



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Ana Paula Maier

**Contratos de *Engineering, Procurement and Construction* (EPC) e o Fato da  
Administração**

Florianópolis

2024

Ana Paula Maier

**Contratos de *Engineering, Procurement and Construction* (EPC) e o Fato da  
Administração**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Henrique Lima Reinig

Florianópolis

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pela autora,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Maier, Ana Paula  
Contratos de Engineering, Procurement and Construction (EPC)  
e o Fato da Administração / Ana Paula Maier; orientador,  
Guilherme Henrique Lima Reinig,  
2024.  
66 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências  
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito civil. 3. Contratos. 4.  
Responsabilidade Civil do Estado. 5. Direito Administrativo. I.  
Reinig, Guilherme Henrique Lima. II. Universidade Federal de  
Santa  
Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Ana Paula Maier

**Contratos de *Engineering, Procurement and Construction* (EPC) e o Fato da  
Administração**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharela e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito.

Florianópolis, 16 de dezembro de 2024.

---

Francisco Quintanilha Veras Neto  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Guilherme Henrique Lima Reinig  
Orientador

---

Marcelo Alencar Botelho de Mesquita  
Avaliador

---

Murillo Preve Cardoso de Oliveira  
Avaliador

Florianópolis, 2024.

*Henrique e Pietro, espero que esse trabalho os motive na vida acadêmica e profissional, assim como vocês sempre me motivaram, mesmo sem saber.*

## AGRADECIMENTOS

No meu primeiro dia de aula da graduação, pude ouvir de um colega, hoje formado, o seu conselho sobre viver a Universidade, e não apenas limitar a vivência acadêmica à sala de aula. Graças à esse conselho eu entendi, desde o primeiro dia, a magnitude e a potência que é a Universidade Federal de Santa Catarina.

Por meio dos seus grupos de pesquisa e extensão, das atividades extracurriculares, dos estágios, dos eventos, e, não menos importante, do seu corpo docente, pude conhecer o melhor de mim. Na UFSC, conheci o trabalho duro e a exaustão, mas também conheci a amizade e a paixão. Obrigada, UFSC, por ser infinitamente mais do que eu esperava.

Durante os cinco anos em que tive o prazer de representar a 4<sup>a</sup> melhor Universidade do Brasil, foram diversas as pessoas e instituições que impactaram a minha trajetória positivamente, e é por isso que eu os agradeço.

À Locus Iuris, não somente por ser a grande responsável despertar em mim o amor por contratos e pelo direito civil – o que eu nunca achei que aconteceria –, mas principalmente por ser a instituição que me acolheu, me educou enquanto profissional e tanto me ensinou sobre propósito. É impossível falar de mim sem falar de Locus.

À Associação Atlética Direito UFSC (AADUFSC), por ter me mostrado, em diferentes oportunidades, que a vida acadêmica pode ser leve e divertida.

Ao Grupo de Estudos em Meios Consensuais (GEMC), por materializar, na forma de um grupo de estudos, o meu interesse genuíno pelas formas alternativas de resolução de conflitos. Agradeço ao grupo pela feliz oportunidade de representá-lo como oradora na XIV Competição de Arbitragem e Mediação Empresarial CAMARB, a qual deu origem ao tema da presente monografia.

Aos amigos que fiz durante essa jornada, em especial Maria Luiza, Isabella, Aimée, Ana Beatriz, João Vítor e Luiz Renato, por serem meu alicerce nos momentos de fraqueza e por sempre, sempre mesmo, enxergarem o melhor em mim. Com vocês compartilhei as minhas maiores aflições e medos, e é com vocês que espero compartilhar os frutos dos últimos cinco anos.

Agradeço também à Ana Caroline, David Monteiro, Isabela Valentim, Alice Minatto, Amanda Bertazi, Erick Castro, Gustavo Brasil, Marcus Vinicius e João

Miguel, por dividirem comigo as angústias da rotina acadêmica e as experiências do dia a dia. Vocês alegraram até os dias de prova de Processo Constitucional.

À minha família, em especial as mulheres que me criaram e plantaram em mim o anseio pela educação pública, gratuita e de qualidade. Marianne, Luana, Débora e Barbara, vocês representam tudo que um dia eu almejo ser. Henrique e Pietro, sou profundamente grata por me lembrarem, todos os dias, da razão pela qual continuo acreditando na humanidade e lutando por um futuro melhor.

Às minhas amigas Emile, Sofia, Emanuela e Nycolle, pelos longos anos dedicados à amizade e parceria.

E, finalmente, à Deus, por ter me sustentado quando eu, humanamente, não conseguia mais.

## RESUMO

Ao longo do desenvolvimento econômico-social da humanidade, constatou-se a necessidade de que os contratos, enquanto instrumento de vontade dos particulares, apresentassem características mais adaptadas e atualizadas, acompanhando os passos largos que a sociedade dá em direção ao futuro tecnológico e industrial. Nesse contexto, o Contrato de *Engineering, Procurement and Construction* (EPC) promove, por meio do seu formato inusitado, atípico e específico, uma maior segurança às partes contratantes que almejam realizar grandes obras na indústria da construção civil. Este estudo analisa o contrato de EPC no seu contexto social, em especial a forma como essa modalidade contratual conversa com a Administração Pública e, portanto, de que modo o Estado pode se responsabilizar por danos decorrentes da inadimplência dos contratos de EPC. A metodologia empregada para tanto foi o método científico hipotético-dedutivo, através de uma revisão bibliográfica, compilada com o estudo jurisprudencial, na qual se pretendeu verificar a possibilidade jurídica da aplicação do fato da Administração aos contratos de EPC. Para tanto, o trabalho é dividido em três partes, sendo a primeira focada em explicar a origem e o conceito do contrato de EPC, além de destacar divergências doutrinárias encontradas acerca do tópico. O segundo capítulo envolve especificamente o tema de responsabilidade civil e responsabilidade civil do Estado, buscando compreender como esse instituto é aplicado na prática. O terceiro e último capítulo busca conectar os capítulos anteriores, através da explanação acerca do fato da Administração e como este pode ser atrelado aos contratos de EPC. Com o estudo, constatou-se que, apesar da hipótese base apresentar certas lacunas, é possível aplicar o fato da Administração aos contratos de EPC.

**Palavras-chave:** *Engineering, procurement and construction*, contratos, direito civil, responsabilidade civil do Estado, fato da Administração.



## ABSTRACT

Throughout the socio-economic development of humanity, it has become evident that contracts, as instruments of private will, must evolve to incorporate more adaptive and modern characteristics, keeping pace with society's significant strides toward a technological and industrial future. In this context, the Engineering, Procurement, and Construction (EPC) Contract, through its unique, atypical, and specific structure, offers greater security to contracting parties aiming to execute large-scale projects in the construction industry. This study analyzes the EPC contract within its social context, particularly how this contractual model interacts with public administration and how the State can be held liable for damages resulting from breaches of EPC contracts. The methodology employed follows the hypothetical-deductive scientific method, based on a literature review combined with case law analysis, aiming to examine the legal feasibility of applying the Administrative Act ("Fato da Administração") to EPC contracts. The work is divided into three parts: the first addresses the origin and concept of the EPC contract, highlighting doctrinal divergences on the subject. The second chapter focuses specifically on civil liability and the State's liability, exploring how these concepts are applied in practice. The third and final chapter connects the previous sections by examining the Administrative Act and its potential application to EPC contracts. In conclusion, it was found that, despite certain gaps in the initial hypothesis, it is legally feasible to apply the concept of the Administrative Act to EPC contracts.

**Keywords:** Engineering, Procurement, and Construction (EPC), contracts, civil law, State liability, Administrative Act.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EPC *Engineering, Procurement and Construction*  
DB *Design Build*  
SPR *Single Point Responsibility*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 CONTRATO DE ENGINEERING, PROCUREMENT AND CONSTRUCTION (EPC).....</b>	<b>13</b>
2.1 OS CONTRATOS DE CONSTRUÇÃO E EMPREITADA À LUZ DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	13
2.2 AGENTES DO CONTRATO DE EPC.....	16
2.3 ENGINEERING, PROCUREMENT AND CONSTRUCTION (EPC).....	17
2.4 TIPICIDADE OU ATIPICIDADE.....	20
2.5 RISCOS E LACUNAS.....	22
<b>3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....</b>	<b>25</b>
3.1 ORIGEM E CONCEITO DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....	25
3.2 RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA E OBJETIVA.....	27
3.3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	29
3.4 RESPONSABILIDADE ESTATAL CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL.....	33
<b>4 FATO DA ADMINISTRAÇÃO E OS CONTRATOS DE EPC.....</b>	<b>38</b>
4.1 REVISÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	38
4.2 FATO DO PRÍNCIPE.....	42
4.3 FATO DA ADMINISTRAÇÃO.....	44
4.4 PRINCÍPIOS CONTRATUAIS.....	45
4.5. VIOLAÇÃO DA BOA-FÉ OBJETIVA.....	49
4.6 FATO DA ADMINISTRAÇÃO E OS CONTRATOS DE EPC.....	51
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No âmbito do Direito Privado, com base no princípio do *pacta sunt servanda*, entende-se que os contratos, enquanto expressão da autonomia da vontade, conferem liberdade (dentro dos limites jurídicos) de distribuição de vantagens e encargos entre seus sujeitos, de maneira que eles possam auferir o benefício máximo que se espera de sua execução. Assim, mesmo existindo obrigações mais ou menos onerosas para cada parte, se mantido o equilíbrio econômico-contratual, o negócio jurídico deve ser respeitado e adimplido integralmente.

Nesse cenário, os contratos de *Engineering, Procurement and Construction*, conhecidos popularmente como contratos de EPC, adotam essa característica – mais ou menos onerosidade – quase como um requisito básico, a partir do entendimento de que uma parte (contratante) paga um valor fixo pela obra, enquanto a outra (contratada) é responsável por todas as etapas de execução da obra, podendo arcar com todos os riscos inerentes a execução do empreendimento.

Desse modo, nos casos em que, por motivos imprevisíveis à época da elaboração contratual, venha a ocorrer o desequilíbrio da relação anteriormente pactuada, o Código Civil e a doutrina brasileira preveem hipóteses de suspensão do contrato, ou até mesmo a sua rescisão, caso o contratante se oponha ao reajuste do preço frente ao novo cenário.

Nessa conjuntura, é possível notar a participação indireta do Estado nessa modalidade de relação contratual, a partir do momento em que este fornece às partes contratantes informações referentes ao terreno ou ao território onde será realizada a obra, emitindo pareceres e licenças para a construção.

Para tanto, percebe-se que é possível a discussão sobre a responsabilização do Estado frente às informações incorretamente repassadas, que acarretam às partes do contrato o desequilíbrio econômico-financeiro, capaz de gerar a suspensão ou rescisão contratual.

A presente monografia concentrou-se em estudar a possibilidade de aplicação de um princípio do Direito Administrativo, chamado “fato da Administração”, que responsabiliza o Poder Público pela prática de ato ilícito capaz de gerar o inadimplemento contratual, nos casos em que for comprovada a ação ou omissão do Estado como fator principal para o inadimplemento dos contratos de EPC.

O trabalho tem como objetivo principal analisar como se dá a relação entre o Estado e os particulares na execução dos contratos de EPC, bem como a possibilidade da responsabilização do ente público, através do fato da Administração, como excludente de responsabilidade dos entes privados contratantes.

O estudo se estrutura em quatro partes: na primeira, abordam-se os conceitos legais e doutrinários acerca dos contratos de empreitada e, posteriormente, do contrato de EPC; na segunda, examina-se o conceito de responsabilidade civil, com ênfase nas suas características e peculiaridades, além de uma análise específica acerca da responsabilidade civil do Estado; na terceira parte, discorre-se sobre os princípios contratuais, em especial o princípio do equilíbrio econômico-financeiro, seu embasamento legal e doutrinário, e, finalmente, analisa-se o conceito do fato do príncipe e do fato da Administração como formas de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos; na quarta e última parte, é realizado um apanhado geral do trabalho, levantando as principais questões realizadas e as respostas encontradas durante a pesquisa.

O presente tema é, além de atual, de extrema valia e relevância. Os contratos de EPC têm ganhado notoriedade no cenário nacional e também global, principalmente considerando a complexidade dos projetos industriais em ascensão, nos quais os contratos de EPC oferecem uma abordagem mais integrada e completa para lidar com esse tipo de demanda.

A título de exemplo, o presente estudo trata, em alguns momentos, acerca do caso WEG S.A. e Kroma Energia, que, em setembro de 2024, anunciaram um contrato de fornecimento na modalidade EPC para a construção do Complexo de Geração Solar Fotovoltaica Arapuá, localizado no Vale do Jaguaribe, em Jaguaruana, Ceará<sup>1</sup>.

O projeto, avaliado em aproximadamente R\$ 630 milhões, tem como estimativa gerar cerca de 1.700 empregos, e reforça o compromisso das empresas com a transição energética e o desenvolvimento sustentável do Brasil.

A monografia utiliza o caso do Complexo de Geração Solar Fotovoltaica Arapuá com o intuito de traçar um paralelo, trazendo um aspecto mais objetivo e

---

<sup>1</sup> BELFORT, Ângela Fernanda. **Kroma Energia vai construir um novo parque solar no interior do Ceará**. Movimento Econômico, 2024. Disponível em: <https://movimentoeconomico.com.br/economia/energia/2024/09/04/kroma-energia-vai-construir-um-no-vo-parque-solar-no-interior-do-ceara/>. Acesso em: 30 nov. 2024.

palatável ao trabalho. A construção do Complexo Fotovoltaico, objeto do contrato de EPC firmado pelas partes, somente foi possível por meio de uma licença concedida pelo COEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente). Assim, a monografia concentra-se em entender a responsabilidade do Estado diante da concessão desta licença, no caso concreto.

Destarte, de acordo com dados coletados pela consultoria Westwood Energy, a estimativa de valores acerca dos contratos de EPC *offshore* relacionados a O&G (óleo e gás) em 2023 seria de aproximadamente US\$ 76 bilhões<sup>2</sup>. Apesar disso, as pesquisas que envolvem a presente temática são insuficientes, de modo que se faz necessário um olhar mais atento e direcionado ao tema.

Em suma, os contratos de EPC desempenham um papel fundamental na facilitação e execução eficaz de projetos complexos, proporcionando uma estrutura integrada para promover eficiência dentro dos parâmetros estabelecidos. Desse modo, surge a necessidade de maior discussão acerca da complexidade desse tipo de contrato, além do seu desdobramento nas relações empresariais atuais. A possibilidade de aplicação do fato da Administração é capaz de gerar maior segurança às partes contratantes, e incentivar economicamente a realização dessa modalidade contratual.

Diante disso, o presente trabalho apresenta como hipótese base a situação em que a Administração Pública, enquanto poder concedente, comete um erro na emissão de documento administrativo, capaz de gerar a paralisação, atraso, ou, no pior dos casos, a inadimplência de um contrato de EPC. Como objeto de pesquisa, pretende-se responsabilizar o Estado, por meio da aplicação do fato da Administração, um instituto intrinsecamente vinculado ao Direito Público, eximindo os particulares de uma responsabilidade demasiadamente onerosa, que não lhes compete.

Como abordagem metodológica, foi utilizado o método hipotético-dedutivo, ao passo que o estudo partiu de premissas gerais, como o estudo acerca dos contratos de EPC, da responsabilidade civil e do fato da Administração, com o objetivo de alcançar uma conclusão específica e delimitada.

