

# Reequilíbrio Econômico-Financeiro e Mutabilidade dos Contratos de Concessão e PPP – a coexistência e concomitância de mecanismos para garantia da reciprocidade contratual

**Diogo Albaneze Gomes Ribeiro**

*Mestre e Doutor em Direito Administrativo pela PUC/SP*

**Matheus Palhares Vieira**

*Mestre em Direito Administrativo pela UFMG*

**Carolainy Castro**

*Especialista em Direito pela PUC/MG*

## 1. Introdução

O presente artigo examina o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e parcerias público-privadas (PPPs), analisando seus fundamentos constitucionais e legais. O direito ao equilíbrio contratual deriva da necessidade de preservação das condições efetivas da proposta e da manutenção da boa-fé objetiva entre as partes, constituindo característica essencial dos contratos administrativos de longo prazo. A equação econômico-financeira deve ser protegida contra alterações decorrentes de fatos exógenos que desestrutem a matriz de riscos, ampliem os encargos do parceiro privado ou reduzam sua expectativa de receitas.

A correta repartição de riscos emerge como premissa fundamental para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro, devendo ser estruturada conforme a melhor capacidade de cada parte para gerenciar os riscos. A atribuição indiscriminada de riscos à concessionária resulta na frustração do interesse público, elevação dos custos do projeto e afastamento de investidores qualificados. O estudo demonstra que a mutabilidade dos contratos de concessão, embora constitua prerrogativa administrativa, encontra limitações na preservação da equação econômico-financeira, exigindo reequilíbrio concomitante às alterações unilaterais.

O artigo aborda ainda os mecanismos de gestão contratual, incluindo a distinção entre negociação e renegociação, a diferenciação entre reequilíbrio e revisão contratual, e apresenta a inovadora figura do reequilíbrio cautelar como instrumento de preservação do interesse da coletividade. Este último instituto, regulamentado pelo Estado de São Paulo e pela ANTT, oferece soluções práticas e temporárias para situações de desequilíbrio que demandam intervenção imediata, garantindo a continuidade e qualidade dos serviços públicos concedidos.

## 2. O direito ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão

A equação econômico-financeira de qualquer contrato administrativo, incluindo as concessões e parcerias público-privadas (PPPs), decorre da preservação, durante toda a vida do contrato, dos encargos e vantagens assumidas pelas partes por ocasião da contratação<sup>16</sup>.

Quando essa discussão é transportada para as contratações de longo prazo, o tema ganha complexidades adicionais. Na medida em que os contratos de concessões e PPPs impõem, como regra, importantes obrigações de investimentos<sup>17</sup> aos privados (investimentos esses que precisarão ser amortizados ao longo do prazo contratual), surge a preocupação de que as consequências econômicas decorrentes de fatos cujos riscos não tenham sido absorvidos pelo privado sejam compensados pelo Poder Público. Ou seja, cria-se a expectativa de que as condições pactuadas em contrato sejam preservadas para que se considere mantido o seu equilíbrio econômico-financeiro.

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro consiste, portanto, numa característica essencial dos contratos administrativos. Pela regra do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, devem ser preservadas as premissas inicialmente pactuadas quando da apresentação da proposta comercial, na fase da licitação<sup>18</sup> (FREITAS, 2017).

Como reconhece Marçal Justen Filho<sup>19</sup>, a equação econômico-financeira do contrato administrativo se aperfeiçoa quando se definem os encargos e as retribuições do particular que contrata com a Administração. São relevantes dois momentos: a data da publicação do edital da licitação e a data em que a Administração recebe a proposta apresentada pelo particular.

Com a publicação do edital, a Administração fixa as condições da contratação (que constituem as obrigações do particular). De outra parte, com a apresentação da proposta

---

<sup>16</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 526.

<sup>17</sup> Como reconhecem Egon Bockmann Moreira e Rafaella Peçanha Guzela (Contratos administrativos de longo prazo, equilíbrio econômico-financeiro e Taxa Interna de Retorno (TIR). *In*: MOREIRA, Egon Bockmann. *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a Taxa Interna de Retorno*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 338), para que esses investimentos sejam viáveis, faz-se necessário um ponto de encontro harmônico, ou um equilíbrio entre os bônus e ônus advindos do contrato para cada parte.

<sup>18</sup> “*Dito em outros termos, o equilíbrio econômico-financeiro das concessões só será preservado se forem mantidas as bases econômicas que orientaram a contratação do concessionário, isto é, o valor econômico de sua proposta apresentada na licitação, nos termos do artigo 9º, caput, da Lei nº 8.987/1995. Trata-se de tarefa que não é despida de complexidade, seja pelo conjunto de escopos dessa avença, seja pela sua dependência de receitas tarifárias – as quais são atreladas aos princípios da modicidade tarifária e da continuidade dos serviços públicos (art. 6, §2º, da Lei nº 8.987/1995)*”. (pág. 203).

<sup>19</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 1374. Essa é também a opinião de Márcio Cammarosano (Exequibilidade de proposta, equilíbrio econômico-financeiro do contrato e direito ao lucro – algumas considerações. ILC: Informativo de Licitações e Contratos Administrativos, Brasília, DF v. 9, n. 100, p. 510-517, jun. 2002).

comercial, o particular estabelece as vantagens (o preço) que pretende perceber como contrapartida pelo cumprimento do objeto licitado.

O direito ao equilíbrio contratual visa, portanto, a proteger a proposta econômica e o balanço contratual de qualquer modificação que prejudique o equilíbrio econômico-financeiro, decorrente de qualquer fato exógeno que venha a afetá-lo, desestruturando a matriz de riscos do contrato, ampliando os encargos do parceiro privado ou reduzindo a sua expectativa de receitas em decorrência da materialização de riscos e/ou fatos extraordinários que não lhe competem.

