

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM CONTRATOS DE  
CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO: REFLEXÕES SOBRE OS  
IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL**

**ANA KAROLINA DOS SANTOS DE OLIVEIRA**

**Rio de Janeiro**

**2023**

**ANA KAROLINA DOS SANTOS DE OLIVEIRA**

**REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM CONTRATOS DE  
CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO: REFLEXÕES SOBRE OS IMPACTOS DA  
PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.**

**Rio de Janeiro**

**2023**

## CIP - Catalogação na Publicação

0048r Oliveira, Ana Karolina dos Santos de  
Reequilíbrio Econômico-financeiro em Contratos de  
Concessão de Serviço Público: Reflexões sobre os  
Impactos da Pandemia de Covid-19 no Brasil / Ana  
Karolina dos Santos de Oliveira. -- Rio de Janeiro,  
2023.  
54 f.

Orientador: Larissa Pinha de Oliveira.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Direito Administrativo. 2. Contrato de  
concessão de serviço público. 3. Reequilíbrio  
econômico-financeiro. 4. Covid-19. I. Oliveira,  
Larissa Pinha de , orient. II. Título.

**ANA KAROLINA DOS SANTOS DE OLIVEIRA**

**REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM CONTRATOS DE  
CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO: REFLEXÕES SOBRE OS IMPACTOS DA  
PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.**

Data da Aprovação: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Orientador

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

**Rio de Janeiro**

**2023**

Dedico este trabalho aos meus avós, Luiz Venceslau e Benedita (*in memoriam*), que serão para sempre minha maior inspiração e as luzes da minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

A elaboração deste trabalho contou com a ajuda de diversas pessoas, que foram essenciais para o desenvolvimento de cada capítulo, dessa forma agradeço às seguintes:

Em especial agradeço à minha orientadora, Larissa Pinha de Oliveira, por toda ajuda e disposição em me auxiliar no percurso deste trabalho, além do aconselhamento quanto aos melhores caminhos para este trabalho.

Agradeço também aos meus pais e irmãs por todo apoio ao longo da graduação e por serem minha fonte de energia todos os dias para que eu sempre vá em busca do meu melhor.

Aos meus amigos, que estiveram comigo ao longo dos cinco anos de curso e que passaram por todas as situações e momentos difíceis comigo, vocês tornaram esse caminho muito mais fácil de ser percorrido.

Por fim, agradeço à Faculdade Nacional de Direito por todos os momentos incríveis que vivi nesta instituição, por ter sido essencial no meu processo de formação profissional e por tudo o que aprendi ao longo dos anos do curso.

## RESUMO

A doença de Covid-19 provocou uma crise generalizada, que se alastrou mundialmente, fato que motivou uma atuação emergencial dos gestores públicos a fim de conter os avanços da doença. Com isso, a prestação dos serviços públicos submetidos à modalidade de concessão sofreu fortes impactos por estar imersa em um cenário de instabilidades e incertezas, indesejáveis para a saúde financeira das concessionárias e da Administração Pública. Dessa forma, o presente trabalho foi desenvolvido com base no tema central da emergência administrativa provocada pela pandemia da Covid-19 instaurada mundialmente no ano de 2020 e a forma como ela afetou os contratos de concessão de serviços públicos. O objetivo deste estudo é analisar os aspectos e possibilidades de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em razão da pandemia de Covid-19, dando ênfase às questões atinentes ao Direito Administrativo, analisando-se, principalmente, o exercício da função administrativa e o papel do gestor público na gerência desta crise sanitária. Para tanto, o trabalho é dividido em três capítulos, os quais trazem uma abordagem conceitual dos contratos de concessão de serviço público; detalhamento dos impactos concretos da pandemia de Covid-19 e, por fim, é realizada uma análise centralizada no instituto do reequilíbrio econômico-financeiro no cenário pandêmico.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo; Contrato de concessão de serviço público; Reequilíbrio econômico-financeiro; Pandemia; Covid-19; Aspectos jurídicos.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>1. ANÁLISE CONCEITUAL DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO.</b>	<b>12</b>
1.1. A modalidade da concessão de serviço público e suas peculiaridades.	19
1.2. Equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de serviços públicos	22
1.3. A quebra e formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em contratos de concessão de serviços públicos	24
<b>2. OS IMPACTOS JURÍDICOS DA PANDEMIA DE COVID-19</b>	<b>28</b>
2.1. Ações de resposta do Poder Público para atenuar os prejuízos	29
2.2. Atuação das concessionárias de serviço público frente aos impactos causados pela pandemia de Covid-19	34
<b>3. FERRAMENTAS PARA O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS EM RAZÃO DA PANDEMIA DE COVID-19</b>	<b>36</b>
3.1. A incompletude dos contratos e a necessidade de recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro	39
3.2. Breve análise do posicionamento de agências reguladoras sobre pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro	42
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>46</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>47</b>



## INTRODUÇÃO

Há aproximadamente três anos a situação mundial foi fortemente abalada em decorrência da doença conhecida como Covid-19, provocada pelo novo coronavírus, o SarsCov-2<sup>1</sup>, desencadeando desde uma crise sanitária, até crises econômicas e jurídicas. Com o aumento do número de pessoas contaminadas e vítimas fatais aumentando sem precedentes, os gestores públicos foram protagonistas na adoção de medidas urgentes a fim de evitar a disseminação da doença em maiores amplitudes, como por exemplo, a imposição do isolamento social de pessoas que não desempenhavam atividades essenciais e limitação da circulação da população<sup>2</sup>. Estas medidas levaram a um temor geral da sociedade, impactando diretamente nas atividades diárias com a queda na demanda por determinados serviços públicos prestados por concessionárias contratadas pela Administração Pública e é este contexto que o presente trabalho busca analisar.

A situação foi agravada pelo contexto particular de escassez de conhecimento científico sobre a doença além da alta velocidade de disseminação e capacidade de provocar mortes em populações vulneráveis, devido à menor disponibilidade e capacidade dos serviços de saúde em cidades menores, por exemplo<sup>3</sup>. Isto gerou uma série de embates sobre quais seriam as melhores estratégias a serem utilizadas para o enfrentamento do novo coronavírus em nível global, pois o cenário se repetia em diferentes partes do mundo. No entanto, no Brasil esses embates sobre a melhor estratégia foram ainda mais fortes, pois a crise sanitária era enfrentada ao lado da crise gerada pela desigualdade social amplamente presente no país, na qual é

---

<sup>1</sup> “Em 12 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou como pandemia a doença causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2). A infecção (COVID-19), além de ser mais transmissível, tem letalidade estimada em cerca de 14 vezes a da influenza. O alto índice de contágio, com cada indivíduo infectando de 2 a 3 pessoas, em média, causa a expansão da epidemia em progressão geométrica. (...) Medidas de isolamento de casos e contatos e distanciamento social da população geral têm sido as principais estratégias preconizadas para retardar a expansão da COVID-19 e permitir a adequação dos sistemas de saúde ao rápido aumento da demanda por leitos de internação, especialmente aqueles de terapia intensiva, evitando o colapso da assistência hospitalar.” (DAUMAS, Regina Paiva et al. O papel da atenção primária na rede de atenção à saúde no Brasil: limites e possibilidades no enfrentamento da COVID-19. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, Junho de 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00104120>. Acesso em: 02 jul. 2023.)

<sup>2</sup> No estado do Rio de Janeiro a situação de emergência na saúde pública foi reconhecida em 16 de março de 2020, a partir da publicação do Decreto nº 46.973/2020, que dispôs sobre a suspensão de determinadas atividades e outras medidas para o enfrentamento da pandemia.

<sup>3</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (Brasil). MonitoraCOVID-19. Nota Técnica 1. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2020. Disponível em: [https://bigdata-covid19.iciet.fiocruz.br/nota\\_tecnica\\_1.pdf](https://bigdata-covid19.iciet.fiocruz.br/nota_tecnica_1.pdf). Acesso em: 02 jul. 2023.

frequente a verificação de pessoas vivendo em condições precárias de habitação e saneamento, sem acesso à água potável e em situação de aglomeração.<sup>4</sup>

A prestação de serviços públicos está presente no cotidiano da sociedade de maneira significativa, pois as concessionárias são responsáveis pelo funcionamento de uma amplitude de setores, tais como a saúde, o saneamento básico e abastecimento de água, transporte urbano de pessoas e de mercadorias e insumos de combate a doença, além de ser fundamental para a manutenção econômica do Estado e influenciar na renda dos cidadãos, satisfazendo a coletividade em geral. Este instituto possui relevante valor para o Estado, que não delega sua execução à livre iniciativa de maneira arbitrária para que não estejam sujeitas a fiscalização e controle geral como nas das atividades privadas<sup>5</sup>.

Ante a queda na demanda pelos serviços públicos e a consequente baixa na receita auferida pelas concessionárias, surge o risco de suspensão da continuidade de prestação dos serviços públicos, pondo em xeque o bem estar geral da população e o próprio combate à disseminação do Covid-19<sup>6</sup> e contrariando o princípio da continuidade do serviço público.<sup>7</sup> Então, a fim de balizar esta equação entra em discussão o instituto do reequilíbrio econômico financeiro, mediante o qual os prejuízos podem ser sustentados, conforme a alocação de riscos desenhada, e os serviços mantidos neste quadro de instabilidade e insegurança<sup>8</sup>.

No entanto, as possibilidades jurídicas devem ser analisadas minuciosamente conforme o caso concreto, pois a pandemia de Covid-19 é um fenômeno dotado de forte excepcionalidade, então não há parâmetros já definidos que se adequam perfeitamente a situação e, além disso, o Poder Público deve estar focado em manter sua saúde econômica a fim de não extrapolar esse orçamento ao aumentar os gastos com a manutenção e prestação dos

---

<sup>4</sup> WERNECK, Guilherme Loureiro e CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. Cadernos de Saúde. Pública, Rio de Janeiro, maio de 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820>. Acesso em: 02 jul. 2023.

<sup>5</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Grandes Temas de Direito Administrativo. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. ISBN 978-85-742-0968-5.

<sup>6</sup> CHANSKY, Isadora; FAJARDO, Gabriel Ribeiro; RIOS, Jéssica Loyola Caetano; PALMA, Juliana Bonacorsi de; GIANNINI, Pedro. Concessões, PPPs e o impacto da Covid-19. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/viewer/Concesses-PPPs-e-o-impacto-da-Covid-19.pdf>. Acesso em: 06 de jun. de 2023.

<sup>7</sup> Art. 175, Constituição Federal de 1988: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

<sup>8</sup> “(...) o equilíbrio econômico-financeiro ou equação econômico-financeira é a relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação assegurada pela Administração.” (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4303-5.)

serviços. Dessa forma, torna-se inviável a invocação de argumentos relacionados a ordinariedade do risco e providências rotineiras.<sup>9</sup>

Ademais, o presente trabalho buscou analisar não somente o impacto da pandemia de Covid-19 sobre os contratos de concessão de serviço público, mas também as medidas adotadas para o enfrentamento das dificuldades e mitigação de prejuízos, bem como as bases legais aplicáveis ao instituto do reequilíbrio econômico-financeiro em caso de rompimento da equação firmada inicialmente. Neste contexto, a legislação sobre a pandemia tem papel de destaque na análise, pois as estratégias de propagação do vírus conduzida de forma sistemática pelo governo federal de maneira conjunta às tentativas de resistência dos demais dos entes federativos, levaram a criação de um extenso acervo legislativo, em que o direito brasileiro serviu como escudo de proteção dos direitos humanos, mas também como instrumento para atacar direitos pessoais pelo bem geral da sociedade.<sup>10</sup>

Esta dicotomia se deve à necessidade de mudança de postura do Estado, que passou a tomar decisões amparadas, principalmente, em seu poder coercitivo, impondo aos cidadãos a supressão de direitos individuais, em detrimento do direito à saúde, à segurança e à vida da coletividade humana.<sup>11</sup> Esta sobreposição de direitos justificada pela pandemia encontra fundamento na Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil em 1992, que dispõe sobre a limitação dos direitos individuais.<sup>12</sup> Dessa forma, os gestores públicos têm o aval para a instituição de normas necessárias ao impedimento do avanço da contaminação pela doença, ainda que isto ocorra em detrimento de direitos pessoais.

Assim, a relevância deste trabalho reside no fato de ser abordada uma discussão eminentemente atual, pois, ainda que as fases críticas tenham passado, o cenário pandêmico

---

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Efeitos Jurídicos da Crise sobre as Contratações Administrativas. In: JUSTEN FILHO, Marçal et al. Covid-19 e o Direito Brasileiro. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020, p. 9-22.

<sup>10</sup> Universidade de São Paulo (Brasil). Boletim Direitos na pandemia - Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil. São Paulo: USP, 2021. Disponível em: [https://www.fsp.usp.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Boletim\\_Direitos-na-Pandemia\\_ed\\_10.pdf](https://www.fsp.usp.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf). Acesso em: 02 jul. 2023.

<sup>11</sup> FREITAS, Jucycler Ferreira, CÂNDIDO, Estelita Lima, RODRIGUES, Sandra Maria Bezerra. Repercussões sobre a Legislação e o Exercício dos Direitos Fundamentais Individuais na Pandemia por Covid-19. Revista Diálogos Interdisciplinares, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://revistas.brazcubas.br/index.php/dialogos/article/view/891/886>. Acesso em: 02 jul. 2023.

<sup>12</sup> Convenção Americana de Direitos Humanos, Capítulo V, Artigo 32: “2. Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, numa sociedade democrática.”

deixou rastros que ainda podem ser percebidos em diversos setores<sup>13</sup>. Além disso, as informações trazidas podem ensejar em um desenho de contrato para as próximas concessões formalizadas ao prever no objeto contratual instrumentos que sejam eficazes no suporte a eventos extraordinários e imprevisíveis, de maneira similar ao que ocorreu na pandemia de Covid-19, estando os gestores mais preparados para suportar as consequências advindas desses fatos.

Para a elaboração de uma análise robusta sobre o tema, apoiou-se em pesquisa bibliográfica de doutrinadores relevantes para o direito administrativo brasileiro, materiais já publicados trabalhos tendo por objeto a análise do cenário pandêmico, além de entendimentos jurisprudenciais e de órgãos reguladores e análise de medidas legislativas e administrativas adotadas pelo Poder Público neste período, além de outras fontes de pesquisas.