---

<sup>2</sup> PETRONOTÍCIAS. **Valor de Contratos EPC no ambiente offshore cresceu em 2022 e deve viver nova alta em 2023, chegando a US\$ 76 bilhões**. Petronotícias, 2023. Disponível em: <https://petronoticias.com.br/valor-de-contratos-epc-no-ambiente-offshore-cresceu-em-2022-e-deve-viver-nova-alta-em-2023-chegando-a-us-76-bilhoes/#:~:text=Os%20dados%20foram%20compilados%20e,45%25%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202022>. Acesso em: 20 nov. 2024.

Assim, busca-se esclarecer ao leitor os fundamentos que sustentam cada uma das posições sobre a forma de responsabilização do Poder Público em casos de atos ilegítimos e equivocados, considerando que, de uma maneira ou de outra, o Estado deve ser sempre responsabilizado pelos prejuízos que vier a causar nessa condição.

## **2 CONTRATO DE *ENGINEERING, PROCUREMENT AND CONSTRUCTION* (EPC)**

Para uma melhor compreensão acerca do presente trabalho, faz-se necessário, inicialmente, explorar as diferentes modalidades de contrato de construção e empreitada, para, então, adentrar nas especificidades que contemplam os contratos de *Engineering Procurement and Construction*, a partir de agora abreviado na forma “EPC”.

Para tanto, será realizada uma breve contextualização acerca dos dispositivos legais que versam sobre o objeto de estudo. Em um segundo momento, será realizada uma análise acerca das peculiaridades dos contratos de EPC e sua atipicidade. Posteriormente, serão apresentados os impactos legais dessa modalidade contratual, bem como a apresentação de possíveis lacunas e riscos advindos deste contrato.

Passa-se, então, à análise das modalidades de contrato de construção civil previstas na legislação brasileira.

### **2.1 OS CONTRATOS DE CONSTRUÇÃO E EMPREITADA À LUZ DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Dentre as normas jurídicas que regulamentam o direito brasileiro, o contrato de empreitada foi tipificado inicialmente, mesmo que de maneira discreta, no Código Comercial de 1850, disposto em conjunto com os artigos que disciplinavam a locação mercantil (artigos 227 a 246 do Código Comercial de 1850)<sup>3</sup>. Os dispositivos que versavam acerca da empreitada eram somente meras complementações daqueles que disciplinavam a locação, não tendo, à época, previsão específica e individualizada sobre o tema.

Posteriormente, o Código Civil de 1916 passou a prever uma seção específica para os contratos de empreitada (artigos 1.237 a 1.247 do Código Civil de 1916)<sup>4</sup>. Contudo, a seção tratava-se de uma espécie de locação, integrada ao

---

<sup>3</sup> BRASIL. **Lei n.º 556, de 25 de junho de 1850**. Código Comercial. Presidência da República, 1850. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim556.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim556.htm). Acesso em: 15 nov. 2024.

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ. Presidência da República, 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 15 nov. 2024.



capítulo geral “Da locação”, sendo vistos, até o momento, como temas pertinentes à mesma “família” legal.

Já o Código Civil de 2002, apesar de manter, essencialmente, os entendimentos acerca da empreitada dispostos no Código Civil de 1916, passou a discipliná-la como modalidade contratual autônoma, prevista nos artigos 610 a 626<sup>5</sup>. Contudo, mesmo após a promulgação do CC/2002, não foi possível encontrar uma definição para o contrato de empreitada, de modo que não houve, pelo legislador, a especificação do que esse contrato significa na prática.

Por essa razão e diante das diferentes possibilidades de interpretação do vago conceito de empreitada, Adriana Regina Sarra de Deus trata da empreitada, no conceito legal, com dois vieses, sendo um no *latu sensu* e o outro no *stricto sensu*:

[...] percebe-se que a empreitada consiste em conceito amplíssimo, cujo suporte fático contempla uma infinidade de situações, muito além das obras de construção civil. Por esse motivo, será utilizada a denominação “empreitada *latu sensu*” para se referir à empreitada no sentido amplo que lhe atribui PONTES DE MIRANDA. Há, porém, um sentido mais restrito, em que o contrato de empreitada é referido como contrato de construção por empreitada. O resultado a se obter não corresponde a qualquer resultado, mas a uma obra de engenharia. A “empreitada *stricto sensu*”, por conseguinte, inclui-se como uma das modalidades possíveis de contrato de construção.<sup>6</sup>

Diante da insuficiência normativa evidenciada, cumpre então verificar a doutrina sobre o assunto.

Na visão do professor Paulo Lôbo<sup>7</sup>, a principal característica do contrato de empreitada é a autonomia do empreiteiro na execução da obra, de modo que, se o empreiteiro executa a obra sob a direção do dono da obra, não há empreitada. Outra característica relevante na visão de Paulo Lobo é a assunção de risco por parte do empreiteiro, não havendo, portanto, a possibilidade de cogitar a existência de empreitada sem que haja autonomia e a imputabilidade dos riscos ao empreiteiro.

Em análise aos dispositivos trazidos pelo CC/2002 no que tange à empreitada, o autor defende que, essa se divide em dois tipos: a empreitada de labor e a empreitada mista. Na empreitada de labor, o empreiteiro apenas entra com a execução da obra encomendada, sem emprego de materiais próprios. Se a

---

<sup>5</sup> BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF. Presidência da República, 2002. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>6</sup> SARRA DE DEUS, Adriana Regina. **Contrato de EPC (engineering, procurement and construction)**: determinação do regime jurídico. Dissertação (Mestrado profissional em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 130.

<sup>7</sup> LÔBO, Paulo. **Direito civil**: contratos. 4. ed. São Paulo: Saraiva, v. 3, 2018, p. 258.

empreitada for mista, o empreiteiro, além de incumbir-se da execução da obra, empregará material próprio ou deverá adquiri-lo por sua conta.

Aliado a isso, os doutrinadores Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho<sup>8</sup> categorizam a empreitada da seguinte forma: empreitada de labor e empreitada de materiais. Para eles, a empreitada de labor se configura nos casos em que o empreiteiro simplesmente entrega a sua força de trabalho para a realização da obra contratada; já a empreitada de materiais é aquela em que o empreiteiro se obriga não somente a realizar a obra, mas, também, a fornecer os materiais necessários para o seu desenvolvimento.

Contudo, de acordo com a interpretação doutrinária de Flávio Tartuce<sup>9</sup>, ao analisar o artigo 610 do CC/2002, é possível apresentar não somente duas modalidades de empreitada, mas sim três, sendo: a primeira, a empreitada sob administração, em que o empreiteiro apenas administra as pessoas contratadas pelo dono da obra, que também fornece os materiais; a segunda, a empreitada de mão de obra ou de labor, em que o empreiteiro fornece a mão de obra e contrata as pessoas que irão executar a obra, contudo, não fornece os materiais, ficando estes a cargo do dono da obra; a terceira, portanto, a empreitada mista ou de labor e materiais, em que o empreiteiro fornece tanto a mão de obra quanto os materiais, comprometendo-se a executar a obra inteira.

No terceiro caso, o empreiteiro assume a *obrigação de resultado* perante o dono da obra, visto a responsabilidade global que assumiu, configurada tanto pela contratação dos materiais necessários para a construção quanto pela disponibilização de força humana para tal.

Essa terceira e última modalidade apresentada por Tartuce, ao passo que busca trazer maior responsabilidade, presença e, portanto, assunção de risco ao contratado na execução do projeto, se assemelha a concepção de *Design and Built* (projetar e construir), a partir de agora abreviado na forma “DB”.

O conceito de DB teve origem na necessidade de centralizar as responsabilidades de concepção do projeto e de construção da obra em uma única figura, em razão da complexidade que as construções civis passaram a ter, em especial nas últimas décadas do século XX, com o intuito de cessar as discussões

---

<sup>8</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo curso de direito civil**: contratos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, v. 4, 2019, p. 585.

<sup>9</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: teoria geral dos contratos e contratos em espécie. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 641.

que haviam em torno da diferenciação entre erro de projeto e erro de execução. Ao centralizar a responsabilidade em somente uma pessoa pelas duas atividades (projetar e executar), a eventual imputabilidade de responsabilidade por inadimplemento contratual dispensa a necessidade de aferir qual delas foi a causa da desconformidade constatada.

Nesse sentido, Luis Fernando Biazin Zenid assertivamente apontou:

Com o aumento da complexidade das obras, passou-se a verificar que as espécies de contratos até então utilizadas no país, como exemplo, a empreitada e a prestação de serviços, tal como previstas nos Códigos Civis de 1916 e 2002, não eram mais suficientes para abranger todas as necessidades dos empreendimentos desse porte. Principalmente em relação ao dono da obra e investidores, os quais clamavam por contratos de construção que pudessem regular as relações com maior segurança, sobretudo em relação ao objeto e ao prazo.<sup>10</sup>

Diante da necessidade de um contrato que não somente previsse as características da execução da obra, considerando que o contrato de empreitada passou a não ser específico o suficiente para as obras de maior porte e, portanto, maior responsabilidade, o instrumento jurídico adotado para atender a essa necessidade de certeza foi justamente o contrato de EPC, que concentra em uma única parte a grande parcela dos riscos envolvidos na consecução do empreendimento.

## 2.2 AGENTES DO CONTRATO DE EPC

Para facilitar a compreensão dos próximos tópicos, precede, neste ponto, esclarecer quais são as pessoas que figuram como partes nos contratos de EPC.

Tem-se, de um lado, o contratante ou *owner*, que pode aparecer na figura de uma empresa comum ou na forma de Sociedade de Propósito Específico (SPE), constituída pelos idealizadores do projeto com o intuito de concentrar esforços, estratégias e investimentos no projeto em questão.

Do outro, o contratado, comumente mencionado como “epcista” (em decorrência da sigla EPC), que pode ser tanto uma única sociedade de engenharia e arquitetura, quanto um consórcio dessas sociedades com outras, inclusive com fornecedores.

---

<sup>10</sup> ZENID, Luis Fernando Biazin. **Breves comentários a respeito do contrato de aliança e a sua aplicação em construções de grande porte no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 2, 2014, p. 71.

Por fim, é possível notar que, na maioria dos casos, há a presença de uma terceira parte, o financiador. Este aparece como figura responsável por aportar o investimento principal para a realização do projeto, além de acompanhar o avançar da obra e realizar a liberação dos valores acordados no contrato de investimento de acordo com o desenvolvimento do projeto.

### 2.3 *ENGINEERING, PROCUREMENT AND CONSTRUCTION (EPC)*

Inicialmente, faz-se necessário destrinchar o que seriam as etapas dos contratos de EPC, categorizadas em I) *engineering*; II) *procurement*; e III) *construction*; para uma análise posterior mais concentrada nas características contratuais subjetivas.

A primeira etapa (*engineering*) é compreendida como uma série de atividades, iniciadas a partir da análise dos dados fornecidos pelo contratante ao epecista. Esses dados tratam-se de informações que vão desde o solo onde a obra será construída, a finalidade do projeto que se almeja, a performance esperada e o perfil da região, até o objetivo final do projeto.

Segundo Guilherme Seibert<sup>11</sup>, é nessa etapa que o contratante informa ao construtor o que deseja ver construído, onde deseja ver construído, para que intenta tal construção, fornecendo, desde o princípio, os dados existentes sobre a obra que quer ver entregue. Nessa etapa, ainda, o contratado elabora o projeto, estipula o seu preço e analisa as condições relativas à responsabilidade que assumirá em razão do contrato, a partir da análise dos dados fornecidos pelo contratante, e, idealmente, a partir de uma análise profunda do local onde se planeja construir a obra.

No segundo momento temos a etapa de *procurement*, que, em português, refere-se a etapa de compra e fornecimento de materiais. Nele, o epecista realiza a contratação de todos os bens necessários para a execução das atividades contratadas, desde os materiais até a contratação da mão de obra utilizada na execução.

---

<sup>11</sup> SEIBERT, Guilherme. **Os contratos de EPC: entre tipicidade e atipicidade**. Dissertação (Mestrado profissional em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017, p. 49. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/170681/001051635.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 nov. 2024.

Nos contratos EPC, esta etapa implica uma considerável complexidade, por envolver a combinação de produtos e tecnologias específicas, de modo que a utilização de materiais e mão de obra inadequada resultará, diretamente, na responsabilização do contratado.

Por fim, a terceira e última categoria (*construction*) refere-se à execução da obra no *stricto sensu*. É nessa etapa que ocorre a materialização do que foi projetado (*engineering*), através dos meios e bens contratados (*procurement*).

Apesar de comumente ser descrita como “etapa final”, a construção, na verdade, não se dá de forma linear. Por vezes, ao longo da construção, é necessário reavaliar o projeto contratado, assim como adquirir bens e materiais que inicialmente não estavam previstos. Ainda, recomenda-se que seja realizada em etapas, de modo que, a partir da aprovação do contratante, o contratado possa prosseguir para a próxima etapa<sup>12</sup>.

Partindo para uma análise subjetiva acerca do contrato de EPC, destaca-se que este foi desenvolvido, inicialmente, com o objetivo de colocar o dono da obra em uma posição de certeza quanto ao preço, ao prazo de entrega e à qualidade do empreendimento, razão pela qual essa modalidade contratual surge como o mais completo escopo de projetos DB, garantindo uma maior eficiência nas contratações, polarizando as partes contratantes e centralizando em cada uma delas a sua respectiva função.

Apesar de ser um contrato que, essencialmente, exprime alta complexidade justamente pela integração de diversas áreas, os contratos de EPC tem como característica básica a imputação da responsabilidade a uma única parte, a contratada, pelo escopo do objeto do contrato, em contrapartida ao pagamento do valor global acordado.

Nesse aspecto, Leonardo Toledo da Silva discorre:

[...] em decorrência dessa alocação de diversos riscos a um único agente agregador, o EPC distingue-se em função do chamado *single point responsibility* (“ponto único de responsabilidade”), o qual é o aspecto que diferencia essa modalidade de contratação.<sup>13</sup>

Essa concentração de responsabilidade é, doutrinariamente, conhecida como *single point responsibility*, agora em diante abreviado na forma “SPR”, ao

---

<sup>12</sup> SEIBERT, 2017, p. 54.

<sup>13</sup> SILVA, Leonardo Toledo da. **Contratos de aliança**: direito empresarial e ambiente cooperativo. 2015. Tese (Doutorado em Direito Comercial) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 29.

passo que cumula na figura do epecista, o que se destaca como uma vantagem nessa modalidade contratual.

Nesse viés, em razão da concentração da responsabilidade, da complexidade do objeto contratual e, não menos importante, dos altos valores investidos nesse tipo de contrato<sup>14</sup>, as partes adotam estruturas contratuais rígidas, especialmente no que diz respeito ao custo e ao prazo.

Em vista disso, Marcelo Alencar Botelho de Mesquita ensina:

Mais recentemente, esse avanço rumou no sentido de exigir do construtor a assunção de riscos adicionais, visando garantir maior certeza acerca do preço, do prazo e da qualidade das obras, o que se materializou com o contrato de EPC.<sup>15</sup>

Partindo da premissa de que os contratos de EPC tem como uma das principais características a obrigação de resultado, a conclusão da obra é seu objetivo principal. Essa característica faz com que o contrato seja encerrado não com o término do prazo, mas com a conclusão do projeto, sendo o prazo apenas um dos requisitos a serem atendidos pelo epecista<sup>16</sup>.

