

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DA \_\_\_ VARA FEDERAL DA SEÇÃO  
JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL (CBIC),<sup>1</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE OBRAS RODOVIÁRIAS (ANEOR)<sup>2</sup> e SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA – INFRAESTRUTURA (SINICON),<sup>3</sup> doravante em conjunto somente ENTIDADES, vêm, por meio de seus advogados adiante assinados,<sup>4</sup> com fundamento nos artigos 1º, 2º, 3º, 5º e 12º da Lei nº 7.347/85, propor a presente *ação civil pública com pedido liminar*, em face do DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT),<sup>5</sup> conforme expõem e fundamentam a seguir.

---

<sup>1</sup> Entidade associativa com sede na SCN, Quadra 01, Bloco E, Ed. Central Park, 13º Andar, Brasília-DF, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.947.128/0002-05.

<sup>2</sup> Entidade associativa com sede no SBS, Quadra 2, Bloco “S”, edifício Empire Center, Sala 906, Brasília-DF, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 31.937.022/0001-06.

<sup>3</sup> Sindicato com sede na Rua Debret, nº 23, conjuntos 1201 e 1207, Centro, Rio de Janeiro-RJ, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 33.645.540/0001-81.

<sup>4</sup> Procurações anexas.

<sup>5</sup> Autarquia Federal criada pela Lei nº 10.233/2001, com sede no SAN, Núcleo dos Transportes, Quadra 3, Lote A, Brasília-DF, inscrito no CNPJ nº 04.892.707/0001-00.

## I. UM BREVÍSSIMO RESUMO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

As obras rodoviárias que hoje estão sendo executadas no país estão à iminência de uma paralisação. Essa constatação é extraída de uma nota técnica produzida pelo DNIT, na qual se reconhece a onerosidade excessiva que a nova política de preços da PETROBRAS tem gerado nos custos dos contratos de construção e manutenção de rodoviária (adiante referidos somente como contratos de rodovias), ensejando o risco de sua paralisação.

Implementada em janeiro de 2018, a nova política de preços da PETROBRAS provocou aumentos mensais no preço dos insumos de cimento asfáltico de petróleo e seus derivados (insumos betuminosos), na ordem de 8% ao mês, e reajustes trimestrais, a partir de agosto de 2018 (Doc. 01). Até então, essas variações de preço ocorriam em períodos mais alongados – apenas duas vezes ao ano.

Esse impacto gerado pela variação mensal no preço dos materiais betuminosos desequilibrou severamente a equação econômico-financeira de toda a rede de contratos firmados entre o DNIT e as empresas do setor da construção rodoviária (representadas pelas ENTIDADES), praticamente inviabilizando sua execução.

Está-se a falar numa infinidade de obras (mais de 400),<sup>6</sup> cuja paralisação ou não conclusão impactará o patrimônio público e vários segmentos da economia, com destaque para o próprio setor da indústria da construção rodoviária. Trata-se de um prejuízo multibilionário na economia do setor (segundo o DNIT, só as obras de conservação rodoviária serão afetadas em 3,1 bilhões de reais).

Apesar deste diagnóstico, e de reconhecer a urgência e a pertinência do reequilíbrio econômico-financeiro em todos esses contratos, o DNIT não implementou até o presente momento as condições prévias e necessárias para tal.

---

<sup>6</sup> Informação extraída do item 3.4 da Nota Técnica nº 2579/2018/ASSTEC-GAB – DG/DNIT SEDE.

No entendimento da autarquia, chancelado pelo Tribunal de Contas da União, dada a dimensão da rede de contratos impactada, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos dependerá da edição de uma metodologia geral, que imponha parâmetros gerais e uniformes para que os reequilíbrios possam ser discutidos caso a caso. Tais parâmetros oferecerão uniformidade, isonomia e transparência para que o reequilíbrio destes contratos seja implementado.

Foi precisamente o que ocorreu em caso análogo, ocorrido há alguns anos. Por força do advento de uma mudança na política de preços da PETROBRAS para materiais betuminosos ocorrida em 2014, o DNIT se viu forçado a editar uma instrução normativa voltada a reequilibrar os contratos de rodovias (IS 02/2015) - atualizada em 2016 por determinação, inclusive, do próprio Tribunal de Contas da União (IS 15/2016).

No entanto, a partir de janeiro de 2018, adveio uma nova política de preços da PETROBRAS, que está a exigir uma nova instrução normativa para viabilizar os reequilíbrios.

A partir deste contexto, a presente ação pretende, à equivalência do que ocorreu com a IS 15/2016 e, na esteira do que já decidiu o próprio TCU, que uma nova instrução normativa seja editada pelo DNIT com o fim de implementar as condições necessárias para viabilizar o reequilíbrio econômico-financeiro da rede de contratos de rodovias impactados pela nova política de preços da PETROBRAS (de janeiro de 2018) e mantidos com as empresas representadas pelas ENTIDADES.

Tudo como será melhor detalhado adiante.

## **II. A TUTELA JURISDICIONAL ALMEJADA SE VOLTA À DEFESA DO INTERESSE DO SETOR (DIREITOS COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS) – DEMONSTRAÇÃO DO CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

O que se almeja nesta ação é que o DNIT implemente as condições gerais, prévias e necessárias para viabilizar o reequilíbrio em toda a rede de contratos severamente impactada pela nova política da PETROBRAS. Tal como

tem ocorrido historicamente, a propósito das mudanças na política de preços de materiais betuminosos pela PETROBRAS, a enorme dificuldade de proceder aos cálculos de reequilíbrio caso a caso e a necessidade da pré-existência de parâmetros uniformes e transparentes para tal têm demandado a edição de uma instrução de serviços prévia. Assim já foi feito em 2015 pelo DNIT. Assim já foi determinado pelo TCU em 2016. Assim deveria ter sido feito a propósito da última mudança na política de preço da PETROBRAS ocorrida em janeiro deste ano.

A inação do DNIT quanto à implementação desta providência, e, portanto, quanto à implementação de uma solução para o reequilíbrio de toda a sua rede de contratos, tem imposto um ônus excessivo e sufocante ao setor da construção rodoviária, materializado na extensa rede de contratos de rodovias mantidos pela autarquia. Lembre-se que esse conjunto de contratos cobre aproximadamente um quarto de toda a malha de rodovias pavimentadas do país, com altíssima repercussão mercadológica e sobre o patrimônio público<sup>7</sup>.

Da perspectiva do mercado, parcela relevante do setor rodoviário da construção se concentra na rede de contratos de rodovias mantidos pelo DNIT. Daí porque a repercussão mercadológica do impacto econômico que a nova política da PETROBRAS gerou sobre essa rede tende a ser avassaladora.

