

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE  
FACULDADE DE DIREITO – FND**

**O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA PANDEMIA: UM OLHAR A  
PARTIR DO SETOR DE INFRAESTRUTURA BRASILEIRO**

**RICHARDE PEREIRA DA SILVA JÚNIOR**

**Rio de Janeiro  
2023**

**RICHARDE PEREIRA DA SILVA JÚNIOR**

**O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA PANDEMIA: UM OLHAR A  
PARTIR DO SETOR DE INFRAESTRUTURA BRASILEIRO**

Monografia elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel, sob orientação da Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.

**Rio de Janeiro**

**2023**

**RICHARDE PEREIRA DA SILVA JÚNIOR**

**O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA PANDEMIA: UM OLHAR A  
PARTIR DO SETOR DE INFRAESTRUTURA BRASILEIRO**

Monografia elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel, sob orientação da Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.

Data da Aprovação: 24/11/2023

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Larissa Pinha de Oliveira (Orientadora)

---

Prof. Dr. Fábio Correa Souza de Oliveira

**Rio de Janeiro**

**2023**

## CIP - Catalogação na Publicação

S586e Silva Júnior, Richarde Pereira da  
O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA PANDEMIA: UM  
OLHAR A PARTIR DO SETOR DE INFRAESTRUTURA /  
Richarde Pereira da Silva Júnior. -- Rio de  
Janeiro, 2023.  
62 f.

Orientadora: 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. PANDEMIA: UMA NOVA GEOPOLÍTICA. 2. UM  
CONCEITO: O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA  
TEORIA . 3. O SETOR DE INFRAESTRUTURA NA PANDEMIA.  
4. Universidade Federal do Rio de Janeiro. I.  
Oliveira, Larissa Pinha de, orient. II. Título.

*“Venço hoje para lutar para que todos possam também vencer um dia. Porque a vitória não está apenas na glória, ela também está em quem você irá se lembrar e poder representar enquanto triunfa”.*

## AGRADECIMENTOS

À *Faculdade Nacional de Direito (FND)* que me permitiu ter esperança e a *Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)* por ter me oportunizado uma educação pública de excelência. Ao *Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP)* cujos corredores e processos infundáveis compuseram em mim, há dez anos atrás, o desejo e o amor pelo saber jurídico.

À cidade e estado do Rio de Janeiro que me presentearam memórias e afetos.

Pela eternidade à minha mãe, *Mirian*, pois sem ela eu não teria continuado a acreditar. Ao meu avô, *Claudimiro*, cuja vida me adornou e me fez seu filho enquanto eu o fiz meu pai. À minha avó, *Adelaide*, que me repassou a certeza de que o amor é esculpido nos olhos.

Aos meus irmãos *Jackeline, Luiz e Matheus*, pois sem eles eu nada seria. Ao meu cunhado *Fernando* que gentilmente a vida trouxe para todos nós.

*Luziane e Raquel*, pois por infinitas vezes partilharam comigo a esperança o tempo e o amor inesgotável da amizade.

*Renata Manzini*, que em meio a tantas razões, por meio da magistratura, inspirou em mim a força colossal por um sonho.

*Júlia*, por ter acreditado que este momento chegaria e por todos os outros dias, inexplicáveis.

*Gabrielle*, pela caminhada conjunta, pelas vitórias somadas – pelo amor cultivado por anos.

*Rafaela*, pela decisão em ficar amorosamente e por pacientemente escutar, sempre, repetidas vezes as mesmas histórias.

À prof.<sup>a</sup> *Júlia Ávila Franzoni*, por ter me ensinado que *o direito cria mundos*.

À prof.<sup>a</sup> *Larissa Pinha*, pela orientação primorosa e por me servir de referência na docência.

Ao prof. e procurador do Estado *Flávio Amaral Garcia*, pelas numerosas lições sobre o direito público e por ter me inspirado na escrita.

