

KAMILA COSTA FERREIRA

**O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS NA PANDEMIA DA COVID-19**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2023

KAMILA COSTA FERREIRA

**O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS NA PANDEMIA DA COVID-19**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho Científico do curso de Direito da UniEVANGÉLICA, como exigência parcial para a obtenção d grau de bacharel em Direito, sob orientação do professor Me. Alessandro Gonçalves da Paixão.

ANÁPOLIS – 2023

KAMILA COSTA FERREIRA

**O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS NA PANDEMIA DA COVID-19**

Anápolis,de.....2023.

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos destinam-se, primeiramente, a Deus pela graça e sustentação, as quais me possibilitaram chegar até aqui.

À minha mãe, Karla (in memoriam), cujos esforços estenderam-se até o último dia para a minha educação e criação. Se concretizam em mim os frutos de suas batalhas, os quais são demonstrados, também, através da conclusão deste projeto. Com muito amor e dedicação.

À minha família que sempre me apoiou, acolheu, compreendeu os momentos de ausência e me deu condições de concretizar este trabalho. O amparo vindo deste lugar é fundamental para a construção de tantos sonhos.

Aos amigos, especialmente aqueles que financiaram meus estudos, pelo incentivo e assistência que prestaram a mim.

Ao professor orientador Alessandro Gonçalves da Paixão que me auxiliou na estruturação de ideias e esteve presente durante todo o desenvolvimento deste projeto.

RESUMO

O instituto do reequilíbrio econômico-financeiro é um mecanismo legal importante para garantir a manutenção do equilíbrio dos contratos firmados entre particulares e Poder Público, tendo em vista a incidência de fatores externos que afetam as condições econômicas pactuadas inicialmente pelas partes. A pandemia da covid-19, propagada mundialmente no início do ano de 2020, demonstra-se um dos fatos históricos mais recente que impactou significativamente toda a vida social e econômica brasileira. Nesse sentido, o coronavírus também trouxe consequências para os contratos administrativos originários de procedimentos licitatórios, especialmente no âmbito financeiro. Portanto, existe uma expressa e inequívoca correlação entre a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro aos contratos administrativos nos últimos anos e a incidência dos efeitos da covid-19 nos mesmos. A atualidade do cenário causado pela pandemia na sociedade e a grande incidência da utilização do instituto do reequilíbrio para minimizar os danos neste período ressaltam ainda sua importância para o Direito Administrativo brasileiro.

Palavras-chave: Coronavírus. Reequilíbrio. Contratos. Direito. Administração. Covid. Economia. Sociedade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – DO INSTITUTO DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO...03	
1.1 Conceitos de equilíbrio econômico.....	03
1.2 Evolução Histórica	04
1.3 Previsão Legal	06
1.4 Formas de atualização dos valores contratuais	08
CAPÍTULO II – DAS CONSEQUÊNCIAS DA PANDEMIA DA COVID-19 PARA A SOCIEDADE CIVIL..... 15	
2.1 Aspecto histórico e consequências gerais para a sociedade civil	15
2.2 Consequências econômicas e a influência nos contratos administrativos.	19
CAPÍTULO III – DA RELAÇÃO ENTRE OS EFEITOS DA PANDEMIA E A CONCESSÃO DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO	25
3.1 O aumento do valor dos insumos e a necessidade de atualização monetária dos contratos.....	25
3.2 Teoria da Imprevisão e sua aplicabilidade	27
3.3 Posicionamento doutrinário e jurisprudencial	29
3.4 Aplicação do instituto do reequilíbrio econômico financeiro com base na teoria da imprevisão em razão dos efeitos da pandemia	31
CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	37

INTRODUÇÃO

O presente trabalho destina-se ao estudo dos impactos da pandemia da covid-19, bem como seus efeitos socioeconômicos nos contratos administrativos firmados entre Administração Pública e Particulares após a devida realização de procedimento licitatório, sob ótica do Direito Administrativo brasileiro. O enfoque do estudo corresponde à análise da necessária utilização do instituto do Reequilíbrio Econômico Financeiro para atualização dos contratos firmados entre Particulares e Poder Público.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho é a de compilação ou bibliográfica, a qual se fundamenta na pesquisa e exposição da ideia de diversos doutrinadores acerca do tema para que, dessa forma, seja possível chegar à conclusão pretendida. Ademais, a demonstração do posicionamento jurisprudencial e das disposições legais são primordiais para o desdobramento do estudo.

As três problemáticas que regem a concepção do estudo são: a regulamentação e utilização do instituto do reequilíbrio econômico financeiro dos contratos administrativos, as consequências e impactos socioeconômicos da pandemia da covid-19 para os contratos administrativos, e a necessidade e incidência de concessão do reequilíbrio econômico financeiro para contratos onde efetivamente houve impacto em razão da pandemia sob ótica da teoria da imprevisão.

A elaboração do estudo tem como propósito a elucidação destas questões. Para que seja possível atingir esta finalidade, faz-se necessário haver o exame detalhado do reequilíbrio econômico financeiro no Direito Administrativo, do impacto

do coronavírus, e, principalmente, da correlação entre a concessão deste instituto e as consequências da pandemia consoante a teoria da imprevisão.

Assim, em um primeiro momento, há o estudo do mecanismo do reequilíbrio econômico financeiro de maneira detalhada, ou seja, as especificidades de cada forma, a concessão e as disposições legais, jurisprudenciais e doutrinárias que o regem. Ato contínuo, há a detalhada análise acerca das consequências socioeconômicas trazidas pela pandemia da covid-19.

Por fim, examina-se a correlação entre a concessão do reequilíbrio econômico financeiro aos contratos administrativos nos últimos anos e a incidência dos efeitos do coronavírus sobre a relação inicialmente pactuada entre poder público e particular, especialmente no que diz respeito à aplicabilidade da teoria da imprevisão diante da ocorrência de fato extraordinário e imprevisível.

CAPÍTULO I - DO INSTITUTO DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO

O presente capítulo promove o estudo detalhado de todos os âmbitos que permeiam o Instituto do Reequilíbrio Econômico Financeiro nos contratos administrativos, especialmente no que se refere aos seus conceitos, evolução histórica, previsão legal e as formas de atualização dos valores contratuais.

Nesse sentido, a conceituação dá início a explanação do conteúdo, cuja análise possibilita um maior entendimento deste instituto e o embasamento adequado para sua utilização no Direito Administrativo.

1.1 Conceitos de equilíbrio econômico

Os contratos firmados entre Poder Público e Particulares necessitam periodicamente que seja realizado o reestabelecimento de sua equação econômico-financeira. A readequação é necessária, até mesmo, para que sejam preservados os princípios constitucionais que regem os procedimentos licitatórios, como a vantajosidade da contratação para ambas as partes.

A sistemática a ser preservada é a da equação econômico-financeira do contrato administrativo, a qual corresponde à equivalência entre o valor pago pela Administração Pública e os custos dispensados pelo Particular para o devido cumprimento das obrigações contratuais e plena execução do objeto.

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra, leciona sobre a relação de igualdade promovida somente através da equação econômico-financeira

ao inferir que:

Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe correspondera. A equação econômico-financeira é intangível. Vezes a basto têm os autores encarecido este aspecto. (2012, p.393)

Na mesma linha, Marçal Justen Filho promove o estudo sobre o provimento do reequilíbrio, o qual deve ser concedido quando da constatação do desbalanceamento da equação ao instruir que:

Uma vez verificado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, o particular deve provocar a Administração para adoção das providências adequadas. Inexiste discricionariedade. A Administração pode recusar o restabelecimento da equação apenas mediante invocação da ausência dos pressupostos necessários. [...] Deverá examinar-se a situação originária (à época da apresentação das propostas) e a posterior. Verificar-se-á se a relação original entre encargos e remuneração foi afetada. Em caso positivo, deverá alterar-se a remuneração do contratado proporcionalmente à modificação dos encargos. (1996, p.402)

A manutenção do balanceamento da sistemática faz-se necessária, primordialmente, para manter as condições originárias da proposta apresentada pelo Particular ao certame que originou a contratação durante toda a vigência contratual.

O objetivo principal da atualização dos valores é evitar que a contratação possa causar prejuízos às partes, principalmente no que se refere à proteção da saúde financeira das empresas privadas que contratam com o Poder Público em qualquer esfera. Nesse sentido, Caio Tácito determina que: “O princípio visa, sobretudo, a correlação entre os encargos e a remuneração correspondente, de acordo com o espírito lucrativo que é elementar aos contratos administrativos e, especialmente, à concessão de serviço público”. (1960, p. 05)

O conceito de reequilíbrio econômico-financeiro como parâmetro regulador dos valores contratuais retrata a apreciação deste instituto como responsável pela garantia do direito de manutenção dos preços estabelecidos no momento inicial da contratação, a fim de resguardar as partes de eventuais danos, conforme disciplinado na legislação vigente e amplamente difundido na doutrina brasileira.