Ao se falar em efeitos nocivos ao setor, disse-se precisamente sobre a interrupção de todas as obras rodoviárias de responsabilidade do DNIT. Nas palavras do próprio DNIT, *“a nova política de preços poderá ocasionar a paralisação dos serviços de manutenção, comprometendo, dessa forma, exponencialmente, a qualidade das rodovias e acarretando no incremento da degradação do pavimento”*.<sup>8</sup>

Não é difícil perceber, ademais, que, dada a dimensão da rede contratual impactada, e a relevância no seu conjunto para o funcionamento da

---

<sup>7</sup> A malha rodoviária pavimentada do país é de 65.614,5 quilômetros, segundo dados do Anuário de 2018 da Confederação Nacional dos Transportes (CNT), disponível em: <http://anuariodotransporte.cnt.org.br/2018/Rodoviario/1-1-/Principais-dados>.

<sup>8</sup> Informação extraída do item 4.1 da Nota Técnica nº 2579/2018/ASSTEC-GAB – DG/DNIT SEDE.

logística no país, o risco da paralisação desses contratos pode representar o risco de prejuízos sistêmicos à economia.

Todo esse cenário revela que o direito tutelado na presente ação é coletivo (transindividual), já que diz respeito, primordialmente, à defesa do interesse do setor da construção rodoviária (sem ignorar os reflexos nefastos do fim das atividades da construção civil rodoviária).

Não se nega, certamente, que a tutela jurisdicional pretendida poderá atender, por consequência, interesses individuais. Mas, esses têm caráter homogêneo, já que o objetivo da demanda é garantir a edição de mecanismos eficazes de recomposição e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da gama de contratos de rodovias.

Dito tudo isso, basta rememorar que a ação civil pública (à luz da disciplina de sua Lei nº 7.347/85) é via adequada para a hipótese de defesa de interesses difusos ou coletivos (art. 1º, IV), sejam eles transindividuais ou individuais homogêneos. Como disse muito recentemente o STJ (18.05.18), o traço que caracteriza o direito individual homogêneo como coletivo - alterando sua disponibilidade - é a eventual presença de interesse social qualificado em sua tutela, correspondente à transcendência da esfera de interesses puramente particulares pelo comprometimento de bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja preservação importa à comunidade como um todo.<sup>9</sup> E, como já sustentado, a não paralisação das obras rodoviárias é de interesse estratégico do setor econômico da construção civil rodoviária (representado pelas ENTIDADES, como adiante se verá de forma mais detida). Mas, também é de interesse da Administração Pública (gestora do patrimônio público) e da própria sociedade (seja como usuária da malha rodoviária ou ainda como sua legítima proprietária ou, ainda, como quem suportará os efeitos nefastos causados na economia).

Ou seja, o interesse tutelado nessa ação importa efetivamente, nas palavras do STJ, à comunidade como um todo e, por isso, a via processual da ação civil pública se revela como adequada.

---

<sup>9</sup> REsp 1509586/SC, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 15/05/2018, DJe 18/05/2018.

### III. QUEM SÃO AS ENTIDADES AUTORAS DA AÇÃO?

A legitimidade ativa para a propositura de ações civis pública por associações civis passa, em boa medida, pela representatividade que essas instituições têm no setor ao qual o objeto da ação está vinculado.

Mais do que se iniciar uma abordagem que demonstre a legitimidade processual ativa, o que se quer aqui nesse capítulo é demonstrar a credibilidade das três **ENTIDADES** para vocalizar os argumentos deduzidos na ação, bem como para requerer a condenação do **DNIT**. Juntas, é possível dizer sem receio de equívoco, congregam todo o interesse do setor econômico da indústria da construção civil rodoviária.

A **CBIC** é uma associação civil, fundada em 1957, que representa institucionalmente a *indústria da construção* no Brasil e no exterior. Trata-se de uma entidade que congrega 85 sindicatos e associações patronais do setor da construção, presentes nas 27 unidades da Federação. A **CBIC** representa institucionalmente o setor da construção como um todo, promovendo a integração da cadeia produtiva em âmbito nacional, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país. O setor econômico vinculado à **CBIC** representa 55,6% do investimento nacional, uma cadeia produtiva equivalente a 9% do PIB nacional e que emprega 2,3 milhões de trabalhadores.

A **CBIC** também representa internacionalmente a indústria nacional da construção. Integra a Federação Interamericana da Indústria da Construção (FIIC), entidade que representa a construção em toda a América Latina, e da qual assumiu a liderança de comissão técnica criada em 2016 para discutir e articular ações destinadas a fomentar a inserção de um maior número de empresas da construção em projetos de infraestrutura nos diversos mercados mundiais. A FIIC representa 18 Câmaras de 18 países. Ainda no campo da representação internacional, a **CBIC** é filiada à Confederação Internacional das Associações de Construção (CICA), da qual assumiu uma das vice-presidências em janeiro de 2017.

A **ANEOR** atua como indutora do desenvolvimento sustentável do setor, analisando projetos de engenharia, orçamentos de obras e serviços, qualidade dos serviços executados, por meio de estudos, levantamentos

estatísticos, consultorias e outros instrumentos que sejam adequados ao objetivo. Dentre as atividades da **ANEOR**, está a prestação de serviços de suporte técnico e apoio institucional para suas entidades associadas nas relações governamentais, com acompanhamento sistemático da regulação do setor nas comissões das casas legislativas, especialmente de assuntos concernentes ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e do próprio **DNIT**. A **ANEOR** reúne atualmente 200 associadas. Participa de grupos temáticos e comitês na Confederação Nacional da Indústria (CNI), Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações de Classe de Infraestrutura (BRASINFRA), Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Conselho Temático Permanente de Infraestrutura (COINFRA), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e Instituto de Engenharia (IE/SP).

O **SINICON** é a mais antiga organização que representa, em caráter nacional, as empresas que exercem atividade econômica da construção pesada-infraestrutura. Fundado em 1959, possui atualmente representantes junto às Federações das Indústrias em diversos Estados. O **SINICON** detém expertise e um importante histórico no diálogo com entidades representantes de trabalhadores, em negociações coletivas de trabalho, na prestação de apoio relacionado à interação de empresas e trabalhadores, sobretudo pelas prerrogativas que detém e pela presença em diferentes Unidades da Federação. Na qualidade de órgão técnico e consultivo, é uma entidade credenciada junto às Casas do Congresso Nacional para subsidiar tecnicamente a formulação de legislações pertinentes à atividade da construção pesada-infraestrutura, bem como para apresentar proposições e sugestões de aprimoramento.