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo apresentar uma análise do equilíbrio econômico-financeiro no setor de infraestrutura brasileiro, tendo por base a Covid-19, doença infecciosa do coronavírus SARS-CoV-2, e que também se propõe a compreender o papel das agências reguladoras em meio aos pedidos pelo reequilíbrio econômico-financeiro. O trabalho dividiu-se em três capítulos. No primeiro dedica-se na análise de aspectos estruturais que modificaram as relações de cunho social, político e econômico na pandemia. No segundo busca explorar conceitualmente a equação econômico-financeira por meio da justiça contratual, bem como a sua aplicação nos contratos administrativos. Por último, buscou verificar a aplicação do instituto do reequilíbrio econômico-financeiro com enfoque nos setores elétrico, óleo e gás e aviação civil. Neste sentido, atesta que o papel desempenhado pelas agências reguladoras, na pandemia, deu continuidade a execução de serviços públicos essenciais, o que garantiu a sustentabilidade econômica do setor de infraestrutura no país.

**Palavras-chave:** equilíbrio econômico-financeiro; contratos administrativos; pandemia; setor de infraestrutura; agências reguladoras.

## ABSTRACT

The aim of this final paper is to present an analysis of economic and financial equilibrium in the Brazilian infrastructure sector, based on Covid-19, the infectious disease caused by the SARS-CoV-2 coronavirus, and also to understand the role of regulatory agencies in the midst of requests for economic and financial rebalancing. The work is divided into three chapters. The first looks at the structural aspects that have changed social, political and economic relations during the pandemic. The second seeks to conceptually explore the economic-financial equation through contractual justice, as well as its application in administrative contracts. Finally, it sought to verify the application of the institute of economic and financial rebalancing with a focus on the electricity, oil and gas and civil aviation sectors. In this sense, it attests that the role played by regulatory agencies in the pandemic has provided continuity in the execution of essential public services, which has ensured the economic sustainability of the country's infrastructure sector.

**Key words:** *economic and financial balance; administrative contracts; pandemic; infrastructure sector; regulatory agencies.*

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>10</b> |
| <b>1 PANDEMIA: UMA NOVA GEOPOLÍTICA .....</b>  | <b>15</b> |
| 1.1 A pandemia e a construção de um novo modelo social .....   | 15        |
| 1.2 A transformação da política através da pandemia .....  | 17        |
| 1.3 A economia na pandemia: uma renovação de caminhos .....  | 20        |
| <b>2 UM CONCEITO: O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA TEORIA.....</b>   | <b>22</b> |
| 2.1 O direito ao equilíbrio econômico-financeiro.....  | 22        |
| 2.2 As balizas do equilíbrio como justiça contratual   | 29        |
| 2.3 A aplicação do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos<br>administrativos .....  | 32        |
| <b>3 O SETOR DE INFRAESTRUTURA NA PANDEMIA .....</b>   | <b>36</b> |
| 3.1 O setor elétrico brasileiro .....  | 36        |
| 3.2 O setor de exploração e produção de petróleo e gás natural.....  | 40        |
| 3.3 O Setor de Aviação Civil .....   | 43        |
| <b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>46</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>48</b> |
| <b>ANEXO A – PEDIDOS DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA<br/>PANDEMIA - ANAC.....</b>  | <b>55</b> |
| <b>ANEXO B – INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS PELA ANP E ANEEL<br/>REFERENTES AOS PEDIDOS DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA<br/>PANDEMIA .....</b> | <b>62</b> |

## INTRODUÇÃO

A Covid-19, doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, descoberta em Wuhan, província de Hubei na República Popular da China, desencadeou profundas mudanças sociais.<sup>1</sup> Segundo dados divulgados pelo “Painel Coronavírus” do Ministério da Saúde, no Brasil, em 21/11/2023, por meio da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), o país soma 707.286 (setecentos e sete mil duzentos e oitenta e seis) óbitos acumulados.<sup>2</sup>

A pandemia foi uma crise global, tendo elevado impacto na área da saúde, educação e meio ambiente.<sup>3</sup> Com a propagação da doença períodos de isolamento social foram adotados, se prolongando no tempo.<sup>4</sup> Somadas incalculáveis consequências econômicas, políticas e jurídicas, o vírus alterou a sociedade globalizada.