A tutela ao equilíbrio econômico-financeiro também deriva da boa-fé que deve existir entre as partes. Nem a Administração nem o particular devem tentar obter ganhos ilegítimos na relação contratual. Agustín Gordillo ensina que os contratos administrativos

são essencialmente de boa-fé, o que leva a que a Administração não deva atuar como se tratasse de um negócio lucrativo, nem a tratar de obter ganhos ilegítimos à custa do contratante, nem a aproveitar-se de situações legais ou fáticas que a favoreçam em prejuízo do contratante.<sup>20</sup>

Esses fundamentos são refletidos no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, segundo o qual o administrado tem direito à manutenção “das condições efetivas da proposta”.<sup>21</sup>

Portanto, uma vez alteradas as condições econômicas e/ou financeiras inicialmente previstas quando da elaboração da proposta, o contrato deve ser reequilibrado. Afinal, os contratos não devem ser fonte de prejuízos para nenhuma das partes.

Não à toa, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões), em seus arts. 9º e 10º, assegura às partes contratantes (Poder Público e Parceiro Privado) a manutenção das condições contratadas, mediante a preservação do princípio do equilíbrio econômico-financeiro:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato. (...)

---

<sup>20</sup> GORDILLO, Agustín. Contratos administrativos. Buenos Aires: Astrea, reimpressão 1982.

<sup>21</sup> “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 permite as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. grifos nossos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm). Acesso em: 17 jul. 2025).

§2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

(...)

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.<sup>22</sup>

Também a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações),<sup>23</sup> traz como premissa para as contratações a possibilidade de alterações 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.

Em outras palavras, se houver a alteração das premissas que embasaram as condições efetivas da proposta e que subsidiaram a assinatura do contrato de concessão, haverá quebra da base do negócio jurídico, que resulta na necessidade de revisão da avença, sob pena de se violar a cláusula geral da boa-fé objetiva.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm). Acesso em: 17 jul. 2025.

<sup>23</sup> Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;
- b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo entre as partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- 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" (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 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: 17 jul. 2025).

<sup>24</sup> Nesse mesmo sentido também caminha a o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

"A equação econômico-financeira é um direito constitucionalmente garantido ao contratante particular (CF/1988, art. 37, XXI). Se as características do contrato não fossem asseguradas, permitindo ao poder público poderes ilimitados para alterar cláusula contratual, o particular não teria interesse em negociar com a Administração"

### 3. A correta repartição de riscos como premissa a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos

Em atendimento às melhores práticas em concessões de serviços públicos e à própria Lei Federal de PPP (art. 4º, inciso VI), o Contrato deverá alocar, de forma clara e expressa, os riscos, responsabilidades e obrigações a cada uma das Partes.

A matriz de riscos a ser desenvolvida em cada projeto deve ser suficientemente detalhada, de modo a identificar os principais eventos cuja ocorrência teria o condão de comprometer a viabilidade do projeto, caso não seja empreendida a alocação ótima dos referidos riscos. Nesse sentido, cumpre notar que a alocação adequada dos riscos é condição essencial à viabilização e garantia do sucesso dos contratos de longo prazo.

Não obstante a possibilidade de concessões serem modeladas a partir de matriz que amplie de forma indeterminada os riscos atribuídos à concessionária, tal posição representaria, na verdade, uma verdadeira frustração do interesse público, seja pela elevação sensível dos custos inerentes ao projeto em razão da precificação dos riscos envolvidos, seja em razão da sua inviabilidade econômico-financeira após a verificação de condições diametralmente distintas daquelas apontadas pelo poder concedente nos estudos que instruíram a elaboração dos documentos editalícios.

Conforme elucida Marçal Justen Filho,<sup>25</sup> a atribuição de riscos ilimitados à concessionária implicaria, sobretudo: **(i)** a atração de investidores irresponsáveis, que comumente decretam falência após a assunção dos serviços públicos; **(ii)** a atração de investidores que, quando responsáveis, ofertarão propostas maiores no âmbito da licitação, visando obter a adequada remuneração pelos riscos por ele suportados;<sup>26</sup> e **(iii)** o afastamento

---

(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). AgRg na SL 76/PR. Relator: Min. Edson Vidigal, 1 jul. 2004. *Dje*: Brasília, DF, 20 set. 2004).

"(...) A prerrogativa de fixar e alterar unilateralmente as cláusulas regulamentares é inerente a Administração. A despeito disso, há cláusulas imutáveis, que são aquelas referentes ao aspecto econômico-financeiro do contrato. As prerrogativas da Administração, advindas das cláusulas exorbitantes do Direito Privado, contrapõe-se à proteção econômica do contratado, que garante a manutenção do equilíbrio contratual. É escusado dizer que ninguém se submeteria ao regime do contrato administrativo se lhe fosse tolhida a possibilidade de auferir justa remuneração pelos encargos que assume ou pagar justo preço pelo serviço que utiliza. Os termos iniciais da avença hão de ser respeitados e, ao longo de toda a execução do contrato, a contraprestação pelos encargos suportados pelo contratado deve se ajustar à sua expectativa quanto às despesas e aos lucros normais do empreendimento. (...)" (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). REsp 216.018/DF. Relator: Min. Franciulli Netto, 5 de junho de 2001. *Dje*: Brasília, DF, 10 set. 2001).

<sup>25</sup> *In Teoria Geral das Concessões*. São Paulo: Dialética, 2003.