O **SINICON** participa de importantes Conselhos e Fóruns de Associações, Federações e Confederações: membro do Comitê Permanente Nacional – CPN; membro do Comitê Permanente Regional – CPR/RJ; integrante do Projeto Piloto do Comitê Gestor e do GT Confederativo do e-Social; fundador da Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações de Classe de Infraestrutura (BRASINFRA); filiado à Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN); associado à Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (FIEPE) e integrante de Conselhos e Comitês da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

#### IV. LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES PARA A DEFESA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS

A legitimidade ativa de associações privadas, para a propositura de ações civis públicas, é demonstrada por meio do cumprimento de dois requisitos, postos nas alíneas do inciso V do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública nº 7.347/85 (Lei da ACP). São eles: que a entidade tenha mais de um ano de constituição (alínea *a*); que haja pertinência temática entre os objetivos sociais da entidade com o objeto da ação (alínea *b*).

O primeiro requisito é de fácil constatação. Basta mera leitura dos documentos sociais das ENTIDADES para constatar que sua criação se deu há anos.

O segundo requisito (pertinência temática), segundo o STJ, é a compatibilidade entre a finalidade institucional com o interesse defendido em juízo (REsp 1.357.618-DF).<sup>10</sup> Ou seja, e ainda a partir dos precedentes do STJ, *as associações civis necessitam ter finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interesse transindividual que pretendam tutelar em juízo. Entretanto, essa finalidade pode ser razoavelmente genérica; não é preciso que uma associação civil seja constituída para defender em juízo especificamente aquele exato interesse controvertido na hipótese concreta* (AgRgREsp 901936).<sup>11</sup> À luz da jurisprudência do STJ, a legitimidade ativa é denotada a partir do cotejo entre o objeto da ação e as missões institucionais das ENTIDADES autoras da ação.

Rememore-se, com brevidade, que o objeto da presente ação é a imposição para que o DNIT adote metodologia de cálculo, por meio de instrução de serviço, apta a garantir integralmente a manutenção ou a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de rodovias que firmou (ou que firmará). Essa providência terá como consequência positiva

---

<sup>10</sup> A literalidade da expressão utilizada pelo STJ é a seguinte: *As associações civis, para ajuizar ações civis públicas ou coletivas, precisam deter representatividade adequada do grupo que pretendam defender em juízo, aferida à vista do preenchimento de dois requisitos: a) pré-constituição há pelo menos um ano nos termos da lei civil - dispensável, quando evidente interesse social; e b) pertinência temática - indispensável e correspondente à finalidade institucional compatível com a defesa judicial do interesse.* REsp 1357618/DF, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 26/09/2017, DJe 24/11/2017.

<sup>11</sup> AgRg no REsp 901.936/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe 16/03/2009.



o resguardo do setor da construção civil rodoviária, garantindo a continuidade dos contratos já firmados e daqueles que futuramente o serão, preservando o setor econômico do setor da construção civil rodoviária.

Está-se à frente, portanto, da defesa de interesses transindividuais, voltados à defesa do setor econômico da construção civil rodoviária. E todas as ENTIDADES que formam o polo passivo da presente ação têm em seus fins institucionais a defesa desses interesses.

O Estatuto da CBIC revela que, dentre seus objetivos, está a defesa: *da economia de mercado* (art. 3º, I); *dos direitos e interesses, bem como a promoção do desenvolvimento, da indústria da construção* (art. 3º, II e III). Por sua vez, o Estatuto do SINICON, estipula que *é seu objetivo a representação e defesa dos interesses da indústria da construção pesada-Infraestrutura, sejam perante a Administração Pública e diante do Poder Judiciário* (art. 9º, I e III).

Finalmente, o Estatuto da ANEOR estipula como suas finalidades principais: *colaborar nos assuntos afetos ao setor (rodoviário), participando do desenvolvimento e definição das políticas setoriais e nas suas regulamentações* (art. 3, I, a); *respeitar os princípios constitucionais da manutenção da ordem econômica, da defesa da concorrência e da responsabilidade administrativa das pessoas jurídicas* (art. 3º, IV); *acompanhar e participar do desenvolvimento e das decisões sobre as políticas públicas, no que se refere à infraestrutura de transportes rodoviários e adotar as ações no sentido de fomentar os investimentos públicos no setor* (art. 3º, VIII); *conduzir ações, privadas e públicas, que visem ao desenvolvimento da infraestrutura do Brasil* (art. 3º, X); *atuar como apoiador institucional, realizando acompanhamento sistemático dos atos normativos, especialmente nos assuntos concernentes ao DNIT* (art. 3º, XI, b).

Assim, se o objeto da ação se volta a proteger o setor econômico da construção civil rodoviária e todas as ENTIDADES possuem objeto social voltado exatamente a essa proteção, fica evidenciada a legitimidade ativa.

#### IV.I. A LEGITIMIDADE DA ANEOR E DO SINICON PARA DEFENDER INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE SEUS ASSOCIADOS

Subjacente ao interesse coletivo (setorial) na edição de uma instrução de serviços, há um interesse individual (mas, homogêneo) das empresas que são ou que serão parte nesses contratos de rodovias. Essas empresas serão positivamente impactadas pela adoção de tal metodologia, na medida em que a providência auxiliará na recomposição e na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de cada contrato. Esse benefício surge, ainda que sua efetividade dependa de medidas individuais a serem adotadas pelas partes de cada contrato de rodovia (DNIT e empresa contratada).

Reconhecida a busca pela tutela jurisdicional a um direito individual homogêneo nessa ação, importa dizer que duas das três entidades que figuram no polo ativo da presente ação (ANEOR e SINICON) possuem legitimidade para representar o interesse de empresas a elas associadas, que possuem (ou que venham a no futuro possuir) contratos com o DNIT.

Essa legitimidade é aferida também pela leitura dos estatutos sociais. Os incisos III e IV do artigo 8º do Estatuto do SINICON dão a ele poderes para representar judicialmente os interesses de suas associadas, podendo, para tanto, intentar qualquer medida judicial. O mesmo ocorre em relação à ANEOR, tal como prescreve o inciso II do artigo 3º de seu Estatuto.

