a única que se enquadra como alteração unilateral provocada pela Administração Pública nos moldes do artigo 124, I, da Lei nº 14.133/21 é aquela “[...] por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da Administração, desde que não decorrente de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites estabelecidos no art. 125 desta Lei.”.

Ainda assim, diferentemente da regra geral estabelecida no artigo 124, I, “a”, da Lei nº 14.133/21, a necessidade de alteração dos valores contratuais não pode decorrer de erros ou omissões por parte do contratado, isto é: que decorram de falhas na elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ressalvados os eventos supervenientes alocados na matriz de riscos como de responsabilidade da Administração ou os casos de fortuito ou força maior (art. 133, I e IV da Lei nº 14.133/21).

Por fim, a lei afasta expressamente a possibilidade de alteração do contrato para modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto e restringe, portanto, para o âmbito das contratações integrada e semi-integrada, a aplicação do artigo 124, I da Lei n. 14.133/21.

5. Alteração unilateral e a obrigação de reequilíbrio econômico-financeiro

Nos contratos administrativos, como em qualquer negócio jurídico, as partes se submetem a uma álea ordinária. A adesão das partes ao contrato envolve, portanto, a manutenção do status ordinário dessa álea. O direito ao equilíbrio econômico-financeiro, de base constitucional³⁰, assenta-se na ideia de que, durante a execução do contrato, deve ser assegurado ao particular o restabelecimento desse status

³⁰ Constituição Federal, 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,

ordinário que baseou a tomada de decisão no sentido da celebração do contrato administrativo.

O direito ao equilíbrio econômico-financeiro é garantido pelos instrumentos da revisão (reequilíbrio), correção monetária, repactuação e reajuste. A par da conhecida distinção entre os institutos, importa para o presente trabalho a seguinte percepção: enquanto que, na seara do reajuste, da repactuação e da correção monetária, existe um critério temporal para a retomada do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, no âmbito da revisão³¹ há que se demonstrar a ocorrência de um “[...] fato extraordinário e superveniente que desequilibre excessivamente a relação de equivalência entre os encargos do contratado e a remuneração”³².

O que vem a ser, todavia, um fato extraordinário, imprevisível causador de desequilíbrio contratual? Em uma perspectiva constitucional, o equilíbrio contratual volta-se à desigualdade de prestações que interfere a realização da função econômico-individual do contrato. Não prospera, aqui, a ideia de um equilíbrio exclusivamente vinculado ao binômio prestação-contraprestação³³. É necessário que se enfrente o escopo das manifestações de vontade e os efeitos por elas antevistos,

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 [...]”.

³¹ Amparando-se no art. 65, inciso II, alínea “d”, a *revisão* (reequilíbrio) pressupõe que o equilíbrio econômico-financeiro tenha sido rompido por fato superveniente e imprevisível, ou previsível, mas de conseqüências incalculáveis. Para que haja revisão do contrato administrativo, é preciso demonstrar que as cautelas prévias estabelecidas pelas partes, inclusive o próprio reajustamento, não foram suficientes para assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, demandando um procedimento destinado a reordená-lo. Neste segundo caso, evidentemente, não é necessária a previsão contratual, bastando a demonstração dos requisitos legais para que se pleiteie a recomposição da equação econômico-financeira do contrato. GARCIA, Flávio Amaral. Aspectos práticos da Cláusula de Reajuste nos Contratos Administrativos. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (coord.). *Direito Administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 559.

³² GARCIA, Flávio Amaral. Aspectos práticos da Cláusula de Reajuste nos Contratos Administrativos. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (coord.). *Direito Administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 559.

³³ Neste sentido: “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 contrato e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento. Em última análise, é a correlação entre objeto do contrato e sua remuneração, originariamente prevista e fixada pelas partes em números absolutos ou em escala móvel. Essa correlação deve ser conservada durante toda a execução do contrato, mesmo que alteradas as cláusulas regulamentares da prestação ajustada, a fim de que se mantenha a equação financeira ou, por outras palavras, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 165.

com todos os riscos que lhes são próprios. O equilíbrio econômico-financeiro abrange, portanto, todos os encargos impostos à parte, ainda quando não se configurem como “deveres jurídicos” propriamente ditos. Decorre daí que o evento causador do desequilíbrio poderá não ser um obstáculo intransponível à execução, mas tão-somente gerador de uma impossibilidade relativa de inexecução. Em outras palavras, exige-se uma conformação material – e não apenas formal – com o conteúdo do contrato celebrado.