A divisão do trabalho se dá em três capítulos, nos quais o tema é afunilado a cada tópico abordado. Assim, o primeiro capítulo se dedica a uma abordagem conceitual dos contratos de concessão de serviço público e assuntos tangentes. Já o segundo capítulo apresenta detalhes concretos dos impactos da pandemia na sociedade, além da atuação de personagens relevantes na contenção dos efeitos negativos. Finalmente, o terceiro capítulo é dedicado a uma análise mais centralizada no instituto do reequilíbrio econômico-financeiro ao trazer possíveis soluções e entendimento de órgãos de controle.

---

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Impactos econômicos da pandemia no Brasil poderão ser observados até 2045. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 08 out. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2021/10/impactos-economicos-da-pandemia-no-brasil-poderao-ser-observados-ate-2045>. Acesso em: 02 jul. 2023.

## 1. ANÁLISE CONCEITUAL DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

O estudo sobre contratos da Administração é um tema amplo, pois abrange todos os contratos celebrados pela Administração Pública sob regime jurídico de direito público e de direito privado. No entanto, o presente trabalho terá por objeto somente aos contratos celebrados sob o regime de direito público, isto é, contratos administrativos, os quais são firmados entre a Administração e pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. Esses contratos são marcados pelo traço de verticalidade<sup>14</sup>, no qual a Administração Pública age com seu poder de império sobre o particular a fim de que o interesse público seja preponderante em relação ao interesse individual<sup>15</sup>. Dessa forma, o ajuste de contratos administrativos tem como fim precípua o alcance do interesse do conjunto social, o que não se confunde com a somatória dos interesses individuais e peculiares de cada qual ou com o antagonismo entre o interesse individual e da Administração Pública<sup>16</sup>.

O contrato administrativo é um tema controverso no direito brasileiro e, segundo a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>17</sup>, há pelo menos três correntes doutrinárias que defendem a existência de características divergentes sobre essa relação jurídica. Inicialmente, destaca-se a corrente que não admite a existência do contrato administrativo, pois essa espécie de contrato não observa os princípios da igualdade entre as partes, autonomia da vontade e

---

<sup>14</sup> Esta relação vertical entre Administração Pública e o particular consolidou a ideia de intransacionabilidade processual e material dos interesses da Administração Pública. No entanto, atualmente, a literatura defende a celebração de acordos com fins ao atendimento de interesses específicos da Administração e dos interesses individuais legítimos dos particulares, de maneira otimizada. Esta atualização de entendimento constitui o cerne das soluções consensuais, que melhor atendem ao interesse de toda a sociedade em vez da utilização de meios litigiosos. Então, atualmente, fala-se na promoção da consensualidade como mecanismo de gestão da coisa pública em que a Administração Pública não deixa de ser autoridade, mas abre espaço para uma melhor negociação e resolução do conflito. (BINENBOJM, Gustavo. A Consensualidade Administrativa como Técnica Juridicamente Adequada de Gestão Eficiente de Interesses Sociais. Revista Eletrônica da PGE-RJ, Rio de Janeiro, ago. 2020. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190/123>. Acesso em 02 jul. 2023.)

<sup>15</sup> Neste caso, tem-se como interesse público “o que está posto sob a responsabilidade do Estado e tido como finalidade de sua ação, não é outro senão, em síntese, o interesse geral da sociedade, ou, em se preferindo, o bem comum, como acepção metajurídica inspiradora da ação política, que o Direito, demirá discriminadamente: para cada sociedade e para cada tempo.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial /Diogo de Figueiredo Moreira Neto. – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2014. ISBN: 978-85-309-5371-3.)

<sup>16</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 32. ed. – São Paulo : Malheiros Editores, 2014. ISBN: 978-85-392-0273-7.

<sup>17</sup> “Existem grandes controvérsias entre os doutrinadores a respeito dos chamados contratos administrativos, havendo, pelo menos, três correntes: 1. a que nega a existência de contrato administrativo; 2. a que, em sentido diametralmente oposto, acha que todos os contratos celebrados pela Administração são contratos administrativos; 3. a que aceita a existência dos contratos administrativos, como espécie do gênero contrato, com regime jurídico de direito público, derogatório e exorbitante do direito comum.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4303-5.)

força obrigatória das convenções. Os princípios mencionados são caracterizadores de todos os contratos, mas inexistem no contrato administrativo em decorrência da posição de supremacia da Administração sobre o particular, observância ao princípio da legalidade em detrimento da livre pactuação e possibilidade de alterações unilaterais por parte da Administração no contrato. Esta corrente foi defendida por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, que entende que as cláusulas regulamentares do instrumento jurídico decorrem de ato unilateral da Administração Pública, as quais são estritamente vinculadas à lei e as cláusulas econômicas são estabelecidas por contrato de direito comum. Ainda, estabelece que ainda que a relação seja marcada por acordo de vontades, as cláusulas são dispostas unilateralmente, não sendo admitido o caráter contratual, neste caso.<sup>18</sup>

Já a segunda corrente nega a existência de contrato de direito privado celebrado pela Administração, isto pois, sempre haverá interferência do regime jurídico administrativo nos acordos com participação da Administração Pública, seja qual for a espécie de contrato celebrado. Neste caso, José Roberto Dromi leciona que não é possível estabelecer o limite entre a aplicação do direito público e do direito privado em acordos e vínculos contratuais celebrados com a Administração Pública, além de não haver interesse prático, jurídico ou não-jurídico, para distinguir os contratos administrativos dos contratos privados da Administração.<sup>19</sup>

Por fim, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro define a terceira corrente, que entende que os contratos administrativos possuem características próprias que os distinguem do contrato de direito privado. Esta é adotada pela maioria dos doutrinadores brasileiros, que adotam os seguintes critérios como diferenciação entre contratos administrativos e os contratos de direito privado: i) critério subjetivo ou orgânico, considerando contrato administrativo se a Administração age como poder público, com poder de império na relação jurídica contratual; ii) será contrato administrativo, caso o objeto seja a organização e o funcionamento dos serviços públicos; iii) o contrato administrativo tem como objetivo a finalidade pública; iv) o procedimento de contratação é o que caracteriza o contrato administrativo; v) no contrato administrativo estão presentes as cláusulas exorbitantes do direito comum, cuja finalidade é a de assegurar a posição de supremacia da Administração em relação ao particular.

---

<sup>18</sup> DE MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Volume I. 3. ed. – São Paulo : Malheiros Editores, 2007. ISBN: 978-85-7420-775-9.

<sup>19</sup> DROMI, José Roberto. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Astrea, 1983.

Há variados tipos de contratos administrativos celebrados entre particulares e a Administração Pública, que são classificados de acordo com o objeto da contratação e possuem formalidades e requisitos específicos, mas todos possuem um ponto comum, que é a observância à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/21). A Lei 14.133/21 concentra as questões da matéria de licitações e contratos e substitui as disposições da Lei 8.666/93<sup>20</sup>, diploma editado anteriormente, que estabelecia normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê os seguintes tipos de contratos administrativos: gestão, fornecimento, serviço, obras públicas, concessão e alienação. No entanto, o presente trabalho tem como objeto apenas os contratos de concessão, especificamente, contratos de concessão de serviço público. Dessa forma, a análise apresentada não se aterá às características de cada modalidade mencionada, mas somente às características próprias do objeto de análise.

Conforme exposto, há variadas modalidades de contrato administrativo classificadas de acordo com o objeto da contratação e subdivididas seguindo uma caracterização ainda mais específica. No entanto, em uma visão macro, os contratos administrativos possuem objeto e características gerais, que devem ser observadas em qualquer caso, sempre visando à satisfação do interesse público pela administração, sob pena de desvio de poder ou desvio de finalidade<sup>21</sup>.

A Administração possui prerrogativas intrínsecas aos contratos administrativos, as quais servem para garantir sua posição de supremacia frente ao particular. Essas prerrogativas são expressas por meio das denominadas cláusulas exorbitantes, que consistem na diferença mais marcante entre os contratos administrativos e os contratos de direito privado e conferem à Administração Pública o poder de extrapolar aquilo que seria usualmente admitido no direito privado. Tais “cláusulas” configuram prerrogativas de direito público conferidas pela lei exclusivamente à administração pública, tendo em vista a sua atuação na qualidade de Poder Público. As cláusulas exorbitantes estão vinculadas à mutabilidade do contrato administrativo, que pode ser alterado e rescindido unilateralmente sob o requisito do interesse público, mas

---

<sup>20</sup> Para fins de cumprimento do prazo de adequação à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e garantia da segurança jurídica necessária para todos, a Lei 8.666/93 permanece em vigor até 29 de dezembro de 2023, conforme Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023.

<sup>21</sup> O desvio de poder ou desvio de finalidade ocorre quando a autoridade administrativa pratica determinado ato administrativo visando a obtenção de vantagens pessoais para si ou para terceiros, fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público. Neste caso, o ato administrativo é dotado de vício e torna-se ilegal. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4303-5.)

para isso deve considerar-se as circunstâncias da mutação contratual e o direito do contratado à manutenção de equilíbrio econômico-financeiro, consequência da mutabilidade.<sup>22</sup>

Sobre este tema, é válido mencionar a crítica tecida por Diogo de Figueiredo referente às cláusulas exorbitantes, na qual propõe a Teoria da Dupla Motivação, a fim de flexibilizar o uso dessas cláusulas e aplicar um método de utilização do poder de forma a coibir arbitrariedades e afastar parte da supremacia do interesse público. Isto traz uma lógica de atividade administrativa acompanhada de ponderação e proporcionalidade, conforme a aplicação a seguir:

Essa técnica da flexibilização pela discricionariedade se conjuga com a adoção da teoria da dupla motivação, que se aplica, como se indica, em dois momentos distintos do processo de escolha discricionária delegada à Administração:

1. Um momento de motivação, para a adoção ou para o afastamento em tese de cláusula exorbitante em contratos em que a Administração vá buscar prestações no mercado sob a égide do sinalagma, seguindo-se,
2. Um novo momento da motivação, para a aplicação de uma determinada cláusula exorbitante, inserida em determinado contrato com previsão para atuar em determinadas circunstâncias. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Futuro das Cláusulas Exorbitantes nos Contratos Administrativos. In: Direito Administrativo e seus Paradigmas. Belo Horizonte : Editora Fórum, 2016.)

Para fins de controle da legalidade, os contratos celebrados pela Administração devem seguir as leis existentes, que preveem os requisitos a serem cumpridos quanto à forma do contrato. Estes requisitos são encontrados na Lei 14.133/21<sup>23</sup>, que estabelece as normas referentes ao aspecto formal, e em leis esparsas, que tratam de contratos específicos, caso da Lei 8.987/1995, que regula as concessões comuns<sup>24</sup>. Além da forma, o procedimento legal

---

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4303-5.

<sup>23</sup> A legislação estabelece critérios específicos a depender do contrato em questão, mas como regra geral destacam-se os seguintes requisitos encontrados na lei atual e anterior: i) o contrato deve ser formalizado por escrito, salvo em compras de pequeno, as quais podem ser formalizadas verbalmente (art. 91, Lei 14.133/21, art. 23, II, a, Lei 8.666/93 e art. art. 60 e parágrafo único, Lei 8.666/93); ii) o início da eficácia do contrato depende da divulgação do mesmo, que deve ocorrer no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (art. 174, Lei 14.133/21) ou no Diário Oficial (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666); iii) o contrato é formalizado por instrumento de contrato, salvo nos casos em que a lei dispor sobre outro instrumento hábil (art. 95, Lei 14.133/21 e art. 62, Lei 8.666/93); iv) o termo de contrato ou o instrumento equivalente deverá observar as condições constantes do instrumento convocatório da licitação (art. 89, § 2º, Lei nº 14.133/21 e art. 54, § 2º, Lei nº 8.666/93); v) o contrato deve conter as cláusulas obrigatórias, conforme estabelecido no art. 92, Lei nº 14.133/21 e art. 55, Lei nº 8.666/93).

<sup>24</sup> Esta modalidade refere-se à concessão de serviço público, em sua forma tradicional, disciplinada pela Lei nº 8.987/95, na qual a remuneração básica decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço, diferenciando-se, especialmente, da concessão patrocinada. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4303-5.)



também pode variar a depender da modalidade de contratação e estas exigências são encontradas na Constituição Federal e em leis federais, que também dispõe sobre a fixação unilateral de cláusulas dos contratos administrativos, uma vez que a minuta do contrato é vinculado ao edital de licitação<sup>25</sup> e, ainda que a contratação não seja celebrada por meio de licitação, a Administração Pública estabelece, previamente, as cláusulas contratuais, que devem ser vinculadas às leis, regulamentos e ao princípio da indisponibilidade do interesse público,<sup>26</sup> característica precípua da contratação. Além da contratação por adesão, a Lei 14.133/2021 prevê que os contratos devem ser firmados *intuitu personae*, ou seja, em razão de condições pessoais do contratado, apuradas no procedimento da licitação, dessa forma, a subcontratação não é livre, mas deve obedecer a limites legais, caso esteja regulamentada no edital de licitação.<sup>27</sup>

Posto isto, passamos a uma análise delimitada do contrato de concessão, iniciando-se com a definição do instituto da concessão, que é marcado pelas características mencionadas acima, pois constitui uma modalidade de contrato administrativo, mas, além disso, possui particularidades próprias, que distinguem contratos de concessão dos demais contratos administrativos. O instituto da concessão não é definido de maneira uniforme, mas pode ser sistematizado em grupos de acordo com diferentes entendimentos, que podem atribuir acepções mais ou menos amplas ao vocábulo. Aqui a definição da concessão ocorrerá considerando a

---

<sup>25</sup> Art. 18, Lei 14.133/21: “A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação.”

<sup>26</sup> Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, “a indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público-, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever - na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*.” (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 32. ed. – São Paulo : Malheiros Editores, 2014. ISBN: 978-85-392-0273-7)

<sup>27</sup> Art. 122, Lei 14.133/2021: “Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

natureza jurídica pertinente, dessa forma, há a distinção entre a concessão translativa, na qual os direitos derivados da concessão são delegados ao concessionário e compreende as modalidades de concessão de serviço público, de obra pública, patrocinada e a administrativa, nesse caso, quando tiverem por objeto a prestação de serviço público, da concessão constitutiva, na qual o Estado constitui um poder em favor do concessionário sem transferência de titularidade, compreendendo a concessão de uso de bem público.