<sup>26</sup> *Quanto maior os riscos assumidos pela concessionária, maior deverá ser sua remuneração, a fim de justificar e incentivar o aporte de investimentos em determinado empreendimento. Nas palavras de RAFAEL WALLBACH SCHWIND: "Em tese, quanto maior o risco a ser assumido, maior a remuneração demandada para que 'valha a pena' correr aquele risco. É justamente esse raciocínio que um licitante faz ao participar de uma licitação. A licitante avalia no edital os riscos que terá de assumir caso seja o vencedor do certame e, desse modo, elabora proposta*

de investidores qualificados e seus respectivos financiadores, reduzindo a competição no certame licitatório, em prejuízo consequente à contratação mais vantajosa para a Administração Pública:

“A ampliação indeterminada de riscos ilimitados conduz à decisão negativa quanto a empreendimento. Somente empresários irresponsáveis arriscam-se em negócios cuja margem de risco é ilimitada e indeterminada. Esses empresários costumam acabar arruinados. Pode dizer-se, então, que uma concessão até pode ser modelada de modo a transferir para o concessionário riscos ilimitados. (...) Mas o resultado prático seria a frustração do interesse público. A solução de impor ao concessionário que arque com os efeitos negativos de todo e qualquer evento gerará a elevação relevante dos custos de transação. Disso resultará que o empresário privado será obrigado a alocar verbas não para a prestação do serviço, mas para fazer face ao inadimplemento dos usuários. O aumento do custo traduzir-se-á nas tarifas. Como decorrência, todos os usuários pagarão mais do que seria necessário, para compensar os riscos de inadimplemento. Mas não se pode afastar a possibilidade de que empresários mais cautelosos – que são, muitas vezes, os mais sérios e responsáveis – simplesmente se neguem a aplicar seus recursos num negócio destinado ao insucesso. Isso produzirá, quando menos, a redução da competição pela outorga, o que produzirá efeitos perniciosos evidentes.” (Grifo nosso)

Disso deflui que o adequado balanceamento dos riscos atribuídos a cada uma das Partes, incluindo aqueles considerados “ordinários” e inerentes à concessão realizada<sup>27</sup>, é condição essencial para a obtenção de maior número de interessados em participar do certame licitatório e para viabilizar ofertas mais vantajosas à Administração Pública.

Até mesmo os riscos econômico-financeiros não englobados pela conhecida teoria da imprevisão, cuja ocorrência poderá, além de dificultar a obtenção do retorno inicialmente estimado pelo particular, comprometer integralmente a financiabilidade do projeto e a viabilidade econômica do empreendimento concedido, poderão ser compartilhados entre as partes contratantes.

Nesse sentido, Fernando Vernalha Guimarães<sup>28</sup> reconhece, a partir de uma análise do ordenamento jurídico vigente, a possibilidade de partilha nos contratos de concessão, entre a Administração Pública e o contratado, dos riscos ordinários e extraordinários:

“Não vejo na voz da Constituição o alcance mais abrangente do princípio da intangibilidade da equação econômico-financeira, a ponto de reconhecer que o âmbito tutelar da recomposição do equilíbrio contratual esteja informado pela indisponibilidade de interesses, não se reconhecendo espaço de autorregulação às partes quanto a uma distribuição de riscos (ordinários e extraordinários). (...) Parece-me claramente excessiva, portanto, uma

---

*que preveja uma remuneração adequada em função daqueles encargos. Em última análise, portanto, a equação econômico-financeira constitui em uma precificação do risco em face das oportunidades de ganhos.” (Grifo nosso) (In Remuneração do Concessionário. Belo Horizonte: Fórum, 2010. P. 74.)*

<sup>27</sup> Fazemos referência aqui à tradicional teoria das áleas, que disciplina a divisão dos riscos em 2 (duas) categorias: (i) riscos ordinários, assim considerados aqueles inerentes à atividade concedida; e (ii) riscos extraordinários (subdivididos em riscos econômicos e riscos administrativos), alocados ao Poder Concedente.

<sup>28</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Parceria público-privada*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 305-306.

interpretação que pretende extrair da Constituição a vedação a que os contratos administrativos em geral possam admitir uma partilha de riscos ordinários e extraordinários.”

E arremata o mesmo autor:<sup>29</sup>

“No plano de uma interpretação sistemática, poder-se-ia invocar ainda a disciplina da Lei n. 11.079/2004, que expressamente autorizou às partes a partilha de riscos contratuais (ordinários e extraordinários) em contratos de parceria público-privada, sendo essa modalidade com maior afinidade jurídica com as concessões (...).”

Dada a relevância para as contratações de longo prazo, o tema também foi tratado no âmbito da I Jornada de Direito Administrativo, promovida pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ) do Conselho da Justiça Federal (CJF), oportunidade na qual foi aprovado o Enunciado nº 28, nos seguintes termos:

Enunciado 28. Na fase interna da licitação para concessões e parcerias público-privadas, o poder concedente deverá indicar as razões que o levaram a alocar o risco na concessionária ou no poder concedente, tendo como diretriz a melhor capacidade da parte para gerenciá-lo.

Constata-se, portanto, que o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão está diretamente relacionado com os riscos assumidos em contrato.

#### **4. A mutabilidade dos contratos de longo prazo e o papel das revisões, negociações e renegociações**

##### **4.1. A mutabilidade dos contratos de concessão**

A mutabilidade constitui um dos traços do contrato administrativo, componente do plexo de prerrogativas exorbitantes que são próprias à Administração. Tais cláusulas são definidas como aquelas que excedem do direito comum para consignar uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao contratado.

As cláusulas exorbitantes não seriam lícitas num contrato privado porque desigualariam as partes na execução do avençado, mas são absolutamente válidas no contrato administrativo, uma vez que decorrem de lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa e visam a estabelecer prerrogativas em favor de uma das partes para o perfeito atendimento do interesse público.