Destarte, segundo Clóvis do Couto e Silva<sup>17</sup>, um dos aspectos principais do contrato de EPC é o fato de que a obra deve ser aceita por quem a encomendou, não sendo suficiente apenas a entrega por parte do contratado, mas necessário o aceite por parte do contratante. Ele continua:

Sendo assim, a entrega não se faz por partes, embora possam ser feitos testes de cada uma delas; mas ela se realiza globalmente, com todos os equipamentos e obras de engenharia completamente acabados e em perfeito funcionamento.<sup>18</sup>

No que diz respeito às diferentes características dos contratos de EPC, destaca-se a alocação de riscos de forma equilibrada e racional no contrato. Nesses contratos, o empreiteiro assume integralmente os riscos técnicos, incluindo projeto, materiais empregados e desempenho dos equipamentos fornecidos, enquanto tem

---

<sup>14</sup> PETRONOTÍCIAS, 2023.

<sup>15</sup> BOTELHO DE MESQUITA, Marcelo Alencar. **Contratos chave na mão (turnkey) e EPC (engineering, procurement and construction): primeira aproximação – conteúdo e qualificações**. São Paulo: Almedina Brasil, 2019, p 65.

<sup>16</sup> RIBEIRO FILHO, Valfrêdo de Assis. **Modelo de contrato EPC - Engineering, Procurement and Construction - como instrumento de redução de riscos e de custos em project finance de geração hidrelétrica no Brasil**. Dissertação (Mestrado profissional em Energia) – Universidade de Salvador, Salvador, 2008, p. 76. Disponível em: <https://tede.unifacs.br/bitstream/tede/334/1/Dissertacao%20Valfredo%20de%20Assis%20Ribeiro%20Filho%202008.pdf>. Acesso em: 20. nov. 2024.

<sup>17</sup> SILVA, Clovis V. do Couto. **Contrato de “Engineering”**. Brasília: Revista de informação legislativa, v. 29, 1992.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 514.

como “benefício” a possibilidade de revisar o contrato ao longo do projeto, para reajustar preços e prazos se assim as partes entenderem.

Ainda no que tange à assunção de riscos, Lie Uema de Carvalho<sup>19</sup> entende que, apesar da centralização da responsabilidade para o contratado, é possível, por meio da cláusula de obrigações, a alocação de riscos para cada uma das partes:

Mas a complexidade das obras e os altíssimos valores envolvidos fomentaram a criação concomitante de proteção para o epcista, a fim de mitigar os riscos assumidos, por meio da transferência do risco a terceiros, via contratação de seguros ou por meio de cláusulas limitativas e exonerativas de responsabilidade e de cláusulas de garantia.

Nesse aspecto, a doutrinadora conceitua o que seriam as cláusulas de limitação e exoneração de responsabilidade. Para a autora, existem duas principais cláusulas que limitam a responsabilidade das partes, sendo a primeira as cláusulas chamadas de *force majeure*, que exoneram uma das partes quando o cumprimento de sua obrigação se torna impossível devido a determinado evento imprevisível, extraordinário e irresistível; e a segunda seria a cláusula de *hardship*, que estabelece a renegociação do contrato quando a execução das obrigações contratuais se torna excessivamente onerosa para uma das partes devido a uma alteração das circunstâncias, que afeta o equilíbrio contratual.

Tem-se, portanto, que os contratos de EPC possuem diversas particularidades em sua forma, de modo que a sua estrutura contratual difere, por essência, dos contratos tradicionais. Justamente por isso é possível levantar diferentes questionamentos acerca da tipicidade ou atipicidade desses contratos, para compreender como essa modalidade contratual se posiciona dentro do ordenamento jurídico contratual brasileiro.

## 2.4 TIPICIDADE OU ATIPICIDADE

Segundo a Professora e Doutrinadora Dra. Paula Forgioni<sup>20</sup>, os contratos expressamente previstos e disciplinados por textos normativos são os chamados Contratos Típicos:

Em quase sua totalidade, não foram “inventados” por algum legislador. Por vezes, de tão antigos, perde-se de vista o momento em que passaram a ser previstos em textos normativos - como é o caso da compra e venda. Em

<sup>19</sup> CARMO, Lie Uema do. **Contratos de Construção de Grandes Obras**. Tese (Doutorado profissional em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 104-105.

<sup>20</sup> FORGIONI, Paula A. **Contratos empresariais: Teoria Geral e Aplicação**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 50-51.

outros, um negócio vai se espalhando pelo mercado e, em decorrência da decisão política, acaba regulamentado. Foi o que ocorreu com a representação comercial no Brasil que, após alcançar larga difusão, foi capitulada em lei no ano de 1965.

Paralelamente, a autora diferencia os contratos atípicos em duas espécies, sendo a primeira os contratos socialmente típicos, e a segunda os contratos verdadeiramente atípicos.

Enquanto para ela os contratos socialmente típicos são aqueles, apesar de não serem expressos em lei, reconhecidos pela sua função econômica-social, difundidos na prática da sociedade e recepcionados pela ordem jurídica, os contratos verdadeiramente atípicos são elaborados para determinada operação econômica e não estão disseminados no mercado.

Embora ambos tratem de espécies do mesmo gênero (contratos atípicos), de acordo com o entendimento da autora e conforme o exposto anteriormente neste capítulo, é possível concluir que os contratos de EPC enquadram-se, nesse caso, como contratos socialmente típicos. Contudo, alguns autores divergem deste posicionamento, conforme restará demonstrado.

Para José Emílio Nunes Pinto<sup>21</sup>, os contratos de EPC sempre foram e continuarão sendo contratos atípicos com traços similares aos do contrato de empreitada, mas que dele se diferenciam, porquanto constituem relação jurídica específica, não podendo ser confundido com as características descritas no Código Civil acerca do contrato de empreitada.

Para Adriana Regina Sarra de Deus<sup>22</sup>, há a incidência das normas cogentes do direito brasileiro, incluindo o artigo 618 do Código Civil, sobre os contratos de EPC. Contudo, as partes pactuam normas convencionais, as quais são obtidas por meio do processo de interpretação, de modo que o contrato de EPC, apesar de ter influência e conexão com o contrato de empreitada, possui características próprias, não tipificadas em lei, resultando, portanto, em um contrato atípico.

Clóvis do Couto e Silva<sup>23</sup> entende que o contrato de EPC configura-se como um contrato atípico, uma vez que se desprende do modelo de empreitada previsto no Código Civil, resultando em forma jurídica diferente, específica e complexa.

---

<sup>21</sup> PINTO, José Emílio Nunes. **O contrato de EPC para construção de grandes obras de engenharia e o novo Código Civil**. Teresina: Jus Navigandi, 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2806>>. Acesso em: 15 out. 2024.

<sup>22</sup> SARRA DE DEUS, 2018, p. 11.

<sup>23</sup> SILVA, 1992, p. 516.



Conforme demonstrado, alguns doutrinadores classificam o contrato EPC como um contrato atípico, divergente do contrato de empreitada previsto no Código Civil, enquanto outros autores o classificam como um contrato atípico, derivado do contrato típico de empreitada.

Para fins de interpretação da presente monografia, será adotado o regime jurídico que reconhece o impacto social do contrato de EPC, também constatado na doutrina supramencionada, que o enquadra como contrato socialmente típico, enquanto espécie dos contratos atípicos.

## 2.5 RISCOS E LACUNAS

Conforme explorado até aqui, o contrato de EPC, em razão da sua complexidade estrutural e prática, é capaz de gerar diversos riscos às partes contratantes.

Nesse sentido, Valfrêdo de Assis Ribeiro Filho<sup>24</sup> elencou alguns aspectos específicos que devem ser objeto de maior atenção quando tratados os riscos envolvidos no contrato EPC, sendo eles: responsabilidades pelos dados de entrada; conhecimento prévio do local da implantação; abrangência do objeto contratado; exclusões de escopo; exclusões e definição de limites de responsabilidade; tratamento para riscos geológicos e hidrológicos; e tratamento para as hipóteses de desequilíbrio econômico e financeiro do contrato, observando os aspectos da imprevisibilidade e onerosidade excessiva.

Com o intuito de adentrar ao tema objeto do presente estudo, este trabalho se concentra na perspectiva de riscos e lacunas nos problemas advindos especificamente das responsabilidades pelos dados de entrada e do conhecimento prévio do local da implantação da obra.

De acordo com a explicação anterior, a responsabilidade pelo fornecimento de informações e dados iniciais se dá por parte do *owner*, que fornece ao epecista os esclarecimentos necessários para que este possa projetar o escopo contratado. Nesse aspecto, o contratante deve averiguar, inclusive, as condições e características do local onde o projeto será construído.

Essa averiguação pode se dar por meio de estudos *in loco*, por meio de análise de estudos previamente elaborados acerca do local, do solo e da região, ou

---

<sup>24</sup> RIBEIRO FILHO, 2008, p. 79.

por meio da licença fornecida pelos órgãos públicos locais, que constata a possibilidade de construção naquele espaço específico, como foi no caso do projeto Complexo Fotovoltaico Arapuá, que obteve a licença de instalação de uma usina solar/fotovoltaica da empresa Arapuá I SPE S.A no município de Jaguaruana:

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. RESOLUÇÃO COEMA Nº 06 05 DE OUTUBRO DE 2023. O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – COEMA, considerando o disposto no art. 5º da Lei Estadual Estadual nº 11.411, de 28 de dezembro de 1987, bem como no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 6º da Lei Complementar Estadual nº 231 de 13 de janeiro de 2021, e disposições do art. 2º do Decreto Estadual nº23.157, de 08 de abril de 1994, alterado pelos Decretos nºs 32.184 de 04 de abril de 2017, e 34.182 de 02 de agosto de 2021, RESOLVE: Art. 1º - APROVAR com base nos Pareceres Técnicos NOS 1053/2023 - DIFLO/GECEF, 1077/2023 – DICOP/GECON , 1086/2023 – DICOP/ GECON, 1488/2023 – DICOP/GECON e 1494/2023 – DICOP/GECON, referente à Licença de Instalação para Atividade de Energia Solar/Fotovoltaica; o qual será instalado no Município de Jaguaruana – Estado do Ceará, de interesse do ARAPUA I SPE S.A. Aprovada na 310ª Reunião Ordinária do COEMA. Art. 2º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação. CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - COEMA, em Fortaleza, 05 de outubro de 2023. Vilma Maria Freire dos Anjos. PRESIDENTE DO COEMA<sup>25</sup>.

Contudo, no quadro de funções do epecista, destaca-se a análise das informações fornecidas pelo contratante, inclusive a análise do local onde será projetado o objeto contratado.

Clovis do Couto e Silva<sup>26</sup> defende, nesse aspecto, que nos contratos de EPC, apesar de ser responsabilidade do contratante fornecer os dados iniciais, partindo do pressuposto que o empreiteiro é um especialista, este não pode se afastar da responsabilidade de informar o dono da obra de algum aspecto que tenha passado despercebido, em obediência ao dever de cooperação contratual que incide sobre os contratos, em especial no contrato de EPC.

Com efeito, a principal lacuna encontrada se dá nos casos em que o dono da obra baseia-se nas informações prestadas pelos órgãos públicos acerca do solo, terreno e da região onde se desenvolverá o projeto, e passa essas informações ao epecista. O epecista, portanto, analisa as informações que chegaram ao seu conhecimento, e, conclui que, em razão da licença ambiental fornecida ou do estudo público realizado acerca daquele espaço, é possível construir o projeto naquele local.

---

<sup>25</sup> CEARÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA). **Resolução n.º 06, 05 de outubro de 2023**. Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/46/2023/10/Publicacao-DOE-Resolucao-06-2023-Arapua.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>26</sup> SILVA, 1992, p. 516.

Rememora-se a pergunta objeto do presente estudo: nos casos em que, por ato emanado do Poder Público, o Estado fornece informações inverídicas ou incompletas às partes contratantes do contrato de EPC, sendo que a execução da obra torna-se impossível – ou a sua conclusão acarretará danos excessivos às partes contratantes, afetando o equilíbrio econômico-contratual –, é possível responsabilizar o Estado pela inveracidade da informação fornecida?

### 3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Uma vez compreendido o que é o Contrato de EPC e verificadas as suas particularidades doutrinárias e práticas, passa-se à exposição de como o Estado, por meio do instituto da responsabilidade civil, pode apresentar-se como responsável por alguns dos problemas gerados nos contratos de EPC.

Para tanto, será analisado o instituto da responsabilidade civil, no seu sentido amplo, e suas características na atualidade. Em seguida, serão exploradas as especificidades da responsabilidade civil no aspecto do Direito Público. Por fim, será demonstrado como a Responsabilidade Civil do Estado pode ser relacionada a certas causas de inadimplência em contratos de EPC.

#### 3.1 ORIGEM E CONCEITO DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Diversos são os relatos históricos-jurídicos acerca da busca da humanidade pela justiça, especificamente pela busca da reparação perante aquele que o ofendeu.

O notório Código de Hamurabi<sup>27</sup>, criado no século XVIII a.C., por exemplo, já previa na sua 55ª Cláusula: “Se alguém abre o seu reservatório d’água para irrigar, mas é negligente e a água inunda o campo de seu vizinho, ele deverá restituir o trigo conforme o produzido pelo vizinho”.

É possível constatar, a partir do trecho destacado, que a busca pelo ressarcimento junto ao causador do dano e o desejo, quase instintivo, por justiça – ou, ao menos, pela compensação dos prejuízos sofridos – são sentimentos que se fazem presentes nas relações sociais.

Daí que é possível chegar ao conceito de responsabilidade civil, ao se dizer que toda conduta humana que viola um dever jurídico originário, causando prejuízo a outrem, gera o dever de ressarcir.

Séculos depois, em 1807, outra importante figura histórica passou a trazer, no aspecto legal, o que viria a ser o instituto da responsabilidade civil. O Código de Napoleão<sup>28</sup>, por muitos considerado o precursor para o estudo do direito civil como

---

<sup>27</sup> HAMURABI. **Código de Hamurabi**. Disponível em: <https://boletimjuridico.ufms.br/files/2021/09/Codigo-de-Hamurabi.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>28</sup> SOUZA, Sylvio Capanema de. **O Código Napoleão e sua Influência no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revista da Emerj, p. 47.

hoje é conhecido, trouxe, a partir do artigo 1382, a organização técnica da responsabilidade civil, com o intuito de sancionar o dever moral e determinar a regra de conduta.

Contudo, o Código Napoleônico não logrou êxito em delimitar e esclarecer todos os aspectos da responsabilidade civil, de modo que as regras trazidas nos artigos 1382 a 1386 do referido código eram sempre aliadas ao conceito da culpa, trazendo subjetividade para o tema. Nesse ponto, é imperioso destacar:

A grande dificuldade do sistema era a prova da culpa, quase sempre diabólica, provocando a demora no julgamento das ações sobre responsabilidade civil, e quase transformando a impunidade do autor do dano em regra geral.<sup>29</sup>

Anos depois, em razão da notável influência exercida pelo Código Napoleônico, a responsabilidade civil surge no Brasil como tipo legal a partir do Código Criminal de 1830<sup>30</sup>, que, em seu artigo 21, previa que o delinquente deveria satisfazer o dano que viesse a causar com o delito.

No entanto, o tema só avançou no Brasil a partir da redação dada pelo Código Civil de 1916<sup>31</sup>, que, no artigo 159, resumia a responsabilidade civil à responsabilidade subjetiva com culpa comprovada:

Art. 159. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano. A verificação da culpa e a avaliação da responsabilidade regulam-se pelo disposto neste Código, arts. 1.518 a 1.532 e 1.537 a 1.553.

Percebe-se, neste aspecto, que a responsabilidade civil, até o momento, era demasiadamente básica, ao mesmo tempo que complexa. O instituto se caracterizava de forma genérica e subjetiva, ao passo que deixava ao julgador o dever de complementá-lo e aplicá-lo como entendesse melhor. No ponto, ensina Sergio Cavalieri Filho:

Pois o art. 159 do Código Civil de 1916 era a Cônica da responsabilidade civil. Tudo cabia nele. E como só havia responsabilidade subjetiva, não era preciso estudar responsabilidade civil, bastava conhecer o art. 159. [...] A culpa era a grande vedete da responsabilidade civil; nada acontecia sem a sua participação.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> SOUZA, 2004, p. 12.