1.2 Evolução histórica

O Reequilíbrio Econômico Financeiro é um dos institutos que historicamente permeiam o Direito Administrativo. Essa área de conhecimento do direito é considerada recente para a história mundial, uma vez que somente surgiu após a Revolução Francesa, ao final do século XVII e início do século XIX. (ARAGÃO, 2013)

O Movimento Revolucionário Francês proporcionou ao mundo os ideais de igualdade, legalidade e, conseqüentemente separação dos poderes que compõe o Estado, através da ruptura do regime absolutista anteriormente vigente. Nesse cenário, surgiu uma ordenação da nova relação que passou existir entre o Estado e indivíduo particular. (ARAGÃO, 2013)

A regulamentação da Administração Pública que se originou deste cenário histórico, admitiu um campo de estudo do direito que é divergente do direito civil. Emergiu, portanto, uma jurisdição administrativa inicial. (ARAGÃO, 2013)

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as normas atualmente vigentes do Direito Administrativo e os princípios norteadores dos atos proferidos pelo Poder Público em todos os âmbitos do Estado Brasileiro. A matéria constitucional instruiu, inclusive, o direito ao reequilíbrio dos contratos administrativos. (ARAGÃO, 2013)

Nesse contexto, importante mencionar que o cenário econômico do Brasil aos meados da década de 1990 promoveu certa aceleração nas reformas realizadas pelo Estado a fim de incentivar o investimento privado nos setores públicos de concessão de seus serviços, o que colaborou para a necessidade de nova e atualizada regulamentação legal para a matéria de licitações.

O equilíbrio econômico-financeiro, portanto, passou a ter maior relevância, uma vez considerado um direito constituído e garantido, resultante dos princípios fundamentais que regem os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos. (GONÇALVES; BANDEIRA, 2020)

Ademais, verifica-se que o reequilíbrio financeiro dos contratos firmados entre Poder Público e Particulares não possui moldes fixos ou imutáveis. Isso por que a sua concessão leva em conta a análise da situação econômica e social pela qual o país ou determinada região passa.

As situações de calamidade pública, historicamente, provocam alterações nas formas de estabelecimento do reequilíbrio. Nesse sentido, a Pandemia da Covid-19, recentemente enfrentada à nível mundial, sendo o Brasil um dos países mais afetados em todos os âmbitos, também acarretou modificações e exceções na atualização financeira dos contratos administrativos.

1.3 Previsão legal

A manutenção econômica dos contratos administrativos, na figura do reequilíbrio, constitui um direito assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro vigente. O embasamento jurídico para o instituto do reequilíbrio é amplamente estabelecido em todos os níveis da hierarquia legal.

A observação e o respeito aos princípios constitucionais que regem as licitações, especialmente os da legalidade, moralidade e da eficiência, atestam a preservação do direito ao reequilíbrio.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal expressa estes princípios e instrui o direito ao reajustamento econômico dos contratos firmados entre Poder Público e Particulares ao expressar que as condições da proposta contratada devem ser mantidas durante toda a execução contratual:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica

e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O exposto constitucional supramencionado não estabelece moldes fixos para a solicitação de reequilíbrio, mas determina a garantia da manutenção dos valores contratuais ao assegurar a preservação das condições efetivas da proposta. Nesse interim, as legislações vigentes instruem o reequilíbrio de maneira mais específica.

A Lei 8.666/93, que regia os procedimentos licitatórios, promove a instrução necessária para concessão das formas de reequilíbrio existentes. Dessa maneira, a referida lei, em seu art. 65, inciso II, alínea “d”, consoante o excerto constitucional, estabelece a manutenção dos valores contratuais a partir de fatos que intervenham nos encargos:

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

II - Por acordo das partes:

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (BRASIL, 1993, *online*)

A referida disposição, em seu art. 58, §2º, instrui ainda que ocorra alteração contratual unilateral por parte da Administração, é necessário também adequação das cláusulas que tratem condições financeiras do contrato e de seu reequilíbrio, com o objetivo de conservar o equilíbrio econômico. (KAUR, 2012)

A nova lei de licitações, Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, orienta o reequilíbrio com uma maior especificidade quanto as possibilidades de ocorrência. A nova disposição traz uma maior abrangência quanto às situações que possam provocar a necessidade de revisão dos valores estabelecidos em sede contratual e as formas para concessão deste direito. (BRASIL, 2021)

Nesta legislação, as disposições que instruem o reequilíbrio estão

dispostas no capítulo VII, o qual nomeia-se “Da alteração dos contratos e dos preços”, que compreende o artigo 124 a 136. (BRASIL, 2021)

Os contratos, segundo o novo ordenamento da lei 14.133, podem ser alterados por duas vias. A modificação pode ser realizada unilateralmente pela Administração ou por acordo entre as partes, consoante o artigo 124 e seus incisos. É válido salientar que ambas as formas de alteração podem resultar na necessidade de restabelecimento do equilíbrio contratual. (BRASIL, 2021)

É possível observar ainda que a lei promove também a divisão das causas para o reequilíbrio. A primeira corresponde às modificações qualitativas ou quantitativas do objeto, promovidas internamente. A segunda é relativa a fatores externos que impactam os custos para execução do objeto. (BRASIL, 2021)

A alteração por acordo entre as partes, por si só, pode ter a finalidade de promover a atualização dos valores estabelecidos. O próprio artigo 124, inciso II, alínea “d” determina a recomposição nesses moldes, em caso de ocorrência de fatores externos alheios às partes que revolvam o âmbito financeiro do contrato administrativo. (BRASIL, 2021)

Para os casos em que a alteração seja unilateral e acarrete diminuição ou aumento dos encargos contratuais competentes ao particular, a lei prevê que a própria Administração deve restabelecer o equilíbrio econômico financeiro no mesmo termo aditivo em que promover as mudanças principais, conforme dispõe o artigo 130 da Lei 14.133/2021. (BRASIL, 2021)

A nova legislação regente dos procedimentos licitatórios, assim como a anterior, preza pelo devido respeito ao deságio ofertado na proposta de preços apresentada para a concessão do reajustamento de valores. (BRASIL, 2021)

Nesse sentido, verifica-se que o instituto do reequilíbrio é assunto compreendido por todo o ordenamento jurídico vigente relativo a licitações e contratos, o qual determina, em suma, sua concessão para os casos em que é constatado o desbalanceamento da equação econômico-financeira.

1.4 Formas de atualização dos valores contratuais

As circunstâncias que podem acarretar o desequilíbrio do contrato são inúmeras, quais sejam: fatos imprevisíveis, aumento dos insumos utilizados na execução do objeto, variação dos índices inflacionários, acréscimos nos custos relacionados à mão de obra e incontáveis outros.

Os diferentes fatos, portanto, geram as múltiplas modalidades de reequilíbrio que vigoram atualmente. Nesse interim, é possível prover a atualização de valores através do reajuste, da repactuação, da revisão, da recomposição e mais. (KAUR, 2012)

Joel de Menezes Niebuhr evidencia em sua doutrina que a legislação vigente institui três instrumentos distintos para o reequilíbrio contratual ao lecionar que:

O ordenamento jurídico nacional dispõe de três instrumentos para que se mantenha o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, que possuem pressupostos e procedimentos distintos. Trata-se das figuras do reajuste, da revisão e da repactuação. (2011, p. 883)

Assim sendo, cabe detalhar com qual variável cada modalidade se relaciona e as especificidades de operação de cada uma delas a fim de aprofundar o estudo sobre estas formas.

1.4.1 Reajuste

O reajuste corresponde à modalidade de reequilíbrio econômico-financeiro para reparar os prováveis danos acarretados pela variação inflacionária para os valores inicialmente estabelecidos em sede contratual.

A doutrina de Marçal Justen Filho conceitua sobre o reajuste financeiro, explicitando que este é relativo aos índices de inflação, ao direcionar que

O reajuste contratual consiste na indexação dos preços contratuais, submetendo-os a variação periódica e automática segundo a flutuação

de índices predeterminados. Os índices refletem a variação de preços e a inflação. Sua variação produz a presunção absoluta de quebra do equilíbrio econômico-financeiro e acarreta a alteração dos valores contratuais proporcional à variação dos índices. O reajuste de preços dispensa as partes de promover demorados levantamentos acerca dos fatos e de seus efeitos e não se subordina à necessidade de comprovação de eventos extraordinários. O reajuste é instituto jurídico cuja adoção e adequação se relacionam especialmente com a inflação. (2018, *online*)

O reajuste financeiro é decorrente de fatos previsíveis e inevitáveis que resultam na perda de valor da moeda vigente e, conseqüentemente, desequilibra a relação econômica inicialmente pactuada entre as partes no momento da apresentação da proposta de preços.