---

<sup>29</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Parceria público-privada*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 309.

Esse regime exorbitante vem expresso no art. 104 da Lei 14.133/21. Neste dispositivo vemos prescrito que o regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração prerrogativas de: I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; II - extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei; III - fiscalizar sua execução; IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; V - ocupar provisoriamente bens do contratado para assegurar a continuidade de serviços essenciais.

De outro bordo, o art. 124 da Lei 14.133/21 estabelece expressamente que os contratos administrativos poderão ser alterados unilateralmente: i) quando houver modificação do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos; e ainda ii) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.

Incontroversa é, portanto, a possibilidade de a Administração pública determinar a alteração de um contrato administrativo sempre que os interesses públicos assim o impuserem. Não obstante, tal prerrogativa de alteração encontra barreiras intransponíveis. Uma delas corresponde justamente à preservação da equação econômico-financeira.

É certo que um contrato de concessão, espécie de contrato administrativo, também admitirá alterações determinadas pelo poder concedente. Assim prescreve o art. 9.º, § 4.º, da Lei 8.987/95, em sintonia com outros dispositivos da Lei 14.133/21. Deve-se ressaltar, porém, que os contornos jurídicos destas alterações, mormente quando não consensuais, mostram-se um pouco distintos do que ocorre em comezinhos ajustes do Poder Público.

Por um lado, porque a própria Lei de Concessões prevê uma regra específica para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em função da unilateral alteração. Diz o citado art. 9.º, § 4.º, da Lei 8.987/95 que o reequilíbrio deverá ser concomitante à alteração unilateral. A razão de tal disposição é simples: como na concessão há toda uma estruturação financeira em torno da qual o particular estima seus investimentos, ônus e taxa de retorno, seria írrito ao instituto da concessão admitir alteração unilateral desta equação para, somente depois, restituir o equilíbrio inicial. Mais ainda quando se sabe que ao concessionário é defeso interromper suas obrigações por força do princípio da continuidade do serviço público (traduzido na disposição do art. 39, parágrafo único, da Lei 8.987/95).

Assim, temos que à determinação de alteração unilateral de contrato de concessão subjaz necessariamente uma concomitante repactuação do equilíbrio econômico-financeiro. Trata-se, pois, de uma unilateralidade mitigada.

#### 4.2. O reconhecimento da disponibilidade dos direitos contratuais: uma premissa para se viabilizar as negociações e renegociações

Tratar de mutabilidade dos contratos, reequilíbrio econômico-financeiro, negociações e renegociações nos obriga, necessariamente, a enfrentar o tema da disponibilidade de direitos relacionados a discussões envolvendo a administração pública. Afinal, a indisponibilidade de direitos impediria a negociação ou a renegociação nos contratos administrativos.

Não se nega a existência de certos interesses indisponíveis numa relação envolvendo o Estado, mas “daí não segue que todo e qualquer interesse titularizado pela Administração Pública em face de um particular seja necessariamente indisponível”<sup>30</sup>.

Caio Tácito<sup>31</sup> consigna que, nos contratos administrativos, não faz sentido ampliar o conceito de indisponibilidade quando se trata tão somente de cláusulas pelas quais a Administração está submetida a uma contraprestação financeira, a exemplo da obrigação de pagar relativa à obra ou serviço executado, ou ao benefício auferido pela administração em virtude de prestação regular do outro contratante.

Especificamente em relação ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, o tema foi, inclusive, objeto de análise e aprovação durante a I Jornada de Direito Administrativo, promovida pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ) do Conselho da Justiça Federal (CJF).

Naquela oportunidade, foi aprovado o Enunciado 19 do CJF reconhecendo que controvérsias acerca de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos integram a categoria de direitos patrimoniais disponíveis passíveis, inclusive, de serem dirimidos por arbitragem:

Enunciado 19. As controvérsias acerca de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos integram a categoria das relativas a direitos patrimoniais disponíveis, para cuja solução se admitem meios extrajudiciais adequados de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas (Dispute Board) e a arbitragem.

Conforme esclarece Marçal Justen Filho:

Se a Administração Pública deixou de pagar uma prestação contratualmente prevista sob o fundamento da infração às especificações técnicas contratuais, essa é uma questão patrimonial, de natureza disponível. O conflito entre a Administração Pública e particular, envolvendo a interpretação de cláusulas contratuais, é uma questão disponível, precisamente porque a cláusula a ser interpretada foi criada pela vontade disponível das partes. A disputa sobre a configuração da quebra da equação econômico-financeira é uma questão

<sup>30</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 825.

<sup>31</sup> TÁCITO, Caio. Arbitragem nos Litígios Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 210, out./dez. 1997, p. 111-115.

disponível, já que se relaciona à controvérsia sobre os fatos verificados no mundo real e seus efeitos sobre a relação original entre direitos e obrigações assumidos pelas partes.<sup>32</sup>

#### 4.3. Negociação vs renegociação dos contratos de concessão

Uma vez reconhecida a disponibilidade dos aspectos patrimoniais das relações contratuais, temos que as partes possuem a prerrogativa tanto de realizarem negociações quanto renegociações.

A figura da negociação contratual representa um mecanismo que confere às partes contratantes a prerrogativa, mediante comum acordo, de complementarem lacunas contratuais, sempre objetivando compensações em virtude da ocorrência de fatos que estejam dificultando a execução contratual e, em última medida, dificultando o atingimento do interesse público. A figura da negociação surge como uma resposta à natureza de incompletude dos contratos administrativos de longo prazo.