A distinção da concessão de acordo com a natureza jurídica pertinente (translativa e ou constitutiva) decorre da distinção existente no direito civil, que traz hipóteses em que o direito é transferido de um sujeito a outro, nesse caso, as características e os contornos do direito concedido já se encontram plenamente presentes na esfera de direitos do concedente (translativa) e aquelas em que um ato jurídico faz surgir um direito novo e não há transferência de poderes, direitos ou funções próprias da Administração, mas, fundada nesses poderes, direitos ou funções, o concessionário adquire novas faculdades (constitutiva)<sup>28</sup>. Na mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>29</sup> explica que “a concessão translativa importa a passagem, de um sujeito a outro, de um bem ou de um direito que se perde pelo primeiro e se adquire pelo segundo; os direitos derivados dessa concessão são próprios do Estado, porém transferidos ao concessionário”, diferindo-se da concessão constitutiva, que “com base em um poder mais amplo, o Estado constitui, em favor do concessionário, um poder menos amplo; é o que ocorre no caso de concessão de uso de bem público”.

Em qualquer modalidade, o contrato administrativo estará sujeito ao regime público, portanto, não há diferença sob o ponto de vista formal, apenas em aspecto material, a depender do objeto da concessão. As concessões comuns (concessão de serviço público, de obra pública e de uso de bem público) são reguladas pela Lei 8.987/95<sup>30</sup> e a remuneração do concessionário advém da tarifa cobrada do usuário e de outras receitas de administração, nesse caso, o Poder Público não deve qualquer contraprestação ao concessionário. Já nas espécies de parcerias público-privadas (concessão patrocinada e a administrativa), a remuneração do concessionário é fruto de pagamento pelo Poder Público, conforme disposições da Lei 11.079/04. Portanto,

---

<sup>28</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. ISBN: 978-85-4500-040-2.

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4303-5.

<sup>30</sup> Art. 1º, Lei 8.987/95: “As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.”

ainda que a sujeição ao regime público seja um ponto comum, as diferentes modalidades de concessão têm características específicas, que são moldadas ao seu próprio objeto.

A concessão comum de serviço público, é a forma tradicionalmente utilizada para delegar a terceiros a execução de serviço público e, conforme disposições da Lei nº 8.987/95, a remuneração básica do concessionário advém da tarifa paga pelo usuário do serviço ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço. De maneira similar, há a concessão de obra pública, regulada pelas Leis nº 8.987/95<sup>31</sup> e 11.079/04<sup>32</sup>, na qual o Poder Público transfere ao particular a execução de uma obra pública, que arcará por sua própria conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporcionar. Já a concessão de uso de bem público, com ou sem exploração do bem, se distancia das modalidades anteriores, pois é voltada para a utilização privativa de bem público, com exercício da utilização pelo particular, conforme a sua destinação contratada.

Já nas espécies de parcerias público-privadas, previstas na Lei nº 11.079/04, a concessão segue um modelo diferente das concessões comuns mencionadas anteriormente. A concessão patrocinada<sup>33</sup> está prevista na modalidade de concessão de serviço público na forma de parceria público-privada em que a remuneração do concessionário decorre da tarifa paga pelos usuários do serviço e da contraprestação pecuniária do parceiro público. Já a concessão administrativa<sup>34</sup> é celebrada nos casos em que o objeto seja a prestação de serviços que tenha a Administração Pública como usuária direta ou indireta. Nesse caso, a concessão pode ser para execução de obras ou fornecimento e instalação de bens e a remuneração básica do particular é constituída por contraprestação feita pelo parceiro público ao parceiro privado.

---

<sup>31</sup> Art. 1º, Lei 8.987/95: “As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.”

<sup>32</sup> Art. 1º, Lei 11.079/04: “Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Art. 2º, Lei 11.079/04: “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º: Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.”

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Art. 2º, § 2º, Lei 11.079/04: “Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.”

## 1.1. A MODALIDADE DA CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E SUAS PECULIARIDADES

A reserva aos particulares para a exploração de atividades econômicas decorre do princípio da subsidiariedade, consagrado pela Constituição Federal<sup>35</sup> com a ressalva de que no caso de segurança nacional e relevante interesse público a exploração de atividade econômica ficará a cargo da Administração Pública, nos termos da lei. Esta atuação se dá de forma excepcional, na qual há restrição do livre exercício de atividade econômica, pois esta passa a ser explorada pelo Estado com vistas à preservação de outros direitos e valores constitucionais. Ainda, a Constituição Federal<sup>36</sup> estabelece que o Estado desempenha o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica. Dessa forma, a concessão aparece como um afastamento do Estado como promotor direto da atividade econômica, sem deixar de lado a finalidade de interesse público envolvido na atividade concedida ao particular, podendo promover a melhoria dos serviços públicos, caso seja o objetivo da Administração Pública.

O ordenamento jurídico prevê diversas modalidades de concessão, que são reguladas por diplomas legais específicos a depender do objeto que está sendo concedido, entre as quais destaca-se a Lei nº 8.987/95, que disciplina as concessões comuns, compreendendo concessão de serviço público, de obra pública e de uso de bem público, e a Lei nº 11.079/04, que regula as parcerias público-privadas, compreendendo concessão patrocinada e a administrativa. Portanto, há cinco modalidades de concessão, que são divididas em concessão comum e concessão patrocinada<sup>37</sup>.

A concessão comum de serviço público foi a primeira forma que o Poder Público (Poder Concedente) utilizou para delegar a terceiros a execução de serviço público e é disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Sua principal característica frente às demais modalidades é que a

---

<sup>35</sup> Art. 173, Constituição Federal de 1988: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”

<sup>36</sup> Art. 174, Constituição Federal de 1988: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

<sup>37</sup> Art. 1º, Lei 8.987/95: “As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.”

Art. 1º, Lei 11.079/04: “Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Art. 2º, Lei 11.079/04: “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.”

remuneração básica é assegurada por meio de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço. A tarifa, quando cabível, tem a natureza de preço público e deve estar descrita no contrato, que pode ser fixada de acordo com o preço político a fim de que seja mais acessível ao usuário e, neste caso, o concessionário deve ser compensado para que não ocorra ônus não previsto.

Neste caso, a concessão de serviço público é celebrada por meio de contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega à empresa particular a execução de um serviço público, que executará em seu próprio nome, por conta própria e risco. Como já assinalado no capítulo anterior, a concessão vem acompanhada das características gerais dos contratos administrativos, dessa forma, há a presença de cláusulas regulamentares, que são estabelecidas unilateralmente pela Administração e há cláusulas financeiras concernentes ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que será estudado mais adiante<sup>38</sup>. Além disso, há algumas peculiaridades no contrato de concessão frente aos demais, pois os serviços públicos são previstos legalmente de maneira limitada e há apenas a delegação da execução para o particular, que realiza em seu próprio nome, mas a titularidade permanece sendo do Poder Público, que pode dispor livremente de acordo com o interesse público.

Conforme mencionado, o particular, também chamado de concessionário, executa o serviço em seu próprio nome e, por isso, acaba suscetível aos riscos normais do empreendimento. No entanto, para que haja uma estabilidade do negócio, o concessionário tem direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, que pode ocorrer, basicamente, com o aumento da tarifa a ser paga pelo usuário, quando cabível ou com a compensação pecuniária a ser paga pelo Poder Público. O tema do equilíbrio econômico-financeiro tem muitas nuances e sua observância é primordial na execução do contrato de concessão, por esses motivos, o assunto será estudado em tópico específico. Além disso, as normas que disciplinam os contratos de concessão não preveem hipóteses de dispensa de licitação, dessa forma, a contratação deve sempre precedida de licitação<sup>39</sup> sob a forma de concorrência ou o diálogo competitivo<sup>40</sup> em

---

<sup>38</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4303-5.

<sup>39</sup> Art. 175, Constituição Federal de 1988: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

<sup>40</sup> Art. 2º, Lei 8.987/95: “Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o

concordância com os ditames legais estabelecidos na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. A única exceção é no caso de demonstração de inviabilidade de competição fática ou jurídica, admitindo-se a declaração de inexigibilidade de licitação<sup>41</sup>.

Quanto à execução do serviço, a lei estabelece que a prestação contínua e adequada é direito do usuário<sup>42</sup>, portanto, se este direito for violado é cabível a exigência judicial para cumprimento da obrigação pelo concessionário. Analisando a realidade cotidiana, é comum a interrupção da prestação de serviços essenciais, como fornecimento de água e luz, nos casos em que o usuário esteja inadimplente com o pagamento da tarifa do serviço<sup>43</sup>. Neste contexto, parte da jurisprudência entendia que, mesmo com a ausência de pagamento da tarifa, o serviço essencial não poderia ser suspenso devido à interrupção do pagamento, cabendo ao concessionário fazer a cobrança por ações judiciais cabíveis.<sup>44</sup> Em sentido contrário, foi sancionada a Lei 14.015/20, que impede o corte de serviços públicos essenciais fora das previsões legais, dispondo que não poderá ocorrer nas sextas-feiras, finais de semana, feriados e em dias que antecedem os feriados, e, quando for cabível o corte, é necessária a comunicação prévia do usuário acerca da suspensão da prestação de serviço, que só poderá ocorrer em horário comercial.

---

investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.”

Art. 6º, Lei 14.133/21: “Para os fins desta Lei, consideram-se:

XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;”

<sup>41</sup> A Lei 14.133/21 lista uma série de hipóteses dentre as quais é possível alegar a inexigibilidade de licitação por inviabilidade da competição. Além disso, define como deverá ser demonstrada cada hipótese de invisibilidade, a depender do caso em questão.

<sup>42</sup> Art. 6º, Lei 8.987/95: “Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.”

Art. 7º, Lei 8.987/95: “Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado.”

<sup>43</sup> Art. 6º, Lei 8.987/95: “Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 3º: Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.”

<sup>44</sup> CORTE NO FORNECIMENTO DE ÁGUA. INADIMPLÊNCIA DO CONSUMIDOR. ILEGALIDADE.

1. É ilegal a interrupção no fornecimento de energia elétrica, mesmo que inadimplente o consumidor, à vista das disposições do Código de Defesa do Consumidor que impedem seja o usuário exposto ao ridículo.

2. Deve a concessionária de serviço público utilizar-se dos meios próprios para receber os pagamentos em atrasos.

3. Recurso não conhecido.

(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 122.812 - ES (1997/0016898-0), Recorrente: Companhia Espírito Santense de Saneamento - CESAN. Recorrido: Clecy Fernandes Machado. Relator: Ministro Milton Luiz Pereira, 05 de dezembro de 2000. Diário de Justiça de 26 de março de 2001, p. 369.)

Além disso, há encargos ao Poder Concedente, que pode ser a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, a depender da competência envolvendo o serviço público. Estes encargos estão previstos legalmente<sup>45</sup>, cabendo ao Poder Concedente a fixação de regras para a realização dos serviços, fiscalização de sua execução, autorização de reajustes e aplicação de sanções, no caso de descumprimento contratual pela concessionária. Por outro lado, a lei também previu encargos para a concessionária<sup>46</sup>, que deve, sobretudo, prestar o serviço de maneira adequada, envolvendo a execução eficiente, contínua, regular. Esses encargos existentes para ambas as partes traduzem uma ideia de equilíbrio, no qual as partes possuem direitos e deveres com vistas a condicionar seus interesses.

## **1.2. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

Após a fase de licitação e início da contratação da concessionária, o contrato passa a ser executado e se encerra com a entrega do objeto no prazo avençado em uma situação ideal. No entanto, quando se fala em contratos de longo prazo, a situação pode ser alterada por diversos fatores, causando impactos diretos na base econômica do negócio jurídico e, para que

---

<sup>45</sup> Art. 29, Lei 8.987/95: Incumbe ao poder concedente:

- I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;
- II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;
- III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;
- IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;
- V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;
- VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
- VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;
- VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
- IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
- X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;
- XI - incentivar a competitividade; e
- XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

<sup>46</sup> Art. 31. Incumbe à concessionária:

- I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;
- II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;
- III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;
- IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
- V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;
- VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;
- VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e
- VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

a prestação seja contínua, é possível realizar alterações na base contratual. Então, o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro surge como o mecanismo necessário à execução contínua e regular do contrato, além de garantir a segurança jurídica e redução dos custos transacionais<sup>47</sup>. O instituto está previsto no capítulo V da Lei 14.133/21, que trata da alteração dos contratos e dos preços, trazendo providências e mecanismos para empreender a manutenção da equação econômica e financeira do contrato.

O equilíbrio econômico-financeiro, também chamado de equação econômico-financeira, é definido por Justen Filho (2014, p.543) como “a relação entre encargos e vantagens assumidas pelas partes do contrato administrativo, estabelecida por ocasião da contratação, e que deverá ser preservada ao longo da execução do contrato.” Neste contexto, é importante mencionar que o equilíbrio não deve ser observado somente sob o ponto de vista do montante de dinheiro devido à concessionária contratada, mas deve abranger os demais aspectos econômicos relevantes para a execução contratual e quais encargos impostos à parte. Dessa forma, alterações referentes ao prazo estimado para pagamento, periodicidade dos pagamentos, abrangência do contrato e demais vantagens produzidas no curso da execução contratual são fatores que impactam o equilíbrio econômico-financeiro.

Assim como os demais contratos, os contratos de concessão são regidos pelo princípio geral do *pacta sunt servanda*<sup>48</sup>, isto significa a obrigatoriedade das partes em cumprir o que foi acordado no contrato. Este princípio vincula as partes por tempo determinado, conforme o que foi estabelecido contratualmente e este é o primeiro fator a ser considerado no tema do reequilíbrio econômico-financeiro, que utiliza como fonte primária de interpretação as cláusulas pactuadas. Dessa forma, o princípio geral do *pacta sunt servanda* é relativizado no direito administrativo, pois o contrato é lei entre as partes desde que se mantenham as condições

---

<sup>47</sup> GONÇALVES, Rodrigo Carvalho; BANDEIRA, Marcos Lima. Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19. Revista da CGU, [S. l.], v. 12, n. 22, p. 289–301, 2020. DOI: 10.36428/revistadacgu.v12i22.360. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/360](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/360). Acesso em: 9 jun. 2023.