Ademais, atentas ao conteúdo do acórdão de repercussão geral do STF, derivado do julgamento do RE 573232, SINICON e ANEOR acostam à presente inicial autorizações de seus associados para o ingresso da presente ação.<sup>12</sup>

#### V. MÉRITO

Demonstrados os requisitos formais da ação (especialmente a adequação da via processual e a legitimidade ativa das ENTIDADES), avança-

---

<sup>12</sup> Essa precaução também foi adotada pela CBIC, ainda que se possa extrair que tal autorização, na defesa de direitos coletivos, deseja dispensada.

se ao mérito da demanda. Daqui em diante, as ENTIDADES demonstrarão o seguinte:

(i) que a solução de uma metodologia geral para reequilíbrio de contratos é medida jurídica adequada, pois se espelha em providência eleita pelo próprio DNIT (chancelada pelo TCU), adotada em razão de fato muitíssimo semelhante;

(ii) que a nota técnica expedida recentemente pelo DNIT reconhece a excessiva e extraordinária repercussão negativa do aumento periódico, mas de proporção incerta, nos contratos de rodovia, derivado da nova política de preços da PETROBRAS;

(iii) que a nota técnica reconhece que, à luz dos fatos, o reequilíbrio dos contratos de rodovia é a medida mais acertada para a recomposição/manutenção da equação econômico-financeira;

(iv) que há patente omissão do DNIT em solucionar o problema do desequilíbrio nos contratos que ele próprio diagnosticou, já que: (a) não adota a medida mais adequada para estancar o problema da variação do insumo betuminoso; (b) limita-se a propor uma estratégia que não permite reequilibrar integralmente os contratos e (c) objetiva afastar de si a responsabilidade pela solução do problema, sugerindo a outra entidade governamental a adoção de medida inadequada e que notadamente não virá em tempo de garantir a sobrevivência dos contratos;

(v) que, diante do reconhecimento do desequilíbrio, o DNIT precisa, ao editar metodologia geral, garantir a *integralidade* da recomposição e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de rodovias.

Avança-se à apresentação de cada um desses cinco pontos.

V.I. O PASSADO RECENTE – SOLUÇÃO DADA PELO DNIT – MEDIDA CHANCELADA PELO TCU

A variação descontrolada dos insumos betuminosos não é novidade para o DNIT. No final do ano de 2014, ocorreu evento muito semelhante ao aqui enfrentado. À época, a PETROBRAS repassou às distribuidoras ajustes “no percentual médio de 12% com vigência a partir de 23/11/2014 e de 20% com vigência a partir de 24/12/2014, dos preços de comercialização dos ligantes asfálticos”<sup>13</sup>. Em vista desses dois aumentos pontuais, que elevaram abruptamente o preço desses insumos, foram pleiteados em vários contratos de rodovias, firmados com o DNIT, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Ante a inviabilidade de realização de uma análise pormenorizada de cada um dos cerca de 500 contratos existentes, o DNIT optou por editar uma Instrução de Serviços (IS), voltada a parametrizar os requisitos e procedimentos a serem observados para a recomposição. Trata-se da IS nº 2/2015 (**Doc. 02**).

Referida IS foi analisada pelo TCU no processo administrativo nº 007.615/2015-9 (Acórdão nº 1.604/2015-Plenário – **Doc. 03**). Entendendo pela incompletude da IS nº 2/2015, o TCU determinou (item 71) ao DNIT que:

**por meio de ato normativo próprio CONTEMPLANDO PARÂMETROS OBJETIVOS**, oriente todas as unidades de sua estrutura organizacional responsáveis pela análise e processamento dos requerimentos fundados na ISDG 2/2015, no exame do caso concreto, quando do recebimento dos pleitos, quanto à necessidade de

a) demonstrar o impacto acentuado nos contratos em andamento em razão dos aumentos imprevisíveis nos preços dos insumos betuminosos, ocorridos no final de 2014, especialmente quanto às seguintes situações que apontam para a inaplicabilidade dos critérios previstos no referido normativo em função do não

<sup>13</sup> Fonte: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados-1/reajuste-de-precos-de-asfalto-resposta-a-revista-isto-e.htm>. Acesso em 17/09/2018.

*atendimento dos pressupostos da teoria da imprevisão, bem como das disposições contidas no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993:*

(...)

Ordenou o TCU que o DNIT expedisse outro ato normativo (ato próprio, nas palavras da Corte de Contas) complementar à IS 02/2015, que permitisse ao DNIT avaliar requerimentos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, a partir de critérios que o TCU compreendeu como mais adequados. Para atender às exigências do TCU, o DNIT editou a IS nº 4/2015 e, posteriormente, a IS nº 15/2016, ainda em vigor (Doc. 04), revogando a IS nº 2/2015.

A solução encontrada para o episódio de 2014 criou um precedente vinculante para o caso concreto, pois trouxe uma solução instrumental necessária (capaz de dar eficiência e transparência para a análise do dever de reequilíbrio para um número significativo de contratos – muito embora o conteúdo da IS 15/2016 tenha se revelado inadequado em certos pontos pelas razões abordadas adiante). Essa solução foi, posteriormente, chancelada pelo TCU. A Corte de Contas, em razão disso, **determinou** que o DNIT expedisse norma complementar, mais adequada a garantir o efetivo reequilíbrio dos contratos de rodovias.

É preciso admitir que, ao assim decidir, o TCU compreendeu que a edição de uma IS é a solução procedimental mais adequada para situações em que o determinado fato social impacte uma imensa gama de contratos. Fosse diferente, o TCU teria, certamente, anulado a IS 02/2015, determinando que o DNIT procedesse reequilíbrio sem a edição de ato normativo prévio, a contemplar “*parâmetros objetivos*”.

#### V.I.I. CONSIDERAÇÕES PONTUAIS NEGATIVAS SOBRE A IS 15/2016 (AUSÊNCIA DE GARANTIA DE RECOMPOSIÇÃO INTEGRAL DO EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA)

A IS nº 15/2016, reforça-se, revelou-se à época como a via instrumental mais adequada para solucionar um problema parecido (mas, não

idêntico) ao atual – embora haja inadequações em seu conteúdo, como adiante abordado. Ou seja, é a alternativa necessária para garantir a recomposição e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de uma gama de contratos afetados por uma alta excessiva de insumos betuminosos. Mas, foi estruturada a partir de uma conjuntura específica, em que houve ajuste abrupto, porém pontual, no preço dos insumos betuminosos. Entretanto, a variação incidente nos contratos desde janeiro de 2018 é, não só abrupta, mas, também, contínua (primeiramente mensal, tornando-se trimestral a partir de agosto de 2018). Daí porque a sistemática disposta em tal normativa não atende às especificidades das atuais circunstâncias.