Para Hely Lopes Meirelles (2002), essa conduta contratual não é resultante de uma situação imprevisível, mas corresponde a previsão de uma realidade pré-existente que altera a conjuntura financeira em índices que não podem ser suportados pelo Particular sem que haja a correção dos efeitos ruinosos da inflação.

A modalidade de reajustamento de valores precisa estar disposta no instrumento contratual com a descrição de todas as especificidades de cálculo desde o primeiro momento. A lei nº 8.666/93, em seu artigo 55, inciso III, determina a inclusão necessária dessas cláusulas.

A legislação exige que as instruções contratuais prevejam o preço, as condições e os prazos em que o pagamento da Contratada será realizado pela Contratante, além dos critérios de reajustamento destes preços, com a inclusão da data-base e a periodicidade de deferimento do reajuste a partir dos critérios de atualização monetária. A própria redação do ordenamento explicita a indispensabilidade destes itens, nos termos:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; (BRASIL, 1993, *online*)

O artigo 40, inciso XI, do referido dispositivo legal determina que seja incluído nos editais o critério de reajuste que propicie a correção relativa à variação

efetiva do custo de produção do objeto através de índices específicos ou setoriais.

Na mesma esteira, o artigo 3º, §1º da Lei 10.192/2001 também provê regras sobre a concessão do reajuste financeiro ao dispor que esta deve ser dada, em regra, através de periodicidade anual, a qual conta-se a partir da data limite para apresentação de proposta ou orçamento.

Os ordenamentos direcionam o entendimento da atual jurisprudência dos tribunais pátrios, os quais expressam-se, analogamente, pela periodicidade anual com data de contagem inicial relativa ao final do período estabelecido para apresentação de propostas, salvo em casos excepcionais, e pela necessária inclusão das cláusulas de reajustamento no instrumento convocatório e contratual.

O mencionado entendimento explicita-se através do acórdão 7.184/2018, proferido pela Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU), o qual expõe-se a seguir:

O estabelecimento do critério de reajuste de preços, tanto no edital quanto no contrato, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, ainda que a vigência contratual prevista não supere doze meses. Entretanto, eventual ausência de cláusula de reajuste de preços não constitui impedimento ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob pena de ofensa à garantia inserta no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como de enriquecimento ilícito do erário e conseqüente violação ao princípio da boa-fé objetiva. (2018, *online*)

O detalhamento do reequilíbrio econômico na modalidade de reajuste em sentido estrito, à vista disso, demonstra que este é indispensável para o bom andamento contratual sem que haja prejuízos para as partes que firmaram o contrato administrativo.

1.4.2 Repactuação

A repactuação corresponde à modalidade de reajustamento em sentido amplo que se relaciona com o aumento com os valores relativos à mão de obra, os quais são custeados pelos Particulares.

A doutrina delimita que o instituto da repactuação é amparado nos acréscimos financeiros no contrato administrativo que são provocados pelas

mudanças nos valores recebidos pelos colaboradores, proferidos por acordos ou convenções coletivas de trabalho, dissídio coletivo ou decisões de órgão competente, as quais podem ser relativas aos seus salários ou outros benefícios.

O professor Ronny Charles Lopes de Torres, em sua obra, estabelece a conceituação do instituto ao afirmar que a repactuação se relaciona:

[...] ao aumento dos custos contratuais, decorrente de convenção coletiva, dissídio ou instrumento congêneres. Assim, a partir da data em que passou a vigorar as majorações salariais da categoria profissional que deu ensejo à revisão, a contratada passa a deter o direito à repactuação. [...] o momento de aumento dos custos não se confunde, necessariamente, com a data da convenção ou acordo coletivo que fixou o novo salário normativo da categoria profissional abrangida. É possível que a negociação coletiva decida pela aplicação de novas regras na relação trabalhista (como o aumento salarial), em (2021, p. 681)

O aumento acima relatado provoca o desequilíbrio dos valores contratuais a medida em que o Particular obtém gastos adicionais pelos os novos custos estabelecidos para determinada categoria profissional, os quais eram inexistentes à época de apresentação da proposta de preços.

A periodicidade determinada para a repactuação, em regra, é anual, uma vez que o reajustamento dos valores relativos à mão de obra também é provido todos os anos.

Marçal Justen Filho instrui, em sua obra, o lapso temporal necessário para deferimento da repactuação ao inferir que:

A repactuação consiste numa modalidade de revisão de preços, realizada a cada doze meses, a ser obrigatoriamente adotada nos contratos de serviços contínuos com prazo superior a doze meses, praticados pela Administração Pública federal indireta. (2018, *online*)

Dessa forma, a repactuação corresponde a uma das formas de manutenção dos valores contratuais, a qual é utilizada especificamente para evitar que o Particular possa sofrer danos financeiros resultantes do aumento da mão de obra necessária para a execução do objeto e cumprimento das obrigações.

1.4.3 Revisão

A revisão refere-se ao reequilíbrio econômico financeiro em seu sentido mais estrito. Enquanto as duas últimas modalidades descritas refletem variações previsíveis, a revisão, contrariamente, compreende as alterações monetárias advindas de fatos imprevisíveis.

As situações que causam esse tipo de desbalanceamento podem ser de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis ou que ainda, possivelmente, acarretam retardos ou impedimentos à execução do objeto. Ademais, casos de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe também promovem essa desregulação.

O doutrinador Joel de Menezes Niebuhr leciona a respeito da necessidade de atualização dos valores defasados através da modalidade de revisão e instrui que a Administração não pode submeter o Particular ao trabalho sem lucro ao ressaltar que:

A revisão é o instrumento para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em face da variação de custo decorrente, em linhas gerais, de eventos imprevisíveis ou de consequências imprevisíveis. [...] A Administração não reúne forças para compelir terceiros a operarem em prejuízo ou sem lucro. Então, deve-se proceder à revisão do contrato se as condições da época da proposta são alteradas. (NIEBUHR, 2011, p. 894)

A periodicidade para essa modalidade não pode ser precisamente definida, uma vez que seu acontecimento se dá por fatos imprevisíveis, ou seja, situações provocadas por fatos extracontratuais de impossível presunção.

A concessão desta modalidade depende da comprovação de alguns elementos essenciais, especialmente da variação dos custos no período compreendido pela execução contratual.

A comprovação do desajustamento perante as condições originárias é dada pela comparação entre as planilhas de composição de preços de insumos, apresentação comparativa entre a nota fiscal dos materiais da época da contratação

e atualmente, preços de mercado antigos e atuais definidos em tabelas dos órgãos oficiais, e outras.

A variação do preço por motivos imprevisíveis em um intervalo determinado de tempo estabelece a necessidade de promoção do reequilíbrio para resguardar o Particular da consequência financeira dos sinistros e evitar que a Administração Pública viole princípios basilares ou retenha para si valores indevidos, gerando um possível enriquecimento ilícito.

O reequilíbrio é aplicado, portanto, para preservar o contrato administrativo e as partes envolvidas das variações econômicas improváveis à época do estabelecimento contratual.

É possível verificar, dessa forma, que o reequilíbrio econômico financeiro dos contratos administrativos, em qualquer uma de suas modalidades, é um instituto de suma importância para que Poder Público e Particulares possam obter êxito com a contratação e preservem-se de possíveis danos monetários relacionados aos riscos existentes.

CAPÍTULO II – CONSEQUÊNCIAS DA PANDEMIA DA COVID-19 PARA A SOCIEDADE CIVIL

Este segundo capítulo promove a explanação dos reflexos da pandemia causada pela Covid-19 para a sociedade civil como um todo, com principal ênfase no cenário brasileiro, especialmente no que diz respeito ao aspecto histórico da situação de calamidade instaurada, bem como de suas consequências socioeconômicas, a fim de possibilitar um estudo analítico sobre seu impacto no Direito Administrativo Brasileiro.

Nesse interim, a explanação do panorama histórico permite uma apreciação mais aprofundada do contexto vivenciado pelo corpo social, com posterior entendimento detalhado de sua incidência na economia, e conseqüentemente os efeitos produzidos nos contratos administrativos.

2.1 Aspecto histórico e consequências gerais para a sociedade civil

Historicamente, as epidemias e pandemias, em sua maioria, precedem crises de ordem socioeconômicas, as quais afetam a sociedade de maneira estrutural e provocam desequilíbrio em virtude de sua abrangência a todos os âmbitos da existência de um indivíduo.