<sup>48</sup> “Decorrente da ideia clássica de autonomia da vontade, a força obrigatória dos contratos preconiza que tem força de lei o estipulado pelas partes na avença, constringendo os contratantes ao cumprimento do conteúdo completo do negócio jurídico. Esse princípio importa em autêntica restrição da liberdade, que se tornou limitada para aqueles que contrataram a partir do momento em que vieram a formar o contrato consensualmente e dotados de vontade autônoma. Nesse sentido, alguns doutrinadores falam em princípio do consensualismo. (...) Anote-se que o princípio da força obrigatória como regra máxima tinha previsão no direito romano, segundo o qual deveria prevalecer o *pacta sunt servanda*, ou seja, a força obrigatória do estipulado no pacto. Não poderia, portanto, sem qualquer razão plausível, ser o contrato revisto ou extinto, sob pena de acarretar insegurança jurídica ao sistema.” (TARTUCE, Flávio, Manual de direito civil: volume único. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. ISBN 978-85-309-6210-4)



originais, caso contrário o equilíbrio entre as partes passará a ser ameaçado devido aos acréscimos de encargos gerados por fato superveniente.

Este instituto possui natureza de princípio constitucional, pois se relaciona com preceitos assegurados pela Constituição Federal, obrigando à manutenção das condições originais da proposta<sup>49</sup>. Neste cenário, observa-se a eficiência administrativa, que exige que as contratações realizadas pela Administração Pública ocorram sob o menor valor possível, o que não seria possível no caso de não existir garantia ao particular, pois os riscos sobre ele aumentariam e, conseqüentemente, o valor das propostas também. Assim, a equação econômico-financeira do contrato administrativo é a garantia de que a concessionária contratada não correrá risco quanto a eventos futuros, incertos e excepcionais. A partir disso, tem-se o respeito à isonomia, pois a ocorrência desses eventos na ausência de garantia significaria a ampliação dos benefícios conferidos à Administração Pública em contraposição aos ônus extraordinários suportados pelo particular. Portanto, a equação econômico-financeira se assemelha ao balanço contábil, na qual os encargos estão contrabalançados pela remuneração, devendo ser matematicamente iguais às vantagens auferidas<sup>50</sup>.

### **1.3. A QUEBRA E FORMAS DE RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

A quebra do equilíbrio econômico é verificada a partir de aspectos econômicos. No entanto, não se trata de simples insuficiência da remuneração, mas deve ser verificada a partir da ocorrência de um evento posterior à formulação da proposta, quando estavam presentes as condições de efetiva execução da contratação, identificável como causa do agravamento da posição do particular. Justen Filho leciona que a quebra do equilíbrio econômico “consiste na alteração do resultado econômico extraível da contratação administrativa e somente pode ser reconhecida por meio de uma comparação entre duas realidades diversas”. Além disso, há pressupostos básicos que ensejam a recomposição: ocorrência superveniente de eventos

---

<sup>49</sup> Art. 37, Constituição Federal de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

<sup>50</sup> (MAROLLA, Eugenia Cristina Cleto. Breves notas sobre o equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. 77/78, p. 189-215, jan./dez. 2013.)

extraordinários, de cunho imprevisível ou de efeitos incalculáveis e ampliação dos encargos ou redução das vantagens originalmente previstas, desde que sejam não derivados de conduta culposa imputável ao particular.

Verificada a quebra do equilíbrio econômico, o concessionário passa a ter o direito de ter seu contrato reequilibrado a fim de que não haja enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública. No entanto, antes de partir para a concretização do reequilíbrio econômico-financeiro é necessário analisar as circunstâncias que fazem mutável o contrato administrativo a fim de verificar qual é o risco envolvido na questão e a partir disso, fala-se na teoria das áleas ou riscos que o particular enfrenta ao celebrar contratos com a Administração Pública. Além da força maior, Di Pietro (2022, p. 708) aponta três riscos, chamados de áleas, a serem enfrentados: i) álea ordinária ou empresarial, que está presente em qualquer tipo de negócio, sendo um risco previsível inerente a flutuação do mercado; ii) álea administrativa, que abrange que abrange três modalidades e a Administração Pública tem a obrigação de restabelecer o equilíbrio voluntariamente rompido; iii) álea econômica, que corresponde a circunstâncias externas e estranhas à vontade das partes, sendo imprevisíveis, excepcionais, inevitáveis e, em regra, a Administração Pública responde pela recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

O segundo risco (álea administrativa) se relaciona com a prerrogativa do Estado de alterar unilateralmente os contratos administrativos, nos limites fixados na lei, conforme estabelecido no art. 124, Lei nº 14.133/21<sup>51</sup>, a fim de atender ao interesse público. Além disso, a álea administrativa abrange o fato do príncipe, isto é, alteração contratual decorrente de ato de autoridade, que não esteja diretamente relacionado com o contrato, mas que repercute indiretamente sobre ele, correspondendo a fato externo ao contrato e de natureza geral. A terceira modalidade de álea administrativa é o fato da Administração, na qual há a ocorrência de ação ou omissão do Poder Público, que atinge o contrato diretamente que impossibilita a execução do contrato pelo particular. Nesta última modalidade, o acontecimento não ocorre de maneira geral e causa o retardamento ou impedimento da execução do contrato.

---

<sup>51</sup> Art. 124, Lei nº 14.133/21: “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;”

Não é raro verificar a equiparação entre o fato da Administração e a força maior, pois em ambos os casos ocorre um fato posterior à celebração do contrato, imprevisível e inevitável, porém, há algumas características que afastam os institutos. Na força maior, o fato é estranho à vontade das partes e torna impossível a execução do contrato, isentando ambas as partes de qualquer sanção. Já no fato da Administração, a responsabilidade pela ocorrência do evento é imputável à Administração pública. Além disso, este fato pode ensejar a paralisação temporária ou definitiva e, por isso, o Poder Concedente responde pelos prejuízos sofridos pela concessionária.<sup>52</sup>

A álea econômica corresponde a teoria da imprevisão, na qual o evento apto a ensejar o reequilíbrio possui natureza econômica e é estranho à vontade pactuada inicialmente pelas partes e para que a Administração Pública seja responsabilizada pela recomposição é necessário o preenchimento das seguintes condições que o evento seja externo ao contrato; inevitável e causador de desequilíbrio de dimensão significativa, tornando a execução do contrato excessivamente onerosa para o contratado.<sup>53</sup>

Ainda que haja diferentes enquadramentos, a solução é a mesma para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, pois em qualquer caso a Administração Pública responde sozinha e as teorias descritas acima servem apenas para fins de enquadramento jurídico e fundamentação para a revisão das cláusulas financeiras do contrato.

A Lei 14.133/2021 divide os mecanismos de recomposição da equação econômico-financeira em reajuste, repactuação e revisão de preços, que serão analisados a seguir.

O mecanismo do reajuste, ou reajustamento em sentido estrito, está previsto no art. 6º, LVIII, da Lei 14.133/21 e é definido como “forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.” Isto significa que o instrumento do reajuste é utilizado para fazer a compensação da variação ordinária de preços, portanto, não se aplica a ocorrência de fatos extraordinários, mas sim de alteração previsível no preço dos insumos e produtos ofertados pelo mercado. Essa alteração contratual deve ser realizada conforme previsão

---

<sup>52</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016.

<sup>53</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4303-5.

contratual, que define previamente o índice de correção monetária específico ou setorial a ser utilizado.

Já a repactuação corresponde a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro devido em contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra.<sup>54</sup> Este mecanismo tem o objetivo de preservar a remuneração do contratado, em razão de um desequilíbrio contratual ordinário gerado pela majoração dos encargos trabalhistas e dos insumos na relação contratual. Então, tem-se uma similaridade com o mecanismo do reajustamento em sentido estrito, pois em ambos a alteração está relacionada a álea ordinária. A diferença reside no procedimento, pois no reajuste em sentido estrito o contrato prevê um índice geral ou setorial, já na repactuação, cabe ao contratado o dever de demonstrar analiticamente a variação dos custos que compõem a base do contrato de serviços continuados sob regime de mão de obra exclusiva<sup>55</sup>.

Por fim, tem-se a revisão de preços, também chamada de reequilíbrio econômico-financeiro em sentido estrito, que é o mecanismo adequado para recompor o preço dos contratos que sofreram variações de preço por causa da pandemia de COVID-19 e, por isso, o presente trabalho dará foco especial a este instituto. A revisão de preços incide sobre o valor efetivo da tarifa diante de circunstâncias impassíveis de recomposição por reajustamento em sentido estrito, em virtude da ocorrência de fatos imprevisíveis. Além disso, o mecanismo visa preservar o valor inicialmente contratado das variações anormais da economia, provocadas por fatos extracontratuais, supervenientes à apresentação da proposta e, em geral, imprevisíveis ou, se previsíveis, de consequências incalculáveis.

A revisão de preços está situada na álea extraordinária do contrato e, conforme a lei disciplina<sup>56</sup>, é aplicado aos casos de desequilíbrio contratual em razão de força maior, caso

---

<sup>54</sup> art. 6º, LIX, Lei nº 14.133/21: “repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.”

<sup>55</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4303-5.

<sup>56</sup> Art. 124, Lei 14.33/21: “Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II - por acordo entre as partes:

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

fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis.

## 2. OS IMPACTOS JURÍDICOS DA PANDEMIA DE COVID-19

Em 11.03.2020<sup>57</sup>, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia da doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), que passou a ser vista como uma enfermidade epidêmica disseminada a nível global. Esta pandemia causou choques na economia mundial e desencadeou uma crise sem precedentes<sup>58</sup>. Sua capacidade destrutiva causou severos impactos nos mais diversos setores, incluindo o sistema de saúde público, economia, desenvolvimento, políticas públicas e relações sociais, além de agravar a desigualdade em grupos que já estavam em situação economicamente desfavorecida. E, conseqüentemente, as concessões de serviços públicos também sofreram os impactos negativos, desafiando a lógica concessória, pois colocou em xeque os investimentos alocados pela concessionária e a disponibilidade da utilidade pública aos usuários frente a um cenário de imprevisibilidade<sup>59</sup>.

O episódio está situado em contexto inédito de combate a uma doença, no qual não há medicamentos, vacinas ou tratamentos eficientes na diminuição do contágio. Dessa forma, a adoção de intervenções não farmacológicas foi marcante no combate à doença, que contribuiu diretamente para redução da disseminação da doença, de leitos ocupados e da taxa de óbitos, além de garantir o funcionamento contínuo e adequado dos sistemas nacionais de saúde. Essas intervenções não farmacológicas foram adotadas sob a forma de implementação do distanciamento físico-social, *lockdown*, paralisação dos serviços não essenciais, uso de máscaras e proteções faciais, uso de álcool em gel e outras medidas sanitárias em sentido

---

inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.”

<sup>57</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. OMS classifica coronavírus como pandemia. Brasília: Ministério da Saúde, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/03/oms-classifica-coronavirus-como-pandemia>. Acesso em: 24 mai. 2023.

<sup>58</sup> BARROSO, João Vitor. Pandemia e crise econômica: primeiro ano. Blog do Ibre, 2021. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/pandemia-e-crise-economica-primeiro-ano>. Acesso em: 06 de jun. de 2023.

<sup>59</sup> “(...) a Covid -19 desafia projeção segura do retorno de investimentos para as novas concessões e impacta diretamente sobre a receita estimadas pelas concessionárias em curso. Em uma perspectiva geral, o impacto se dá no coração da concessão: as receitas de tarifa originárias da exploração da infraestrutura. No entanto, os setores diretamente atingidos pela pandemia experimentaram abrupta queda de demanda, consensualmente reconhecida como imprevisível ou de efeitos econômicos incalculáveis. (CHANSKY, Isadora; FAJARDO, Gabriel Ribeiro; RIOS, Jéssica Loyola Caetano; PALMA, Juliana Bonacorsi de; GIANNINI, Pedro. Concessões, PPPs e o impacto da Covid-19. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/viewer/Concesses-PPPs-e-o-impacto-da-Covid-19.pdf>. Acesso em: 06 de jun. de 2023.

similar, permitindo que os prejuízos fossem mitigados a fim de promover uma recuperação econômica e social mais célere. Por outro lado, colocar tais medidas em prática não foi algo simples, considerando uma estrutura social complexa e marcada por alto fluxo econômico e de serviços, pois, para que tais medidas se tornassem eficazes, foi necessário empreender esforços que impactaram uma extensa cadeia de prestadores de serviços.

A crise ocasionada pela pandemia exigiu uma atuação do Poder Público centrada no gestor, que deveria implementar atos administrativos de maneira ágil e eficiente para contingenciamento dos danos. Neste contexto desafiador, a atuação do gestor público desempenhou papel crucial no combate à disseminação do vírus, impactando diretamente na proteção da saúde da população e no aspecto econômico no qual a sociedade estava inserida.

No entanto, naquele cenário não era possível ter acesso às informações que poderiam ser obtidas em tempos de normalidade, pois as decisões deveriam ser tomadas de forma rápida, caso contrário, a chance de efetividade era posta em choque, ou seja, a qualidade das medidas adotadas dependia essencialmente da celeridade da decisão pública. Então, neste capítulo, serão abordadas as mudanças de cenário provocadas pela pandemia e essas respostas institucionais para mitigação dos prejuízos. Sob outra perspectiva, prestadores de serviços públicos passaram a adotar medidas com o objetivo de adequar as receitas da concessão às variações abruptas nas condições econômicas preestabelecidas, fazendo frente ao novo contexto social em que seus contratos estavam situados.

## **2.1. AÇÕES DE RESPOSTA DO PODER PÚBLICO PARA ATENUAR OS PREJUÍZOS**

Conforme abordado anteriormente, o gestor público na esfera municipal, estadual e federal estava no centro de controle da pandemia, coordenando e executando medidas de controle dos prejuízos causados pela doença através da publicação de atos administrativos, como decretos, regulamentos e portarias, estabelecendo diretrizes e normas com fins a orientação de ações da sociedade e das instituições durante os desafios enfrentados pela pandemia. Ademais, em uma conjuntura onde haviam poucas informações sobre o tema, os gestores públicos eram tidos como a fonte confiável, que deveriam publicar esses atos com base em informações científicas e diretrizes emitidas por autoridades de saúde competentes, sempre com foco na redução dos impactos negativos causados na sociedade e promoção da

recuperação dos setores afetados de forma segura e sustentável, bem como forma de servir de base para futuras crises<sup>60</sup>.

Anteriormente à declaração da pandemia causada pelo novo coronavírus, a doença já vinha impactando a sociedade brasileira e, por isso, foi editada a lei de combate ao Coronavírus (Lei n.º 13.979/2020)<sup>61</sup>, publicada em 06.02.2020, três dias após o Ministério da Saúde declarar emergência em saúde pública de importância nacional em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus<sup>62</sup> e um dos primeiros instrumentos regulatórios sobre o tema. A lei de combate ao Coronavírus possui destaque nesta análise, pois sintetizou as primeiras medidas adotadas para combater à emergência, além de ser utilizada como fundamento de juridicidade em diversas ações do Poder Público.