---

<sup>1</sup> Organização Pan-Americana da Saúde. Histórico da pandemia de COVID-19. Disponível em: <[Histórico da pandemia de COVID-19 - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde \(paho.org\)](https://paho.org)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>2</sup> Painel Covid. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

<sup>3</sup> Tais efeitos foram analisados no âmbito do centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) da seguinte forma: **Política de Saúde** - A população satisfeita com a atenção à saúde mostra uma deterioração de cinco pontos percentuais no Brasil e um aumento de 1,05 ponto percentual no grupo controle, deixando uma queda líquida relativa de 6,05 pontos percentuais para o Brasil. A média geral da satisfação com o sistema de saúde não só piora no Brasil e melhora no mundo, como a piora Brasileira e a melhora mundial são ambas puxadas pelos 40% mais pobres não com queda da qualidade percebida da saúde de -10.5 pontos percentuais, oposto do que foi observado no resto do mundo que sobe 2.28 pontos. A situação dos 40% mais ricos não se alterou muito em ambos os universos geográficos. **Política Educacional** - A parcela de pessoas satisfeitas com o sistema educacional caiu de 56% em 2019 para 41% em 2020, uma redução de 15 pontos percentuais. Enquanto no grupo controle a média caiu de 63,98% em 2019 para 60,20% em 2020, uma redução de 3,78 pontos percentuais. Isso significa que o Brasil perdeu 11,23 pontos percentuais em relação à média internacional, aumentando a diferença de satisfação educacional entre Brasil e Mundo. A desigualdade interna brasileira aumentou, pois, a queda da proporção de satisfeitos com a política educacional no Brasil da pandemia é maior entre os 40% mais pobres (-22 pontos) do que nos segmentos mais altos (-8 pontos). Mais uma vez o oposto ocorre em escala global. Este mesmo padrão de piora média maior e aumento de desigualdade brasileira se repete para percepção de aprendizado assim como de tratamento respeitoso com as crianças. Saímos de uma despiora educacional para uma desmelhora na pandemia, na contramão internacional. **Política Ambiental** - O nível de satisfação medido pela proporção de satisfeitos com a política ambiental no Brasil cai de 28% em 2019 para 22% em 2020. Esta queda geral de 6 pontos percentuais contrasta com o aumento de quase um ponto (0,97%) de porcentagem global que passa de 48,23% em 2019 para 49.2% em 2020. Logo a diferença em diferença na pandemia cai 6.98% pontos de porcentagem no Brasil vis a vis o mundo no período pandêmico. Na análise distributiva das percepções de políticas ambientais é notável a maior piora dos mais pobres brasileiros, em contraste com melhoras globais. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/impactos-do-covid>>. Acesso em: 31 out. 2023.

<sup>4</sup> Effects of social isolation during the COVID-19 pandemic on people's mental health. Disponível em: <<https://docs.bvsalud.org/biblioref/>>. Acesso em: 30 out. 2023.

O contágio da doença nos conduziu a uma grave crise sanitária e humanitária.<sup>5</sup> A sociedade brasileira e global teve de lidar com a força maior e o prejuízo em larga escala nas suas relações econômicas.<sup>6</sup>

No Brasil, a partir desse cenário, reflexões de outro momento histórico surgiu: a gripe espanhola, que em alguns aspectos se assemelhou a pandemia da Covid-19. Ocorrida em 1918, cujos efeitos foram letais, dado que “a moléstia ganhava uma violência nunca antes presenciada”.<sup>7</sup> A pandemia espanhola em seus impactos sociais e econômicos se aproximou da crise atual o que nos permitiu rememorar a letalidade das pandemias ao longo da história. Estudos atestaram que “existem inúmeras semelhanças entre a pandemia de gripe ocorrida no início do século XX e a situação que estamos enfrentando atualmente, apesar dos 100 anos que as separam”.<sup>8</sup> Vejamos o Atlas Histórico do Brasil (FGV):