A gripe espanhola, vivenciada entre 1918 e 1920, trouxe um cenário similar ao da Covid-19 para a sociedade, devidamente resguardadas as proporções de cada enfermidade. As medidas que se fizeram necessárias para conter o avanço da gripe também foram semelhantes, tais como o encerramento de escolas, teatros, cinemas e a proibição das formas de aglomeração. (ESTEVEES, 2020)

As consequências da pandemia de 1918 também guardaram uma similaridade em relação à atual conjuntura social brasileira. Em ambas, é possível observar a existência de inúmeros órfãos e viúvas, deterioração da saúde mental e crise de ordem econômica. (ESTEVEVES, 2020)

Em relação ao colapso econômico, faz-se necessário respeitar as particularidades de cada período histórico, uma vez que para sua aprofundada análise é preciso analisar a multiplicidade de fatores em cada cenário. Todavia, é sabido que as consequências de uma crise sanitária podem ser duradoura e atingir diversas áreas. (ESTEVEVES, 2020)

O grande filósofo Michel Foucault, já instruiu em sua obra que cada propagação excessiva de doenças em uma determinada sociedade tem sua individualidade histórica, justamente pela especificidade de cada período, ao inferir que:

[...] a epidemia tem uma espécie de individualidade histórica. Daí a necessidade de usar com ela, um método complexo de observação. Fenômeno coletivo, ela exige um olhar múltiplo; processo único, é preciso descrevê-la no que tem de singular, acidental e imprevisto. (1977, *online*)

A história retrata que desde a antiguidade a humanidade já sofria com pandemias, as quais obrigavam que a Administração Pública adotasse medidas de contenção e reparação de danos, como se evidencia:

O Império Romano, por exemplo, nos anos 79 e 166 d.C, sofreu grandes epidemias, provavelmente de malária e sarampo. O imperador Marco Aurélio refere carroças cheias de cadáveres, com mais 2000 mortos por dia, tendo ele mesmo sido vitimado no ano 180. Pelos relatos de sintomas feito por Galeno, médico do imperador, há quem acredite que a epidemia tenha sido de varíola, em razão dos sintomas descritos. Ficou conhecida como 'peste antonina' ou 'peste de Galeno'. Foi um período histórico em que Marco Aurélio teve que tomar inúmeras medidas para contenção dos efeitos econômicos e administrativos da epidemia. (THOMELIN et al, 2020, *online*)

A covid-19 foi uma doença que se espalhou rapidamente à nível mundial no final do ano de 2019, sendo que, no dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou o novo coronavírus (Sars-CoV-2) como uma pandemia.

O Diretor-Geral do referido órgão no próprio discurso oficial que definiu tal classificação já informava que a crise sanitária não se restringiria apenas à esfera da saúde, mas se estenderia também aos diversos campos do corpo social, nos termos:

O mandato da OMS é a saúde pública. Mas estamos trabalhando com muitos parceiros em todos os setores para mitigar as consequências sociais e econômicas dessa pandemia. Esta não é apenas uma crise de saúde pública, é uma crise que afetará todos os setores – portanto, todos os setores e todos os indivíduos devem estar envolvidos na luta. Eu disse desde o início que os países devem adotar uma abordagem de todo o governo e toda a sociedade, construída em torno de uma estratégia abrangente para prevenir infecções, salvar vidas e minimizar o impacto. (GHEBREYESUS, 2020, *online*)

Os sistemas de saúde são projetados para atender as necessidades populacionais em um certo volume, através de um conhecimento prévio do cidadão que estará sendo atendida. A situação atípica ocasionada pela pandemia, assim, é capaz de colapsar a saúde de um país sem sequer considerar seu nível de desenvolvimento econômico, justamente como foi o caso do Brasil. (SCHREIBER, 2021)

A letalidade do vírus foi maior em pessoas com comorbidades, ou seja, portadoras de diabetes, hipertensão, doenças autoimunes e outros. O colapso no sistema de saúde ocorreu, portanto, em virtude da alta demanda provocada pela rapidez de contágio. Ou seja, o pico do contágio foi o cenário mais grave já enfrentado por representar uma requisição de leitos maior em um período menor de tempo. (SCHREIBER, 2021)

As medidas recomendadas pela comunidade médica internacional para contenção da propagação do novo coronavírus incluíam a higienização individual, restrição do convívio social e também o bloqueio de fronteiras. As mencionadas determinações também já foram utilizadas em diversos outros momentos pandêmicos enfrentados pelo globo, quais sejam a supramencionada pandemia de influenza de 1918-1920, a epidemia de SARS em 2002 e a pandemia da influenza H1N1 em 2009. (LIMA et. al., 2020)

No Brasil, especialmente, transformou-se em uma catástrofe ainda maior pela força de propagação do vírus, o negacionismo científico e as falhas relacionadas

à implantação e gestão de políticas públicas de enfrentamento (CAPONI, 2020).

O acúmulo dessas questões fez com que o Brasil ultrapassasse, no ano de 2023, a expressiva marca de 698 mil óbitos em decorrência da infecção pelo coronavírus. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2023)

O vírus, além disso, evidenciou que a totalidade da população é exposta aos eventos extraordinários que ocorrem, seja pobre, rico, velho, jovem. Todavia, a doença revela-se muito pouco democrática, uma vez que afeta com maior impiedade os povos em situação de vulnerabilidade social. (CAPONI, 2020)

A incidência da Covid-19 tornou necessário que fosse decretado emergência de saúde pública de importância internacional pela OMS, justamente pela rapidez de contágio e a letalidade do vírus.

O referido sinal foi empregado em outras situações em momento anterior que tiveram caráter grave à populacional, como a incidência do vírus Zika e aumento de casos de microcefalia no Brasil em 2016 e o surto de ebola na África Ocidental em 2014 e na República Democrática do Congo em 2018.

A declaração de classificação da Covid-19 como emergência mundial pela OMS, possibilitou aos entes federados o estabelecimento de efetivas medidas de enfrentamento à doença e sua propagação ou lutar na direção contrária dos estudos científicos e assumir riscos da provável responsabilização pelos danos de tal postura à população, nos termos da Lei Federal 13.879/20 (MASCARO et. al, 2020)

Em outro aspecto, é válido menciona ainda que o Brasil também enfrentava, concomitantemente, uma crise no sistema ambiental nos últimos anos, agravada pela permissividade, por parte do governo federal, de práticas que provocam a violação do meio ambiente. Essa questão também pode ser determinante para o agravamento de situação já existente ou implicar na eclosão de nova epidemia:

Enquanto isso, no Brasil da atualidade, os ecossistemas estão sendo destruídos em um ritmo impressionante, o que eleva o risco de novas epidemias para os próximos anos, não só aqui, mas em outros países

além das quais já assolam atualmente o Brasil e o mundo, pode surgir. Tudo isso em meio a altas crescentes dos termômetros e mudanças drásticas do clima global e da vasta lista de extinções das espécies da Terra (CARVALHO, 2020, p. 68)

Portanto, os estudos e dados que permeiam este assunto evidenciam que a pandemia, a forma como a mesma foi enfrentada no Brasil e a necessária permanência das medidas de restrição e bloqueio internacional, trouxeram consequências gerais e econômicas para a sociedade civil brasileira.

Ademais, resta nítido que os efeitos socioeconômicos da pandemia da Covid-19 também impactaram no direito brasileiro e nas normas disciplinadas pelo mesmo, especialmente no que diz respeito ao trato entre a Administração Pública e Particulares.

2.2 Consequências econômicas da pandemia e a influência nos contratos administrativos

A dificuldade de contenção do vírus pelo descuido quanto às políticas públicas, alinhada às severas medidas de restrição social para evitar o contágio e o bloqueio das fronteiras agravaram de maneira significativa a crise financeira que o Brasil já passava em um período pré-pandemia, considerando o mencionado cenário que a pandemia gerou na sociedade. (SILVA et. al., 2020)

A pandemia da Covid-19 desestabilizou toda a sociedade em seus mais variados setores. O cenário pandêmico trouxe consequências de diversas ordens. Todavia, os resultados financeiros foram um dos âmbitos que mais impactaram a vida, justamente como é lecionado na obra *“Implicações socioeconômicas da Covid-19 no Brasil e no mundo”*:

Mas não foi uma greve geral mundial, não foi uma guerra nuclear, não foi uma invasão alienígena da ficção cinematográfica ou da literatura o que estamos a ver e colocou o mundo de joelhos. Sim um ataque virótico global, que atingiu o mundo e fez com que bilhões de pessoas ficassem recolhidas em casa, as ruas e praças ficassem desertas por vários dias, a economia global entrasse em recessão, aumentasse o nível do desemprego e perdas/corrosão dos salários dos

trabalhadores, e conseqüente destruição econômica de suas famílias em escalada sem precedentes. (CARVALHO, 2020, p. 74)

O Covid-19, então, não foi prejudicial somente à saúde populacional e a vida de cada pessoa, mas também impactou de maneira adversa na economia, em âmbito público e privado, interno e externo. Os danos causados foram de ordem anormal e imprevisível, por isso, se estenderam a todos os setores (MASCARO et al, 2020)

As conseqüências econômicas promoveram alterações inclusive no âmbito privado das famílias brasileiras, mas também impactou as áreas regidas pela Administração Públicas. Ademais, inúmeras outras variáveis também influenciaram na situação emergencial que foi instaurada.