Posteriormente, a legislação mencionada passou a ser regulamentada pelo Decreto n.º 10.282/2020<sup>63</sup>, o qual se dedicou à definição dos serviços públicos e atividades essenciais em extenso rol, classificado seguindo critérios de indispensabilidade das necessidades inadiáveis da sociedade, que poderiam colocar em perigo a sobrevivência, saúde e segurança da população em caso de ausência<sup>64</sup>. No entanto, este rol foi definido de maneira excessivamente abrangente, o que pode ser verificado na classificação de salões de beleza e barbearia como serviços essenciais, por exemplo. A regulamentação dos serviços públicos e atividades essenciais

---

<sup>60</sup> “The current situation makes the need for trusted, evidence-based, internationally co-ordinated and well-enforced regulation particularly acute. Without it, potential consequences include the collapse of healthcare facilities and major avoidable loss of life. Beyond the immediate crisis response, regulatory issues are also at the heart of economic and social recovery, as well as better preparedness for future crises.” (OECD, Regulatory Quality and COVID -19: managing the risks and supporting recovery , 2020. Disponível em: [https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-\(COVID-19\)-web.pdf](https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-(COVID-19)-web.pdf). Acesso em: 07 de jun. de 2023.)

<sup>61</sup> BRASIL. Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2020.

<sup>62</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria n.º 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 fev. 2020.

<sup>63</sup> BRASIL. Decreto n.º 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Este decreto foi revogado em 23 de junho de 2022, após encerramento do estado de Emergência em Saúde Pública Importância Nacional (Espin) causado pela Covid-19, conforme Decreto n.º 11.077/2022.

<sup>64</sup> Art. 3º, § 1º, Decreto n.º 10.282/20: “São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como: (...).

§ 2º: Também são consideradas essenciais as atividades acessórias, de suporte e a disponibilização dos insumos necessários a cadeia produtiva relativas ao exercício e ao funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais.

§ 3º: É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, e de cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.”

ocorreu de maneira contrária à flexibilização das ações de controle para manter o distanciamento social, sobrepondo-se a uma série de medidas restritivas à circulação de pessoas durante a pandemia sob o fundamento de que seriam medidas essenciais para impedir o aumento dos índices de desemprego ou instabilidade econômica<sup>65</sup>.

Neste contexto de restrições, o legislador estabeleceu que a imposição de medidas com vistas a limitar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais deveriam ser precedidas de ato específico em articulação prévia com o órgão regulador ou Poder concedente ou autorizador responsável<sup>66</sup>. O objetivo desta previsão reside na centralização e articulação na definição das medidas restritivas, pois o poder concedente e a agência reguladora competente têm uma visão mais ampla do serviço e poderiam definir previamente os impactos gerados na limitação da prestação da atividade<sup>67</sup>. Esta validação visava a organização e articulação das autoridades envolvidas, a fim de que as limitações pudessem estar amparadas no princípio da eficiência, que rege a atuação da Administração Pública<sup>68</sup>. Essa articulação se mostra fundamentalmente necessária na medida em que, mesmo com a tentativa de proteção, os concessionários de serviços públicos e prestadores de atividades essenciais continuaram em posição de vulnerabilidade, pois poderiam ser obrigados a continuar prestando os seus serviços, mesmo ante uma redução drástica de demanda.

Então, pode-se dizer que havia um dever geral de autocomposição, pois a atuação da Administração Pública na adoção de medidas restritivas sobre serviços públicos e atividades essenciais deveriam estar revestidas de aprovação do dever legal e regulamentar, com a articulação entre poder concedente e órgão regulador<sup>69</sup>. Somado a isto, atuação deveria ter

---

<sup>65</sup> SODRÉ, Francis. Epidemia de Covid-19: questões críticas para a gestão da saúde pública no Brasil. Trabalho, Educação e Saúde, v. 18, n. 3, 2020, e00302134. DOI: 10.1590/1981-7746-sol00302.

<sup>66</sup> Art. 3º, § 6º, Decreto 10.282/2020: “As limitações de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia do com o órgão regulador ou do Poder concedente ou autorizador.”

<sup>67</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach. Reflexões sobre a Lei 13.979 e o Decreto 10.282: descabimento de restrições a serviços essenciais sem prévia articulação com o poder concedente e a agência reguladora. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n.º 157, março de 2020. Disponível em <https://justenadv.com.br/pdfs/IE157/IE%20157%20-%20Rafael%20-%20Articulacao%20Agencia.pdf>. Acesso em 07 jun. 2023.

<sup>68</sup> Art. 37, Constituição Federal de 1988: “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 (...).”

<sup>69</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach. Reflexões sobre a Lei 13.979 e o Decreto 10.282: descabimento de restrições a serviços essenciais sem prévia articulação com o poder concedente e a agência reguladora. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n.º 157, março de 2020. Disponível em <https://justenadv.com.br/pdfs/IE157/IE%20157%20-%20Rafael%20-%20Articulacao%20Agencia.pdf>. Acesso em 07 jun. 2023.



como norte a proporcionalidade e razoabilidade, bem como o contraditório, pois, futuramente, influiriam nas medidas aplicáveis ao reequilíbrio econômico-financeiro em caso de necessidade. Portanto, neste ponto, eram destacados aspectos essenciais dos contratos de concessão de serviços públicos, quais sejam, a relação com o objeto contratual, portanto, a atividade delegada ao particular, e o aspecto financeiro envolvido no negócio, diretamente ligado aos direitos da concessionária.

As agências reguladoras desempenharam papel de destaque neste desafio ao fornecer suporte financeiro aos entes regulados a fim de garantir que serviços públicos e atividades econômicas essenciais não fossem interrompidos durante a crise sanitária. Estudos apontam que a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) foram as agências reguladoras que apresentaram as maiores quantidades de ações desse tipo, frente às demais<sup>70</sup>. Dentre as medidas de suporte às concessionárias, destacam-se as seguintes:

---

<sup>70</sup> GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; GOMES, Lucas Thevenard. As agências reguladoras em resposta à crise da COVID-19. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 874-897, Agosto de 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/cXjcx6hgZ4r5XN3t6rd7SSJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 jun. 2023.

A ANEEL autorizou a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), por meio do Despacho nº 986 (2020), a repassar às distribuidoras do Sistema Interligado Nacional (SIN) e a parte dos agentes do mercado livre recursos financeiros disponíveis no fundo de reserva. Estima-se que a medida proporcionará um alívio futuro de R\$ 2,022 bilhões em encargos para distribuidoras e agentes do ambiente de contratação livre. Outras medidas adotadas pela agência para ampliar a liquidez do setor foram a antecipação dos efeitos financeiros da parcela de ajuste para os meses de abril, maio e junho de 2020, proporcionando descontos de R\$ 144 milhões nos encargos de uso do sistema de distribuição (90%) e consumidores livres (10%), bem como o adiamento da cobrança da parcela de ineficiência por sobrecontratação das distribuidoras de 2019 para outubro de 2020, proporcionando uma economia de R\$ 11 milhões.

A ANAC (2020) adiou para o mês de dezembro o recolhimento de outorgas das concessionárias administradoras de aeroportos, implementando orientação previamente estabelecida pela Medida Provisória nº 925 (2020). Em seguida, celebrou com outros órgãos públicos e empresas aéreas um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) definindo as regras de remarcação, cancelamento e reembolso das passagens. Esse acordo foi celebrado com o objetivo de limitar os pedidos de reembolso e remarcação sem custo, bem como afastar a obrigação das companhias aéreas de fornecer assistência material com alimentação, hospedagem e traslado por atrasos e cancelamentos de voos em decorrência do fechamento de fronteiras. Esse TAC proibiu a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) de aplicar multas às empresas aéreas signatárias por um período de 180 dias.

A ANS decidiu flexibilizar uma série de normas prudenciais com o objetivo de ampliar a liquidez das operadoras. Além de prorrogar prazos para a constituição de ativos garantidores, liberando cerca de R\$ 1,7 bilhão para as operadoras, previu a flexibilização de outras normas prudenciais para as operadoras que aceitassem renegociar contratos de beneficiários inadimplentes e se comprometessem com o pagamento regular aos prestadores. (GUERRA, SALINAS e GOMES, 2020)

Esta flexibilização operacional das agências reguladoras decorre da publicação do Decreto Legislativo nº 06/2020<sup>71</sup>, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, pois naquele cenário o foco das agências reguladoras saiu da forma típica de atuação, incluindo funções regulatórias típicas. Quer dizer, para além da edição de normas, fiscalização de ações dos entes regulados, imposição de sanções e resolução de conflitos, as agências passaram a exercer atividades impostas pelo cenário de crise sanitária marcado por riscos e incertezas, priorizando a gestão das repercussões da pandemia em detrimento de suas funções puramente regulatórias. Essa alteração não ocorreu de forma previamente determinada pela legislação, mas pela ocorrência do próprio estado de calamidade pública gerado pela pandemia de Covid-19, que ocasionou a suspensão de prazos processuais, relaxamento de obrigações dos regulados e suspensão de vistorias e fiscalizações, por exemplo. Portanto, resta claro que o que ocorreu foi a necessidade de flexibilizar as condições de prestação dos serviços, que não

---

<sup>71</sup> BRASIL. Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 mar. 2020.

estavam nos padrões de qualidade dos tempos de normalidade, para evitar a sua interrupção.

Nos termos a seguir:

Para garantir a continuidade dos serviços públicos, as agências foram forçadas, primeiramente, a flexibilizar as regras de prestação exigidas dos regulados. Quase todas as agências reguladoras de serviços públicos e atividades econômicas, cada qual a seu modo, flexibilizaram as condições de prestação visando preservar sua continuidade. Observam-se, além disso, dois outros tipos de ações adotadas pelas agências para garantir a continuidade dos serviços regulados. Para aqueles em que houve abrupta queda de demanda, algumas agências adotaram medidas paliativas para mitigar os efeitos econômicos da pandemia sobre as empresas prestadoras. Além disso, ainda que de forma menos recorrente, observamos também medidas adotadas para garantir a continuidade da prestação de serviços públicos aos usuários mais afetados economicamente pela pandemia. (GUERRA, SALINAS e GOMES, 2020)

## **2.2. ATUAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO FRENTE AOS IMPACTOS CAUSADOS PELA PANDEMIA DE COVID-19**

Paralelo às medidas tomadas pelo Poder Público, as concessionárias de serviços públicos também atuaram para o enfrentamento da crise desencadeada pelo Covid-19 a fim de minimizar suas perdas em dado contexto social. Conforme exposto acima, o poder público impôs medidas com o objetivo de diminuir o contágio da doença por meio da circulação de pessoas e a previsão de protocolos sanitários. No entanto, estas ações não influenciaram na não paralisação total da prestação dos serviços públicos e, com a alteração na demanda desses serviços, as prestadoras dos serviços contratadas sob o regime de concessão passaram a perseguir o equilíbrio dentro da sua zona de discricionariedade<sup>72</sup>. Dessa forma, nota-se que:

A crise instaurada tem diversos efeitos nocivos em face das concessionárias. Atos estatais podem eles próprios contribuir para gerar efeitos que afetam os contratos de modo direto e com grande intensidade. Mas os impactos sobre a concessão transcendem as consequências diretas de atos estatais e podem resultar de condutas baseadas em uma percepção social de insegurança ou de medidas preventivas ou corretivas que as concessionárias se vejam compelidas a adotar, por uma variedade de razões. (PEREIRA e SCHWIND, 2020)

Isto impactou diretamente o serviço prestado, pois aos atos impositivos por parte dos entes públicos somava-se um sentimento de incerteza e insegurança entre a população derivado do pânico instalado e, nos dois casos, as circunstâncias alheias ao controle da concessionária colocavam em xeque a prestação adequada. Então, por mais que grandes esforços fossem

---

<sup>72</sup> PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach. Pandemia de Covid-19 e o equilíbrio econômico-financeiro das concessões. In: JUSTEN FILHO, Marçal et al. Covid-19 e o Direito Brasileiro. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020, p. 55-64.

empreendidos pela concessionária para minimizar esses problemas, muitas intercorrências eram incontornáveis.

Os serviços públicos de transporte urbano e de atendimento e abastecimento de água e esgoto mostraram extrema relevância no contexto pandêmico, pois as companhias responsáveis pela prestação desses serviços tiveram que mudar drasticamente seus orçamentos e planos e, por isso, terão destaque nesta análise. No primeiro caso, o serviço de transporte coletivo foi fortemente impactado na medida em que o isolamento social e as medidas de distanciamento no período de pandemia promoveram a queda na demanda pelo serviço, ainda que temporariamente, pois muitas pessoas passaram a trabalhar em regime *home office* e, somado a isto, foram intensificadas as medidas de higienização nos veículos e aumento da frota em circulação para redução da lotação<sup>73</sup>. Estes fatores provocaram impactos na arrecadação e na saúde financeira das concessionárias, que dependem da tarifa do usuário para sua manutenção<sup>74</sup>.

De maneira similar, os efeitos das medidas de distanciamento social também impactam diretamente as prestadoras de serviço de saneamento, pois a crise sanitária provocou a desaceleração da economia e o conseqüente aumento do nível de desemprego, culminando no aumento do índice de inadimplência dos usuários.<sup>75</sup> A fim de minimizar esse prejuízo, algumas concessionárias passaram a implementar facilidades de pagamento a fim de suavizar o aumento da inadimplência. No entanto, além de tal medida não ter sido adotada em larga escala pelas companhias, pode-se dizer que a suspensão do corte do fornecimento de água por

---

<sup>73</sup> Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Indústria e o Setor de Serviços se destacaram durante a pandemia ao atingir a proporção de adoção de *home office* por 72,4% e 65,5% das empresas, respectivamente. (PACINI, Stefano, TOBLER, Rodolpho, BITTENCOURT, Viviane Seda. Tendências do *home office* no Brasil. Blog do Ibre, 2023. Disponível em: [https://blogdoibre.fgv.br/posts/tendencias-do-home-office-no-brasil#:~:text=A%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de%20colaboradores%20em,Com%C3%A9rcio%20\(13%2C4%25\)](https://blogdoibre.fgv.br/posts/tendencias-do-home-office-no-brasil#:~:text=A%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de%20colaboradores%20em,Com%C3%A9rcio%20(13%2C4%25).)). Acesso em: 02 de jul. de 2023.)