(...) o longo do período pandêmico, registraram-se mais de 35 mil mortes em todo o Brasil. O Rio de Janeiro, maior núcleo urbano do país, apresentou o número de óbitos mais elevado. Em dois meses faleceram cerca de 12.700 pessoas, cerca de 1/3 do total registrado no país, para uma população de quase um milhão de habitantes. O momento crítico deu-se em meados de outubro, quando a Diretoria Geral de Saúde Pública, através de seu titular Carlos Seidl, admitiu a impossibilidade de a gripe ser controlada. A cidade estava parada. Colégios, quartéis e fábricas interromperam suas atividades. Havia falta de alimentos, de remédios, de leitos e até de caixões. A pedido do

<sup>5</sup> Os pesquisadores Nísia Trindade, Paulo Marchiori e Rômulo Paes-Sousa da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) afirmam que “tanto a disseminação acelerada da doença pelo mundo e seus efeitos colaterais, como as estratégias de respostas às crises sanitária e humanitária, indicam uma sobreposição de tempos e lugares na experiência humana de enfrentar poderosos choques”. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/yjBt8kkf6vSFf4nz8LNDnRm/#>>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>6</sup> Segundo estudos da Fundação Getúlio Vargas (FGV), “a renda mensal dos 10% mais pobres já vinha em queda antes da chegada da covid-19 ao Brasil e despencou a menos da metade no início do isolamento social (R\$ 114 em novembro de 2019 a R\$ 52 em março de 2020). Desde este mínimo, a renda do grupo foi mais do que quadruplicada até seu pico histórico em agosto do mesmo ano (R\$ 215), na fase mais generosa do Auxílio Emergencial (AE). Daquele valor de pico, desabou, ficando 15,8% abaixo do nível pré-pandemia (R\$ 96 em novembro de 2021). Este último projeta tendência negativa pois incorpora os valores nominais fixados do novo Auxílio Brasil face o cenário prospectivo de inflação alta, especialmente para baixa renda”. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/PobrezaMensal>>. Acesso em: 31 out. 2023.

<sup>7</sup> Revisitando a espanhola: a gripe pandêmica de 1918 no Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/Wkqm45R4ptVzTqSpKxJhfRh/>>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>8</sup> Gabrielle Werenicz, pesquisadora pela PUCRS, afirma que “apesar dos 100 anos que as separam, Gripe Espanhola e Coronavírus tem também em comum a dificuldade dos poderes públicos em lidar com a quantidade muito grande de óbitos, ao não conseguirem dar um destino rápido aos corpos das pessoas mortas e ao terem que realizar sepultamentos em covas coletivas, situações presentes há um século e que já são observadas novamente nos países mais afetados pela pandemia”. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ifch/index.php/br/uma-comparacao-entre-a-pandemia-de-gripe-espanhola-e-a-pandemia-de-coronavirus-por-gabrielle-werenicz-alves>>. Acesso em: 30 out. 2023.

presidente da República Venceslau Brás, o médico sanitário Carlos Chagas liderou o combate à gripe espanhola implantando 27 pontos de atendimento à população na capital federal.<sup>9</sup>

A par disso, foi possível analisar a dimensão da pandemia em uma perspectiva social.<sup>10</sup> Evidentemente, embora em cenários com condições econômicas, políticas e sociais diversas, nos permitiu aferir os níveis de gravidade e o seu potencial de letalidade.<sup>11</sup>

Nesse interím, é importante destacar que o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, que é um indicador que avalia a soma de todos os bens e serviços finais produzidos pelo país, também registrou uma queda significativa durante o cenário. A queda percentual foi notável, sendo considerado o pior resultado em mais de duas décadas, com impactos econômicos substanciais.<sup>12</sup>

A Guerra na Ucrânia também impactou a economia global, de acordo com a análise da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma fundação pública federal vinculada ao

---

<sup>9</sup> Atlas FGV. Disponível em: <<https://atlas.fgv.br/verbetes/gripe-espanhola>>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>10</sup> Essencialmente, pandemias podem ser compreendidas como uma dimensão em larga escala com repercussões significativas no campo econômico, político e social. A Organização Mundial da Saúde (OMS) as classifica da seguinte forma: “pandemia é a disseminação mundial de uma nova doença e o termo passa a ser usado quando uma epidemia, surto que afeta uma região, se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa”. Disponível em: <<https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias>>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>11</sup> Estudos como o do professor Andrew T. Levin do Dartmouth College ajudou a analisar o índice de letalidade por faixa etária, consistindo em “uma pesquisa em linha de artigos publicados, pré-imprensa e relatórios governamentais divulgados publicamente antes de 18 de setembro de 2020. A revisão sistemática abrangeu 113 estudos, dos quais 27 estudos (abrangendo 34 localizações geográficas) satisfizeram os critérios de inclusão e foram incluídos na meta-análise.”