Em síntese, o impacto econômico causado pelo coronavírus teve sua concretização efetivada em virtude da ocorrência de três fatores, os quais englobam tanto a vida privada, quanto a sociedade e órgãos públicos.

O primeiro desses fatores corresponde a mortalidade da doença e morbidade e, conseqüentemente, as alterações de mão de obra e impacto disto no âmbito familiar e social.

O segundo refere-se às medidas de restrição, como isolamento social e o bloqueio de fronteiras, tendo em vista a influência no trabalho e na importação e exportação.

O terceiro e último é referente aos elevados gastos estatais não previstos com o custeio de políticas assistenciais e o aumento excessivo de demanda financeira na saúde pública. (PORSSE, et al., 2020)

O autor Fernando Távora, no início da pandemia, ao promover a análise aprofundada dos dados fornecidos pelo Banco Mundial, já trazia ao conhecimento que diversas problemáticas que influenciam na política financeira e ocorriam antes da Covid-19, deveriam se intensificar e impactar negativamente a economia, em virtude do impacto da pandemia.

Essas questões se referem a demanda fraca, preço do petróleo em queda e a interrupção da economia para a contenção do vírus, como se explicita na obra deste autor:

A necessidade de implementação de políticas emergenciais para apoio aos mais vulneráveis, para combater a fome e para proteger os empregos como mecanismo para se evitar uma crise de cunho financeiro em meio às medidas de isolamento social para contenção da COVID-19. [...] o Brasil deverá enfrentar três choques: demanda externa fraca, preços do petróleo em queda (o País é um exportador líquido de petróleo) e a interrupção econômica da contenção de vírus. (TÁVORA, 2020, p.15)

A influência da Covid-19 no aspecto socioeconômico foi tamanha que tornou necessária a implementação de programas de distribuição de renda e acesso a crédito com juros reduzidos, tendo em vista que diversos ramos de trabalho foram afetados pela restrição de convívios social a fim de que se tivesse o menor número possível de infectados.

A pandemia, consoante o Ministério da Economia, também acarretou um aumento expressivo da dívida pública, na vasta maioria dos Estados federados. O déficit pode ser explicado pela redução da arrecadação, decadência dos serviços que influem na economia e pela adição dos gastos sociais e na saúde pública. (SILVA, 2020)

Além disso, houve um aumento significativo da inflação neste período. O evento econômico de ordem inflacionária é compreendido como um aumento na oferta média monetária que não é acompanhado de respectivo aumento do dinheiro de um Estado. Assim, a exacerbação da inflação acaba por influenciar no valor final do produto, o qual é apresentado ao consumidor. (PARENTE et. al., 2020)

A inflação em situação ascendente e fora de controle acarreta problemas que inferem em todos os âmbitos da sociedade, uma vez que afeta o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, o acesso à bens de consumo por excessivo aumento na oferta de produtos e serviços. (PARENTE et. al., 2020)

No que se refere a produção agrícola, setor correspondente a boa parte da econômica brasileira, as plantações e exportações de soja, milho e cana de açúcar

representaram a base. Ainda assim, a projeção do Produto Interno Bruto (PIB) real girava em cerca de 8% negativo em junho de 2020. (SILVA, 2020)

O setor empresarial brasileiro é composto por aproximadamente 99% de micro e pequenas empresas, sendo que essas empresas são responsáveis por cerca de 52% dos empregos formais do Brasil, segundo dados do relatório emitido pelo SEBRAE em 2020.

A gestão da pandemia pelas autoridades brasileiras, nesse sentido, provocou impactos no funcionamento da economia brasileira, tendo em vista a ausência de controle na propagação do vírus e inexistência de suporte econômico efetivo acarretou a redução na produção industrial e comercial, bem como diminuiu o consumo.

O Brasil utiliza, predominantemente, o modelo taylorista fordista de produção industrial, onde as empresas fazem uso intensivo da mão de obra para as linhas produtivas. A Covid, nesse sentido, impactou de maneira extrema a produção industrial e, por conseguinte, o fornecimento para consumidores finais em relação a tempo e custo:

As mudanças exigidas na forma de produzir deverão impactar, com toda a certeza, sobre as estruturas de custos, com pressão para o aumento dos preços para preservar a operação, via remuneração minimamente adequada de todos os fatores de produção (SCHREIBER, 2021, *online*)

Os estudos mais recentes indicam que a vasta maioria das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte tiveram uma redução no faturamento e no quadro de funcionários durante o isolamento social, em função das influências econômicas do Covid-19. (SCHREIBER, 2021)

A preocupação econômica estava compreendida, portanto, em seis pilares, quais sejam: impacto em preços e mercados; lentidão e escassez nas cadeias de suprimentos; saúde dos produtores e de suas famílias; eventuais baixas na força de trabalho; segurança para os trabalhadores e falta de equipamento de proteção individual; outras interrupções e outros desafios que a população poderia vir a enfrentar. (TÁVORA, 2020)

O número de mortes, no Brasil, por infecção de coronavírus foi devastador, sendo que é estimado a ultrapassagem de marca de 700 mil, segundo o relatório do Ministério da Saúde.

No âmbito laboral, esta informação permite a conclusão direta da diminuição da mão de obra e a transformação das relações de trabalho, tendo em vista que empresas e colaboradores precisaram se adaptar à nova e triste realidade trazida pela pandemia.

Atualmente, o Brasil já se encontra em um estágio avançado de cobertura vacinal para a Covid-19, sendo que é estimado no presente momento que 85,05% da população total tenha se protegido pelo menos com a primeira dose da vacina e que 80,56% já tomaram a segunda dose também. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2023)

Nesse interim, foi possível que a sociedade retornasse com segurança os serviços e fornecimentos paralisados ou diminuídos pelo vírus. Este fato trouxe o retorno convencional da produção industrial e a liberação do bloqueio das fronteiras, o que, por consequência, resultou na normalidade do fornecimento de bens e produções vindos de outros países.

A imunização populacional e o retorno natural das atividades sociais, em especial o trabalho como antes se conhecia, já conferem ao cenário pós-pandêmico uma nova realidade que foi alterada pela propagação do vírus. Assim informou o economista José Júlio Senna no VII Seminário Anual sobre Política Monetária: “A ficha foi caindo devagarzinho, e percebeu-se que a mão do FED não é fraca. Ao que tudo indica, o mundo lá fora está voltando para o que era antes da pandemia: inflação modesta, crescimento modesto, juros relativamente baixos”. (SENNA, 2021, p. 01)

A citada normalização do convívio social trouxe também a regularização dos aspectos econômicos relacionados aos contratos firmados entre Particulares e Órgãos Públicos. Nessa esteira, a maior incidência dos efeitos econômicos advindos da pandemia deu-se nos anos de 2020 e 2021, com a devida e esperada amenização da influência pandêmica na economia nos anos de 2022 e 2023.

A Covid-19, portanto, nos anos de 2020 e 2021, impôs necessária aplicação

dos institutos promotores do reequilíbrio dos contratos firmados entre Particulares e a Administração Pública, uma vez que os preços anteriormente vigentes estiveram defasados pelos inúmeros fatores acima desenvolvidos.

Dessa forma, a pandemia também implicou ao Direito Administrativo brasileiro inúmeros desafios, uma vez que o cenário estabelecido promoveu o descumprimento doloso de contratos, em razão de imprevisão, e necessidade de reestabelecimentos dos valores inicialmente pactuados, em virtude da alta na onerosidade demandada para o fornecimento e prestação de serviços para a Administração Pública. (MASCARO et al, 2020)

CAPÍTULO III – DA RELAÇÃO ENTRE OS EFEITOS DA PANDEMIA E A CONCESSÃO DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO

O terceiro capítulo deste trabalho busca atestar a relação direta existente entre os efeitos da pandemia, especialmente no que se refere ao âmbito social e econômico, e a necessidade de concessão do reequilíbrio econômico financeiro dos contratos administrativos, tendo como pauta um estudo analítico quanto aos institutos de atualização monetária dos contratos trazidos pelo Direito Administrativo, Civil e Constitucional Brasileiros.

Nesse sentido, o esclarecimento do conteúdo dar-se-á através do aprofundamento minucioso quanto a ligação existente entre o aumento do valor dos insumos provocado pela pandemia da Covid-19 e o necessário provimento do reequilíbrio financeiro dos contratos administrativos.