Trata-se, portanto, de uma atividade indispensável para a própria execução dos contratos, na medida em que viabiliza a tomada de decisões consensuais baseadas em regras contratuais existentes.

A renegociação, por sua vez, corresponde a uma atividade de alteração do contrato por meio de um processo de barganha, que busca reescrever regras contratuais – razão pela qual deve, necessariamente, ser utilizada em casos excepcionalíssimos para não reduzir o incentivo para cumprimento dos contratos.

Tanto a negociação quanto a renegociação sempre estiverem presentes nos contratos administrativos (a negociação de forma muito mais evidente). Em última análise, trata-se de institutos que buscam preservar a os contratos e reduzir impactos negativos aos usuários e à própria prestação dos serviços.

Fundamentalmente, a renegociação pode fazer sentido quando o Poder Público, de forma fundamentada, identificar que: (i) o contrato perdeu a capacidade de implementação da política pública e que essa perda de capacidade decorre de fatos ou problemas específicos da própria estruturação (ou do contrato), e não do parceiro privado; e (ii) é do interesse público a preservação desse contrato – afastando, assim, o risco de discontinuidades e de discussões judiciais ou arbitrais infundáveis para a apurações de indenizações etc.

O ponto de atenção em relação ao instituto é não o transformar em uma alternativa ou em um subterfúgio para acobertar propostas inexequíveis. A importância de se manter a

---

<sup>32</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 825.

excepcionalidade do instituto da renegociação visa a preservar a isonomia entre os licitantes e garantir o respeito ao princípio da licitação.

#### 4.4. Revisão contratual

A revisão contratual é instrumento que pretende manter a atualidade do contrato, ajustando-a à realidade e promovendo a adaptação, por exemplo, dos índices, tecnologias e parâmetros inicialmente previstos, diante de mudanças ou alterações posteriores das premissas anteriormente consideradas.

Por vezes, a revisão contratual e o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato são confundidos, dado que muito interligados. Isso porque, a revisão tem aptidão inata de afetar a equação financeira do contrato e, do mesmo modo, a recomposição do equilíbrio financeiro pode levar à necessidade de alteração do contrato.

Atualmente, os contratos têm contado com cláusulas que separam a revisão de acordo com o momento: revisão ordinária ou extraordinária. Na primeira, normalmente, é fixada uma periodicidade em que as partes deverão verificar se o contrato demanda atualização para se tornar mais moderno, adequado e, também, para se aplicar medidas que eventualmente tenham sido definidas em reequilíbrios ocorridos ao longo da execução contratual. A segunda se dá para promover o ajuste imediato do contrato quando não se há tempo para aguardar a revisão ordinária. Especialmente a revisão extraordinária tem relação estreita com o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

##### 4.4.1. Revisão Ordinária

Cristina Mastrobuono<sup>33</sup>, ao tratar da revisão ordinária, bem destacou que esse momento contratual pretende sanear a incompletude dos contratos, cabendo às partes desse negócio jurídico a postura colaborativa para se chegar a um denominador comum que atenda tanto às pretensões do parceiro privado, quanto o interesse público inerente à contratação.

Conforme abordado pela autora, durante as revisões ordinárias ocorrem negociações entre as partes do contrato; os mecanismos coexistem e se retroalimentam. Nessa etapa, o parceiro privado e o poder concedente expõem os motivos e pontos em que entendem ser

---

<sup>33</sup> MASTROBUONO, Cristina M. Wagner. A revisão ordinária nos contratos de concessão e parcerias público-privadas. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. II, n. 89, p. 41-64, jan./jun. 2019. Semestral. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/48>. Acesso em: 17 jul. 2025.

cabível alguma evolução ou ajuste contratual, devendo, ao final, alcançar consenso sobre os temas para concluir esse processo.

Emerge enfatizar que a revisão ordinária não pode ser uma ferramenta de mudar drasticamente as obrigações e pilares do contrato. As contratações públicas têm como princípios basilares, dentre outros, a competitividade, a vinculação ao edital e a legalidade. Logo, é defeso às partes alterar substancialmente os contratos, sob risco de questionamentos<sup>34</sup>.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), por exemplo, possui um sistema de revisão mais robusto, que pretende trazer maior segurança jurídica às mudanças propostas, mitigando o risco retromencionado.

Além das revisões anuais das tarifas de pedágio, os contratos de concessão rodoviária contam com as revisões quinquenais dos contratos, mediante as quais podem ser processadas *“inclusão, alteração, reprogramação ou exclusão de obras e serviços, na alteração de escopo, parâmetros técnicos e de desempenho e na atualização e modernização de quaisquer outros aspectos contratuais, de modo a tornar o contrato mais eficiente e aderente às necessidades dos usuários da rodovia”*<sup>35</sup>.

Essas revisões, por força da terceira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR-3), aprovado pela Resolução nº 6.032/23, devem ser submetidas à processo de participação e controle social (PPCS), podendo esse processo ser simplificado ou afastado apenas nos casos nos quais apresente substrato suficiente para conferir segurança à proposta final da revisão.

As primeiras revisões quinquenais promovidas pela ANTT, relacionadas às concessionárias Eco050 e Nova Rota do Oeste, foram aprovadas em janeiro deste ano de 2025 e ambas passaram pelo mencionado processo de participação social.

#### 4.4.2. Revisão extraordinária

Ao longo da execução contratual, é possível que eventos inesperados possam prejudicar o adequado cumprimento das obrigações estabelecidas. Ainda, situações cuja ocorrência era previsível podem desencadear em impactos mais danosos do que se presumiu inicialmente.