Ilustrativamente, em 1995, a Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE celebrou contratos de prestação de serviço com empresas especializadas em guarda e vigilância, após procedimento licitatório. Contudo, seis meses após a apresentação das propostas foi celebrada convenção coletiva que concedia à categoria dos vigilantes aumento salarial na ordem de 86,57%. Discutiu-se à época se o evento justificaria a incidência do artigo 65, II, d, da Lei nº 8.666/93 e, assim, a revisão do contrato.

À época da apresentação das propostas, a álea previsível de reajuste salarial tinha como parâmetro a Lei nº 8.880/94³⁴, que assegurava aos trabalhadores na data-base de cada categoria reajuste salarial em percentual correspondente à variação acumulada do IPC-r, o que não ultrapassava a ordem de 20,3%. Acrescenta-se que, mesmo admitidos para cálculo os valores reais do IPC-r até janeiro de 1995, ainda assim o valor cumulativo não seria maior que 22,04%.

Em se tratando de contrato de prestação de serviços de guarda e vigilância, o mesmo núcleo de efeitos contratuais que aponta para a existência de um ônus inafastável de se arcar com o aumento salarial dos vigilantes, aponta também para a manutenção de um resultado econômico-financeiro (margem de lucro) compatível com o momento da apresentação da proposta. Logo, se à época da apresentação das propostas o risco ínsito à causa do contrato tinha como baliza objetiva a margem

³⁴ “Art. 29 – O salário mínimo, os benefícios mantidos pela Previdência Social e os valores expressos em cruzeiros nas Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 1991, serão reajustados, a partir de 1996, inclusive, pela variação acumulada do IPC-r nos doze meses imediatamente anteriores, nos meses de maio de cada ano. § 1º – Para os benefícios com data de início posterior a 31 de maio de 1995, o primeiro reajuste, nos termos deste artigo, será calculado com base na variação acumulada do IPC-r entre o mês de início, inclusive, e o mês imediatamente anterior ao reajuste. § 2º Sem prejuízo do disposto no art. 27, é assegurado aos trabalhadores em geral, no mês da primeira data-base de cada categoria após a primeira emissão do Real, reajuste dos salários em percentual correspondente à variação acumulada do IPC-r entre o mês da primeira emissão do Real, inclusive e o mês imediatamente anterior à data-base.”

de aumento salarial prevista na Lei nº 8.880/94 é esta que deve servir de parâmetro para o intérprete na aferição do desequilíbrio contratual.

No caso concreto, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro concluiu pela necessidade de reajuste dos preços contratuais na proporção em que o índice corretivo estipulado pela convenção coletiva (86,57%) excedesse a margem legal (de cerca de 20%). No mesmo sentido opinou Caio Tácito³⁵.

Em síntese, o equilíbrio contratual remonta àquilo que, a partir da causa do contrato, estiver circunscrito em um diâmetro de risco além do qual se tem caracterizada a desproporção e a imprevisibilidade. Nesse ponto, mostra-se de grande importância a possibilidade de previsão expressa da matriz de riscos como item do edital e cláusula contratual para fins de compartilhamento dos riscos do contrato entre as partes, conforme trazido pela Lei nº 14.133/21, o que será fundamental para compreensão dos limites das alterações unilaterais dos contratos.

Por fim, importante notar que a Lei nº 14.133/21, em boa hora, deixou a estratégia legislativa de tentar identificar hipóteses que seriam ou não seriam objeto de reequilíbrio econômico-financeiro. A Lei nº 8.666/93, artigo 65, § 5º, nesse sentido, dispunha 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, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

Anota-se apenas que a Lei nº 14.133/21 deixou de tratar do registro do empenho de dotações orçamentárias pelo ente contratante nos casos de alterações contratuais. Nesse sentido, o artigo 65, § 8º, da Lei nº 8.666/93 estabelecia que a variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam sua alteração, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

³⁵ A íntegra do parecer encontra-se publicada em TÁCITO, Caio. Contrato administrativo. Equilíbrio econômico-financeiro. Empresa estatal. In: *Temas de Direito Público: estudos e pareceres*, vol. 3. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 266.