Isso alinhado com uma abordagem completa dos riscos de prejuízos prováveis ao particular, bem como a aplicabilidade da teoria da imprevisão nesses casos especificamente, e também a análise do cenário após a pandemia, permitirá tal reflexão a respeito do tema em pauta.

3.1 O aumento do valor dos insumos e a necessidade de atualização monetária dos contratos

A pandemia do coronavírus teve seu início ao fim do ano de 2019, todavia, se espalhou mundialmente no primeiro semestre 2020. O Brasil foi um dos países mais afetados do mundo, tendo em vista que a pandemia, que já contava com severas

medidas de restrição social necessárias para conter a propagação do vírus, foi ainda piorada pelo negacionismo científico e a falha na gestão de políticas públicas, como já exposto no capítulo anterior do presente trabalho. (CAPONI, 2020)

A rápida disseminação da Covid-19 ocasionou a decretação de estado de emergência no cenário nacional, com base nos artigos 19, 134, alínea “d” e 138 da Constituição Federal.

O referido estado foi declarado através do Decreto Presidencial n.º 14-A/2020 que impôs medidas de recolhimento domiciliário à determinadas pessoas, a adoção do regime de teletrabalho, o encerramento obrigatório de diversas ocupações econômicas e estabelecimentos, incluindo o comércio e as atividades de prestações de serviços em estabelecimentos abertos ao público. (BRITO, 2020)

A doença causada pelo vírus do Sars-Cov-2, nesse sentido, provocou uma mudança em todos os âmbitos sociais. Contudo, o setor econômico foi um dos mais afetados, uma vez que as mudanças sociais impactaram nos preços dos insumos, tendo em vista a baixa ocorrida na produção industrial, bloqueio das fronteiras e demais consequências resultantes da rápida propagação viral.

A alteração econômica também promoveu impacto sobre os contratos administrativos, tendo em vista que as remunerações dessas contratações são voláteis em relação às variações que a economia sofre.

Os contratos administrativos, portanto, precisam ser reajustados por suas diversas modalidades de reequilíbrio, seja reajuste, repactuação, reequilíbrio em sentido estrito ou revisão.

O jurista Daniel Josy Monteiro Andrade leciona em seu trabalho que a melhor saída para implicações imprevisíveis nos contratos é o reajustamento dos mesmos:

Mais importante do que resolver o contrato diante de um acontecimento extraordinário e imprevisível é manter o ajuste pactuado, reformulando, contudo, as condições do negócio de forma que os efeitos da pandemia não desencadeiem uma sucessão de resoluções contratuais. (2020, p.02)

Em casos onde evidencia-se a onerosidade excessiva, a legislação vigente permite a possibilidade de renegociação do contrato administrativo, a fim de resguardar a saúde financeira do Particular, bem como garantir a eficiência da contratação. (ANDRADE, 2020).

O reequilíbrio em casos como o da pandemia da Covid-19 demonstra-se, além de tudo, uma maneira de viabilizar a manutenção e continuidade dos serviços públicos prestados pelos Particulares contratados, a fim de que seja cumprida a função social. (ANDRADE, 2020)

3.2 Teoria da Imprevisão e sua aplicabilidade

O reequilíbrio dos contratos administrativos é devido nos casos em que os mesmos são afetados economicamente a fim de que se evite uma onerosidade excessiva pelas alterações circunstanciais. (ANDRADE, 2020)

O conceito de onerosidade excessiva firma-se no ordenamento jurídico brasileiro através dos artigos 478 a 480 do Código Civil, os quais instruem que esse cenário é dado quando as condições externas tornem a prestação de uma das partes excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra parte.

Em um contexto histórico, a pandemia da Covid-19 tem sido comparada à gripe espanhola, ocorrida em meados de 1918. Em um âmbito similar, ambas as situações promoveram um olhar minucioso perante os desequilíbrios contratuais supervenientes.

Nesse sentido, pertinente ressaltar que a ocorrência da gripe espanhola também influenciou inequivocamente a criação da teoria da imprevisão, a qual foi desenvolvida pelo Conselho de Estado Francês de 1916, a qual é formulada através de jurisprudência de viés totalmente administrativista. (ANDRADE, 2020)

A teoria da imprevisão fundamenta-se juridicamente na conclusão do processo de evolução que se iniciou historicamente pela cláusula *rebus sic stantibus*, em como das teorias da pressuposição, da superveniência e dos pilares que firmam o negócio jurídico entre as partes. (CUNHA, 1995)

É válido ressaltar, nesse interim, que a modificação contratual com base na ocorrência de fatos que torne a prestação mais onerosa do que o previsto anteriormente no estabelecimento contratual para alguma das partes envolvidas é fato que ocorre desde o início da história do direito, tendo seus primeiros registros no Código Hamurabi há mais de 2.700 anos. (MEDEIROS, 2007)

Em síntese, verifica-se que a imprevisão se relaciona com a alteração de circunstâncias fáticas extraordinárias que possam alcançar qualquer uma das partes contratantes, onde seja possível constatar alteração radical no ambiente objetivo ou onerosidade excessiva para um dos contraentes, as quais não se podiam prever no tempo em que se firmaram os termos de ajustamento do contrato firmado, ou seja, representam superveniência. (CUNHA, 1995)

Todavia, é necessária uma maior atenção e observação para aplicação da teoria no ramo do Direito Público, tendo em vista que os contratos que possuem a Administração Pública como parte integrante possuem normas diversas dos contratos regidos pelo Direito Privado. (MEDEIROS, 2007)

Em regra, em caso de descumprimento contratual no Direito Privado, a outra parte pode também descumprir com sua obrigação. No Direito Público, contudo, essa situação não é possível, em atenção aos princípios fundamentais incidentes, como o da continuidade dos serviços públicos e a supremacia do interesse público sobre o particular. (MEDEIROS, 2007)

Portanto, caso incidam sobre o contrato administrativo regido pelo Direito Público influências que modifiquem a situação originária, faz-se necessária a realização de análises do caso concreto e estudos prévios antes da modificação contratual. (MEDEIROS, 2007)

As situações novas e superveniente, as quais não poderiam ser previstas anteriormente e que impactam financeiramente o contrato podem, portanto, ser cabíveis dentro da teoria da imprevisão, conforme se explicita na doutrina:

Nos contratos administrativos, o desequilíbrio provocado por tais fatores retira a comutatividade da avença e impõe a reestruturação contratual, objetivando, assim, que se possibilite a execução sem a

ruína econômica do particular contratado. Quando, no curso do contrato, sobrevier eventos excepcionais e imprevisíveis que alterarem a equação econômico-financeira do pacto, caracterizado estará a ocorrência da Teoria da Imprevisão. (MEDEIROS, 2007, p. 17)

A ocorrência da teoria da imprevisão nos contratos administrativo, nesse sentido, pode gerar dois cenários. O primeiro dele é uma possível rescisão em razão da impossibilidade de cumprimento das obrigações contratuais, sem imputação de culpa à parte. (MEDEIROS, 2007)

A segunda situação possível é a que compõe o objeto de estudo do presente trabalho, a qual refere-se à possibilidade de adimplemento das obrigações do contrato condicionada à revisão dos parâmetros inicialmente adotados, a fim de promover o reestabelecimento das condições econômicas.

3.3 Posicionamento doutrinário e jurisprudencial

O posicionamento doutrinário e jurisprudencial brasileiro explicita a necessidade de concessão do reequilíbrio em casos onde possa se evidenciar a alteração imprevisível das relações financeiras do contrato administrativo firmado entre o Particular e o Poder Público.

O reequilíbrio, consoante as disposições da doutrina brasileira, encontra respaldo na própria teoria da teoria da imprevisão. O jurista Joel de Menezes Niebuhr leciona em sua obra que:

A revisão é o instrumento para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em face da variação de custo decorrente, em linhas gerais, de eventos imprevisíveis ou de consequências imprevisíveis. [...] A Administração não reúne forças para compelir terceiros a operarem em prejuízo ou sem lucro. Então, deve-se proceder à revisão do contrato se as condições da época da proposta são alteradas. (2011, p. 985)

A jurisprudência dos tribunais pátrios é clara e pacífica ao determinar a concessão de reequilíbrio, em suas diversas formas, em caso de ocorrência de fatos imprevisíveis que incidam sobre o contrato.