Essas ocorrências têm aptidão para, em alguns casos, levar à interrupção e/ou à redução da qualidade do andamento contratual, tornando inviável se aguardar até a revisão

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Art. 154, §2º, da Resolução ANTT nº 6.032/2023 (RCR-3).

ordinária para promover o remanejamento das atividades ou compensação dos prejuízos materializados. Urge, portanto, revisar extraordinariamente o contrato.

Essa modalidade de revisão ocorre, especialmente, quando uma das partes suporta risco que não lhe foi atribuído na matriz contratualmente posta e na ocorrência de eventos de caso fortuito e força maior. Além disso, a própria maturação dos contratos e as mudanças que, naturalmente, se dão com o passar do tempo podem desencadear em impactos que levam à necessidade de ajuste dos contratos<sup>36</sup>.

Nesse sentido, a revisão extraordinária é bastante relacionada ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos – por vezes, com ela confundida, dado que, para reestabelecer a relação em desarmonia, é permitida a alteração do pagamento dos parceiros privados, de obrigações contratuais, do prazo de vigência dos ajustes, dentre outros, variáveis conforme o caso.

O reequilíbrio dos contratos, por vezes, demanda instrução probatória e elaboração de cálculos complexos, culminando em processos densos, de duração estendida. Pensando nisso e de modo a assegurar a execução do contrato administrativo, surgiu mais recentemente no ordenamento brasileiro a figura do reequilíbrio cautelar, que permite a tomada de medidas mais imediatas enquanto o pleito de reestabelecimento da equação contratual segue suas etapas.

## **5. A figura do reequilíbrio cautelar como instrumento de preservação do interesse da coletividade**

Na linha do exposto nos tópicos anteriores, a delegação pelo Estado da prestação de determinado serviço público apenas se justifica como mecanismo de atingimento do interesse da coletividade (i.e., viabilizar novos investimentos, garantir a universalização de determinado serviço etc.).

Disso deflui que preservar a equação econômico-financeira dos contratos de concessão é preservar a própria viabilidade da concessão e, conseqüentemente, a prestação dos serviços públicos em condições adequadas. Por essa razão, entende-se que um contrato de concessão equilibrado deve ser de interesse da concessionária, do poder concedente e dos próprios usuários – de modo que a defesa da manutenção das bases econômicas desses contratos tem relação direta com a preservação do interesse da coletividade.

Como destacado, há atualmente no ordenamento jurídico brasileiro todo um regramento que busca preservar a equação econômico-financeira dos contratos de concessão. Não à toa, a Lei de Concessões impõe como cláusula essencial dos contratos de concessão o

---

<sup>36</sup> MASTROBUONO, op. cit., p.53.

preço do serviço e os critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas (art. 23, inc. IV).

No entanto, há situações extraordinárias, envolvendo assuntos de elevada complexidade, em que o tempo necessário para a conclusão de pleitos de reequilíbrio poderá ocasionar graves riscos à continuidade da prestação dos serviços. Mais precisamente, a manutenção, por longos períodos, de contratos em situação de desequilíbrio econômico-financeiro pode gerar impactos prejudiciais ao interesse da coletividade, com a elevação do valor do desequilíbrio contratual, comprometimento de indicadores financeiros das concessionárias, sem contar o risco de queda da qualidade da prestação dos serviços.

Por envolverem, em regra, prestação de serviços que não podem ser descontinuados ou reduzidos,<sup>37</sup> a morosidade no endereçamento de uma solução (ainda que parcial) para esses eventos de desequilíbrio servirá apenas para intensificar ou agravar os efeitos deletérios causados.

Pensando nessa realidade, a figura do reequilíbrio cautelar emergiu como mecanismo para atenuar consequências danosas decorrentes de longas discussões envolvendo pleitos de reequilíbrio.

Mais precisamente, o reequilíbrio cautelar veio como um instrumento mitigatório utilizado para tratar eventos excepcionais de desequilíbrio em contratos, buscando reduzir os impactos negativos de negociações prolongadas, garantindo que a discussão sobre o evento não se estenda excessivamente a ponto de prejudicar os contratos vigentes e a prestação de serviços públicos.

No âmbito do Estado de São Paulo, por exemplo, o instituto foi regulamentado pela Resolução SPI nº 19, de 29 de maio de 2023. Trata-se de ato normativo que está em consonância com os comandos mais recentes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente no que diz respeito à possibilidade de compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais.<sup>38</sup>

Pela referida resolução, o reequilíbrio cautelar constitui uma *faculdade* da Secretaria de Parcerias em Investimentos, não representando, portanto, direito subjetivo das concessionárias. Dentre as medidas cautelares passíveis de serem adotadas para reduzir

---

<sup>37</sup> Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/reequilibrio-automatico-e-reequilibrio-cautelar-porque-o-tempo-pode-ser-senhor-de-alguma-razae-mas-nem-sempre-resolve-os-conflitos/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

<sup>38</sup> Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor;

§2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos" (BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 17 jul. 2025).

eventual impacto de desequilíbrio, a resolução previu: a) antecipação, postergação ou cancelamento de investimentos programados; b) inclusão de investimentos adicionais; c) suspensão da exigibilidade de pagamentos devidos ao poder concedente ou à autarquia responsável pela fiscalização da execução contratual; d) elevação ou redução de valores devidos ao poder concedente ou à autarquia responsável pela fiscalização da execução contratual; e) elevação ou redução de tarifa ou outros valores contratualmente devidos à concessionária, inclusive a título de aporte de recursos ou contraprestação pecuniária; f) pagamento de valores à concessionária, a título de indenizações, ressarcimentos ou afins; g) elevação ou desoneração de encargos previstos no contrato de parceria; e h) transferência a uma das partes de custos ou encargos originalmente atribuídos à outra.