5.1 A obrigação de restabelecimento imediato do equilíbrio econômico-financeiro e a formalização do termo aditivo

A teor do artigo 130 da Lei nº 14.133/21, caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial. Como regra, a formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato.

Sempre que ocorrer uma alteração unilateral no contrato administrativo, a Administração Pública deverá rever a equação econômico-financeira do contrato. Isso não é novidade. A novidade trazida pela Lei nº 14.133/21 é a obrigação de que o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro seja feito imediatamente, no mesmo termo aditivo em que figurarem as alterações impostas pela Administração Pública no exercício da sua prerrogativa.

A lei ressalva a possibilidade de antecipação das prestações determinadas pela Administração no caso de *justificada necessidade*. Havendo justificativa fundada, portanto, o particular poderá ser compelido a executar o contrato à luz das novas condições impostas pela Administração Pública. Nesse caso, contudo, a formalização do aditivo contratual deverá ocorrer no prazo máximo de um mês.

Como regra, o pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação. A lei repisa, todavia, que a extinção do contrato não configurará óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório (Art. 131, *caput* e parágrafo único).

Conclusão

Como visto, a Lei nº 14.133/21 traz mais um capítulo – não necessariamente novo – para a jornada iniciada com as reformas da década de 1990, e que tem o mérito de compilar a produção acadêmica, jurisprudencial e legislativa subsequente à Lei nº 8.666/93. A despeito das poucas novidades, a edição de uma nova lei é sempre uma janela de oportunidades para releitura e atualização interpretativa do texto legal à luz novo contexto social, político e econômico em que é publicada.

Nesse sentido, tem-se que a Lei nº 14.133/21 chega em um momento de maior maturidade e experimentação do Estado de bem-estar social. Falar da contratação de obras e serviços pelo Estado é falar de ambiente econômico extremamente dinâmico e de enorme impacto no desenvolvimento social. Ademais, tais contratações são cada vez mais impactadas pela internacionalização dos atores econômicos e pelos setores financeiro e securitário. A esse respeito, projeções internacionais estimavam que em 2020 e 2021 haveria recorde de investimentos privados em infraestrutura, especialmente por conta das taxas de juros baixas e da estagnação de algumas frentes investimento.

Sobre as alterações unilaterais dos contratos administrativos, viu-se que o direito contratual privado de base oitocentista era calcado em premissas incompatíveis com a situação de prevalência de uma das partes em um contrato. A excessiva liberdade contratual, a presunção de igualdade entre as partes e o dogma da autonomia de vontade, como dito, criavam um abismo entre a necessária ideia de “exorbitância dos poderes da Administração Pública” e os instrumentos contratuais do direito privado.

Todavia, esses dois ambientes contratuais se afastaram de suas concepções iniciais. Enquanto no contexto privado o desequilíbrio entre as partes e o arquétipo do contrato de adesão fazem familiar a ideia de preponderância de umas das partes, nos contratos administrativos, a tônica do planejamento e da responsabilidade fiscal em torno das avenças promovidas pelo Estado consolidam uma tendência de se priorizar estruturas consensuais ao uso de prerrogativas exorbitantes. É como se o *ius variandi* do Estado, nos últimos anos, tivesse se tornado mais uma via de adequação do contrato público à vontade da administração, cuja utilização não estaria fincada em um poder-dever do ente público, mas em uma faculdade jurídica. O uso das “exorbitâncias”, assim, não se justificaria, senão como via mais eficiente para a realização do interesse público enxerto na contratação.

Embora, em princípio, seja até razoável o padronizar algumas cautelas, não no será naquilo que se negue à Administração a possibilidade de avaliar casuisticamente a conveniência e a oportunidade de inserir ou não, em cada contrato, as modulações ditas exorbitantes. Esta preferência pela escolha da técnica flexível a discricionariedade em lugar da técnica rígida da vinculação, não encontra qualquer impedimento na legislação brasileira, pois essa

*imposição da generalização de cláusulas inafastáveis nos contratos administrativos não repousa sobre qualquer assento constitucional, senão que é de previsão meramente legal, nada impedindo, portanto, que o legislador ordinário delegue ao administrador público pela oportunidade de avaliar a legitimidade do emprego de qualquer delas depois de examinadas as hipóteses, caso a caso*³⁶.