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. Rio de Janeiro, RJ. 1830. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>31</sup> BRASIL, 1916.

<sup>32</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 2.

Percebe-se, portanto, que, apesar da inegável evolução histórica do instituto da responsabilidade civil em todos os casos anteriormente contextualizados, o elemento *culpa* era essencial para a caracterização da responsabilidade, de modo que não havia, na letra da lei, o entendimento objetivo do que caracterizava o dever de indenizar, dando ao juiz de cada caso o poder-dever de qualificar a responsabilidade e arbitrar a indenização.

É somente no Código Civil de 2002<sup>33</sup>, influenciado pelas especificações de responsabilidade civil trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor de 1990<sup>34</sup>, que o Brasil passa a ter no seu ordenamento jurídico civilista a caracterização da responsabilidade civil objetiva, aquela que independe da comprovação de culpa.

A ideia de abuso de direito, apresentada pelo artigo 187 do Código Civil de 2002, consagra o entendimento de que a opressão a outrem, por meio do excesso de algum direito – independentemente da sua natureza –, é suficientemente danosa ao ponto de não abrir margem para o julgamento acerca da existência de culpa ou não:

O fundamento principal do abuso do direito é impedir que o direito sirva como forma de opressão, evitar que o titular do direito utilize seu poder com finalidade distinta daquela a que se destina. O ato é formalmente legal, mas o titular de direito se desvia da finalidade da norma, transformando-se em ato substancialmente ilícito.<sup>35</sup>

Em suma, de acordo com o entendimento de Sergio Cavalieri Filho, é possível caracterizar o instituto da responsabilidade civil como o dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário<sup>36</sup>.

Compreendida a origem e o conceito de responsabilidade civil, passa-se, então, para uma breve análise acerca da distinção entre a responsabilidade civil subjetiva e objetiva.

### 3.2 RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA E OBJETIVA

---

<sup>33</sup> BRASIL, 2002.

<sup>34</sup> BRASIL. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF. Presidência da República, 1990b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>35</sup> CAVALIERI, 2014, p. 7.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 14

É notório que o elemento culpa é historicamente associado ao instituto da responsabilidade civil. Contudo, com o avançar do desenvolvimento econômico-social, a culpa tornou-se, em diversos casos, difícil de ser comprovada. Daí, então, nasce o conceito de responsabilidade civil objetiva, aquela que não está associada à culpa.

Segundo Cavalieri Filho<sup>37</sup>, para que seja caracterizada a responsabilidade civil subjetiva, devem estar presentes três requisitos: o primeiro, um elemento formal, ou seja, a violação de um dever jurídico mediante conduta voluntária; o segundo, um elemento subjetivo, que pode ser tanto o dolo quanto a culpa; e, o terceiro, o nexo causal, ou seja, a comprovação de que o dano ocorreu por conta de determinada conduta. Entende-se como dolo a conduta intencional, realizada com o fim de alcançar um resultado ilícito, enquanto a culpa também atinge um resultado ilícito, porém sem a intenção de violar o direito de outrem.

Para a caracterização da responsabilidade civil objetiva, por outro lado, basta que determinada conduta esteja tipificada como ilícita para surgir o dever de indenizar. Não há análise de culpa nesse caso.

De acordo com o entendimento do doutrinador Flávio Tartuce, apesar de a responsabilidade civil objetiva ter ganhado notório espaço no ordenamento jurídico brasileiro, prevalece, ainda, a responsabilidade civil subjetiva:

Conforme demonstrado, a responsabilidade subjetiva constitui regra geral em nosso ordenamento jurídico, baseada na teoria da culpa. Dessa forma, para que o agente indenize, para que responda civilmente, é necessária a comprovação da sua culpa genérica, que inclui o dolo (intenção de prejudicar) e a culpa em sentido restrito (imprudência, negligência ou imperícia).<sup>38</sup>

O autor explica que a prevalência da responsabilidade civil subjetiva se dá pela seguinte razão:

Segundo, porque entendemos que adotar a responsabilidade objetiva como regra pode trazer abusos, beneficiando inclusive o enriquecimento sem causa, ato unilateral vedado pela codificação material em vigor entre os artigos 884 a 886.<sup>39</sup>

Ainda, é possível subdividir a responsabilidade civil em extracontratual e contratual. A responsabilidade extracontratual é compreendida pela doutrina como a infração ao direito alheio, que decorre de uma lesão a direitos, sem que haja entre

---

<sup>37</sup> CAVALIERI, 2014, p. 8.

<sup>38</sup> TARTUCE, 2017a, p. 580.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 581.

as partes qualquer pacto, enquanto a responsabilidade contratual é aquela que advém da inadimplência de um contrato, seja ele expresso ou tácito:

Paralela à responsabilidade obrigacional está a responsabilidade extracontratual (denominada aquiliana pelos romanos, conceito que resiste), oriunda do desrespeito ao direito alheio e às normas que regem a conduta e que decorre de uma lesão de direitos que ocorre alheia à esfera contratual, conforme os arts. 186 e 927, caput, da atual codificação.<sup>40</sup>

Na esfera da responsabilidade extracontratual, o agente comete uma violação de um dever estabelecido por lei. Na responsabilidade contratual há um descumprimento de um acordo previamente estabelecido, resultando em inadimplência.<sup>41</sup>

Temos, portanto, que na responsabilidade contratual há um pacto entre as partes, que não é respeitado, o que constitui o fato gerador do dever de indenizar. Em contrapartida, na responsabilidade extracontratual, não há qualquer vínculo jurídico entre a vítima e aquele que causou o dano, uma vez que este último realiza um ato ilícito, sendo esse o fato gerador do dever de indenizar.

Compreendido o instituto da responsabilidade civil, especificamente o instituto da responsabilidade civil contratual e extracontratual, cumpre adentrar no tema acerca da responsabilidade civil do Estado.

### 3.3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O objeto de estudo da presente monografia compreende a hipótese de como o Estado, por meio da conduta dos seus agentes, pode causar o desequilíbrio econômico-contratual nos contratos de EPC. É imperioso, para tanto, realizar uma análise acerca da aplicação do instituto da responsabilidade civil ao Estado.

Inicialmente, cumpre destacar o entendimento de Raphael Donato, o qual afirma que, além das partes contratantes no contrato de EPC, existem diversos outros interessados e participantes do empreendimento, tais como:

[...] o poder concedente ou o órgão regulador da atividade a ser explorada através do empreendimento, seguradoras, operadores do empreendimento e clientes e/ou consumidores. Daí porque o empreendimento não encerra apenas uma relação entre o dono da obra e

---

<sup>40</sup> TARTUCE, 2017a, p. 389.

<sup>41</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: responsabilidade civil. 14. ed. São Paulo: Saraiva, v. 4, 2019, p. 51.



os construtores, sendo na verdade um feixe de relações consubstanciadas em diversos contratos conexos.<sup>42</sup>

Diante disso, apesar de o instituto da responsabilidade civil ter, historicamente, suas origens no direito privado, conforme apresentado no tópico anterior, hoje se estende às demais esferas do direito. Nesse aspecto, vale-se do entendimento do professor e doutrinador Yussef Cahali:

[...] a responsabilidade civil é instituto que, embora historicamente tenha tido sua origem e desenvolvimento nos ordenamentos privados, pertence hoje à teoria geral do direito, pela simples razão de que seu fundamento e finalidade, e os princípios que a informam, são igualmente aplicáveis a todos os setores do direito.<sup>43</sup>

Destaca-se o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello acerca do conceito de responsabilidade civil do Estado:

Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos. Como qualquer outro sujeito de direitos, o Poder Público pode vir a se encontrar na situação de quem causou prejuízo a alguém, do que lhe resulta a obrigação de recompor os agravos patrimoniais oriundos da ação ou abstenção lesiva<sup>44</sup>.

Complementarmente, Tartuce entende que a responsabilidade civil do Estado surge a partir da ampliação da atuação do Poder Público para com os cidadãos, de modo que os serviços públicos, naturalmente, apresentarão mais riscos: “O Poder Público foi atingido pela responsabilidade sem culpa em virtude da amplitude de sua atuação diante dos cidadãos, tendo em vista a constatação de que prestação de serviços públicos cria riscos de eventuais prejuízos”<sup>45</sup>.

Diante do entendimento acima mencionado, é possível constatar que a responsabilidade civil do Estado, apesar de ampla, independe da constatação de culpa, enquadrando-se, conforme anteriormente estudado, como responsabilidade civil objetiva.

Ademais, Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que a responsabilidade civil do Estado não está tão somente vinculada a um ato ilícito, de modo que pode ser

---

<sup>42</sup> DONATO, Raphael. **A influência dos riscos nos contratos de EPC Turnkey**. Dissertação (Mestrado profissional em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/9473>. Acesso em: 20 nov. 2024. p. 18.

<sup>43</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 26.

<sup>44</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 993.

<sup>45</sup> TARTUCE, 2017a, p. 374.

caracterizada mesmo que o ato administrativo tenha sido lícito, em sua essência, mas o seu resultado cause prejuízo às partes:

Ao contrário do direito privado, em que a responsabilidade exige sempre um ato ilícito (contrário à lei), no direito administrativo ela pode decorrer de atos ou comportamentos que, embora lícitos, causem a pessoas determinadas ônus maior do que o imposto aos demais membros da coletividade.<sup>46</sup>

Paralelo ao entendimento doutrinário, a Constituição Federal de 1988 prevê, no parágrafo 6º do seu artigo 37, que as pessoas jurídicas do direito público responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros<sup>47</sup>, não deixando margem para interpretação – judicial ou não – acerca da culpa do agente público, porquanto o que basta para a responsabilização é a comprovação do dano.

No ponto, esclarece Murillo Preve Cardoso de Oliveira:

Mesmo porque, ao se analisar o termo “agente”, previsto constitucionalmente, conclui-se que ele alcança diversas categorias políticas; administrativas; particulares; entre outras. A redação do artigo 37 do dispositivo constitucional deixa claro que a regra da responsabilidade civil do Estado brasileiro é filiada à teoria do risco administrativo, mais precisamente ao seu caráter objetivo.<sup>48</sup>

Consoante ao entendimento anteriormente destacado, Cavalieri Filho, em seu artigo acerca da responsabilidade civil do Estado para a Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, explica que a utilização do termo “agentes” exprime a adoção da teoria do risco:

A expressão seus agentes, nessa qualidade, está a evidenciar que a Constituição adotou expressamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, e não a teoria do risco integral, porquanto condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente da sua atividade administrativa, isto é, aos casos em que houver relação de causa e efeito entre a atuação do agente público e o dano. Sem essa relação de causalidade não há como e nem porque responsabilizá-lo objetivamente.<sup>49</sup>

Resumidamente, é possível sintetizar a teoria do risco administrativo como o entendimento de que o Estado é responsável por danos causados a terceiros, independentemente de culpa. No ponto, Cavalieri continua:

Nesta fase, descarta-se qualquer indagação em torno da culpa do funcionário causador do dano, ou, mesmo, sobre a falta do serviço ou culpa anônima da Administração. Responde o Estado porque causou dano ao seu

<sup>46</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 1487.

<sup>47</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, DF. Presidência da República, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>48</sup> OLIVEIRA, Murillo Preve Cardoso de. **Responsabilidade civil do Estado pela exposição abusiva de investigados na mídia**. Rio de Janeiro: Institutas, 2021, p. 54.

<sup>49</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **A Responsabilidade Civil Objetiva e Subjetiva do Estado**. Rio de Janeiro: Revista da Emerj, v. 14, 2011, p. 10.

administrado, simplesmente porque há relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano sofrido pelo particular.<sup>50</sup>

Tendo em vista que a responsabilidade civil do Estado é, doutrinária e legalmente, entendida como objetiva, não diverge o entendimento jurisprudencial acerca do tema.

O Supremo Tribunal Federal, na figura do Ministro Edson Fachin, no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.385.315, o qual virou tema de repercussão geral (Tema n.º 1237), afirma que são três os requisitos para a configuração da responsabilidade civil do Estado:

[...] 3. Três são os pressupostos necessários para configuração da responsabilidade estatal: o fato administrativo, o dano e o nexo de causalidade entre o dano sofrido e o fato administrativo, ou seja, a conduta, comissiva ou omissiva, atribuída ao Poder Público. O fator culpa deixou de ser considerado como pressuposto da responsabilidade do Estado, sendo essa a marca característica da teoria da responsabilidade objetiva, adotada pela nossa Constituição Federal. Nessa linha, o nexo de causalidade é fator de fundamental importância para a atribuição de responsabilidade civil ao Estado.<sup>51</sup>

De acordo com o entendimento já consolidado do STF acerca da caracterização da responsabilidade civil do Estado, fica evidente que, havendo o nexo causal entre o ato administrativo e o dano causado para as partes, resta caracterizada a responsabilidade estatal.

Ademais, no aspecto da teoria do risco, é possível extrair das razões recursais que ensejaram a repercussão geral do já destacado ARE 1.385.315:

É importante destacar ser totalmente desnecessária qualquer discussão acerca da origem da bala que vitimou o referido morador, **visto que o Estado, com supedâneo no artigo 37, § 6º, da Magna Carta de 1988, responde objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, adotando-se expressamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, porquanto condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente da sua atividade administrativa, isto é, aos casos em que houver relação de causa e efeito entre a atuação do agente público e o dano.**<sup>52</sup> (grifou-se)

Adicionalmente, o autor Murillo Preve Cardoso de Oliveira acrescenta que além do fato administrativo, do dano e do nexo causal, é imperioso que o agente

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.385.315/RJ**. Relator: Edson Fachin. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 11 de abril de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777838012>. Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>52</sup> *Ibid.*

público esteja no exercício de sua função, para que então seja caracterizada a responsabilidade objetiva do Estado:

Em síntese, a regra da responsabilidade objetiva vai exigir: (i) que o ato lesionante seja realizado por pessoa jurídica de direito público, ou pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público; (ii) que seja causado um dano a particular, originado dessa prestação do serviço estatal, configurando-se assim o nexo de causalidade; (iii) que esse dano venha de um agente dessas já mencionadas pessoas jurídicas; e (iv) que esse agente, no momento que praticar o ato que causar o dano, esteja no exercício de suas funções.<sup>53</sup>

Esclarecido o conceito e aplicabilidade do instituto da responsabilidade civil ao Estado, resgata-se o caso do Complexo Fotovoltaico Arapuá anteriormente citado, no qual o Conselho Estadual De Meio Ambiente (COEMA), enquanto poder concedente, autorizou, por meio de uma licença, a instalação do projeto fotovoltaico a ser construído no Município de Jaguaruana, no Estado do Ceará, a partir da análise feita sobre os pareceres emitidos pela autoridade competente, no caso a Superintendência Estadual do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SEMACE)<sup>54</sup>.

O debate acerca da responsabilidade do Estado poderia surgir, nesse contexto, caso um – ou mais – dos pareceres emitidos pela SEMACE apresentasse erros ou imprecisões. Tal situação poderia gerar a revogação da licença pelo poder concedente, causando o embargo na execução do projeto em razão de uma irregularidade não prevista pelas partes contratantes, impossibilitando o avanço das obras e lesionando as partes.