É por isso que as ENTIDADES não requerem aqui (tampouco requereram ao DNIT) a aplicação da IS 15/2016 aos contratos atuais. Isto é, se aplicada, não irá garantir a recomposição e/ou manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. O próprio DNIT, aliás, entende inaplicável a IS 15/2016 ao presente caso.

No mais, aos olhos das ENTIDADES, a IS nº 15/2016 não garantiu (aos contratos para os quais foi editada) a recomposição integral do desequilíbrio gerado pela alta aguda e pontual dos insumos betuminosos. Explica-se:

Primeiramente, a IS limita as revisões a dois aditivos por ano (art. 7º, §3º). Isto é, as construtoras teriam que absorver variações nos preços durante cerca de 6 (seis) meses, para então ter os respectivos contratos recompostos. A situação, evidentemente, não atende ao requisito de tempestiva recomposição da equação econômico-financeira.

Em segundo lugar, a metodologia definida pela IS se mostra inadequada para fins de garantir a integral manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos firmados junto ao DNIT. Isso porque, a IS prevê um gatilho para que estivesse caracterizada a existência de desequilíbrio econômico-financeiro. Nos termos da fórmula do artigo 7º, inciso I, da IS, somente será considerado desequilibrado o contrato cujo impacto financeiro, relativo ao acréscimo de custos dos materiais betuminosos, for superior ao lucro operacional referencial (LOR).

Isso significa que somente será considerado desequilibrado o contrato cujo impacto financeiro em função do acréscimo dos materiais asfálticos em relação ao valor total dos serviços medidos seja superior a 7% (sete por cento). No entanto, em função desse gatilho, a maioria dos contratos de rodovias poderia não ser reequilibrada, pois não atenderia a esse pressuposto metodológico determinado pelo DNIT (que não decorre de lei). Ademais, essa é uma solução que desafia uma premissa jurídica fundamental acolhida pelo direito brasileiro a orientar o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos: a de que o reequilíbrio deve neutralizar a integralidade do prejuízo suportado pelos contratados.

A inadequação do gatilho para fins de recomposição do caso em tela, como já mencionado, **foi reconhecida pelo próprio DNIT**, por meio da Nota Técnica nº 2579/2018/ASSTEC/GAB-DG/DNIT SEDE:

*“5.14. Por esse diagnóstico, observou-se que há uma série de contratos nos quais o reflexo dos aumentos de preços dos materiais betuminosos situam-se em níveis abaixo de 7%, o que poderá ensejar dúvidas aos gestores sobre a legalidade dos pedidos de revisão contratual baseado na hipótese de reequilíbrio econômico-financeiro, conforme Instrução de Serviço nº 15/2016”.*

Afora o gatilho de 7%, a metodologia para definição de desequilíbrio contratual também é inadequada, na medida em que compara os impactos financeiros decorrentes de acréscimo no custo dos materiais asfálticos com a medição total dos serviços no respectivo mês. Ou seja, o impacto financeiro é analisado à razão da medição total do contrato, o que inclui tanto medições que possuem relação com materiais betuminosos quanto medições que não apresentam qualquer ligação com tais insumos.

Por meio dessa metodologia, acaba-se por diluir o impacto financeiro, ao se considerar, no denominador da fórmula, serviços que em nada se relacionam com material betuminoso. Idealmente, o impacto financeiro deveria ser considerado em vista do total de medições de serviços que utilizam materiais betuminosos, e apenas esses.

Em suma, a metodologia da IS nº 15/2016 para definição de contratos desequilibrados, em que pese tenha servido ao propósito em vista dos fatos ocorridos em 2014, não se presta a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos em razão dos fatos novos que hoje vigoram.

V.II. CONFISSÕES DO DNIT – FATOS INCONTROVERSOS EXTRAÍDOS A PARTIR DA NOTA TÉCNICA 2579/2018/ASSTEC-GAB – DG/DNIT SEDE

Nessa ação, vários fatos dispensam provas, pois o **DNIT** assume sua existência. Em resumo, o **DNIT** reconhece, por meio de sua autoridade máxima (Diretor Geral) na NOTA TÉCNICA Nº 2579/2018/ASSTEC-GAB – DG/DNIT SEDE (NT) (Doc. 05), de junho de 2018, que:

(i) a alteração da política de preços da PETROBRAS era fato imprevisível e alheio à sua vontade (bem como à vontade daqueles que com ele contratam). Para o **DNIT**, a modificação da política da PETROBRAS foi evento imprevisível, de proporções incalculáveis, fugindo à vontade dos contratantes. Nos termos da NT (item 1.4), *“frente à imprevisibilidade de que os produtos derivados do petróleo teriam aumento de 12% em novembro de 2017 e que isto, no ano de 2018, passaria a ocorrer mensalmente na ordem de 8%. E ainda, em razão de não haver confirmação de que o referido aumento mensal será de 8% durante todo o ano, haja vista que a nova política de preços são fatos alheios à vontade das partes contratante”*;

(ii) os insumos betuminosos representam parcela significativa dos custos dos contratos de rodovias mantidos pela autarquia. A esse propósito, o **DNIT** conclui (item 3 da NT) que *“não restam dúvidas quanto à representatividade dos materiais betuminosos nos contratos de construção e manutenção rodoviária, e o impacto nos contratos das altas desses insumos”*;



(iii) ao se concretizar a alteração da referida política de preços, houve elevação excessiva e descontrolada do preço do insumo, fato que está colocando em risco a continuidade dos contratos de rodovia, bem como a integridade da malha rodoviária federal. O efeito desse impacto, na dicção da NT, será *“a paralisação dos serviços de manutenção, comprometendo, desta forma, exponencialmente, a qualidade das rodovias e acarretando no incremento da degradação do pavimento”* (item 4 da NT);

(iv) é praticamente inviável, porque extremamente custoso, reequilibrar caso a caso os contratos impactados, dependendo a hipótese da edição de uma fórmula geral simplificadora. Segundo o item 5.3 da NT, *é custosa à Administração Pública a revisão individual dos cerca de 500 contratos* (constatação feita em relação aos impactos de 2014).