<sup>12</sup> Segundo a jornalista Carla Jimenez do El País Brasil, o PIB de 2020 caiu 4,1% com a pandemia, o seu pior resultado em 24 anos. Afirma também que “o quadro econômico do Brasil foi desestruturado pela pandemia, que chegou a um desemprego de 14,6% entre julho e setembro daquele ano, quando o isolamento social e a retração da economia com a pandemia da covid-19 reduziu a oferta de postos de trabalho. Um dos setores mais impactados foi o de construção, com uma queda de 7% da atividade. Também a indústria de transformação, que engloba o setor automotivo, metalúrgico e de vestuário, registrou queda de 4,3% no ano. A economia na corda bamba no mundo todo afetou também o setor externo. O país registrou queda das exportações e importações – 1,8% e 10%, respectivamente. A agricultura, por sua vez, registrou uma queda de 0,4% no último trimestre em contraste com o mesmo período de 2019. Na comparação anual, os agronegócios avançaram 2% sobre 2019.” BBC Brasil. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/economia/2021-03-03/pib-de-2020-fecha-em-queda-de-41-no-brasil-com-pandemia-de-covid-19.html>>. Acesso em: 30 out. 2023.

Ministério da Economia. Então, somada à crise pandêmica, resultou em um aumento adicional na carga inflacionária com consequências na política monetária mundial.<sup>13</sup>

Conforme o IPEA, somente no 1º semestre de 2022, “O Fundo Monetário Internacional (FMI) reviu a previsão de crescimento do produto interno bruto (PIB) global em 2022 de 4,9% para 4,4%, e o Banco Mundial, de 4,3% para 4,1%”. Segundo o Instituto, o vírus afetou a cadeia produtiva global.<sup>14</sup>

Um dos efeitos da pandemia sobre o comportamento dos consumidores, em nível global, foi o deslocamento da procura por serviços para bens duráveis. Nas últimas décadas, a cadeia de produção de bens duráveis havia se globalizado, com as empresas, em vez de fazerem todo o processo produtivo num mesmo país, distribuindo as etapas de produção em mais de um. Particularmente, houve a concentração de atividades na Ásia. Embora essa forma de produzir tenha vantagens, como a possibilidade de explorar vantagens comparativas de outros países na produção de insumos, tem também riscos, que se concretizaram na crise sanitária.<sup>15</sup>

Em todo caso, o cenário prejudicou diversas relações, inclusive jurídicas. Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo central analisar este impacto no setor de infraestrutura brasileiro e o que o levou a desenvolver estratégias de mitigação para a continuidade e revisão das obrigações que foram acordadas antes da eclosão do vírus.<sup>16</sup>

Em um primeiro momento, foram observados descumprimentos contratuais inesperados, o que levou à classificação da pandemia como um evento extraordinário e imprevisível.<sup>17</sup> Muitos contratos passaram por revisões e renegociações, permitindo

---

<sup>13</sup> Carta de Conjuntura – IPEA 22 - 2º Semestre de 2022. Disponível em: <[220601\\_nota\\_22\\_economia\\_mundial.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220601_nota_22_economia_mundial.pdf) (ipea.gov.br)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>14</sup> Carta de Conjuntura – IPEA 22 - 1º Semestre de 2022. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220224\\_cc\\_54\\_nota\\_17\\_economia\\_mundial.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220224_cc_54_nota_17_economia_mundial.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>15</sup> Id., Carta de Conjuntura, 2022, p. 01.