Nesse hipotético cenário, certamente haveria uma série de prejuízos, como o atraso no projeto, os custos adicionais com pessoas e até mesmo materiais. Não seria justo que as partes contratantes se responsabilizassem por um erro causado pelo Estado, visto que este teria emitido o parecer e, posteriormente, realizado a liberação para a execução da obra por meio da licença.

Portanto, é imperioso que seja realizada uma análise acerca da natureza jurídica da licença, para, então, ser possível compreender se a responsabilidade civil estatal, no caso retratado, se caracterizaria como contratual ou extracontratual.

### 3.4 RESPONSABILIDADE ESTATAL CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL

---

<sup>53</sup> OLIVEIRA, 2021, p. 54.

<sup>54</sup> CEARÁ, 2023.

Como anteriormente exposto, em matéria de responsabilidade estatal, é possível caracterizar a responsabilidade contratual como aquela que decorre de um inadimplemento ou de um ilícito contratual, frequentemente associado aos contratos administrativos. De outro norte, a responsabilidade civil extracontratual do Estado abrange a violação de deveres jurídicos estabelecidos pela lei ou pela Constituição.

Isso compreendido, passa-se à análise da natureza jurídica da licença administrativa.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua a licença da seguinte forma:

Licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade. A diferença entre licença e autorização, acentua Cretella Júnior, é nítida, porque o segundo desses institutos envolve interesse, “caracterizando-se como ato discricionário, ao passo que a licença envolve direitos, caracterizando-se como ato vinculado” (in RT 486/18). Na autorização, o Poder Público aprecia, discricionariamente, a pretensão do particular em face do interesse público, para outorgar ou não a autorização, como ocorre no caso de consentimento para porte de arma; na licença, cabe à autoridade tão somente verificar, em cada caso concreto, se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para determinada outorga administrativa e, em caso afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa; é o que se verifica na licença para construir e para dirigir veículos automotores. A autorização é ato constitutivo e a licença é ato declaratório de direito preexistente.<sup>55</sup>

Partindo do pressuposto de que a licença é o ato administrativo unilateral e vinculado, seria possível caracterizá-la como um contrato unilateral?

Flávio Tartuce conceitua o contrato unilateral nos seguintes termos:

O contrato unilateral é aquele em que apenas um dos contratantes assume deveres em face do outro. É o que ocorre na doação pura e simples, uma vez que há duas vontades (a do doador e a do donatário), mas do concurso de vontades surgem – deveres apenas para o doador; o donatário apenas auferirá vantagens. Também são exemplos de contratos unilaterais o mútuo (empréstimo de bem fungível para consumo) e o comodato (empréstimo de bem infungível para uso). Percebe-se, assim, que nos contratos unilaterais, apesar da presença de duas vontades, apenas uma delas será devedora, não havendo contraprestação.<sup>56</sup>

O doutrinador Paulo Lôbo complementa o entendimento acima destacado:

O contrato unilateral é negócio jurídico bilateral porque depende, para sua conclusão, do acordo de vontades, das declarações das duas partes; assim, no contrato de doação, ainda que não haja contraprestação do donatário – em razão disso é contrato unilateral – são exigíveis das declarações de vontade do doador e do donatário, pois este não é obrigado a receber a doação.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> DI PIETRO, 2020, p. 517.

<sup>56</sup> TARTUCE, 2017b, p. 50.

<sup>57</sup> LÔBO, 2018, p. 73.

À luz disso, em uma análise preliminar e superficial, poder-se-ia equiparar a licença a um contrato unilateral, por se tratar de um ato unilateral, no qual não há contraprestação e que resulta do consentimento mútuo entre o agente privado, interessado em construir, e o agente público, que autoriza o uso do espaço ou território para tal finalidade. Destaca-se, conforme já estudado, que a inadimplência contratual por parte do Poder Público enseja a responsabilidade civil estatal de natureza contratual.

Nesse aspecto, seria possível concluir que, de um erro cometido pelo Poder Público, do qual decorre a revogação de uma licença concedida para o particular, que resulta em perdas e danos, caracteriza-se a responsabilidade civil estatal contratual.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, entretanto, ensina que não há negócio jurídico na licença, sendo impossível, juridicamente, caracterizá-la como um contrato:

Nos atos administrativos em que não há imperatividade, porque os efeitos são queridos por ambas as partes, fala-se em atos negociais. É o caso da licença, autorização, admissão, permissão, nomeação, exoneração a pedido. São atos negociais, mas não são negócios jurídicos, porque os efeitos, embora pretendidos por ambas as partes, não são por elas livremente estipulados, mas decorrem da lei. Em resumo, entram na categoria de atos negociais todos aqueles que são queridos por ambas as partes; excluem-se os impostos pela Administração, independentemente de consentimento do particular. Entram na categoria de negócios jurídicos administrativos determinados contratos em que as condições de celebração não são previamente fixadas por atos normativos.<sup>58</sup>

Em consonância a esse entendimento, José dos Santos Carvalho Filho defende:

Embora sejam estudadas em tópicos separados, a licença, a permissão e a autorização enquadram-se, por suas peculiaridades, na categoria dos atos de consentimento estatal. [...] Autorizada doutrina denomina os atos de consentimento estatal de atos negociais, porque retratam a conjugação de vontades por parte da Administração e do interessado – expressão oriunda de *“atti amministrativi negoziali”*, cunhada pela doutrina italiana. Não a utilizamos, porém, por duas razões. Primeiramente, não vislumbramos propriamente um negócio jurídico no caso; há, isto sim, um interessado que pede o consentimento, de um lado, e, de outro, a Administração, que concede ou nega o consentimento. Além disso, a mesma doutrina insere, na aludida categoria, atos como a aprovação, o visto e a homologação, em relação aos quais não se identifica sequer a conjugação de vontades que caracteriza um negócio jurídico.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> DI PIETRO, 2020, p. 508.

<sup>59</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 120.

Diante do entendimento acima transcrito, fica evidente que a licença, apesar de ser um ato administrativo unilateral, decorre de normas fixadas anteriormente em leis ou atos normativos. A licença não pode ser concedida com base no acordo entre as partes, ou por meio das vontades negociais firmadas entre estas, mas sim em decorrência de requisitos normativos, sendo errôneo caracterizá-la como um negócio jurídico.

Na contramão, o entendimento dos autores Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald é de que a responsabilidade contratual – ou negocial, nas suas palavras –, não necessariamente está vinculada a um contrato, mas sim a uma relação jurídica entre o credor e devedor:

**A singularidade da responsabilidade negocial consiste na preexistência de uma relação jurídica entre credor e devedor, seja ela um negócio unilateral** ou um contrato, cujo objeto é uma prestação. Já a responsabilidade civil propriamente dita é de natureza extranegocial, eis que o ofensor e o ofendido não estavam previamente ligados por qualquer relação jurídica. O causador do dano violou deveres gerais de respeito a pessoa e bens alheios.<sup>60</sup> (grifou-se)

Isso porque é preciso a provocação do Estado, por parte do particular, para que este emita uma licença sobre determinado objeto. A licença não paira sobre a sociedade, podendo ser de uso comum a todos, e não tem força de norma. É, na verdade, um documento jurídico emitido pela Administração em favor de um particular, formando, a partir da sua concessão, um relacionamento jurídico entre o Poder Público e os particulares.

Farias e Rosenvald esclarecem, ainda:

Todavia, na responsabilidade extranegocial há o ato ilícito absoluto (violação a dever genérico de cuidado) e na responsabilidade negocial temos o ato ilícito relativo (violação de obrigação). Marcos Bernardes de Mello assevera que para a conduta ser classificada “como ato ilícito *stricto sensu* é essencial que entre o ofensor e o ofendido não exista qualquer relação jurídica. Se há relação jurídica de direito relativo e o direito violado é o conteúdo desta relação, o ato não é ilícito *stricto sensu*, mas ato ilícito relativo”.<sup>61</sup>

À vista disso, em conformidade com os entendimentos doutrinários destacados, é possível notar que existem duas possíveis interpretações acerca da responsabilidade civil decorrente de erro na concessão de licença por parte do Estado.

---

<sup>60</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: obrigações**. 9. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015, p. 94.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 94.

A primeira é no sentido de que o erro cometido pelo Poder Público, seja nas pesquisas e estudos iniciais, na elaboração de pareceres ou demais documentos técnicos, capazes de basear a concessão de uma licença erroneamente emitida, em verdade, caracteriza a responsabilidade civil *extracontratual* do Estado. Com efeito, não há negócio jurídico firmado entre as partes na concessão de uma licença pelo Poder Público.

A segunda possível interpretação é de que a licença, mesmo não tendo a natureza jurídica de um contrato, nos termos já destacados, decorre, na verdade, de uma relação jurídica entre o particular e o Estado, de modo que não pode ser caracterizada como *extracontratual*, sendo, portanto, *contratual*.

À vista disso, seria aplicável o conceito de Fato da Administração aos contratos de EPC firmados entre particulares, nos casos em que o Poder Público concedeu uma licença ambiental para exploração do território, mas, posteriormente, a obra foi embargada devido a um erro na concessão dessa licença?

Os questionamentos aqui apresentados servem de escopo para dar sustentáculo à abordagem que será feita em seguida, a respeito do conceito e da possível aplicação do fato da Administração.



## 4 FATO DA ADMINISTRAÇÃO E OS CONTRATOS DE EPC

Para que seja possível chegar ao questionamento principal objeto desta monografia, é necessário delimitar e compreender alguns tópicos antecedentes, em especial no que diz respeito à alteração e à revisão dos contratos administrativos e como, analogamente, esses conceitos podem – ou não – ser aplicados ao direito privado.

Para tanto, será realizada uma breve contextualização acerca da revisão dos contratos administrativos, seja por fato adverso à vontade das partes, seja por ato ilícito cometido pelo Poder Público. Finalmente, será explorado se os princípios de Direito Público, principalmente o Fato da Administração, podem ser aplicados em hipóteses de inadimplência dos contratos de EPC.

### 4.1 REVISÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Um conceito que antecede a possibilidade de revisão dos contratos é o conceito de equilíbrio econômico-financeiro contratual, cuja ruptura pode justificar a necessidade de sua recomposição

O equilíbrio econômico-financeiro contratual pode ser entendido como a subordinação total do contrato ao tempo e modo no qual foi celebrado, de modo que a validade contratual está diretamente ligada com os fatos que originaram o contrato. Nesses casos, a cláusula *rebus sic stantibus*, a qual consagra a teoria da imprevisão, é aplicada aos contratos que sofrem alterações da realidade, afetando diretamente o equilíbrio econômico-financeiro.

No panorama histórico, destaca-se a utilização da cláusula *rebus sic stantibus* no contexto da Segunda Guerra Mundial:

Foi, entretanto, somente após a Primeira Grande Guerra que doutrina e jurisprudência iniciaram a tarefa de reconstruir os arcabouços teóricos e práticos do revisionismo, talvez pelas consequências dos sérios distúrbios engendrados pelo conflito mundial de 1914-1918. Com a Segunda Guerra, consolidou-se a aplicabilidade da cláusula *rebus sic stantibus*, firmando-se a seu respeito doutrina e jurisprudência, bem como a própria legislação. Alteradas as circunstâncias em que se contratou, de modo a tornar a prestação de uma das partes injustamente onerosa, há de ser revisto o contrato, quando não dissolvido.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> FIUZA, César. **Aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* aos contratos aleatórios**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1999, p. 7.

Em suma, a cláusula *rebus sic stantibus* legitima a revisão de um contrato que, por circunstâncias alheias à vontade das partes, tornou-se demasiadamente oneroso.

Acerca da revisão dos contratos, destaca-se o entendimento do já citado doutrinador Flávio Tartuce:

Rompido o ponto de equilíbrio do contrato, o ponto estrutural da proporcionalidade ou sinalagma, a base do negócio jurídico, justifica-se a sua revisão, à luz da função social dos contratos e da boa-fé objetiva.<sup>63</sup>

Ele continua:

Em outras palavras: se o desequilíbrio do contrato é exorbitante, isso por si só deve fazer presumir a imprevisibilidade e extraordinariedade dos antecedentes causais que conduziram ao desequilíbrio. O que se afigura indispensável à atuação da ordem jurídica é que o desequilíbrio seja suficientemente grave, afetando fundamentalmente o sacrifício econômico representado pelas obrigações assumidas.<sup>64</sup>

Já no que tange à revisão contratual no Direito Administrativo brasileiro, é possível delimitar o marco histórico acerca da normatização do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos a partir do Decreto nº 309/61, que previa em seus artigos iniciais:

Art. 1º Os contratos de obras ou serviços por empreitada poderão conter cláusula de reajustamento de processos desde que estipulada previamente nos editais, cartas-convites ou respectivas especificações das concorrências públicas ou administrativas.

Art. 2º Os contratos com prazos de execução até 6 (seis) meses serão inatualizáveis, salvo motivo de força maior ou caso fortuito.

Art. 3º A revisão dos preços só será admitida nos casos fortuitos e de força maior (art. 1.038, do Código Civil), ou quando ocorrer qualquer das seguintes circunstâncias:

a) alteração apreciável das condições econômicas existentes no tempo da concorrência em razão de fatos supervenientes e imprevisíveis;

b) ônus supervenientes excessivo, decorrente de ato do Estado;

Parágrafo único. Na verificação da circunstância enumerada no item b, deste artigo, serão levados em conta os atos do Poder Público que alterem sensivelmente a situação cambial e alfandegária, os níveis salariais e os encargos sociais e trabalhistas.

Art. 4º A simples diminuição de lucro ou ocorrência de prejuízo, conexos ao risco comercial comum, não serão objeto de reajustamento.

Art. 5º Os cálculos de revisão serão efetuados, mediante iniciativa da parte interessada, decorrido o prazo inicial de 6 (seis) meses da data da concorrência e por iguais períodos subseqüentes à primeira revisão.

§ 1º O reajustamento só será devido quando a variação dos preços unitários for superior, para mais ou para menos, a 10% (dez por cento) dos preços

<sup>63</sup> TARTUCE, 2017b, p. 52.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 273.

unitários inicialmente contratados, calculada sua incidência de acordo com a fórmula do art. 7º.<sup>65</sup>

Conforme se extrai do texto normativo acima destacado, o entendimento legal era limitado aos contratos de obras públicas com prazo superior a seis meses. Atualmente, o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos está previsto no âmbito constitucional, no artigo 37 da CF/88:

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.<sup>66</sup>

De acordo com a interpretação de Fernando Vernalha Guimarães<sup>67</sup>, é possível concluir que o inciso XXI do artigo 37 tem como objetivo garantir a intangibilidade da repartição de riscos efetuada entre as partes, protegendo-a de intervenções administrativas autoritárias na esfera das cláusulas econômicas do contrato.

No âmbito infraconstitucional, ressalta-se a recente Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, a Nova Lei de Licitações. A referida legislação cita o termo “equilíbrio econômico-financeiro” dezesseis vezes, trazendo um evidente realce para a possibilidade de revisão dos contratos efetuados por meio de licitação com o Poder Público.

Nesse viés, cumpre mencionar o artigo 124, alocado no Capítulo VII, denominado “da alteração dos contratos e dos preços”, que possui a seguinte redação:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II - por acordo entre as partes:

[...]

<sup>65</sup> BRASIL. **Decreto do Conselho de Ministros n.º 309, de 6 de dezembro de 1961**. Brasília, DF. Presidência do Conselho de Ministros, 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-309-6-dezembro-1961-355451-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

<sup>66</sup> BRASIL, 1998.

<sup>67</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria público-privada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 309.