Nas situações em que for cabível a aplicação de medidas cautelares de mitigação de desequilíbrio econômico-financeiro, o secretário de Parcerias em Investimentos solicitará ao órgão responsável pela regulação ou gestão do contrato de parceria que, no prazo máximo de 10 dias úteis: 1) apresente a estimativa preliminar do impacto do evento de desequilíbrio e 2) indique quais medidas podem ser aplicadas para mitigação cautelar do impacto do evento de desequilíbrio (art. 5º da resolução).

Em posse dessas informações, o secretário de Parcerias em Investimentos decidirá sobre os meios de mitigação de desequilíbrio econômico-financeiro, sendo que a aplicação de medida cautelar será limitada a 80% do impacto econômico-financeiro estimado do evento de desequilíbrio e não poderá importar em recebimento de recursos antecipadamente ao efetivo impacto financeiro do evento de desequilíbrio.

Seguindo essa mesma trilha, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT editou a Instrução Normativa nº 33, de 14 de novembro de 2024 (“IN 33”), que estabelece procedimentos para a tutela do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovia e para a aplicação de medidas mitigadoras de desequilíbrios em contratos de concessão rodoviária sob gestão da Agência.

Por meio da IN 33, a ANTT busca viabilizar a adoção de medidas mitigadoras de desequilíbrios econômico-financeiros, que correspondem à adoção de ações temporárias e provisórias, adotadas em regime excepcional, com o objetivo de minimizar os impactos financeiros negativos em contratos de concessão de rodovias, visando recompor, ainda que de maneira transitória, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Pela referida Instrução Normativa, essas ações temporárias podem se dar tanto por Reequilíbrio Parcial de Natureza Cautelar quanto pelo sistema de Reequilíbrio Parcial Baseado em Evidência.

Segundo a IN 33, o Reequilíbrio Parcial de Natureza Cautelar representa uma medida mitigadora destinada a evitar danos maiores ao equilíbrio contratual e à prestação dos serviços concedidos, aplicável quando há urgência e risco significativo à continuidade e qualidade dos serviços. Já o Reequilíbrio Parcial Baseado em Evidência corresponde a uma medida mitigadora aplicada quando o direito ao reequilíbrio é incontroverso ou está em condições de reconhecimento imediato, mas a definição do valor de reequilíbrio requer procedimentos complexos e prolongados.

Vale destacar que recentemente a ANTT aprovou, pela primeira vez, o reequilíbrio econômico-financeiro sob a modalidade “baseado em evidências”, conforme previsto na IN 33, para atender de forma mais ágil aos impactos de eventos climáticos extremos. A decisão consta da Deliberação nº 206/2025, que reconheceu 60% do valor pleiteado pela concessionária responsável pelo Sistema Rodoviário Rio-São Paulo.

A razão do pleito decorreu em função da execução de obras emergenciais na rodovia BR-101/RJ/SP, destinadas à recomposição de terrenos afetados por instabilidade geológica decorrente de eventos climáticos extremos ocorridos entre os dias 31 de março e 1º de abril de 2022.

Como se pode observar, a figura do reequilíbrio cautelar (incluindo o reequilíbrio baseado em evidências) tem, portanto, a virtude de buscar garantir, em situações excepcionais, a continuidade e a qualidade dos serviços públicos concedidos – até que seja concluída a avaliação do montante exato a ser compensado a título de reequilíbrio econômico-financeiro.

Em resumo, as referidas normas regulamentam um importante instrumento de gestão contratual, oferecendo uma solução prática e temporária para reduzir os impactos do desequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão diante de circunstâncias extraordinárias.

Em que pese o Estado de São Paulo e a ANTT terem publicado os referidos atos normativos, o fato é que esses institutos de reequilíbrio decorrem de premissas constitucionais e legais relacionadas ao direito ao reequilíbrio. Em que pese a importância desses regramentos (sobretudo para conferir maior segurança jurídica às partes envolvidas), temos que a inexistência de um ato normativo sobre o referido instituto não impede que o seu uso venha a ser regrado contratualmente, ou mesmo no âmbito do devido processo administrativo de reequilíbrio contratual.

O instrumento, inclusive, consta da última versão aprovada do PL nº 7063/2017<sup>39</sup>, por meio do qual se pretende alterar as Leis de Concessão e PPP. Com a mudança intentada, o reequilíbrio cautelar constará no art. 9º, §6º e §7º da Lei nº 8.987/95. Com a mudança, a sua utilização terá respaldo legal a nível federal.

---

<sup>39</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7.063, de 2017*. Altera a Lei nº 11.079, de 30 de

dezembro de 2004, para reduzir o valor mínimo dos contratos de parcerias público-privadas celebrados por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios. Brasília, DF. Acesso em: 16 jul. 2025. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2901705&filename=Tramitacao-PL%207063/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2901705&filename=Tramitacao-PL%207063/2017).

## 6. Conclusão

O estudo do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e parcerias público-privadas revela sua natureza fundamental para a viabilidade e efetividade dessas modalidades contratuais. Como demonstrado, o direito ao equilíbrio contratual não constitui mera prerrogativa das concessionárias, mas sim instrumento essencial para a preservação do interesse público e da qualidade dos serviços prestados à coletividade.

A análise dos fundamentos constitucionais e legais evidencia que a preservação das condições efetivas da proposta, conforme estabelecido no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, representa mais do que uma garantia contratual e constitui pilar fundamental do regime jurídico das concessões.