O Tribunal de Contas da União promove diversos julgados onde se torna nítido a instrução à alteração contratual caso venha a ocorrer variáveis que tornem o contrato mais oneroso que o pacto original:

Equilíbrio econômico-financeiro. Contrato. Teoria da Imprevisão. Alteração Contratual. A ocorrência de variáveis que tornam excessivamente onerosos os encargos do contratado, quando claramente demonstradas, autorizam a alteração do contrato, visando ao reestabelecimento inicial do equilíbrio econômico financeiro, com fundamento na teoria da imprevisão, acolhida pelo Decreto-Lei 2.300/86 e pela atual Lei n.º 8.666/93. (1994, *online*)

A pandemia da Covid-19, nesse interim, trouxe nítidos impactos financeiros e econômicos, bem como alterou a vida social em todos os âmbitos possíveis, justamente por se tratar de um evento de ordem nunca vista no presente século. (CAPONI,2020)

Assim, o coronavírus representou, de maneira inequívoca, um evento imprevisível, o qual promoveu modificações na remuneração dos Particulares, uma vez que não se podia prever seu acontecimento.

Imprevisíveis também foram as consequências da pandemia, dado que não se podia mensurar a evolução da doença no meio social e a proporcionalidade da implicação desse progresso no cenário econômico brasileiro. Dessa forma, não foi possível prever e, conseqüentemente, remediar em momento anterior, a repercussão financeira nos contratos administrativos.

O posicionamento jurisprudencial caminha no mesmo sentido da doutrina, ao reconhecer a aplicação da teoria da imprevisão em casos de variação financeira dos contratos firmados entre Particular e Administração Pública por situações que não poderia se antever.

Em atenção à supracitada teoria da imprevisão, a Advocacia Geral da União, em disposição estabelecida no Parecer nº 261/2020, explicita seu encaixo na ocorrência da pandemia da Covid-19, nos exatos termos:

I. Os concessionários têm direito ao reequilíbrio de seus contratos em caso de superveniência de evento cujo risco tenha sido alocado ao

poder concedente, caso dele tenha decorrido impacto significativo em suas receitas ou despesas. II. Em regra, o concessionário assume os riscos ordinários do negócio e o poder público retém os riscos extraordinários. Mas nada impede que os contratos estabeleçam uma divisão de riscos diferente. III. Para a aplicação da teoria da imprevisão para fins de revisão de contratos de concessão é necessário que, observada a alocação contratual de riscos, ocorra evento superveniente e extraordinário, cuja ocorrência ou consequências sejam imprevisíveis e inevitáveis e que tenha gerado onerosidade excessiva decorrente de um significativo desequilíbrio no contrato. IV. A pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes, desde que atendidos os demais requisitos indicados neste Parecer. (AGU, 2020, *online*)

O entendimento adotado pela doutrina e pelos tribunais brasileiros vai de encontro à permissão legal para o reequilíbrio contratual conferida pela lei de licitações, a qual possibilita a alteração do contrato administrativo para o reestabelecimento da relação que as partes firmaram no início da contratação. (ANDRADE, 2020)

Verifica-se, portanto, que a imprevisibilidade da Pandemia da Covid-19, bem como a impossibilidade de mensuração de seus impactos resultam na necessidade de readequação dos contratos administrativos em face à situação instaurada.

3.4 Aplicação do instituto do reequilíbrio econômico financeiro em razão dos efeitos da pandemia

Os estudos expostos no presente trabalho evidenciam que a pandemia da covid-19 é plenamente cabível na teoria da imprevisão, considerando que a incidência da mesma, bem como seus efeitos socioeconômicos eram imprevisíveis ou possuíam resultados que não eram passíveis de previsão.

Nessa esteira, verifica-se que a inflação ocasionada por todo o caos social criado foi uma das maiores já existente nos números anos. O Índice Nacional de Custo da Construção (INCC-DI) variou em seu percentual mais alto dos últimos 18 anos, à exemplo disso.

Dessa forma, não restam dúvidas ou questionamentos acerca da incidência da álea econômica extraordinária nos contratos administrativos em virtude da pandemia do coronavírus. (MARTINS, et al., 2022)

Mesmo os contratos administrativos firmados após o início da pandemia da covid-19 podem necessitar de uma revisão financeira, através da caracterização de cenário cabível na álea econômica extraordinária, tendo em vista que os próprios efeitos e consequências trazidas por toda a situação estabelecida eram imprevisíveis e supervenientes para ambas as partes. (MARTINS, et al., 2022)

Nessa hipótese, faz-se necessária a demonstração dos fatos que decorreram da pandemia que ocasionaram o desequilíbrio contratual na questão financeira, evidenciando sua imprevisibilidade ou previsibilidade com consequências não prevista ou calculadas ao início da licitação. (MARTINS, et al., 2022)

Os Tribunais Pátrios evidenciam, em diversos julgados, à aplicabilidade da teoria da imprevisão para os casos onde o cenário ocasionado pela covid-19 promoveu o desequilíbrio dos contratos firmados entre Particulares e a Administração, o que atesta a necessidade de reequilibrar a equação econômico-financeira dos mesmos.

O Parecer em Consulta TC nº 012/2021 formulado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES) expressa o entendimento de que a pandemia da Covid-19 deve ser enquadrada na teoria da imprevisibilidade, bem como na teoria da onerosidade excessiva de modo subsidiário.

Além disso, a orientação do referido tribunal dispõe que, nesse caso, deve haver a readequação dos contratos administrativos através do necessário reequilíbrio, uma vez comprovada a incidência da imprevisão ocasionada pelo cenário causado pela pandemia, nos dizeres:

2. A Pandemia da COVID-19, pode ser considerada uma possível justa causa para a aplicação do princípio da imprevisibilidade, e, subsidiariamente, quando adequado, da teoria da onerosidade excessiva. 3. Há precedentes que demonstram a necessidade de se aplicar a teoria da imprevisibilidade para readequar contratos públicos,

de maneira excepcional, quando diante de situações imprevisíveis, extraordinárias, não subjetivas, promovidas por circunstâncias alheias ao contrato, com o fim de preservar e reequilibrar os contratos públicos, conforme preconiza a Lei de Licitações. Contudo, a aferição da aplicabilidade ou não deste reenquadramento deve ser feita de modo excepcional e a aplicação deve ser feita caso a caso, sem que exista uma definição estanque de sua aplicação na jurisprudência aplicada ao caso. (TCE/ES. 2021, *online*)

A aplicação do instituto do reequilíbrio econômico financeiro, portanto, demonstra-se totalmente necessária para evitar consequência indesejáveis, tais como a incidência de prejuízos à saúde financeira do Particular que contratou com a Administração Pública e resguarda-lo quanto ao seu direito em manter as condições originárias da proposta apresentada para a contratação.

O deferimento do reequilíbrio nesses casos também resguarda a Administração de uma possível e indesejada caracterização de enriquecimento ilícito caso este não seja concedido, a fim de evitar a concretização de uma ilegalidade por parte do Poder Público. (MARTINS, et al., 2022)

A fundamentação para concessão de tal revisão financeira deve passar, portanto, por pontos fundamentais como a expressa legalidade conferida pelo ordenamento jurídico vigente, a exposição da imprevisibilidade do cenário que sobreveio e a delimitação das informações qualitativas e quantitativas que justificam detalhadamente o reequilíbrio. (MARTINS, et al., 2022)

A Advocacia Geral da União, nas determinações do Parecer nº 261/2020 CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, analogamente ao supracitado excerto jurisprudência, instruiu que a pandemia do coronavírus e seus efeitos justificam e tornam necessária a concessão do reequilíbrio econômico financeiro dos contratos:

I. Os concessionários têm direito ao reequilíbrio de seus contratos em caso de superveniência de evento cujo risco tenha sido alocado ao poder concedente, caso dele tenha decorrido impacto significativo em suas receitas ou despesas. II. Em regra, o concessionário assume os riscos ordinários do negócio e o poder público retém os riscos extraordinários. Mas nada impede que os contratos estabeleçam uma divisão de riscos diferente. III. Para a aplicação da teoria da imprevisão para fins de revisão de contratos de concessão é necessário que, observada a alocação contratual de riscos, ocorra evento superveniente e extraordinário, cuja ocorrência ou consequências

sejam imprevisíveis e inevitáveis e que tenha gerado onerosidade excessiva decorrente de um significativo desequilíbrio no contrato. IV. A pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes, desde que atendidos os demais requisitos indicados neste Parecer. (2020, *online*)

A conclusão estabelecida é de que o estabelecimento do reequilíbrio econômico financeiro dos contratos administrativos em razão das incidência das consequências imprevisíveis da pandemia da covid-19 é condizente com a legalidade e necessário para evitar danos para a Administração Pública e, principalmente, para o Particular contratado, torna necessária sua concessão.

Neste interim, caso reste devidamente comprovado, através da apresentação da documentação necessária, que os efeitos do cenário social promovido pela propagação do coronavírus foram os responsáveis pela maior onerosidade do contrato, o reequilíbrio contratual é a medida cabível a ser aplicada, consoante as normas e diretrizes do Direito Administrativo Brasileiro.