Já no setor de transporte público, exclusivamente, as medidas de distanciamento social provocaram perdas significativas nas receitas das empresas, gerando uma crise financeira, que trouxe conseqüências graves para as empresas operadoras, clientes do transporte coletivo e para a economia do país. (Mobilize Brasil. Dois anos de pandemia = perda de R\$ 25,7 bi no transporte público. 2022. Disponível em: [https://www.mobilize.org.br/noticias/13104/doi-anos-de-pandemia--perda-de-r-257-bi-no-transporte-publico.html?gclid=Cj0KCQjwwISIBhD6ARIsAESAmP6DVVhU6qm-3CiBxCtMujT9A5dUzCySaojEXD4WnwriqzHNaLHOY0aApMtEALw\\_wcB](https://www.mobilize.org.br/noticias/13104/doi-anos-de-pandemia--perda-de-r-257-bi-no-transporte-publico.html?gclid=Cj0KCQjwwISIBhD6ARIsAESAmP6DVVhU6qm-3CiBxCtMujT9A5dUzCySaojEXD4WnwriqzHNaLHOY0aApMtEALw_wcB)). Acesso em: 02 jul. 2023)

<sup>74</sup> ARENA, Marcela Casanova; ALMEIDA, Ândreo da Silva; RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Contratos de concessão de transporte coletivo rodoviário na pandemia: consensualidade na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Revista do Direito Público, Londrina, v. 17, n. 3, p. 127-150, dez. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n3p. 127. ISSN: 1980- 511X.

<sup>75</sup> CAPODEFERRO, Morganna Werneck e SMIDERLE, Juliana Jerônimo. A resposta do setor de saneamento no Brasil à COVID-19. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200324>. Acesso em 10 jun. 2023.

inadimplência dos usuários<sup>76</sup> incentivou o não pagamento da tarifa do serviço. Isto ocorre, pois as eventuais facilidades de pagamento promovidas têm impactos de menor proporção, visto que esta medida foi adotada em escala muito menor<sup>77</sup>.

### **3. FERRAMENTAS PARA O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS EM RAZÃO DA PANDEMIA DE COVID-19**

Conforme exposto, a amplitude da crise sanitária e a velocidade com que as condições eram alteradas, impôs que as concessionárias tomassem medidas incontornáveis e, por isso, a equação econômico-financeira estabelecida inicialmente acabou se rompendo. Isto pois, o direito ao equilíbrio econômico-financeiro, decorrente dos princípios da mutabilidade do do regime jurídico<sup>78</sup>, da boa-fé nas relações contratuais<sup>79</sup> e da segurança jurídica e previsto no art. 37, XX, da Constituição Federal de 1988<sup>80</sup>, estabelece que durante a execução do contrato de concessão sejam mantidas as condições efetivas da proposta<sup>81</sup>, correspondendo a um aspecto fundamental para a sobrevivência de negócios complexos de longo prazo, especialmente em relação à previsão da alocação dos riscos nos contratos<sup>82</sup>. O rompimento dessa equação ampliou

---

<sup>76</sup> No estado do Rio de Janeiro, a vedação à interrupção de serviços essenciais por inadimplemento dos usuários pelas concessionárias de serviços públicos ocorreu por meio da publicação da Lei nº 8.769/2020.

<sup>77</sup> CAPODEFERRO, Morganna Werneck e SMIDERLE, Juliana Jerônimo. A resposta do setor de saneamento no Brasil à COVID-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200324>. Acesso em 10 jun. 2023.

<sup>78</sup> “O princípio da mutabilidade do regime jurídico autoriza mudanças no regime de execução do serviço para adaptá-lo ao interesse público, que é sempre variável no tempo. Em decorrência disso, nem os servidores públicos, nem os usuários dos serviços públicos, nem os contratados pela Administração têm direito adquirido à manutenção de determinado regime jurídico; o estatuto dos funcionários pode ser alterado, os contratos também podem ser alterados ou mesmo rescindidos unilateralmente para atender ao interesse público.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4303-5.)

<sup>79</sup> “O princípio da boa-fé abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente. Se a pessoa sabe que a atuação é ilegal, ela está agindo de má-fé.”

<sup>80</sup> Art. 37, Constituição Federal de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

<sup>81</sup> SILVEIRA, O. D. As formas de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de serviços públicos, 2015. Disponível em: [https://jus.com.br/artigos/44174/as-formas-de-restabelecer-o-equilibrio-economico-financeiro-nos-contratos-de-concessao-de-servicos-publicos#\\_edn15](https://jus.com.br/artigos/44174/as-formas-de-restabelecer-o-equilibrio-economico-financeiro-nos-contratos-de-concessao-de-servicos-publicos#_edn15). Acesso em: 09 jun. 2023.

<sup>82</sup> GONÇALVES, Rodrigo Carvalho; BANDEIRA, Marcos Lima. Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19. *Revista da CGU*, [S. l.], v. 12, n. 22, p. 289–301, 2020. DOI: 10.36428/revistadacgu.v12i22.360. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/360](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/360). Acesso em: 9 jun. 2023.

debates sobre a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, compartilhamento de prejuízos e adaptações contratuais e representantes governamentais, da iniciativa privada e da área acadêmica passaram a discutir os impactos da crise sobre setores regulados e os prováveis caminhos para o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

A análise das questões inerentes ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviço público de maneira geral já foi realizada em tópico próprio, portanto, o presente capítulo fará uma abordagem especialmente centrada no contexto da crise provocada pela pandemia de Covid-19.

Os efeitos negativos da pandemia de Covid-19 foram reconhecidos formalmente pelo Congresso Nacional em 20.03.2020 ao declarar o estado de calamidade pública, dessa forma, esta situação passou a ser vista não como risco ordinário, mas sim como gravidade peculiar, na qual os personagens situados no cenário de crise sofreram severos impactos decorrente de atos estatais e da própria conduta social. Esses efeitos assumiram diferentes dimensões a depender do tipo de contratação, que poderia ter os prejuízos mitigados pelo decurso do tempo ou seria necessária uma revisão completa das próprias bases da contratação.<sup>83</sup> Em qualquer caso, o que se pretende é reduzir os danos para a Administração Pública e para a concessionária, além de manter o respeito ao princípio da supremacia do interesse público<sup>84</sup>, bem como o princípio da continuidade do serviço público.

Em tópico específico, foi mencionada a revisão de preços, também chamada de reequilíbrio econômico-financeiro em sentido estrito, como o mecanismo adequado para recompor o preço dos contratos de concessão de serviço público que sofreram variações de preço por causa da pandemia de COVID-19. No entanto, o aumento de tarifas é praticamente inviável, especialmente diante de um quadro de crise econômica ocasionado pela pandemia. Por outro lado, a extensão dos prazos e fatores de redução não atenderiam à necessidade urgente de liquidez das concessionárias e os aportes de recursos também se mostram inviáveis ante a

---

<sup>83</sup> PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach. Pandemia de Covid-19 e o equilíbrio econômico-financeiro das concessões. In: JUSTEN FILHO, Marçal et al. Covid-19 e o Direito Brasileiro. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020, p. 55-64.

<sup>84</sup> Este é um princípio fundamental do regime jurídico administrativo, segundo o qual, deve haver a prevalência dos interesses da coletividade sobre os interesses dos particulares, justificando a existência de diversas prerrogativas em favor da Administração Pública. (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 32. ed. – São Paulo : Malheiros Editores, 2014. ISBN: 978-85-392-0273-7.)

Dessa forma, em tempos de pandemia este princípio é observado no conflito gerado pela imposição de medidas para preservação da saúde da população, que se sobrepõem aos interesses individuais, como o direito de reunião, por exemplo.

menor arrecadação tributária. Então, restaria a repactuação das obrigações originalmente assumidas, levando inexoravelmente à diminuição de investimentos e entrega de um serviço público aos usuários tal qual originalmente cogitado no contrato.<sup>85</sup>

Os questionamentos envolvendo o reequilíbrio econômico-financeiro tratam, especialmente, da questão temporal e da utilidade da solução frente à necessidade de que as medidas fossem adotadas de forma urgente para permitir a manutenção dos serviços contratados e, nesse ponto, as exigências legais perdem o alinhamento com a realidade da situação.<sup>86</sup>

Soma-se a isto o fato de que o foco de qualquer ato realizado no âmbito da concessão deve estar voltado para a satisfação de finalidades públicas e, conseqüentemente, o impacto da pandemia de Covid-19 nos serviços públicos prestados. Ao analisar o tema sob este viés é possível pensar na possibilidade de rescisão amigável da concessão, por exemplo, pois o que está em jogo são os inúmeros usuários do serviço e a probabilidade de inviabilidade do que foi originalmente pactuado.<sup>87</sup> Contudo, a negociação da rescisão amigável do contrato deve ser precedida de análise de todas as possibilidades de reequilíbrio econômico-financeiro que não impliquem em redução do escopo do serviço público em respeito ao negócio público pactuado e execução de investimentos, sendo legítima a expectativa de a concessionária se manter no negócio público.<sup>88</sup>

Neste contexto, ressalta-se a principal diretriz a ser observada ao falar sobre ferramentas para a construção de soluções jurídicas relacionadas ao impacto da pandemia de Covid-19 nas

---

<sup>85</sup> CHANSKY, Isadora; FAJARDO, Gabriel Ribeiro; RIOS, Jéssica Loyola Caetano; PALMA, Juliana Bonacorsi de; GIANNINI, Pedro. Concessões, PPPs e o impacto da Covid-19. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/viewer/Concesses-PPPs-e-o-impacto-da-Covid-19.pdf>. Acesso em: 06 de jun. de 2023.

<sup>86</sup> BESERRA, Benjamin Caldas Gallotti. A pandemia de 2020, sua influência nos contratos administrativos de infraestrutura e as soluções perseguidas pela administração pública. Gallotti Advogados Associados, 2020. Disponível em: <https://www.gallotti.adv.br/web-standards/25138/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>87</sup> “Se a realidade superveniente demonstrar que o objeto originalmente especificado e contratado deixou de servir ao interesse público ou a fins administrativos com ele comprometidos, a Administração deverá cogitar de rescindir o contrato, não de deformá-lo a ponto de ser outro o seu objeto. Os custos e retardamentos que acompanham uma rescisão podem ser elevados e desastrosos para o interesse público, por isto que deveria haver sido considerados em prévia análise de riscos.” (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTL, Marinês Restelatto. Alterações do contrato administrativo: releitura das normas de regência à luz do gerenciamento de riscos, em gestão pública comprometida com resultados. Fórum de Contratação e Gestão Pública [recurso eletrônico], Belo Horizonte, v. 8, n. 88, p. 7-58, abr. 2009.)

<sup>88</sup> CHANSKY, Isadora; FAJARDO, Gabriel Ribeiro; RIOS, Jéssica Loyola Caetano; PALMA, Juliana Bonacorsi de; GIANNINI, Pedro. Concessões, PPPs e o impacto da Covid-19. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/viewer/Concesses-PPPs-e-o-impacto-da-Covid-19.pdf>. Acesso em: 06 de jun. de 2023.

concessões de serviços públicos, que é o dever de negociação. A via consensual deve ser o meio preferencial para resolver as disputas entre o poder concedente e as concessionárias, especialmente se tratando da recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro<sup>89</sup>. Neste sentido, destaca-se o art. 32, §5º, da Lei nº 13.140/2015<sup>90</sup>, que dispõe que no caso de contratos públicos é possível a adoção de medidas alternativas aos processos judiciais para a solução de controvérsias.

Ainda, pensando na manutenção do contrato de concessão em vez da rescisão, todas as alternativas jurídicas possíveis devem ser estudadas, não se limitando apenas à análise da matriz de risco prevista no contrato. Isto significa que é possível realizar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por meio de aditivos contratuais atinentes ao destino dos elementos que não integram propriamente o objeto da concessão, mas estão previstos no contrato porque se entende que eles o tornam mais eficientes. Portanto, sanções administrativas estabelecidas originalmente e mudança na destinação no pagamento de outorga, por exemplo, podem ter sua dinâmica modificada visando à preservação do contrato com a integralidade das obrigações.<sup>91</sup>

### **3.1. A INCOMPLETUDE DOS CONTRATOS E A NECESSIDADE DE RECOMPOSIÇÃO DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

Os contratos de concessão em sua maioria representam parcerias de longo prazo entre o Poder Público e o particular<sup>92</sup>, aspecto que leva este negócio jurídico a grau de incerteza fora

---

<sup>89</sup> GONÇALVES, Rodrigo Carvalho; BANDEIRA, Marcos Lima. Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19. Revista da CGU, [S. l.], v. 12, n. 22, p. 289–301, 2020. DOI: 10.36428/revistadacgu.v12i22.360. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/360](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/360). Acesso em: 9 jun. 2023.

<sup>90</sup> Art. 32, Lei 13.140/2015: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 5º: “Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.”

<sup>91</sup> CHANSKY, Isadora; FAJARDO, Gabriel Ribeiro; RIOS, Jéssica Loyola Caetano; PALMA, Juliana Bonacorsi de; GIANNINI, Pedro. Concessões, PPPs e o impacto da Covid-19. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/viewer/Concesses-PPPs-e-o-impacto-da-Covid-19.pdf>. Acesso em: 06 de jun. de 2023.

<sup>92</sup> Segundo Floriano de Azevedo, o contrato de concessão se caracteriza por criar “vínculo associativo de longo prazo entre concedente e o concessionário, por meio do qual ambos se associam em parceria para ensejar um objeto comum, malgrado com objetivos distintos.” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Concessões. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. ISBN: 978-85-4500-040-2.)



do comum. Por isso, a elaboração de um instrumento contratual contendo soluções para todas as possíveis contingências demandaria altos custos, sob o ponto de vista monetário ou se tratando do tempo de negociação, que poderia impedir a concretização do negócio por desgastar a relação comercial antes mesmo do início. Surge, então, um instrumento contratual formalizado com base na análise econômica de direito<sup>93</sup> e estabelecimento de procedimentos para a alocação eficiente de riscos e custos na hipótese de alterações do contexto social ao longo do período de execução, as quais podem ensejar em rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, mas sem a necessidade de previsão de contingências.<sup>94</sup> Neste sentido:

Assim, na seara dos contratos administrativos, a indissociável incompletude contratual exerce um grande papel durante toda a vida útil de um projeto. As elevadas despesas e a complexidade em sua estruturação necessitam que o Poder Público pondere diversos fatores que podem favorecer para uma economia dos recursos públicos e melhor eficiência na execução do serviço. Pois é certo que quanto mais custoso for o processo de elaboração do projeto, esses custos serão absorvidos e, em grande parte, serão repassados durante as propostas na fase de licitação pública. (NÓBREGA, Marcos. Incompletude contratual e reequilíbrio no âmbito do Direito Administrativo: por que os contratos não se comportam como o Direito imagina? Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 20, n. 77, p. 157-171, abr./jun. 2022.)