A legislação infraconstitucional, notadamente a Lei nº 8.987/95 e a Lei nº 14.133/21, ratifica essa compreensão ao estabelecer mecanismos específicos para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

A correta repartição de riscos emerge como elemento determinante para o sucesso dos contratos de longo prazo. A atribuição indiscriminada de riscos à concessionária, longe de proteger o interesse público, produz efeitos contrários aos pretendidos: eleva os custos do projeto, afasta investidores qualificados e compromete a competitividade do certame licitatório. Na realidade, a alocação de riscos conforme a melhor capacidade de cada parte para gerenciá-los representa evolução necessária na compreensão desse instituto.

O reconhecimento da disponibilidade dos direitos patrimoniais relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro, consolidado no Enunciado 19 do CJF, abre caminho para soluções mais eficientes e céleres na resolução de controvérsias contratuais. Essa compreensão viabiliza não apenas a utilização de meios alternativos de solução de conflitos, mas também confere fundamento jurídico às negociações e renegociações contratuais necessárias à adequada execução dos contratos de longo prazo.

A distinção entre negociação e renegociação, bem como entre reequilíbrio e revisão contratual, fornece instrumental teórico necessário para a compreensão dos diversos mecanismos de gestão contratual. Enquanto a negociação representa atividade rotineira e indispensável para o preenchimento de lacunas contratuais, a renegociação deve manter seu caráter excepcional para preservar a competitividade e a isonomia do certame licitatório.

Por sua vez, o reequilíbrio volta-se ao restabelecimento da equação financeira original, enquanto a revisão busca atualizar o contrato às novas realidades tecnológicas, econômicas e sociais. A figura do reequilíbrio cautelar representa inovação significativa no direito administrativo brasileiro, oferecendo resposta prática a situações de urgência que poderiam comprometer a continuidade e qualidade dos serviços públicos concedidos.

A regulamentação promovida pelo Estado de São Paulo e pela ANTT, embora represente avanço importante, não esgota as possibilidades de aplicação desse instituto, que encontra fundamento nas próprias bases constitucionais e legais do direito ao reequilíbrio.

A experiência prática demonstra que a manutenção prolongada de contratos em situação de desequilíbrio econômico-financeiro produz efeitos deletérios que se intensificam com o tempo, prejudicando não apenas as concessionárias, mas principalmente os usuários dos serviços e o interesse da coletividade.

O reequilíbrio cautelar, ao permitir medidas mitigadoras imediatas limitadas a 80% do impacto estimado, oferece solução equilibrada que preserva a cautela necessária sem comprometer a eficácia da intervenção.

Em última análise, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e PPPs não deve ser compreendido como benevolência ao setor privado, mas como instrumento de realização do interesse público. Contratos equilibrados atraem investidores qualificados, reduzem custos de transação, garantem a qualidade dos serviços e promovem a segurança jurídica necessária ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura de longo prazo.

A evolução doutrinária, jurisprudencial e normativa aqui analisada aponta para a consolidação de um regime jurídico mais sofisticado e eficiente, capaz de conciliar as prerrogativas da Administração Pública com as legítimas expectativas do setor privado, sempre em benefício da coletividade.

O futuro das concessões e PPPs no Brasil depende, em grande medida, da adequada compreensão e aplicação dos institutos aqui examinados. A tendência de positivação do reequilíbrio cautelar em âmbito federal, por meio do PL nº 7063/2017, sinaliza o reconhecimento legislativo da importância desses mecanismos para a viabilidade dos contratos de longo prazo.

Essa evolução normativa, aliada ao aprimoramento da prática administrativa e ao desenvolvimento doutrinário, contribui para a construção de um ambiente jurídico mais seguro e previsível, essencial para o sucesso das políticas públicas de infraestrutura baseadas na parceria entre os setores público e privado.

## Referências

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Resolução nº 6.032, de 21 de dezembro de 2023**. Aprova a terceira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias, relativa à gestão econômico-financeira dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob competência da ANTT. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-6.032-de-21-de-dezembro-de-2023-533478179>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm). Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 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: 17 jul. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.063, de 2017**. Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para reduzir o valor mínimo dos contratos de parcerias público-privadas celebrados por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios. Brasília, DF. Acesso em: 16 jul. 2025. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2901705&filename=Tramitacao-PL%207063/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2901705&filename=Tramitacao-PL%207063/2017).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). AgRg na SL 76/PR. Relator: Min. Edson Vidigal, 1 jul. 2004. **Dje**: Brasília, DF, 20 set. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). REsp 216.018/DF. Relator: Min. Franciulli Netto, 5 de junho de 2001. **Dje**: Brasília, DF, 10 set. 2001.

CAMMAROSANO, Márcio. Exequibilidade de proposta, equilíbrio econômico-financeiro do contrato e direito ao lucro – algumas considerações. **ILC: Informativo de Licitações e Contratos Administrativos**, Brasília, DF v. 9, n. 100, p. 510-517, jun. 2002.

FREITAS, R. V.. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 58, p. 315-340, 2017. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/07/equilibrio-financeiro-concessoes.pdf>. Acesso em 23 jul. 2025.

GORDILLO, Agustín; **Contratos administrativos**. Buenos Aires: Astrea, reimpressão 1982.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 305-306.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

MASTROBUONO, Cristina M. Wagner. A revisão ordinária nos contratos de concessão e parcerias público-privadas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. II, n. 89, p. 41-64, jan./jun. 2019. Semestral. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/48>. Acesso em: 17 jul. 2025.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUZELA, Rafaella Peçanha. Contratos administrativos de longo prazo, equilíbrio econômico-financeiro e Taxa Interna de Retorno (TIR). *In*: MOREIRA, Egon Bockmann. **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a Taxa Interna de Retorno**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PEREZ, Marcos Augusto. **O risco nos contratos de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Remuneração da concessionária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.