Em resumo, a NT reconhece a ocorrência de eventos que impactaram severamente os contratos de rodovias, causando desequilíbrio econômico-financeiro. Entretanto, **mesmo sabendo que esse impacto teve início desde janeiro de 2018, até o presente momento, o DNIT não adotou nenhuma medida minimante efetiva para cessar os prejuízos nos contratos de rodovias.**

V.III. O EFETIVO DEVER DO DNIT EM ADOTAR UMA SOLUÇÃO GERAL (QUE CONTEMPE PARÂMETROS OBJETIVOS) DE REEQUILÍBRIO – INEFICÁCIA E INSUFICIÊNCIA DO ENCAMINHAMENTO DADO (DIMINUIÇÃO DA PERIODICIDADE DO REAJUSTE)

Disse-se, e aqui se repete, que o **DNIT**, mesmo sabendo que o impacto da nova política de preços da PETROBRAS nos contratos de rodovia teve início em janeiro de 2018, não adotou nenhuma medida objetiva para preservar tais contratos, especialmente garantindo perenemente o equilíbrio econômico-financeiro.

A omissão é grave, na medida em que o próprio DNIT já havia, há pouquíssimo tempo atrás, vivenciado situação semelhante e, por isso, detinha em seu acervo de providências medida capaz de neutralizar os efeitos da mudança da política econômica da PETROBRAS (está-se a dizer especificamente de instrução de serviço que veicula medida geral, com parâmetros objetivos para recompor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos). Tal medida, além de ter sido testada anteriormente pelo próprio DNIT (revelando-se sua eficácia), foi também referendada pela instância técnica de controle (TCU).

É a partir desse contexto que a alegação das ENTIDADES sobre a inércia do DNIT persiste, ainda que haja na NT encaminhamento proposição pela redução da periodicidade de reajuste para insumos betuminosos, o que dependeria da edição de um decreto presidencial. Ao que se infere das conclusões da NT, o DNIT, furtando-se a resolver ele próprio o problema urgente, propõe que os desequilíbrios contratuais sejam solucionados pela redução da periodicidade do índice de reajuste contratual, o que apenas poderia ser obtido por meio de alteração normativa.

A partir do item 6 da NT, o DNIT começa a apresentar a figura do reajuste, sugerindo-a como providência capaz de neutralizar os impactos da nova política de preços da PETROBRAS nos contratos de rodovias que firmou com empresas do setor. O DNIT apresenta o reajuste como solução para o problema apesar de reconhecer:

- (i) que os efeitos dessa nova política eram imprevisíveis e que é impossível prever a dimensão de impacto (item 1.4 da NT);
- (ii) que o reajuste *“objetiva a proteção do preço em relação à desvalorização ou valorização provocada pela variação dos custos de produção do objeto contratado por oscilações ordinárias da economia (efeito inflacionário)”* (item 6.9 da NT).

Mas, segundo o DNIT, apesar de todo esse quadro, é possível se valer de um índice específico para reajustar os serviços referentes ao material betuminoso (calculado pela FGV e aplicável aos seus contratos em razão do

conteúdo da IS/DG nº 03/2017). Basta, para tanto, ainda segundo o DNIT, diminuir a periodicidade anual do reajuste, no que tange à variação dos insumos betuminosos.

Após tal conclusão o DNIT dá o seguinte encaminhamento: sugere-se “*que seja proposto ao Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil, a solicitação da delegação de competência para a prática de que trata o §5º do art. 28 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, quanto à redução de periodicidade para a correção monetária por índices de preços ou por índice que reflita a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados nos contratos*”.

O encaminhamento que pretende ser dado pelo DNIT (redução de reajuste) é não apenas ineficaz como inviável para resolver o problema dos contratos impactados, por três razões bem evidentes.

#### V.III.1. PRIMEIRA RAZÃO: A SOLUÇÃO AVENTADA PELO DNIT NÃO É JURIDICAMENTE POSSÍVEL E DEPENDERIA DE ALTERAÇÃO NORMATIVA

Em primeiro lugar, a redução na periodicidade do reajuste dependeria de uma mudança do regime jurídico vigente. A periodicidade legal para o reajuste imposta pela legislação do Plano Real é anual e apenas poderia ser reduzida por meio da edição de um decreto do Presidente da República, conforme se extrai do § 5º do art. 28 da Lei nº 9.069/1995. Ou seja: a redução de periodicidade no presente momento não é possível pelo direito vigente, pela ausência de norma que estabeleça periodicidade inferior àquela definida no §1º do art. 28 da Lei nº 9.069/1995. E muito menos essa mudança normativa depende de iniciativas do DNIT, uma vez que a única autoridade competente para tal é o Presidente da República.

Reputar que a melhor solução para o problema urgente dos desequilíbrios é a mudança do direito é o mesmo que se omitir a resolvê-lo. Guardadas as devidas proporções, seria o mesmo que o juiz deixar de condenar um criminoso por reputar que a lei deva ser atualizada. Ou seja: não faz qualquer sentido, com o devido respeito, que providências que dependem exclusivamente do DNIT para viabilizar os reequilíbrios deixem de ser implementadas na expectativa de que o direito seja alterado – na expectativa

de que o Presidente da República edite um decreto para reduzir a periodicidade mínima do reajuste imposta pela legislação do Plano Real. Trata-se, aliás, de limite de periodicidade que, vigente há mais de 20 anos, jamais foi alterado.

Segundo a NT, o **DNIT** sugerirá ao Ministro dos Transportes que este proponha ao Presidente da República que a ele delegue competência para edição de decreto (voltado a diminuir a periodicidade do prazo anual de reajuste definido no §1º, do artigo 28 da Lei nº 9.069/95). Embora tal sugestão já tenha sido feita pelo **DNIT**, há uma série de variáveis que impedem que se tenha um mínimo de segurança quanto à adoção dessa medida. Afinal, é preciso convencer o Ministro e o Presidente da República.

#### V.III.2. SEGUNDA RAZÃO: A SOLUÇÃO AVENTADA PELO **DNIT** SERIA INEFICAZ, POIS NÃO VIABILIZARIA O REEQUILÍBRIO DOS CONTRATOS

Em segundo lugar, ainda que a solução sugerida pelo **DNIT** fosse implementada, a incidência de um reajuste com menor periodicidade não se prestaria a reequilibrar os contratos já impactados. Quando muito poderia funcionar para o futuro, mas nunca para o passado. Isto é: uma vez implementada a solução, a nova periodicidade do reajuste poderia eventualmente neutralizar as variações de preços dali em diante, mas não recomporia os prejuízos suportados pelos contratados até então. Para o restabelecimento dos prejuízos já suportados, o **DNIT** necessitaria conceber uma metodologia que indicasse os parâmetros de cálculo para o ressarcimento. Trata-se, aqui, de revisão, de reequilíbrio - e não de reajuste<sup>14</sup>.