Além disso, há a preocupação contratual do estabelecimento de procedimentos e critérios básicos a serem respeitados pelas partes e adequados aos desafios impostos no decorrer do tempo ante a condução das negociações decorrentes de eventuais contingências, imprevisíveis à época da celebração do contrato a fim de que se tenha certo grau de segurança jurídica.

Analisando este tema surge o questionamento se a culpa pela crise nos contratos de concessão nos setores mais afetados pela pandemia teria se dado em razão da característica inerente de incompletude e se esta incompletude teria sido expressa de maneira excessiva no contrato. No entanto, esse questionamento não prospera, pois, a pandemia de Covid-19 foi um fenômeno imprevisível dotado de amplitude inédita e, ainda que os contratos não tenham previsto o risco de pandemia formalmente, haviam disposições genéricas sobre a ocorrência de caso fortuito e força maior, que são riscos assumido pelo Poder Concedente, conforme exposto em tópico próprio.

---

<sup>93</sup> Isto é, fala-se em um instrumento contratual formalizado de maneira multidisciplinar baseado em critérios de custo e eficiência, mas também considerando aspectos tipicamente legais. Dessa forma, o que se pretende é aperfeiçoar o instrumento contratual para que o objeto seja executado observando a proteção dos interesses sociais, mas também tornar a relação negocial economicamente útil para o particular.

<sup>94</sup> NÓBREGA, Marcos. Contratos incompletos e infraestrutura: contratos administrativos, concessões de serviço público e PPPs. Revista brasileira de direito público, Belo Horizonte, v. 7, n. 25, abr. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=380>. Acesso em: 10 jun. 2010.

Neste sentido, a Advocacia Geral da União (AGU) emitiu parecer em 16.04.2020<sup>95</sup>, no qual expôs seu posicionamento frente aos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro de concessões de transportes a pedido formulado pelo Ministério da Infraestrutura. Assim ementado:

CONSULTA. CONTRATOS DE CONCESSÃO DO SETOR DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. COVID-19.

I. Os concessionários têm direito ao reequilíbrio de seus contratos em caso de superveniência de evento cujo risco tenha sido alocado ao poder concedente, caso dele tenha decorrido impacto significativo em suas receitas ou despesas.

II. Em regra, o concessionário assume os riscos ordinários do negócio e o poder público retém os riscos extraordinários. Mas nada impede que os contratos estabeleçam uma divisão de riscos diferente.

III. Para a aplicação da teoria da imprevisão para fins de revisão de contratos de concessão é necessário que, observada a alocação contratual de riscos, ocorra evento superveniente e extraordinário, cuja ocorrência ou consequências sejam imprevisíveis e inevitáveis e que tenha gerado onerosidade excessiva decorrente de um significativo desequilíbrio no contrato.

IV. A pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes, desde que atendidos os demais requisitos indicados neste Parecer. (BRASIL. Advocacia-geral da União (AGU). Consultoria-geral da União (CGU). Consultoria Jurídica Junto à Controladoria-geral Da União (CONJUR). Coordenação-geral de Matéria de Transparência e Administrativa (CGTA). Parecer Referencial n. 001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Distrito Federal: SAPIENS: Sistema AGU de inteligência jurídica, 7 out. 2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/66920>. Acesso em: 10 jun. 2023.)

Em linhas gerais, o posicionamento da AGU se deu no sentido de reconhecer a Covid-19 como fato extraordinário e imprevisível, que afetou as contratações e onerou excessivamente as concessionárias, capaz de autorizar o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias, portos e aeroportos para compensar perdas. Ainda que este entendimento tenha sido dado no setor de transportes, foi capaz de influenciar a apreciação de pleitos de reequilíbrio de diversos setores de concessão. No ponto atinente à incompletude contratual sobre os efeitos da pandemia, o parecer emitido pela AGU menciona que:

---

<sup>95</sup> BRASIL. Advocacia-geral da União (AGU). Consultoria-geral da União (CGU). Consultoria Jurídica Junto à Controladoria-geral Da União (CONJUR). Coordenação-geral de Matéria de Transparência e Administrativa (CGTA). Parecer Referencial n. 001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Distrito Federal: SAPIENS: Sistema AGU de inteligência jurídica, 7 out. 2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/66920>. Acesso em: 10 jun. 2023.

(...) o elemento causador do distúrbio econômico, ainda que indiretamente, consistiu claramente num evento da natureza (mutação e rápida disseminação de um vírus com taxa de letalidade relativamente alta), sendo que esse evento ou pelo menos os seus efeitos não poderiam ter sido previstos ou antecipados pelos concessionários quando da apresentação de suas propostas nos respectivos leilões e tampouco poderiam ter sido por eles evitados. Por conseguinte, parece-me muito claro que a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) é evento que caracteriza “álea extraordinária”, capaz de justificar a aplicação da teoria da imprevisão.

Ainda, a AGU estabeleceu que a caracterização da pandemia de Covid-19 como álea extraordinária e evento capaz de justificar a aplicação da teoria da imprevisão não significa o amplo e irrestrito que reequilíbrio dos contratos de concessão, pois o contrato pode ter estabelecido alocação de riscos diferente da divisão tradicional entre riscos ordinários e extraordinários. Além disso, seria necessário avaliar o caso concreto e verificar os impactos reais do evento extraordinário sobre as receitas ou despesas do concessionário, pois é possível que não tenha ocorrido impacto significativo<sup>96</sup>.

Portanto, pode ser concluído que todos os contratos de concessão de serviço público celebrados antes da ocorrência da pandemia de Covid-19 estavam incompletos em relação a este evento superveniente.<sup>97</sup>

### **3.2. BREVE ANÁLISE DO POSICIONAMENTO DE AGÊNCIAS REGULADORAS SOBRE PEDIDOS DE REEQUILÍBRIO**

Após a ampla análise do tratamento do equilíbrio econômico-financeiro sob o ponto de vista legal e doutrinário, agora passa-se a análise do instituto, conforme posicionamento adotado por algumas agências reguladoras. É dado foco para as agências reguladoras<sup>98</sup>, pois o

---

<sup>96</sup>BRASIL. Advocacia-geral da União (AGU). Consultoria-geral da União (CGU). Consultoria Jurídica Junto à Controladoria-geral Da União (CONJUR). Coordenação-geral de Matéria de Transparência e Administrativa (CGTA). Parecer Referencial n. 001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Distrito Federal: SAPIENS: Sistema AGU de inteligência jurídica, 7 out. 2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/66920>. Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>97</sup> ARROSI, Letícia Soster. Covid-19, onerosidade excessiva e a desnecessidade (ou a necessidade) de ordem judicial para rescisão dos contratos. Migalhas, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/343933/covid-onerosidade-excessiva-e-rescisao-dos-contratos>. Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>98</sup> As agências reguladoras existentes estão previstas expressamente na Lei nº 13.848/19 e, segundo Alexandre Aragão, são entidades que possuem as características de “(i) competência reguladora, no sentido de estabelecer normas e disciplinar agentes econômicos; (ii) autonomia orgânica, no sentido da garantia de mandato fixo; e (iii) autonomia funcional, no sentido de, pelo menos em princípio, ser a última instância administrativa (...)”. Além disso, as agências reguladoras trazem consigo o aspecto de ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, que lastreiam sua natureza especial. (DE ARAGÃO, Alexandre Santos. Considerações Iniciais Sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras. Revista de Direito da Administração Pública, Rio de Janeiro, ano 5, volume 1, n. 1, jan/jun, 2020.)

foco no setor regulado revela uma melhor afinidade teórica com as especificidades de cada atividade econômica. Além disso, esta análise não inclui possíveis entendimentos sobre a rescisão do contrato de concessão, mas somente sobre o tema da revisão em razão do dever de preferência deste último, conforme apresentado em exposição anterior.

Inicialmente, cumpre destacar o posicionamento da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que aprovou os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro pleiteados pelas concessionárias dos Aeroportos de Brasília, Guarulhos, Fortaleza, Porto Alegre e Confins, em razão dos impactos negativos decorrentes da pandemia de Covid-19.<sup>99</sup> O tema foi discutido em 01.11.2022 durante a realização da 18ª Reunião Deliberativa da Diretoria Colegiada.

Os pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro têm fundamento na continuidade e adequação do serviço público aeroportuário prestado<sup>100</sup>, pois sem a devida recomposição do equilíbrio, as concessionárias poderiam entrar em processo de falência. Neste contexto, a ANAC dispõe em sua própria lei de criação sobre a adoção de “medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País”<sup>101</sup>, contribuindo para o dever da agência de analisar os pedidos e promover o equilíbrio devido a ser verificado no caso concreto. Além disso, o instituto encontra previsão legal na Resolução ANAC nº 528/2019<sup>102</sup>, que permite o reequilíbrio em casos de risco de força maior ou caso fortuito e devem ser alocados à Administração Pública por ter maior capacidade de evitá-lo ou absorvê-lo de forma mais econômica.<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup>BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Agência aprovou 5 pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de aeroportos. Brasília: Ministério da Infraestrutura, 11 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2022/agencia-aprovou-5-pedidos-de-reequilibrio-economico-financeiro-de-aeroportos>. Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>100</sup>Art. 6º, Lei 8.987/1995: “Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º: Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

<sup>101</sup> Art. 8º, Lei 11.182/2005: “Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade (...).”

<sup>102</sup> Art. 2º, Resolução ANAC nº 528/2019: “A metodologia e os procedimentos de que trata esta Resolução visam compensar as perdas ou ganhos da Concessionária, devidamente comprovados, em virtude da ocorrência dos eventos elencados como riscos do Poder Concedente no Contrato de Concessão, desde que impliquem alteração relevante dos custos ou das receitas da Concessionária, nas condições estabelecidas no Contrato.”

<sup>103</sup>BARRETO, Pedro Lucas. Reequilíbrio econômico-financeiro da Covid-19 na ANAC. Migalhas, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358738/reequilibrio-economico-financeiro-da-covid-19-na-anac>. Acesso em: 10 jun. 2023.

Portanto, é notável que a agência vem cumprindo seu dever constitucional<sup>104</sup> ao equilibrar os contratos de concessão em razão dos prejuízos ocasionados pela pandemia de Covid-19, essencial para a manutenção da garantia da segurança jurídica no setor.

Em sentido similar, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) também mostrou cumprimento ao seu dever constitucional com a publicação da Resolução nº 5.954/2021<sup>105</sup> com fins a preservar a equação econômico-financeira dos contratos administrativos, respeitada a matriz de risco contratual. Para tanto, a agência justifica a elaboração da norma no parecer 261, que entendeu que "a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) pode ser classificada como evento de "força maior" ou "caso fortuito", caracterizando "álea extraordinária" para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes".<sup>106</sup>

No entanto, ainda que a agência tenha apresentado solução para o quadro de desequilíbrio causado pela pandemia de Covid-19 nas concessões de rodovias federais, a resolução se mostra insuficiente para enfrentar toda a extensão de impactos causados pela pandemia. Isto pois, não é eficaz no atendimento às obrigações decorrentes da distribuição de riscos nos contratos de concessão e não abrange os possíveis prejuízos que tenham sido causados após 2021.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Art. 37, Constituição Federal de 1988: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

<sup>105</sup> BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Resolução nº 5.954, de 4 de novembro de 2021. Estabelece a metodologia para o cálculo dos impactos causados pela pandemia de coronavírus (COVID-19) e para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres em razão desse evento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 nov. 2021.

<sup>106</sup> BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Voto DDB nº 114/2021. Proposta de aprovação do relatório final da audiência pública nº 3/2021, que teve o objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições, ao processo de elaboração da metodologia para o cálculo dos impactos causados pela pandemia de coronavírus (covid-19) no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária sob gestão da antt, bem como da disciplina da respectiva recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2021. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/498202/0/Voto+DDB+114-2021.pdf/8c301ad7-edb6-98d3-0eb1-6989ddf52a3a?t=1636053469557>. Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>107</sup> A Agência Nacional de Transportes Terrestres e o reequilíbrio de contratos de concessão frente a prejuízos decorrentes da pandemia. 2022. Disponível em: <https://tao.iweventos.com.br/upload/trabalhos/t1arquivo/c21egyvinMT7ncPG1jOIZgeUuAZ3.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

O problema da abrangência temporal dos prejuízos causados pela pandemia de Covid-19 também se mostra presente nas regras aprovadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para o reequilíbrio de distribuidoras, pois são considerados os fatos geradores ocorridos apenas durante o ano de 2020. A agência aprovou o resultado da 3ª fase da Consulta Pública nº 035/2020, que discutiu a proposta de exposição contratual e reequilíbrio econômico das distribuidoras de energia elétrica em função da pandemia de Covid-19 por meio da publicação da Resolução Normativa nº 952/2021<sup>108</sup>. Esta resolução se mostra relevante na medida em que abre margem para o reequilíbrio na ocorrência de queda no faturamento causada pela redução de mercado e a perda de arrecadação resultante do aumento da inadimplência.<sup>109</sup>

Ademais, em relação ao procedimento, a referida resolução definiu que “para as Revisões Extraordinárias foram deliberadas metodologias para o reequilíbrio decorrente do aumento de receitas irrecuperáveis (perda de arrecadação) e da redução de mercado (perda de faturamento)”<sup>110</sup>.

Frente a esta breve análise, conclui-se que as agências reguladoras possuem papel de destaque na mediação de pleitos envolvendo reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de concessão afetados pela pandemia de Covid-19, além de editar normas para a implementação das práticas.

---

<sup>108</sup> BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Resolução Normativa nº 952, de 23 de novembro de 2021. Aprova a versão do Submódulo 2.10 dos Procedimentos de Regulação Tarifária - PRORET, dispõe sobre o ressarcimento ao consumidor dos custos acessórios da Conta-Covid por concessionária ou permissionária do serviço público de distribuição e altera as Resoluções Normativas nº 453, de 18 de outubro de 2011, e nº 791, de 14 de novembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 nov. 2021.