CONCLUSÃO

O trabalho evidenciou a correlação entre as consequências socioeconômicas da pandemia ocasionada pelo coronavírus (Sars-CoV-2) e a necessidade de promover o reequilíbrio econômico financeiro dos contratos administrativos, uma vez que os efeitos financeiros da pandemia impactaram a relação contratual originária entre Poder Público e Particular de modo a provocar o desequilíbrio das condições da proposta apresentada inicialmente.

A exposição do posicionamento jurisprudencial e legal, bem como o pensamento doutrinário de respeitados autores do Direito Administrativo brasileiro permitiu a análise de todas as formas de reequilíbrio econômico financeiro. Nesse sentido, foi possível atestar, em suma, que o reajuste se relaciona com os efeitos inflacionários, a repactuação com o aumento no valor da mão de obra dos colaboradores, e a revisão com a majoração dos produtos e insumos utilizados para a execução do objeto contratual.

As instruções conferidas pelas obras estudadas ao longo do desenvolvimento do trabalho também evidenciaram que a pandemia do coronavírus provocou um verdadeiro caos social em todo o mundo, sendo ampliada no Brasil pela ausência de planejamento e de políticas públicas que realmente fossem eficientes para abrandar a propagação da doença. A minimização dos efeitos pandêmicos, nesse interim, ocorreu somente após vasta cobertura vacinal.

Além disso, também foi possível comprovar que as consequências da pandemia da covid-19 incidiram também na economia brasileira e, conseqüentemente, nos contratos administrativos. A incidência nos contratos pôde ser

esclarecida, principalmente, através da variação excessiva dos índices de inflação e do consecutivo aumento dos valores dos elementos indispensáveis ao contrato.

É legítimo concluir, portanto, que o reequilíbrio pôde ser aplicado aos contratos administrativos em todas as suas variadas modalidades, seja revisão, repactuação ou reajuste, tendo em vista a expressa ocorrência da alta inflacionária excessiva, aumento dos insumos ou de matéria prima utilizada para cumprimento das obrigações contratuais, e implicações diretas na mão de obra.

Ademais, verificou-se também que a teoria da imprevisão constitui fundamento cabível e de importante utilização e estudo, a fim de promover a garantia da concessão do reequilíbrio nesses casos, uma vez que a pandemia da covid-19 não era algo que se podia prever e, ainda que suas consequências pudessem sem previstas, estas eram incalculáveis.

A teoria da imprevisão, portanto, é enquadrada nos casos em que o reequilíbrio econômico financeiro se faz necessário em virtude dos impactos da covid-19 no contrato administrativo, sendo esta questão disciplinada entre doutrinadores e juristas que lecionam acerca do tema de maneira aprofundada e, inclusive, disposta em diversas jurisprudências promovidas pelos Tribunais Pátrios.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Daniel Josy Monteiro. O Dever de renegociar em tempos de COVID-19 e como lidar com os contratos administrativos. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S. l.], v. 3, n. 1, 2020. DOI: 10.46818/pge.v3i1.113. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/113> Acesso em: 14 mar. 2023

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A evolução da proteção do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs. **RDA – revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 263, p. 35-66, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10644> Acesso em: 06 nov. 2022

BRASIL. **Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. **Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1992**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 26 nov. 2022.

BRASIL. **Lei 10.192, de 14 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10192.htm Acesso em: 06 nov. 2022

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel de Casos de Doenças pelo Coronavírus 2019 (COVID-19)**. 2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC-500.125/92-9**, Min. Bento José Bugarin. 27/10/94, BDA n.º 12/96, dez/96, p. 834

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Parecer em Consulta **TC nº 012/2021**. Relator Rodrigo Coelho do Carmo. 24 mai. 2021

BRITO, Miguel Lorena. Impacto da pandemia Covid-19 na execução dos contratos administrativos. **Revista de Contratos Públicos**• n. o, v. 247, p. 278, 2020.

CAMPOS, Francisco. **Direito administrativo**. Imprensa Nacional, 1943. p. 159-16

CAPONI, Sandra. Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. **Estudos avançados**, v. 34, p. 209-224, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.013> Acesso em 23 fev. 2023

CARVALHO, André Cutrim. CASTRO, Auristela Correia. Et. al. **Implicações socioeconômicas da Covid-19 no Brasil e no mundo**. 1ª Edição – Editora Científica Digital. Guarujá-SP. 2022.

CUNHA, Thadeu Andrade. A teoria da imprevisão e os contratos administrativos. **Revista de direito administrativo**, v. 201, p. 35-44, 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46566/46387>. Acesso em: 11 abr. 2023.

ESTEVES, Alexandra Patrícia Lopes. **As crises sanitárias: uma perspectiva histórica**. 2020. Editora UMinho. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/70160>. Acesso em: 23 jun. 2023.

FOUCAULT, Michel. **O Nascimento da Clínica**. Rio de Janeiro Ed. Forense Universitária, 1977.

GHEBREYESUS, Tedros Adhanom. **ONU Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020, World Health Organization**. Disponível em: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 27 fev. 2023.

GONÇALVES, Rodrigo Carvalho. BANDEIRA, Marcos Lima. Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19. **Revista da CGU**, Volume 12, Nº 22. Jul/Dez/2020. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/360 Acesso em: 06 nov. 2022

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 4ª edição, Aide Editora, Rio de Janeiro, 1996, pág. 402.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso De Direito Administrativo**. capítulo 9, item 29.3 – Reajuste Contratual, 5ª. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2018

KAUR, Diego Nogueira. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos: revisão, recomposição, reajuste e repactuação de preços—uma nova abordagem jurídica. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 10, n. 2, p. 339-354, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327923122_O_equilibrio_economico_financeiro_dos_contratos_administrativos_revisao_recomposicao_reajuste_e_repact_uacao_de_precos_-_uma_nova_abordagem_juridica Acesso em: 06 nov. 2022

LIMA, Alex Felipe Rodrigues. SILVA, Lara Livia Santos da. POLLI, Démerson André. RAZZIA, Paulo Fellipe Silvério. PAVÃO, Luis Felipe Alvim. CAVALVANTI, Marco Antônio Freitas de Hollanda. TOSCANO, Cristiana Maria. Medidas de distanciamento social para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil: caracterização e análise epidemiológica por estado. **Cadernos De Saúde Pública**, 36. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/gR6mkQmSqBHqvZb5YMNYjxD/?lang=pt#>) Acesso em 27 de fev. 2023.

MARTINS, Gustavo Afonso; SOUZA, Fábio Diniz. Reequilíbrio Econômico-Financeiro de contratos administrativos em razão da pandemia de Covid-19 sob a ótica dos Tribunais de Contas. **Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2022.** Disponível em: <https://revistatcepr.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2022/05/Revista-Digital-n35-versao-final-N35-2022.pdf> Acesso em: 08 mai. 2023

MASCARO, Alysson Leandro. SERRANO, Pedro. BERCOVICI, Gilberto. LIBÓRIO, Daniela. THOMELIN, Georghio. ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. GAMA, Tácio Lacerda. TELES, Solange. **As consequências da COVID-19 no direito brasileiro.** Editora Contracorrente, 2020.

MEDEIROS, Anderson Laurentino. A Teoria da Imprevisão nos Contratos Administrativos. **THEMIS: Revista da Esmec**, v. 5, n. 2, p. 37-59, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.56256/themis.v5i2.234>. Acesso em: 04 mai. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitações e Contratos Administrativos.** 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 195

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 2012. 8ª ed., pág. 393

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo,** 2ª ed., p.985 e 894, 2011

PARENTE, Midian Alves da Silva; LIMA, Maria do Socorro Macedo Coelho. **No pódio da inflação: Covid-19 e o caminho para a pior crise desde a criação do Plano Real no Brasil.** Disponível em: <http://downloads.editoracientifica.org/articles/220107515.pdf>. Acesso em 27 de fev. 2023.

SILVA, Mygre Lopes da; SILVA, Rodrigo Abbade da. Economia brasileira pré, durante e pós-pandemia do covid-19: impactos e reflexões. Observatório Socioeconomico da Covid – **FAPERGS,** 2020. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2020/06/Textos-para-Discuss%C3%A3o-07-Economia-Brasileira-Pr%C3%A9-Durante-e-P%C3%B3s-Pandemia.pdf> Acesso em 23 fev. 2023

TÁCITO, Caio. **O Equilíbrio Financeiro da Concessão de Serviço Público.** Rio de Janeiro, 1960, pág. 5

TÁVORA, F. L. **Impactos do novo Coronavírus (covid-19) no Agronegócio Brasileiro. Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas Legislativas.** Abril, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudoslegislativos/tipos-deestudos/textos-para-discussao/td274>. Acesso em: 27 fev. 2023

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas.** 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.