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.<sup>68</sup>

No aspecto doutrinário, Hely Lopes Meirelles conceitua o equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos a partir da noção de equivalência entre os encargos contratuais:

O equilíbrio financeiro, ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou, ainda, equação financeira, do contrato administrativo é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto do ajuste. Essa relação encargo-remuneração deve ser mantida durante toda a execução do contrato, a fim de que o contratado não venha a sofrer indevida redução nos lucros normais do empreendimento.<sup>69</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro aborda o conceito de equilíbrio econômico-financeiro partindo de visão mais restrita ao momento da pactuação do contrato:

[...] o equilíbrio econômico-financeiro ou equação econômico-financeira é a relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação assegurada pela Administração.<sup>70</sup>

Entendido a conceituação do equilíbrio econômico-financeiro e a possibilidade de revisão dos contratos administrativos, passa-se, então, para os fatores que podem desencadear o desequilíbrio contratual na esfera administrativa.

Nesse aspecto, Di Pietro<sup>71</sup> afirma que, além da força maior – aplicável à maior parte dos contratos no mundo –, são três os principais riscos que o ente privado enfrenta quando celebra um contrato com a Administração Pública.

A autora inicia sua reflexão tratando acerca do que ela veio a denominar como “álea ordinária” ou “álea empresarial”, sendo aquela atinente a qualquer tipo de negócio e que resulta da própria flutuação do mercado, não estando vinculada aos riscos imprevisíveis, como se verá adiante.

Em um segundo momento, ela adentra no conceito da “álea administrativa”, que decorre i) do poder da Administração de alterar unilateralmente um contrato (alteração unilateral); ii) de um ato do Poder Público que não está diretamente ligado

<sup>68</sup> BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Presidência da República, 2021. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 25 nov. 2021.

<sup>69</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 192.

<sup>70</sup> DI PIETRO, 2020, p. 603.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 647.

ao contrato, mas que repercute diretamente sobre ele (fato do príncipe); e iii) de uma conduta ou um comportamento do ente público que torne impossível a execução do contrato (fato da Administração).

No terceiro e último tópico, a autora se atém a explicar a “álea econômica”, como aquela correspondente a circunstâncias externas e alheias à vontade das partes, imprevisíveis e, portanto, não ordinária.

Nos próximos tópicos, o presente estudo se concentrará em delimitar e esclarecer os temas envolvendo a “álea administrativa”, em especial o fato do príncipe e o fato da Administração.

#### 4.2 FATO DO PRÍNCIPE

Conforme exposto no tópico anterior, a Nova Lei de Licitações traz, no seu artigo 124, inciso II, alínea “d”, menção expressa quanto ao fato do príncipe. Contudo, não há na legislação o seu conceito, cabendo aos doutrinadores delimitá-lo.

Para tanto, Di Pietro adota o entendimento de que o fato do príncipe corresponde às medidas do ente público de ordem geral que não tem relação direta com o contrato objeto de revisão, mas que nele repercutem, causando o desequilíbrio econômico-financeiro: “Cite-se o exemplo de um tributo que incida sobre matérias-primas necessárias ao cumprimento do contrato; ou medida de ordem geral que dificulte a importação dessas matérias-primas”.<sup>72</sup>

Na mesma linha, Carvalho Filho define o fato do príncipe:

Sobre o fato do príncipe, já tivemos a oportunidade de dizer em estudo a respeito que “esse fato oriundo da Administração Pública não se preordena diretamente ao particular contratado. Ao contrário, tem cunho de generalidade, embora reflexamente incida sobre o contrato, ocasionando oneração excessiva ao particular independentemente da vontade deste”. O fato do príncipe se caracteriza por ser imprevisível, extracontratual e extraordinário, provocando neste último caso funda alteração na equação econômico-financeira do contrato.<sup>73</sup>

Com base nos entendimentos doutrinários apresentados, o fato do príncipe pode ser conceituado como uma ação do Estado que, embora não se relacione diretamente ao contrato, interfere em sua execução de forma significativa. Não se

---

<sup>72</sup> DI PIETRO, 2020, p. 608.

<sup>73</sup> CARVALHO FILHO, 2017, p. 164.

trata, portanto, de uma conduta omissiva, mas sim de um ato positivo que impacta as obrigações contratuais.

É importante destacar, neste ponto, que a doutrina não é uníssona quanto à exigência de que o fato do príncipe deva necessariamente emanar da mesma pessoa jurídica que celebrou o contrato. Rafael Carvalho Rezende Oliveira, para tanto, divide os dois entendimentos divergentes a respeito dessa questão da seguinte forma:

A primeira corrente doutrinária, por exemplo, entende que somente o fato extracontratual praticado pela entidade administrativa que celebrou o contrato configurará o fato do príncipe. E, nesse caso, se o fato for imputado à outra esfera administrativa, será aplicada a teoria da imprevisão<sup>74</sup>.

Na contramão, a segunda corrente entende que o “príncipe” compreende a administração pública em geral, de modo que independe se este foi a entidade contratante ou não<sup>75</sup>.

Rezende Oliveira exemplifica essa divergência da seguinte forma:

Assim, por exemplo, em caso de aumento da alíquota do ISS pelo Município, acarretando aumento de custos no contrato de terceirização de serviços celebrado pelo Estado com determinada empresa privada, será considerado pela primeira corrente como teoria da imprevisão e pela segunda corrente, como fato do príncipe.<sup>76</sup>

Contudo, a Nova Lei de Licitações, no já mencionado artigo 124, equipara os efeitos do fato do príncipe e o da teoria da imprevisão ao prever a possibilidade de revisão contratual para ambos os casos, o que torna a discussão sobre suas distinções doutrinárias sem efeitos práticos relevantes.

Ainda no que se refere ao fato do príncipe, Celso Bandeira de Mello afirma:

O fato do príncipe não é um comportamento ilegítimo. Outrossim, não representa o uso de competências extraídas da qualidade jurídica de contratante, mas também não se constitui em inadimplência ou falta contratual. E o meneio de uma competência pública cuja utilização repercute diretamente sobre o contrato, onerando, destarte, o particular. Seria o caso, *exempli gratia*, da decisão oficial de alterar o salário mínimo, afetando, assim, decisivamente, o custo dos serviços de limpeza dos edifícios públicos contratados com empresas especializadas neste mister.<sup>77</sup>

Fica claro, portanto, que o fato do príncipe não se configura a partir de um comportamento ilegítimo ou ilícito. Não há, por parte do Estado, o abuso do seu

---

<sup>74</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. São Paulo: MÉTODO, 2015, p. 232.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>77</sup> MELLO, 2015, p. 645.

poder ou conduta dolosa para prejudicar o particular. Neste caso, o Estado age conforme o melhor interesse da Administração, adotando medidas de caráter econômico ou político, por exemplo, mas que influenciam diretamente no adimplemento contratual.

#### 4.3 FATO DA ADMINISTRAÇÃO

Na contratação, o fato da Administração, diferentemente do fato do príncipe, é a ação do ente público que incide *diretamente* sobre o contrato, retardando, agravando ou impedindo a sua execução.

No aspecto doutrinário, Rafael Carvalho explica:

Não se deve confundir o fato do príncipe com o fato da Administração. Enquanto o fato do príncipe é extracontratual, o fato da Administração é contratual (inexecução das cláusulas contratuais por culpa da Administração contratante, por exemplo: atraso no pagamento).<sup>78</sup>

Com efeito, percebe-se que o fato da Administração é contratual, visto que a conduta, podendo ser ela ativa ou omissiva, foi proferida por ente público que é parte no contrato, sendo que essa conduta afeta diretamente o objeto contratual.

Di Pietro o conceitua da seguinte forma:

O fato da Administração pode provocar uma suspensão da execução do contrato, transitoriamente, ou pode levar a uma paralisação definitiva, tornando escusável o descumprimento do contrato pelo contratado e, portanto, isentando-o das sanções administrativas que, de outro modo, seriam cabíveis. Pode, também, provocar um desequilíbrio econômico-financeiro, dando ao contratado o direito a sua recomposição.<sup>79</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello diferencia o fato da Administração do fato do príncipe a partir de uma importante característica:

Reputamos preferível conceituar o fato da Administração como o comportamento irregular do contratante governamental que, nesta mesma qualidade, viola os direitos do contratado e eventualmente lhe dificulta ou impede a execução do que estava entre eles avençado.<sup>80</sup>

Para o autor, o atraso ou o impedimento da execução do contrato é consequência do ato ilícito do Poder Público, que, em si, causa o fato da Administração. Nessa perspectiva, para Bandeira de Mello, o fato da Administração surge a partir da violação dos direitos da contraparte, e não necessariamente nas suas consequências.

---

<sup>78</sup> OLIVEIRA, 2015, p. 232.

<sup>79</sup> DI PIETRO, 2020, p. 610.

<sup>80</sup> MELLO, 2010, p. 648.

Paralelamente, cumpre esclarecer que, no âmbito do direito contratual, os direitos e deveres das partes se encontram no aspecto objetivo – aqueles que estão previstos em contrato –, mas também em aspectos subjetivos – não mencionados em contrato, encontrados no campo dos princípios. Tartuce explica a utilização de princípios no direito contratual da seguinte forma:

Nessa realidade, os princípios podem ser conceituados como regramentos básicos aplicáveis a um determinado instituto jurídico, no caso em questão, aos contratos. Os princípios são abstraídos das normas, dos costumes, da doutrina, da jurisprudência e de aspectos políticos, econômicos e sociais.<sup>81</sup>

Portanto, a partir do entendimento de Bandeira de Mello, é possível concluir que a violação, por parte do ente público, ao princípio da boa-fé objetiva, princípio este intimamente vinculado com o direito contratual, é capaz de ensejar o fato da Administração?

#### 4.4 PRINCÍPIOS CONTRATUAIS

Para que seja possível adentrar no ponto acerca da violação ao princípio da boa-fé objetiva, cumpre, neste momento, realizar uma breve exposição acerca dos princípios que permeiam o direito contratual brasileiro.

Na opinião doutrinária de Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, os princípios no direito contratual são cláusulas gerais ou conceitos abertos, que têm como função agregar utilidade econômica nas relações contratuais, visto que mantém o seu valor social.<sup>82</sup>

Na opinião dos autores, o proveito financeiro contratual deve estar alinhado com o impacto social: “Aliás, de nada adianta concebermos um contrato com acentuado potencial econômico ou financeiro, se, em contrapartida, nos depararmos com um impacto negativo ou desvalioso no campo social”<sup>83</sup>.

Paulo Lôbo complementa o entendimento acerca dos princípios contratuais da seguinte forma:

A força normativa do princípio se expressa de forma peculiar, pois seu conteúdo é propositadamente indeterminado, de modo a realizar-se plenamente em cada caso concreto. Assim, ao mesmo tempo em que regula e conforma as condutas do caso concreto, as circunstâncias deste delimitam-lhe o alcance.  
[...]

---

<sup>81</sup> TARTUCE, 2017b, p. 90.

<sup>82</sup> GAGLIANO; FILHO, 2019, p. 94.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 95.



Nenhum princípio contratual é absoluto ou ilimitado. Sempre sofrerá a concorrência de outros, o que impõe ao intérprete a tarefa de harmonização, notadamente entre os de uma classe e os de outra.<sup>84</sup>

Frente a essa breve contextualização, cumpre destacar os princípios de maior relevância para o estudo da presente monografia, princípios estes que Paulo Lôbo denominou “princípios sociais do contrato”. Na opinião do autor, esses princípios assumem relevância no direito privado por dar lugar a um estado distributivo ideal no âmbito contratual.<sup>85</sup>

O primeiro destes princípios é o princípio da função social. Este princípio, na visão de Lôbo, garante que os interesses particulares, pactuados por meio do contrato, não prevaleçam sobre os interesses sociais. Destaca-se:

O princípio da função social determina que os interesses individuais das partes do contrato sejam exercidos em conformidade com os interesses sociais, sempre que estes se apresentem. Não pode haver conflito entre eles, pois os interesses sociais são preponderantes. Qualquer contrato repercute no ambiente social, ao promover peculiar e determinado ordenamento de conduta e ao ampliar o tráfico jurídico.<sup>86</sup>

Na visão de Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, os contratos, além de possuírem relevância social, servem como instrumento de desenvolvimento social, tendo em vista que, sem eles, a economia global como hoje conhecemos se estagnaria, fazendo com que a sociedade retrocedesse economicamente.<sup>87</sup>

Além de trazerem esse aspecto valioso para os contratos, os autores reconhecem outro ponto de grande valia do princípio da função social:

Consoante inferimos linhas acima, como cancelar como válido, por exemplo, um negócio que, posto atenda aos seus pressupostos formais de validade, desrespeite leis ambientais ou pretenda fraudar leis trabalhistas? Na mesma linha, não se pode admitir contratos que violem a livre concorrência, as leis de mercado ou os postulados de defesa do consumidor, sob o pretexto de se estar incentivando a livre-iniciativa.<sup>88</sup>

Nesse prisma, Gagliano e Pamplona Filho dão ao princípio da função social um viés quase que regulamentador, pois, sem este, normas e institutos legais poderiam ser comprometidos, sob a premissa de que o contrato permite a livre pactuação de vontade entre as partes.

Tartuce, paralelamente, conceitua o princípio da função social a partir de um olhar mais particular, de modo que, apesar de olhar para o meio social – conforme

---

<sup>84</sup> LÔBO, 2018, p. 41.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>87</sup> GAGLIANO; FILHO, 2019, p. 99.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 99.

os autores anteriormente citados –, se concentra na manutenção da justiça contratual entre as partes contratantes:

Desse modo, os contratos devem ser interpretados de acordo com a concepção do meio social onde estão inseridos, não trazendo onerosidade excessiva às partes contratantes, garantindo que a igualdade entre elas seja respeitada, mantendo a justiça contratual e equilibrando a relação onde houver a preponderância da situação de um dos contratantes sobre a do outro. Valoriza-se a equidade, a razoabilidade, o bom senso, afastando-se o enriquecimento sem causa, ato unilateral vedado expressamente pela própria codificação, nos seus arts. 884 a 886. Por esse caminho, a função social dos contratos visa à proteção da parte vulnerável da relação contratual.<sup>89</sup>

Desta feita, é possível concluir que a função social do contrato tem dois importantes vieses: o primeiro sendo aquele que diz respeito ao impacto dos contratos na sociedade, estabelecendo que estes não podem ser pactuados em confronto com leis e normativas pré-existentes, nem violar a ordem econômica-social; o segundo diz respeito à proteção da parte vulnerável no contrato, buscando manter a equidade entre as partes. A título de exemplo, esse segundo viés é comumente destacado nos contratos consumeristas.

O segundo princípio que deve ser mencionado neste momento é o princípio da equivalência material, princípio este intimamente vinculado com o conceito de equilíbrio econômico-financeiro anteriormente estudado.

Paulo Lôbo o conceitua da seguinte forma:

Esse princípio preserva a equação e o justo equilíbrio contratual, seja para manter a proporcionalidade inicial dos direitos e obrigações, seja para corrigir os desequilíbrios supervenientes, pouco importando que as mudanças de circunstâncias possam ser previsíveis. O que interessa não é a exigência cega de cumprimento do contrato, em sua literalidade, mas se sua execução não acarreta vantagem excessiva para uma das partes e desvantagem excessiva para outra, aferível objetivamente, segundo as regras da experiência ordinária e da razoabilidade.<sup>90</sup>

Fica claro, portanto, que este princípio busca manter a razoabilidade entre as partes contratantes e os encargos contratados, inclusive na hipótese de fato superveniente que venha a desequilibrar o contrato. Lôbo continua:

O princípio desenvolve-se em dois aspectos distintos: subjetivo e objetivo. O aspecto subjetivo leva em conta a identificação do poder contratual dominante de uma das partes e a consequente vulnerabilidade da outra. A lei presume juridicamente vulneráveis o trabalhador, o inquilino, o consumidor, o aderente de contrato de adesão, entre outros. Essa presunção é absoluta, pois não pode ser afastada pela apreciação do caso concreto. O aspecto objetivo considera o real desequilíbrio de direitos e

---

<sup>89</sup> TARTUCE, 2017b, p. 84.