<sup>109</sup> MONTENEGRO, Sueli. Aneel aprova regras para reequilíbrio de distribuidoras. Agência CanalEnergia, 2021. Disponível em: <https://www.canalenergia.com.br/noticias/53194537/aneel-aprova-regras-para-reequilibrio-de-distribuidoras>. Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>110</sup> Aprovada norma sobre equilíbrio econômico decorrente da pandemia. Associação Brasileira de Agências Reguladoras, 2021. Disponível em: <https://abar.org.br/aprovada-norma-sobre-equilibrio-economico-decorrente-da-pandemia/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do conteúdo exposto, restou demonstrado que a pandemia da Covid-19 promoveu elevada repercussão nos mais variados aspectos e setores da sociedade, além de alterar fortemente a atuação dos gestores públicos e protagonistas do setor econômico e financeiro. Isto pois, a implementação prática de medidas para conter o avanço da doença demandou o empreendimento de esforços que impactaram uma extensa cadeia de prestadores de serviços, que precisam reinventar e se adaptar à nova realidade social. Neste contexto, o cenário normativo, ficou marcado pela publicação da Lei nº 13.979/2020, que se destacou como instrumento regulatório ao instituir o modelo de atuação estatal emergencial sintetizar as medidas adotadas para combater a emergência, além de ser utilizada como o fundamento de juridicidade em atos realizados no contexto pandêmico.

Neste cenário, o presente trabalho teve como objetivo analisar os efeitos decorrentes da crise provocada pela pandemia de Covid-19 sobre os contratos de concessão de serviço público, com foco em aspectos relacionados ao reequilíbrio econômico-financeiro. A partir disso, verificou-se que estes contratos também não escaparam da crise e sofreram os impactos deste evento extraordinário na medida em que o Poder Público iniciou uma série de restrições para a circulação da população, provocando a queda na demanda pelo serviço público prestado, e as concessionárias passaram a atuar fora de seus orçamentos e planos para se adequar ao cenário emergencial e obedecer aos normativos pandêmicos, tomando medidas incontornáveis.

Este fato provocou o rompimento da equação econômico-financeira prevista contratualmente, pois as contingências geradas pela pandemia foram inéditas e no momento de celebração contratual não era previsto um risco dessa magnitude, ainda que o instrumento jurídico elaborado previsse cláusulas a respeito da ocorrência de caso fortuito e força maior, mas dotadas de caráter genérico e que não suportavam os impactos do risco gerado pela crise sanitária. Com isso, foi reconhecida a ocorrência de fato extraordinário e imprevisível decorrente da Pandemia de Covid-19, que afetou as contratações, onerando excessivamente as concessionárias e dando ensejo a pleitos legais de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviço público.

Além disso, o estudo apontou para a utilização da via consensual como meio preferencial na resolução de disputas entre o poder concedente e as concessionárias fundadas sobre o pleito de recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro com vistas à preservação do contrato e continuidade de prestação do serviço público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENA, Marcela Casanova; ALMEIDA, Ândreo da Silva; RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Contratos de concessão de transporte coletivo rodoviário na pandemia: consensualidade na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 3, p. 127-150, dez. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n3p. 127. ISSN: 1980-511X.

ARROSI, Letícia Soster. Covid-19, onerosidade excessiva e a desnecessidade (ou a necessidade) de ordem judicial para rescisão dos contratos. **Migalhas**, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/343933/covid-onerosidade-excessiva-e-rescisao-dos-contratos>. Acesso em: 10 jun. 2023.

Aprovada norma sobre equilíbrio econômico decorrente da pandemia. **Associação Brasileira de Agências Reguladoras**, 2021. Disponível em: <https://abar.org.br/aprovada-norma-sobre-equilibrio-economico-decorrente-da-pandemia/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BARRETO, Pedro Lucas. Reequilíbrio econômico-financeiro da Covid-19 na ANAC. **Migalhas**, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358738/reequilibrio-economico-financeiro-da-covid-19-na-anac>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BESERRA, Benjamin Caldas Gallotti. A pandemia de 2020, sua influência nos contratos administrativos de infraestrutura e as soluções perseguidas pela administração pública. **Gallotti Advogados Associados**, 2020. Disponível em: <https://www.gallotti.adv.br/web-standards/25138/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BINENBOJM, Gustavo. A Consensualidade Administrativa como Técnica Juridicamente Adequada de Gestão Eficiente de Interesses Sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, ago. 2020. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190/123>. Acesso em 02 jul. 2023.

BRASIL. Advocacia-geral da União (AGU). Consultoria-geral da União (CGU). Consultoria Jurídica Junto à Controladoria-geral Da União (CONJUR). Coordenação-geral de Matéria de Transparência e Administrativa (CGTA). **Parecer Referencial n. 001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**. Distrito Federal: SAPIENS: Sistema AGU de inteligência jurídica, 7 out. 2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/66920>. Acesso em: 10 jun. 2023.



BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Agência aprovou 5 pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de aeroportos**. Brasília: Ministério da Infraestrutura, 11 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2022/agencia-aprovou-5-pedidos-de-reequilibrio-economico-financeiro-de-aeroportos>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Resolução nº 528, de 28 de agosto de 2019**. Dispõe sobre procedimentos, formas de recomposição e as taxas de desconto dos fluxos de caixa marginais a serem adotados nos processos de Revisão Extraordinária dos Contratos de Concessão de infraestrutura aeroportuária federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 ago. 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Resolução Normativa nº 952, de 23 de novembro de 2021**. Aprova a versão do Submódulo 2.10 dos Procedimentos de Regulação Tarifária - PRORET, dispõe sobre o ressarcimento ao consumidor dos custos acessórios da Conta-Covid por concessionária ou permissionária do serviço público de distribuição e altera as Resoluções Normativas nº 453, de 18 de outubro de 2011, e nº 791, de 14 de novembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 nov. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). **Resolução nº 5.954, de 4 de novembro de 2021**. Estabelece a metodologia para o cálculo dos impactos causados pela pandemia de coronavírus (COVID-19) e para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres em razão desse evento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 nov. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). **Voto DDB nº 114/2021**. Proposta de aprovação do relatório final da audiência pública nº 3/2021, que teve o objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições, ao processo de elaboração da metodologia para o cálculo dos impactos causados pela pandemia de coronavírus (covid-19) no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária sob gestão da antt, bem como da disciplina da respectiva recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2021. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/498202/0/Voto+DDB+114-2021.pdf/8c301ad7-edb6-98d3-0eb1-6989ddf52a3a?t=1636053469557>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição de 05 de outubro de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Cria a agência nacional de aviação civil - ANAC, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 set. 2005.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. vigência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

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, 14 fev. 1995.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Impactos econômicos da pandemia no Brasil poderão ser observados até 2045**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 08 out. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2021/10/impactos-economicos-da-pandemia-no-brasil-poderao-ser-observados-ate-2045>. Acesso em: 02 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 122.812 - ES (1997/0016898-0)**, Recorrente: Companhia Espírito Santense de Saneamento - CESAN. Recorrido: Clecy Fernandes Machado. Relator: Ministro Milton Luiz Pereira, 05 de dezembro de 2000. Diário de Justiça, 26 mar. 2001, p. 369.

CAPODEFERRO, Morganna Werneck e SMIDERLE, Juliana Jerônimo. A resposta do setor de saneamento no Brasil à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200324>. Acesso em 10 jun. 2023.

CHANSKY, Isadora; FAJARDO, Gabriel Ribeiro; RIOS, Jéssica Loyola Caetano; PALMA, Juliana Bonacorsi de; GIANNINI, Pedro. Concessões, PPPs e o impacto da Covid-19. **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)**, 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/viewer/Concesses-PPPs-e-o-impacto-da-Covid-19.pdf>. Acesso em: 06 de jun. de 2023.

DAUMAS, Regina Paiva et al. O papel da atenção primária na rede de atenção à saúde no Brasil: limites e possibilidades no enfrentamento da COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, junho de 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00104120>. Acesso em: 02 jul. 2023.

DE ARAGÃO, Alexandre Santos. Considerações Iniciais Sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 5, volume 1, n. 1, jan/jun, 2020.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. – São Paulo : Malheiros Editores, 2014. ISBN: 978-85-392-0273-7.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Grandes Temas de Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. ISBN 978-85-742-0968-5.

DE MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**, Volume I. 3. ed. – São Paulo : Malheiros Editores, 2007. ISBN: 978-85-7420-775-9.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4303-5.

DROMI, José Roberto. **Instituciones de Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Astrea, 1983.

FREITAS, Jucycler Ferreira, C NDIDO, Estelita Lima, RODRIGUES, Sandra Maria Bezerra. Repercussões sobre a Legislação e o Exercício dos Direitos Fundamentais Individuais na Pandemia por Covid-19. **Revista Diálogos Interdisciplinares**, São Paulo, 2020. Disponível

em: <https://revistas.brazcubas.br/index.php/dialogos/article/view/891/886>. Acesso em: 02 jul. 2023.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (Brasil). MonitoraCOVID-19. **Nota Técnica 1**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2020. Disponível em: [https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/nota\\_tecnica\\_1.pdf](https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/nota_tecnica_1.pdf). Acesso em: 02 jul. 2023.

GONÇALVES, Rodrigo Carvalho; BANDEIRA, Marcos Lima. Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 12, n. 22, p. 289–301, 2020. DOI: 10.36428/revistadacgu.v12i22.360. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/360](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/360). Acesso em: 9 jun. 2023.

HALPERN, Erick e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A repactuação nos contratos administrativos: regime jurídico atual e análise econômica do direito, **Zênite Fácil**, categoria Doutrina, 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/5.pdf>. Acesso em: 22 maio 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal et al. **Covid-19 e o Direito Brasileiro**. 1a ed. São Paulo: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020.

MATOS, Marilene Carneiros et al. **Nova Lei de licitações e contratos: Lei no 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios**. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. ISBN 978-85-402-0895-7.

MAROLLA, Eugenia Cristina Cleto. Breves notas sobre o equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 77/78, p. 189-215, jan./dez. 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. ISBN: 978-85-4500-040-2.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016.

MOBILIZE BRASIL. **Dois anos de pandemia = perda de R\$ 25,7 bi no transporte público. 2022.** Disponível em: [https://www.mobilize.org.br/noticias/13104/dois-anos-de-pandemia--perda-de-r-257-bi-no-transporte-publico.html?gclid=Cj0KCQjwwISIBhD6ARIsAESAmP6DVVhU6qm-3CiBxCtMujT9A5dUzCySaojEXD4WnwriqzHNaLHOY0aApMtEALw\\_wcB](https://www.mobilize.org.br/noticias/13104/dois-anos-de-pandemia--perda-de-r-257-bi-no-transporte-publico.html?gclid=Cj0KCQjwwISIBhD6ARIsAESAmP6DVVhU6qm-3CiBxCtMujT9A5dUzCySaojEXD4WnwriqzHNaLHOY0aApMtEALw_wcB). Acesso em: 02 jul. 2023

MONTENEGRO, Sueli. Aneel aprova regras para reequilíbrio de distribuidoras. **Agência CanalEnergia**, 2021. Disponível em: <https://www.canalenergia.com.br/noticias/53194537/aneel-aprova-regras-para-reequilibrio-de-distribuidoras>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial** /Diogo de Figueiredo Moreira Neto. – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2014. ISBN: 978-85-309-5371-3.

NÓBREGA, Marcos. Contratos incompletos e infraestrutura: contratos administrativos, concessões de serviço público e PPPs. **Revista brasileira de direito público**, Belo Horizonte, v. 7, n. 25, abr. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=380>. Acesso em: 10 jun. 2010.

PACINI, Stefano, TOBLER, Rodolpho, BITTENCOURT, Viviane Seda. Tendências do home office no Brasil. **Blog do Ibre**, 2023. Disponível em: [https://blogdoibre.fgv.br/posts/tendencias-do-home-office-no-brasil#:~:text=A%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de%20colaboradores%20em,Com%C3%A9rcio%20\(13%2C4%25\)](https://blogdoibre.fgv.br/posts/tendencias-do-home-office-no-brasil#:~:text=A%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de%20colaboradores%20em,Com%C3%A9rcio%20(13%2C4%25)). Acesso em: 02 de jul. de 2023.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Alterações do contrato administrativo: releitura das normas de regência à luz do gerenciamento de riscos, em gestão pública comprometida com resultados. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 8, n. 88, p. 7-58, abr. 2009.

PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. ISBN: 85-7700-012-5.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020**. Reconhece a situação de emergência na saúde pública do estado do Rio de Janeiro em razão do contágio e adota medidas

de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (Covid-19); e dá outras providências. Diário Oficial, Rio de Janeiro, RJ, 17 mar. 2020.

RIO DE JANEIRO, **Lei nº 8.769 de 23 de março de 2020**. Dispõe sobre medidas de proteção à população fluminense durante o plano de contingência do novo coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde. Diário Oficial, Rio de Janeiro, RJ, 23 mar. 2020.

RODRIGUES, Bruno Grande. O reequilíbrio econômico-financeiro em sentido estrito nos contratos administrativos. **Jus.com.br**, 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/98409/o-reequilibrio-economico-financeiro-em-sentido-estrito-nos-contratos-administrativos>. Acesso em: 22 maio 2023.

SILVEIRA, O. D. As formas de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de serviços públicos. **Jus.com.br**, 2015. Disponível em: [https://jus.com.br/artigos/44174/as-formas-de-restabelecer-o-equilibrio-economico-financeiro-nos-contratos-de-concessao-de-servicos-publicos#\\_edn15](https://jus.com.br/artigos/44174/as-formas-de-restabelecer-o-equilibrio-economico-financeiro-nos-contratos-de-concessao-de-servicos-publicos#_edn15). Acesso em: 09 jun. 2023.

SODRÉ, Francis. Epidemia de Covid-19: questões críticas para a gestão da saúde pública no Brasil. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 18, n. 3, 2020, e00302134. DOI: 10.1590/1981-7746-sol00302.

TARTUCE, Flávio, **Manual de direito civil: volume único**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. ISBN 978-85-309-6210-4.

Universidade de São Paulo (Brasil). **Boletim Direitos na pandemia - Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil**. São Paulo: USP, 2021. Disponível em: [https://www.fsp.usp.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Boletim\\_Direitos-na-Pandemia\\_ed\\_10.pdf](https://www.fsp.usp.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf). Acesso em: 02 jul. 2023.

WARDE, Rafael Valim Walfrido. **As consequências da Covid-19 no direito brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2020. ISBN 978-65-9903444-2.

WERNECK, Guilherme Loureiro e CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, maio de 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820>. Acesso em: 02 jul. 2023.