Ademais, os índices de reajuste sequer teriam aptidão para recompor a integralidade do equilíbrio econômico financeiro. Basta notar a disparidade entre os aumentos praticados pela **PETROBRAS**, os preços

---

<sup>14</sup> Como aduz JUSTEN FILHO, "..., reajuste é consequência de uma espécie de presunção absoluta de desequilíbrio. Já a revisão pressupõe a apuração real dos fatos e exige a comprovação de todos os detalhes relacionados com a contratação e os fatos supervenientes a ela". *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 17ª. ed. São Paulo: RT, 2016, P. 1208.

apontados pela ANP Produtor e Distribuidor e os índices de Reajustamento divulgados pela FGV para o Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP 50/70):

- Aumentos PETROBRAS nov./14 a ago./18 = 210%
- Variação ANP Produtor nov./13 a ago./18 = 200%
- Variação ANP Distribuidor nov./13 a jul./18 = 128%
- Índice reajustamento FGV nov./13 a jul./18 = 80%

Ou seja, norma que crie nova periodicidade de reajuste (ainda que mensal) pode vir a impedir impactos futuros à sua edição, mas é manifestamente ineficaz para compensar os prejuízos experimentados anteriormente à sua edição. Aliás, tais prejuízos podem ter ocorrido durante todo o ano de 2018 (tudo a depender de em que momento a execução do contrato foi iniciada).

V.III.3 TERCEIRA RAZÃO: A SOLUÇÃO AVENTADA PELO **DNIT** DISCREPA DA ALTERNATIVA JÁ ACOLHIDA PELO TCU E HISTORICAMENTE PRATICADA PELA PRÓPRIA AUTARQUIA

Em terceiro lugar, a solução de reajuste afigura-se impertinente, porque discrepa da solução que já foi acolhida pelo TCU e praticada historicamente pelo próprio **DNIT** para resolver problema análogo.

Como já se disse, a solução de uma instrução normativa que traga critérios padronizados, transparentes e eficazes para o reequilíbrio dos contratos não apenas tem sido praticada historicamente pelo **DNIT** para resolver problema equivalente, como já foi reconhecida como pertinente e adequada pelo Tribunal de Contas da União.

Para concluir, não se sabe ao certo em quanto tempo esse encaminhamento proposto pelo **DNIT** será concretizado (tampouco sabe-se se efetivamente o será). Essa solução contrasta com a iminência de paralisação da execução dos contratos de rodovias, reconhecida pelo **DNIT** no item 4.10 da NT.

Daí a razão pela qual as ENTIDADES sustentarem a omissão do DNIT, pois está se limitando a apresentar proposições a outras esferas do governo federal para que resolvam um problema que ele próprio tem condições de resolver (tanto que já o fez no passado).

#### V.IV. A SOLUÇÃO A SER ADOTADA PRECISA GARANTIR A RECOMPOSIÇÃO/MANUTENÇÃO INTEGRAL DA EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS CONTRATOS

Ao requerem que este d. Juízo determine ao DNIT que promova a edição de instrução de serviço que contenha parâmetros objetivos para o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, as ENTIDADES reconhecem certa autonomia do DNIT para estabelecê-los. Nada obstante, há um comando constitucional (inciso XXI do art. 37) que garante aos contratados da Administração Pública a manutenção, quando da execução dos contratos administrativos, das condições efetivas da proposta. Esse comando é reverberado na norma infraconstitucional (art. 65, inciso II, alínea d da Lei nº 8.666/93), que impõe que o reequilíbrio contratual objetive “*restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração...*”.

Portanto, embora tenha o DNIT discricionariedade para elaborar a metodologia dotada de parâmetros objetivos, não se pode ignorar que tal providência é meio para alcançar um determinado fim (recomposição e manutenção da equação econômico-financeira dos contratos de rodovia), ao qual o DNIT não pode se furtar.

Dessa forma, a metodologia a ser criada pelo DNIT, quando aplicada caso a caso, deve garantir que o resultado da equação preserve, como anota MARÇAL JUSTEN FILHO, a “*relação original entre encargos e vantagens do contrato*”.<sup>15</sup> Assim, há algumas premissas que, ao sentir das ENTIDADES, devem nortear a formulação da metodologia por parte do DNIT, de modo a garantir que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos se dará

---

<sup>15</sup> *Comentário à lei de licitações e contratos administrativos*. 17ª ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2017.P. 1180.

de forma *integral* (preservando a relação entre encargos e retribuição definida em lei).

Sejam quais forem os critérios concebidos pelo DNIT, será imprescindível que a metodologia criada dê conta de ressarcir integralmente os específicos prejuízos suportados pelos contratados.

A ressalva é relevante uma vez que, como já referido, a IS 15/2016 previu um limitador ao reequilíbrio – o gatilho de 7% (sete por cento) -, restringindo as hipóteses de reequilíbrio aos contratos que demonstrassem que o seu prejuízo concreto teria extrapolado o percentual de 7% (nove por cento). A IS, neste particular, acabou por limitar o direito dos contratados, expressamente previsto na legislação constitucional e infraconstitucional.

Com relação a este ponto, há orientação tranquila da doutrina acerca da extensão do reequilíbrio, que deve prestar-se a restabelecer integralmente o prejuízo. Veja-se, por todos, o pensamento de MARÇAL JUSTEN FILHO, para quem:

*“O artigo 65, II, d, não faz qualquer alusão à necessidade de o evento superveniente ser dotado de carga de nocividade tão intensa que impeça a execução da prestação originalmente assumida. O que a Lei previu foi a ocorrência de um evento imprevisível ou de consequências incalculáveis, apto a produzir a frustração da relação original entre encargos e vantagens” (...)*  
*Não se estabeleceu que o direito à revisão somente surgiria se os efeitos fossem muito graves. Não se exigiu que a execução do contrato se tornasse inviável”<sup>16</sup>.*

A posição do TCU mais recente sobre o tema alinha-se ao entendimento doutrinário. Veja-se o Acórdão 2.933/2011 – Plenário (Min.

---

<sup>16</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários...*, p. 1197. Na mesma linha FERNANDO VERNALHA GUIMARÃES assinala: “entendo não existir viabilidade jurídica à interpretação que vê a “onerabilidade excessiva” como um atributo da hipótese normativa do disposto na alínea “d” do inciso II do artigo 65 da Lei 8.666/93 (...). “A recomposição da equação econômico-financeira do contrato administrativo em face do incremento de encargos salariais”, *In Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 55, 2009.