Nesse cenário, a Lei nº 14.133/21 reforça “[...] a passagem de uma viciosa relação de supremacia a uma virtuosa relação de ponderação [...]”³⁷. Significa que eventual utilização de prerrogativas não decorrerá, portanto, da mera natureza administrativa do contrato, mas de um posicionamento motivado da administração a partir do caso concreto, considerada toda a pauta principiológica exposta no artigo 5º da nova lei e os benefícios ao interesse público, ilustrados no seu artigo 147.

Embora a Lei nº 14.133/21 repise a possibilidade de recurso aos poderes excepcionais para alteração unilateral dos contratos administrativos com o fim de melhor atender ao interesse público, importante lembrar das passadas da doutrina e da jurisprudência no sentido da desmitificação da natureza exorbitante e do recurso à consensualidade. A obrigação inculpada no artigo 130, por exemplo, de restabelecimento imediato do equilíbrio econômico-financeiro, joga luzes para o fato de, nem sempre, o recurso a poderes excepcionais ser a opção mais eficiente e econômica para a Administração Pública.

Nesse processo interpretativo e de análise casuística das vantagens e desvantagens do recurso aos poderes excepcionais, entende-se que muitas respostas deverão ser buscadas pelo gestor público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a começar pelos parâmetros tendentes a eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situação contenciosa na aplicação do direito público.

³⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Futuro das Cláusulas Exorbitantes nos Contratos Administrativos. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. XVII, Rio de Janeiro: Lumen Iuris, p. 15-16.

³⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, O futuro das Cláusulas Exorbitantes nos Contratos Administrativos. *Revista da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro: Parcerias Público-Privadas*, vol. XVII, p. 22.

Na orientação seminal da hermenêutica jurídica, a interpretação da lei deve ser dirigida pelas exigências do bem comum. Cabe ao intérprete preocupar-se com as consequências de cada interpretação de forma que o resultado seja compatível com o contexto econômico, político e social, sob pena de gerar resultados interpretativos incompatíveis com o bem geral e com as necessidades da prática³⁸. Na letra de Paulinho Moska, os desideratos de um novo tempo são cantados assim:

*Vamos começar
Colocando um ponto final
Pelo menos já é um sinal
De que tudo na vida tem fim
Vamos acordar
Hoje tem um sol diferente no céu
Gargalhando no seu carrossel
[...]
É tudo novo de novo.*

Bibliografia

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma Gerencial de 1995*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>. Acesso em: 1 jun. 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- ESTOURINHO, Maria João. *Requiem pelo Contrato Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1990.
- FALLA, Fernando Garrido. *Tratado de derecho administrativo*. Madrid: Tecnos, 1992. v. 2.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2004.
- GIAMBIAGI, Fabio. Evolução e custo da dívida líquida do setor público: 1981/94. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 67-92, 1996. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/765/705>. Acesso em: 1 jun. 2021.

³⁸ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MARANGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha? *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, DF, v. 9, n. 72, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2759:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 6 dez. 2017.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Futuro das Cláusulas Exorbitantes nos Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. *A causa do contrato administrativo: análise do conteúdo contratual como parâmetro de aplicação do princípio da eficiência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PAULINHO MOSKA. *Tudo novo de novo*. Rio de Janeiro: Som Livre, 2003.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Notas acerca das repercussões no novo Código Civil sobre os contratos administrativos. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 27, 2004.

RAINAUD, Jean-Marie. Le Contrat Administratif: volonté des parties ou Loi de Service Public. *Revue de Droit Public*, Paris, n. 5, 1985.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Licitações e Contratos Administrativos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 1994.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Serviços Públicos Concedidos. Boletim de Direito Administrativo*, 2005.

TÁCITO, Caio. Contrato administrativo. Equilíbrio econômico-financeiro. Empresa estatal. In: *Temas de Direito Público: estudos e pareceres*, vol. 3. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

URUGUAI, Visconde do. *Ensaio sobre Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.