<sup>90</sup> LÔBO, 2018, p. 50.

deveres contratuais, que pode estar presente na conclusão do contrato, ou na eventual mudança do equilíbrio em virtude de circunstâncias supervenientes que acarretem a onerosidade excessiva para uma das partes.<sup>91</sup>

Diante da dualidade deste princípio, destaca-se o aspecto objetivo mencionado pelo autor. Caso ocorra uma situação não prevista, capaz de gerar onerosidade excessiva para uma das partes, esse princípio viabiliza a reavaliação do contrato, buscando restaurar o equilíbrio afetado.

Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho discordam de Lôbo. Para os autores, o princípio da equivalência material é, na verdade, um subproduto do princípio da função social.<sup>92</sup>

Os autores entendem que, para que o princípio da função social esteja presente, é necessário que o contrato esteja equilibrado, de modo que não existe função social sem a preexistência da equivalência material:

De fato, somente se poderá atingir o tão almejado solidarismo social, em fina sintonia com a proteção da dignidade da pessoa humana, se o contrato buscar, de fato, o equilíbrio entre as prestações das partes pactuantes, evitando-se, assim, o abuso do poder econômico e a tirania – já anacrônica – do vetusto *pacta sunt servanda*.<sup>93</sup>

Flávio Tartuce consubstancia o entendimento de Gagliano e Pamplona Filho, pois entende que a equivalência material é parte da função social:

Mesmo ciente da excelência das teses construídas pelos juristas citados, o presente autor prefere apontar a equivalência material - que busca uma igualdade não existente no contrato de adesão -, dentro da função social dos contratos, com outro exemplo da sua eficácia interna.<sup>94</sup>

O terceiro e último princípio social do contrato que merece atenção no presente trabalho é o princípio da boa-fé objetiva. Na visão de Gagliano e Pamplona Filho, a boa-fé objetiva consiste em um padrão de comportamento e conduta esperados, de fundo ético e exigibilidade jurídica<sup>95</sup>. Conduta esta que é esperada de ambas as partes no contrato, tratando-se de um conjunto obrigacional não mencionado no contrato:

Tais deveres – é importante registrar – são impostos tanto ao sujeito ativo quanto ao sujeito passivo da relação jurídica obrigacional, pois referem-se, em verdade, à exata satisfação dos interesses envolvidos na obrigação assumida, por força da boa-fé contratual.<sup>96</sup>

<sup>91</sup> LÔBO, 2018, p. 51.

<sup>92</sup> GAGLIANO; FILHO, 2019, p. 114.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>94</sup> TARTUCE, 2017b, p. 109.

<sup>95</sup> GAGLIANO; FILHO, *op. cit.*, p. 118.

<sup>96</sup> GAGLIANO; FILHO, 2019, p. 120.

Paulo Lôbo aborda a questão da boa-fé objetiva a partir do pressuposto da confiança mútua:

A boa-fé objetiva é regra de conduta dos indivíduos nas relações jurídicas contratuais. Interessam as repercussões de certos comportamentos na confiança que as pessoas normalmente neles depositam. Confia-se no significado comum, usual, objetivo da conduta ou comportamento reconhecível no mundo social. A boa-fé objetiva importa conduta honesta, leal, correta. É a boa-fé de comportamento.<sup>97</sup>

Em consonância com o entendimento do doutrinador Paulo Lôbo, conclui-se que a violação à boa-fé objetiva se daria a partir da quebra de confiança entre as partes. A partir do momento em que os contratantes esperam que a contraparte tenha determinado padrão de conduta, o qual é guiado, por vezes, por parâmetros morais e éticos socialmente determinados, e essa contraparte não supre com as expectativas (legítimas) convencionais, resta configurada a violação à boa-fé objetiva.

Finalmente, destaca-se o conceito de boa-fé objetiva apresentado por Flávio Tartuce:

[...] a boa-fé objetiva, conceituada como exigência de conduta leal dos contratantes, está relacionada com os deveres anexos, que são ínsitos a qualquer negócio jurídico, não havendo sequer a necessidade de previsão no instrumento negocial.<sup>98</sup>

Resta esclarecido, portanto, que o princípio da boa-fé objetiva, assim como os demais princípios já estudados, não carece de previsão contratual para sua validade no âmbito jurídico, de modo que esse padrão de conduta esperado é inerente à pessoa humana.

Tem-se, portanto, que os princípios contratuais transcendem a redação contratual, funcionando como um guia de conduta às partes contratantes, tanto entre si quanto com terceiros, independentemente de qualquer cláusula que os mencionam.

#### 4.5. VIOLAÇÃO DA BOA-FÉ OBJETIVA

Diante do exposto no tópico anterior, cumpre complementar o entendimento doutrinário acerca do princípio da boa-fé objetiva a partir do entendimento de Marco Bruno Miranda Clementino e Thiago de Lucena Motta, que trazem a ideia de conduta proba:

---

<sup>97</sup> LÔBO, 2018, p. 52.

<sup>98</sup> TARTUCE, 2017b, p. 150.

Não obstante, pode-se compreendê-lo como um padrão de comportamento exigido das partes de uma relação jurídica, impondo-lhes a observância de certos deveres e, sobretudo, a obrigação de se portar de maneira leal e proba.<sup>99</sup>

Nesse aspecto, ao tratarmos acerca da Administração Pública, o padrão comportamental anteriormente mencionado como leal e proba, que tradicionalmente se exige dos particulares em seus contratos é, com ainda mais razão, vinculante em relação aos sujeitos de um contrato administrativo.

Espera-se da Administração uma retidão e assertividade ainda maior, seja pelo disposto no artigo 37 da CF/88, o qual garante que a Administração Pública deve obedecer aos princípios da moralidade e impessoalidade, seja pela canonização feita pela sociedade acerca dos entes federativos.

Por essa razão, a violação contratual, em específico a violação ao princípio da boa-fé objetiva, sujeita-se a aplicação do fato da Administração, buscando proteger o ente privado que, em razão da confiança que depositou na Administração, lesionou-se contratualmente.

Nesta seara, Clementino e Motta debruçam-se acerca da violação à boa-fé objetiva, bem como da incidência do fato da Administração:

Afinal, a ilicitude contratual não abrange somente o inadimplemento clássico, mas também a quebra do padrão de conduta exigido pela boa-fé objetiva e pelo princípio da moralidade. Todo ato administrativo ilícito que pode repercutir de forma significativa no equilíbrio do contrato deve, pois, ser considerado fato da Administração, independentemente de ser oriundo de um inadimplemento da prestação principal ou de uma violação da boa-fé.<sup>100</sup>

Com base nos pontos abordados ao longo desta monografia, pode-se questionar: a licença concedida pelo órgão administrativo poderia ensejar a responsabilidade civil contratual? Em caso afirmativo, sua revogação, motivada por um erro do Poder Público, configura violação ao princípio da boa-fé objetiva? Nesse contexto, considerando que o conceito de fato da Administração é aplicável em situações de violação da boa-fé objetiva, seria possível estendê-lo aos contratos de EPC, que se fundamentaram em pareceres e documentos emitidos pelo Poder Público, mas tiveram sua execução interrompida devido a um erro na concessão da licença administrativa?

---

<sup>99</sup> CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; MOTTA, Thiago de Lucena. **O Fato da Administração e a Revisão dos Contratos Administrativos a partir da Violação da Boa-Fé Objetiva**. Porto Alegre: Constitucionalismo e Accountability na Administração Pública, 2019.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 50.

Tais indagações servem como norte para a explanação realizada no tópico a seguir, propondo-se a responder o questionamento central da presente monografia.

#### 4.6 FATO DA ADMINISTRAÇÃO E OS CONTRATOS DE EPC

Para fins de uma exposição mais assertiva deste tópico, cumpre realizar uma breve análise acerca do Recurso Especial nº 1.280.218/MG, julgado pela Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça em 21 de junho de 2016:

DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. 1. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INEXISTENTE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73. AFASTADA. 2. CONTRATO INTERNACIONAL. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. ELEIÇÃO. PRAZO PRESCRICIONAL. VALIDADE. VIOLAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA. NÃO CONFIGURADA. PRESCRIÇÃO. AFASTADA. 3. **FATO DO PRÍNCIPE. EFEITOS SOBRE CONTRATOS PRIVADOS. INADIMPLEMENTO. ROMPIMENTO DO LIAME OBJETIVO. RESTITUIÇÃO DAS PARTES AO STATUS QUO ANTE.** 4. CONDIÇÃO SUSPENSIVA EXPRESSA. ABSOLUTA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA. RECONHECIDA. NEGÓCIO JURÍDICO SUBORDINADO. INVALIDADE. ART. 116 DO CC/16. 5. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA PARTE, PROVIDO.

1. Não configura violação do art. 535 do CPC quando o acórdão recorrido expõe, de forma expressa e coerente, os fundamentos adotados como razão de decidir.

2. Em contratos internacionais, é admitida a eleição de legislação aplicável, inclusive no que tange à regulação do prazo prescricional aplicável. Prescrição afastada, in casu, diante da aplicação do prazo previsto na lei contratualmente adotada (lei do Estado de Nova Iorque - Estados Unidos da América).

3. **O fato do príncipe, caracterizado como uma imposição de autoridade causadora de dano, de um lado, viabiliza a responsabilização do Estado; e, de outro, rompe o liame necessário entre o resultado danoso e a conduta dos particulares, configurando, em disputas privadas, nítida hipótese de força maior.**

4. **Assim, reconhecida a absoluta impossibilidade jurídica de cumprimento do contrato entre particulares, devem as partes serem restituídas ao status quo ante.** No caso, resolve-se o contrato de cessão e de empréstimo a ele vinculado, devendo os montantes liberados serem restituídos ao Banco e recobrando a construtora os direitos relativos aos créditos cedidos.

5. Constante do contrato cláusula suspensiva, juridicamente impossível, tem-se configurada a específica hipótese de incidência do art. 116 do Código Civil de 1916, vigente à época, e, por consequência, a invalidade dos negócios a ela subordinados. Desse modo, também por essa via, impõe-se a restituição das partes ao status quo ante.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido.<sup>101</sup> (grifou-se)

---

<sup>101</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial n.º 1.280.218/MG**. Relator: Marco Aurélio Bellizze. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 21 de junho de 2016. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201101692797&dt\\_publicacao=12/08/2016](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201101692797&dt_publicacao=12/08/2016). Acesso em: 15 nov. 2024.

Em resumo, o caso chegou ao Superior Tribunal de Justiça em decorrência de uma complexa disputa jurídica acerca de relações contratuais e questões internacionais. A empresa Mendes Júnior, conhecida internacionalmente por realizar grandes obras tanto no Brasil quanto no exterior, realizou uma série de operações no Iraque entre as décadas de 70 e 90, período marcado por conflitos armados, incluindo a guerra entre Irã e Iraque. Durante esse período, em razão dos conflitos armamentistas na região, o governo iraquiano deixou de honrar seus compromissos financeiros, o que levou à paralisação das obras.

Na tentativa de mitigar os prejuízos, o governo brasileiro intermediou um acordo, por meio do qual Mendes Júnior cedeu seus créditos em face do governo iraquiano ao Banco do Brasil. Em contrapartida, a empresa recebeu valores para a liquidação de dívidas preexistentes. Mais tarde, em 1989, as partes (Mendes Júnior e Banco do Brasil) celebraram um contrato de empréstimo, visando à recuperação financeira da empresa.

No entanto, após a eclosão da Guerra do Golfo, em 1990, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) impôs um embargo econômico ao Iraque, embargo esse que o Brasil, enquanto membro da ONU, veio a aderir, emitindo, no âmbito interno, o Decreto n.º 99.441/90<sup>102</sup>. Em razão deste decreto, a Mendes Júnior viu-se obrigada a encerrar suas atividades no Iraque.

O Banco do Brasil, então, buscou executar as notas promissórias vinculadas ao contrato de empréstimo, enquanto Mendes Júnior alegava que a aderência ao embargo por parte do Governo Federal configurava o fato do príncipe, nos termos anteriormente estudados, inviabilizando juridicamente o cumprimento da cláusula suspensiva que condicionava a eficácia da cessão de créditos.

O STJ analisou a controvérsia, reconhecendo que o fato do príncipe, entendido como um evento externo, imprevisível e irresistível, causado por autoridade pública, rompeu o vínculo necessário para a execução do contrato.

Concluiu-se que a condição suspensiva do contrato de cessão de créditos tornou-se juridicamente impossível, determinando-se a restituição das partes ao *status quo ante*, ou seja, à situação anterior à celebração dos contratos. A decisão

---

<sup>102</sup> BRASIL. **Decreto n.º 99.441, de 7 de agosto de 1990**. Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 661 (1990) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília, DF. Presidência da República, 1990a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99441.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99441.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

refletiu o entendimento de que, diante de força maior, nenhuma das partes poderia arcar isoladamente com os prejuízos.

No julgado analisado, aplicou-se o fato do príncipe ao caso concreto mesmo se tratando de um contrato privado realizado entre a Mendes Júnior e o Banco do Brasil, tendo em vista que, por um ato do Estado, neste caso o Governo Federal, o adimplemento do contrato foi diretamente afetado, não sendo possível cumprir com as obrigações acordadas.

Extrai-se do acórdão:

Em disputas entre particulares, portanto, a questão se resolve pelo reconhecimento da existência de força maior, a qual, ao gerar a absoluta impossibilidade de cumprimento do contrato, deve restituir as partes contratantes ao status quo ante. **Noutros termos, diante da existência de uma causa externa, imprevisível e irresistível, emanada da Administração Pública, o direito não impõe a qualquer das partes privadas o suporte exclusivo dos prejuízos daí advindos.**<sup>103</sup> (grifou-se)

No caso em tela, aplicou-se o fato do príncipe devido ao caráter geral do ato emanado pelo Governo Federal, que, embora não estivesse diretamente vinculado ao contrato em discussão, gerou impactos negativos sobre ele, impossibilitando a sua execução.

Ademais, apesar do fato do príncipe ser, legal e doutrinariamente, utilizado nos casos em que a Administração figura como parte contratual, com o objetivo de preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, a aplicação do fato do príncipe, neste caso, foi realizada de maneira análoga. Isso porque não seria justo que as partes, mesmo tratando-se de entes privados, suportassem os prejuízos de um ato emanado pela Administração Pública.

Com base no exposto nos capítulos e tópicos anteriores, bem como na análise do julgado do Superior Tribunal de Justiça, é possível concluir que a atribuição de responsabilidade ao Estado, através do fato da Administração, por erros em contratos de EPC fundamentados em documentos emitidos pela Administração Pública, é juridicamente viável.

Com o intuito de elucidar a questão aqui apresentada, utiliza-se, novamente, o exemplo do Complexo Fotovoltaico Arapuá. Neste caso, que ocorre concomitantemente à elaboração desta monografia, as partes contratantes (WEG e Kroma Engenharia) anunciaram, em setembro de 2024, a assinatura de um contrato

---

<sup>103</sup> BRASIL, 2016, p. 23.



de EPC, cujo objeto central é a construção, por parte da WEG, de um parque solar para a Kroma, que, em contrapartida, pagará cerca de R\$ 630 milhões.