Valmir Campelo), do qual se depreende a seguinte passagem do voto do Ministro Relator:

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

Não há dúvida alguma, portanto, de que qualquer que seja a metodologia geral concebida pelo DNIT para viabilizar o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de rodovias impactados pela nova política de preços da PETROBRAS, deverá ela observar essa premissa jurídica fundamental, extraída não apenas do inciso XXI do artigo 37 da Constituição, mas da norma da alínea “d”, II, do artigo 65 da Lei 8.666/93. Trata-se de impor que a metodologia de cálculo a ser objeto da futura instrução de serviço acolha o ressarcimento pleno e integral dos prejuízos sofridos pelos contratados, derivados especificamente da variação de preços dos insumos betuminosos.

## VI. PEDIDO LIMINAR

O quadro fático e jurídico desenhado na presente petição revela a necessidade urgente de concessão de medida liminar (requerida com base no artigo 12 da Lei nº 7.347/85), pela qual se pleiteia que o DNIT *promova a edição de instrução de serviço que apresente em seu conteúdo metodologia de cálculo que, ao ser aplicada aos contratos de rodovias, busque garantir a recomposição integral e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de manutenção rodoviária administrados pela autarquia, efetivamente impactados pela nova política*



de preços da PETROBRAS, visando a restabelecer os prejuízos suportados na sua real e exata dimensão.

Os requisitos processuais se encontram presentes para a concessão da liminar pretendida. O *fumus boni juris* é revelado a partir da argumentação deduzida, pela qual se vê que a edição de uma instrução de serviço que apresente metodologia de cálculo de reequilíbrio é medida necessária e que garante com maior eficiência a continuidade da execução dos contratos de rodovias. Trata-se de medida célere (pois só do DNIT depende) e já consagrada pelo TCU.

Ademais, resta evidente o *periculum in mora*, na medida em que, no vácuo de qualquer medida minimamente eficaz a impedir que os efeitos nocivos da nova política de preços da PETROBRAS, os contratos de rodovias seguirão sendo, negativa e sistematicamente, impactados. A paralisação da execução desses contratos, relembre-se, é risco iminente e anunciado pelo próprio DNIT.

De outro lado, inexistente *periculum inverso* na concessão do pedido liminar formulado, na medida em que o DNIT reconhece a necessidade de recomposição dos contratos e sequer contrapõe a ausência de orçamento para tanto. Aliás, verdade é que a não concessão da liminar impactará, além dos interesses tutelados pelas ENTIDADES, o patrimônio público e a segurança dos usuários das rodovias.

Por tudo isso, requer-se a concessão do pedido liminar, precedida ou não de justificação prévia prevista no artigo 12 da Lei nº 7.437/85, para:

- (i) que seja determinado ao DNIT a edição (em prazo de 30 dias<sup>17</sup> ou em outro a critério deste r. Juízo) de Instrução de Serviço que estabeleça critérios para a manutenção e/ou recomposição integral do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de rodovias efetivamente impactados pela nova política de preços da PETROBRAS para os insumos

---

<sup>17</sup> Valendo-se do paralelo do artigo 49 da Lei Geral de Processo Administrativo nº 9.784/99.

betuminosos, visando ao restabelecimento dos prejuízos suportados pelos contratados na sua exata e real dimensão;

(ii) alternativamente, não sendo deferido o pedido acima formulado, a determinação imediata para que o **DNIT** adote, em até 30 dias, providências concretas (e não meros encaminhamentos ou proposições a outras esferas do governo federal), com os mesmos efeitos da instrução de serviço requerida no pedido acima (i), para manter e/ou recompor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de rodovias efetivamente impactados pela nova política de preços da PETROBRAS, buscado restabelecer os prejuízos suportados pelos contratados, na sua real e exata dimensão;

(iii) deferido qualquer um dos pedidos acima (i) ou (ii), que se determine ao **DNIT** que apresente, quando vier aos autos comprovar o cumprimento da liminar, todas as informações relativas à formulação da metodologia adotada na estruturação da Instrução de Serviço ou nas providências correlatas e equivalentes, de modo a permitir que se verifique se tal providência é capaz de garantir a integralidade da recomposição e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de rodovias;

(iv) deferidos quaisquer dos pedidos acima, requer-se ainda a estipulação de multa diária por descumprimento (em valor a ser fixado por este d. Juízo) ao **DNIT**, com base no artigo 11 da Lei nº 7.347/85.

## VII. PEDIDOS

Além da concessão da medida liminar requerida no tópico anterior, requer-se:

(i) A citação do DNIT para que, querendo, apresente resposta no prazo legal, renunciando que as ENTIDADES têm interesse na realização de audiência de conciliação (atendendo ao disposto no artigo 344 do CPC);

(ii) A notificação do Ministério Público Federal, para atuação no feito na condição de *custos legis*;

(iii) A produção de todos os meios de prova em direito admitidas, especialmente pela via documental e pericial;

(iv) Ao final, a procedência da presente ação civil pública, confirmando-se a medida liminar e condenando o DNIT a:

(iv.i) editar Instrução de Serviço que estabeleça critérios para a manutenção e/ou recomposição integral do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de rodovias efetivamente impactados pela nova política de preços da PETROBRAS para os insumos betuminosos, visando ao restabelecimento dos prejuízos suportados pelos contratados na sua exata e real dimensão ou;

(iv.ii) alternativamente, não sendo deferido o pedido acima formulado, a determinação imediata para que o DNIT adote, em até 30 dias, providências concretas (e não meros encaminhamentos ou proposições a outras esferas do governo federal), com os mesmos efeitos da instrução de serviço requerida no pedido acima (iv.i), para manter e/ou recompor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de rodovias efetivamente impactados pela nova política de preços da PETROBRAS, buscado restabelecer os prejuízos suportados pelos contratados, na sua real e exata dimensão;

(v) Requer-se, por fim, que as intimações e notificações (eletrônicas ou por Diário Oficial) relativas ao presente feito sejam feitas exclusivamente em nome dos procuradores FERNANDO VERNALHA GUIMARÃES (OAB/PR

20.738), LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA (OAB/PR 22.076). Na hipótese de intimação por correspondência ou por Oficial de Justiça, que se deem no endereço profissional à Rua Olimpíadas, nº. 200, 2º andar, Bairro Vila Olímpia, na cidade de São Paulo-SP, CEP 04551-000, sob pena de nulidade.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Termos em que,

Pede deferimento.

Brasília, 27 de setembro de 2018.

**FERNANDO VERNALHA**

OAB/PR 20.738

**SILVIO GUIDI**

OAB/SP 393.512

**REGINA RILLO**

OAB/SP 313.578

**LUIZ FERNANDO C. PEREIRA**

OAB/PR 22.076

**ANGÉLICA PETIAN**

OAB/SP 184.593