A construção do parque solar se dará no Vale do Jaguaribe, no município de Jaguaruana, de modo que, para sua realização, fez-se necessária a concessão da Licença de Instalação para Atividade de Energia Solar/Fotovoltaica, emitida pelo COEMA, conforme anteriormente esclarecido.

Para a emissão da licença, foram feitos diversos estudos e pareceres (Pareceres Técnicos n.º 1053/2023 - DIFLO/GECEF, 1077/2023 - DICOP/GECON, 1086/2023 - DICOP/GECON, 1488/2023 - DICOP/GECON e 1494/2023 - DICOP/GECON), de modo que o COEMA, enquanto órgão concedente, entendeu viável a construção do parque solar na região.

Diante disso, a problemática objeto de estudo se daria caso a WEG iniciasse as etapas previstas no contrato de EPC, arcando com os custos de obra no local, materiais e mão de obra, mas, posteriormente, o COEMA (ou órgão administrativo diferente) percebesse que a licença foi equivocadamente emitida, de modo que ali, na verdade, não poderia ser realizado o projeto fotovoltaico, revogando, então, o ato. Certo é que a WEG buscaria receber os valores correspondentes ao que foi investido até o momento.

Assim, caso fosse possível aplicar o fato da Administração nessa hipótese, não caberia a Kroma arcar com o prejuízo decorrente da interrupção da obra, muito menos à WEG, mas sim ao Estado que, por conduta errônea de um dos seus agentes, violou o princípio da boa-fé objetiva ao agir de maneira ímproba, causando prejuízo direto ao administrado.

Nesse cenário, caso houvesse danos às partes contratantes, seria factível, juridicamente, aplicar o fato da Administração de maneira análoga, semelhante ao que foi feito no REsp n.º 1.280.218/MG, onde foi aplicado o fato do princípio para preservar os particulares afetados pelo ato Federal.

Assim, a responsabilidade pelos danos contratuais não recairia sobre os contratantes, que em nada tiveram culpa sobre os documentos emitidos pela Administração, mas sobre o ente público cuja ação tenha causado a impossibilidade de adimplemento do contrato de EPC.

Essa hipótese, entretanto, apresenta algumas falhas que podem ser levantadas: conforme anteriormente estudado, a licença emitida pelo Poder Público, na verdade, trata-se de um documento unilateral, que não apresenta as

características essenciais para a caracterização de um contrato, de modo que é passível a interpretação de que um erro cometido neste contexto acarretaria a responsabilidade civil *extracontratual* do Estado.

Sabe-se, ainda, que o fato da Administração é um princípio contratual. A sua aplicação a um contexto *extracontratual* seria equivocada, tendo em vista que, conforme apresentado, a licença não caracteriza um contrato.

Nesse aspecto, a hipótese base da presente monografia possui pontos que a sustentam, sejam eles doutrinários e jurisprudenciais. Entretanto, diante da bibliografia apresentada, nota-se que, mesmo havendo diversos posicionamentos doutrinários, sejam eles divergentes ou semelhantes, de diferentes áreas do direito, ainda existe uma lacuna presente nos estudos jurídicos acerca das relações público-privadas da atualidade, de modo que carecem maiores pesquisas acerca de temas que abarcam essas relações.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho apresentou como problema a situação hipotética em que, por razões alheias à vontade dos particulares, a Administração Pública, enquanto poder concedente, concede uma licença equivocada para construção objeto de um contrato de EPC, gerando, assim, a impossibilidade de adimplemento deste contrato. Como solução, pretendeu-se aplicar o fato da Administração, um instituto intrinsecamente vinculado ao Direito Público, para responsabilizar o Poder Público pelo dano decorrente do seu erro.

Nessa linha, buscou-se demonstrar a viabilidade ou não da responsabilização do Estado nesses casos, fundamentada na ideia de que, a Administração Pública, enquanto responsável por emanar atos de autoridade e, neste caso, emitir licenças, tem o dever de manter a conduta proba e correta, tendo em vista que os particulares confiam nos atos emanados pelo Estado para embasar suas relações contratuais privadas.

Para se chegar ao objetivo estudado, foi realizado um levantamento bibliográfico e jurisprudencial acerca do tema. O trabalho foi dividido em três capítulos, que visam, resumidamente, entender os principais conceitos e aspectos que tangenciam o tema, para, então, explorar como o contrato de EPC se conecta à Administração Pública, considerando os aspectos específicos dessa modalidade contratual.

A exposição inicia com o primeiro tópico, de cunho introdutório, o qual visa localizar o leitor no tema e explicar a motivação por trás da pesquisa. Além disso, durante a introdução, são levantados alguns dados relevantes acerca da temática objeto de estudo, comprovando a relevância e atualidade do tema.

O primeiro capítulo teve como foco entender o desenvolvimento histórico dos contratos de *Engineering, Procurement and Construction* (EPC), apresentando uma análise legal e doutrinária acerca dessa modalidade contratual, com o intuito de delimitar o objeto central de estudo do presente trabalho. Assim, restou demonstrado que o contrato de EPC é, na verdade, uma evolução social e contratual do contrato de empreitada, que visa abranger obras de maior complexidade e trazer maior segurança jurídica às partes contratantes, em especial ao *owner*. Apesar de não ser tipificado em lei, o contrato de EPC é amplamente utilizado e explorado doutrinariamente. Contudo, por ser uma modalidade contratual relativamente recente

e não tipificada, apresenta lacunas normativas e práticas, ao passo que carece de maior atenção acadêmica.

Ainda, realizou-se uma análise acerca da tipicidade dos contratos de EPC. Diante da bibliografia estudada, foi possível concluir que o contrato de EPC é um contrato socialmente típico, pertencente à espécie dos contratos atípicos.

Finalmente, o capítulo apresentou também possíveis riscos e lacunas que permeiam o contrato de EPC, destacando que se trata de uma modalidade contratual que possui diferentes figuras envolvidas, inclusive a participação de bancos, instituições financiadoras, e, como objeto de estudo, o Estado.

O segundo capítulo teve como enfoque analisar a temática relacionada à responsabilidade civil, trazendo, inicialmente, um breve contexto histórico acerca desse instituto. Posteriormente, foram apresentadas as diferentes características da responsabilidade civil objetiva e subjetiva. Em suma, o principal elemento distintivo entre elas é a presença ou a ausência da culpa, conforme estudado.

Mais adiante, o capítulo concentrou-se em estudar os tópicos concernentes à responsabilidade civil do Estado, a partir de premissas legais, doutrinárias e jurisprudenciais. Nesse ponto, foi destacado o Tema n.º 1.237 do Supremo Tribunal Federal, que prevê três requisitos essenciais para a caracterização da responsabilidade civil do Estado, sendo eles: i) o fato administrativo; ii) o dano; e iii) o nexo de causalidade entre o dano sofrido e o fato administrativo.

Como tópico final deste capítulo, foi realizada uma série de apontamentos acerca da responsabilidade estatal contratual e extracontratual, de grande valia ao estudo, porquanto foi possível concluir que, na hipótese apresentada, a responsabilidade civil do Estado se enquadra como extracontratual.

No terceiro e último capítulo, o qual teve como objetivo apresentar o instituto do fato da Administração, iniciou-se a exposição com uma análise doutrinária das hipóteses de revisão dos contratos administrativos, a partir da conceitualização da cláusula *rebus sic stantibus* e do conceito de equilíbrio econômico-financeiro.

Posteriormente, alguns importantes textos normativos foram destacados como o Decreto n.º 309/61, o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, e o artigo 124 da Lei n.º 14.133/2021. Tais dispositivos abordam a possibilidade de revisão contratual nos contratos administrativos, em razão do desequilíbrio econômico-financeiro.

Ademais, foram explorados os institutos do fato do príncipe e do fato da Administração, institutos estes que possibilitam a revisão dos contratos administrativos. Diante disso, foi possível identificar as particularidades de cada instituto, além das hipóteses de aplicação de cada um.

No que diz respeito ao fato da Administração, o estudo concentrou-se em explorar como este instituto pode se relacionar com os contratos de EPC, focando em solucionar os questionamentos levantados ao longo da pesquisa. Passando para a possibilidade da aplicação do fato da Administração aos casos de inadimplência dos contratos de EPC em decorrência de erro do Estado, foi constatado que, por mais que existam certas lacunas nessa hipótese, seria possível aplicar o instituto de maneira análoga para os contratos entre particulares.

A hipótese básica apresentada por esta monografia tomou como base o julgamento do REsp 1280218/MG, o qual aplicou o fato do príncipe como excludente de responsabilidade dos particulares, de modo que foi reconhecida a absoluta impossibilidade jurídica do cumprimento do contrato entre as partes em razão de um ato cometido pelo Governo Federal. Apesar de o fato do príncipe ser um instituto aplicado ao Direito Público, o órgão julgador (Terceira Turma, sob relatoria do Ministro Paulo de Tarso Sanseverino) entendeu que os contratantes, apesar de serem pessoas de direito privado, não deveriam arcar com os prejuízos decorrentes do ato emitido pelo Estado, razão pela qual aplicaram, de maneira análoga, o fato do príncipe.

Diante disso, a situação hipotética que incentivou a pesquisa encontra respaldo jurídico, ao passo que a Corte Cidadã, responsável pelo julgamento em última instância das demandas judiciais de caráter federal e infraconstitucional, entendeu que é possível trazer para o direito privado os institutos de direito público, no caso do julgado o fato do príncipe, se comprovado que o desequilíbrio ocorreu por ato do Estado, para restaurar o equilíbrio econômico-contratual entre os particulares.

## REFERÊNCIAS

BELFORT, Ângela Fernanda. **Kroma Energia vai construir um novo parque solar no interior do Ceará**. Movimento Econômico, 2024. Disponível em: <https://movimentoeconomico.com.br/economia/energia/2024/09/04/kroma-energia-va-i-construir-um-novo-parque-solar-no-interior-do-ceara/>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BOTELHO DE MESQUITA, Marcelo Alencar. **Contratos chave na mão (turnkey) e EPC (engineering, procurement and construction)**: primeira aproximação – conteúdo e qualificações. São Paulo: Almedina Brasil, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, DF. Presidência da República, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto do Conselho de Ministros n.º 309, de 6 de dezembro de 1961**. Brasília, DF. Presidência do Conselho de Ministros, 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-309-6-dezembro-1961-355451-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 99.441, de 7 de agosto de 1990**. Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 661 (1990) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília, DF. Presidência da República, 1990a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99441.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99441.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. Rio de Janeiro, RJ. Presidência da República, 1830. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 556, de 25 de junho de 1850**. Código Comercial. Presidência da República, 1850. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim556.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim556.htm). Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ. Presidência da República, 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF. Presidência da República, 1990b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF. Presidência da República, 2002. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 25 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial n.º 1.280.218/MG**. Relator: Marco Aurélio Bellizze. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 21 de junho de 2016. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201101692797&dt\\_publicacao=12/08/2016](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201101692797&dt_publicacao=12/08/2016). Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.385.315/RJ**. Relator: Edson Fachin. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 11 de abril de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777838012>. Acesso em: 15 nov. 2024.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CARMO, Lie Uema do. **Contratos de Construção de Grandes Obras**. Tese (Doutorado profissional em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **A Responsabilidade Civil Objetiva e Subjetiva do Estado**. Rio de Janeiro: Revista da Emerj, v. 14, 2011.

CAVALIERI Filho, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CEARÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA). **Resolução n.º 06, 05 de outubro de 2023**. Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/46/2023/10/Publicacao-DOE-Resolucao-06-2023-Arapua.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; MOTTA, Thiago de Lucena. **O Fato da Administração e a Revisão dos Contratos Administrativos a partir da Violação da Boa-Fé Objetiva**. Porto Alegre: Constitucionalismo e Accountability na Administração Pública, 2019.

COSTA, Leandro Silva; PADILHA, Marcelo Fróes; CARNEIRO, Auner Pereira. **A Responsabilidade Civil - Origens e evolução do objeto científico**. Rio de Janeiro: Conexão Acadêmica, 2014. Disponível em: [https://unignet.com.br/wp-content/uploads/CA\\_68-A-Responsabilidade-Civil-Origens-e-evolucao-do-objeto-cientifico-Leandro-Silva-Costa-.pdf](https://unignet.com.br/wp-content/uploads/CA_68-A-Responsabilidade-Civil-Origens-e-evolucao-do-objeto-cientifico-Leandro-Silva-Costa-.pdf). Acesso em: 10 nov. 2024.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DONATO, Raphael. **A influência dos riscos nos contratos de EPC Turnkey**. Dissertação (Mestrado profissional em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9473>. Acesso em: 20 nov. 2024.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: obrigações**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FIUZA, César. **Aplicação da cláusula rebus sic stantibus aos contratos aleatórios**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1999.

FORGIONI, Paula A. **Contratos empresariais: Teoria Geral e Aplicação**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo curso de direito civil: contratos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, v. 4, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, v. 4, 2019.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria público-privada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 309.

HAMURABI. **Código de Hamurabi**. Disponível em: <https://boletimjuridico.ufms.br/files/2021/09/Codigo-de-Hamurabi.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: contratos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, v. 3, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

OLIVEIRA, Murillo Preve Cardoso de. **Responsabilidade civil do Estado pela exposição abusiva de investigados na mídia**. Rio de Janeiro: Institutas, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Método, 2015.

PETRONOTÍCIAS. **Valor de Contratos EPC no ambiente offshore cresceu em 2022 e deve viver nova alta em 2023, chegando a US\$ 76 bilhões**. Petronotícias,



2023. Disponível em:

<https://petronoticias.com.br/valor-de-contratos-epc-no-ambiente-offshore-cresceu-em-2022-e-deve-viver-nova-alta-em-2023-chegando-a-us-76-bilhoes/#:~:text=Os%20da dos%20foram%20compilados%20e,45%25%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202022.> Acesso em: 20 nov. 2024.

PINTO, José Emílio Nunes. **O contrato de EPC para construção de grandes obras de engenharia e o novo Código Civil**. Teresina: Jus Navigandi, 2002.

Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2806>>. Acesso em: 15 out. 2024.

RIBEIRO FILHO, Valfrêdo de Assis. **Modelo de contrato EPC - Engineering, Procurement and Construction - como instrumento de redução de riscos e de custos em project finance de geração hidrelétrica no Brasil**. Dissertação (Mestrado profissional em Energia) – Universidade de Salvador, Salvador, 2008.

Disponível em:

<https://tede.unifacs.br/bitstream/tede/334/1/Dissertacao%20Valfredo%20de%20Assis%20Ribeiro%20Filho%202008.pdf>. Acesso em: 20. nov. 2024.

SANTOS, Romualdo Baptista dos. **Responsabilidade civil por dano enorme**.

2017. Tese (Doutorado profissional em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SARRA DE DEUS, Adriana Regina. **Contrato de EPC (engineering, procurement and construction): determinação do regime jurídico**. Dissertação (Mestrado profissional em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SEIBERT, Guilherme. **Os contratos de EPC: entre tipicidade e atipicidade**.

Dissertação (Mestrado profissional em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/170681/001051635.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SILVA, Clovis V. do Couto. **Contrato de “Engineering”**. Brasília: Revista de informação legislativa, v. 29, 1992.

SILVA, Leonardo Toledo da. **Contratos de aliança: direito empresarial e ambiente cooperativo**. 2015. Tese (Doutorado em Direito Comercial) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOUZA, Sylvio Capanema de. **O Código Napoleão e sua Influência no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revista da Emerj, v. 7, 2004.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das obrigações e responsabilidade civil**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 2, 2017a.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: teoria geral dos contratos e contratos em espécie**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017b.

ZENID, Luis Fernando Biazin. **Breves comentários a respeito do contrato de aliança e a sua aplicação em construções de grande porte no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 2, 2014.