<sup>16</sup> O professor Fernando Vernalha afirma que “já há registros que permitem a identificação a pandemia da COVID-19 como um evento imprevisível e mundialmente catastrófico, capaz de exigir regimes de exceção em diversos países e produzir disfuncionalidades mercadológicas.” Disponível em: <<https://cbic.org.br/wp>>. Acesso em: 31 out. 2023.

<sup>17</sup> Ao analisar o tema a Procuradoria-Geral do estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ) afirmou que “a pandemia de COVID-19 se encaixa, abstratamente, nos requisitos tanto da teoria da imprevisão quanto na hipótese de força maior. É evento imprevisível e extraordinário. É superveniente aos contratos concessionais. Mesmo no caso de contratos celebrados após seu estopim, em fevereiro ou março de 2020, embora o evento em si tenha se tornado previsível, suas consequências, por ora, são

a redução de descumprimentos obrigacionais.<sup>18</sup> Como resultado, as partes recorreram às cláusulas de proteção destinadas a eventos imprevisíveis, como chuvas torrenciais, inundações, atrasos na obtenção de insumos essenciais devido a responsabilidades de terceiros ou crises de saúde pública, como a Covid-19, como meio de amparo e em busca da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.<sup>19</sup>

Neste propósito de análise, o trabalho se divide em três capítulos. O primeiro capítulo irá analisar a pandemia e suas implicações nas esferas social, política e econômica, descrevendo os impactos da pandemia na sociedade, os seus desdobramentos na arena política e as suas consequências na economia. O segundo capítulo irá discorrer sobre os aspectos teóricos do equilíbrio econômico-financeiro na teoria jurídico-contratual, bem como o papel deste instituto como mantenedor da justiça contratual e a sua aplicação nos contratos administrativos. O terceiro e último capítulo se concentrará na discussão do equilíbrio econômico-financeiro com foco na análise das solicitações de reequilíbrio que foram feitas em três setores regulados: o setor elétrico, o setor de óleo e gás e a aviação civil.

---

incalculáveis, considerando-se, ainda, que não se sabe por quanto tempo irá durar.” Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTU0MTQ%2C>>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>18</sup> A pandemia do coronavírus afetou diversas relações jurídicas. Substancialmente as obrigações que haviam sido firmadas antes de eclodir a doença foram afetadas, gerando inadimplências e descumprimentos parciais e totais, o que elevou as partes a reverem as obrigações para que pudessem dar resolutividade por meio de *flexibilizações obrigacionais*.

<sup>19</sup> Marçal Justen Filho opina que essa “equação econômico-financeira consiste na relação entre encargos e as vantagens que se produz para cada uma das partes por ocasião do aperfeiçoamento de uma contratação.” Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003, p. 388.

## 1 PANDEMIA: UMA NOVA GEOPOLÍTICA

Este capítulo tem como objetivo analisar o impacto da pandemia nas dinâmicas sociais, econômicas e políticas, destacando os efeitos que nos levaram a uma nova perspectiva nas relações entre os atores envolvidos.

### 1.1 A pandemia e a construção de um novo modelo social

A sociedade pode ser conceituada como um complexo conjunto de ideias moldadas por indivíduos que compartilham, em um determinado tempo e espaço comunitário, experiências e emoções, que ocasionalmente se assemelham, muitas vezes envolvendo tanto alegrias quanto inquietações, bem como desacordos eventuais.

A ampla gama de influências multifatoriais abrange diversas possibilidades que a depender da forma como ocorrem e por quanto tempo perduram podem levar a uma nova abordagem na maneira como a sociedade à qual pertencemos é compreendida.

A crise desencadeou um novo capítulo na história que pode ser dividido em dois momentos: o anterior à pandemia, quando a doença era desconhecida, e o posterior, quando ela passou a ser melhor compreendida. Este capítulo destaca que a pandemia trouxe desafios e deu origem a uma nova geopolítica centrada nas relações interpessoais. Para todos os efeitos, “a pandemia antecipa mudanças que já estavam em curso, como o trabalho remoto, a educação a distância, a busca por sustentabilidade e a cobrança, por parte da sociedade”.<sup>20</sup>

As relações interpessoais experimentaram ampla transformação, especialmente quando vistas através da lente da tecnologia. Com precisão, podemos

---

<sup>20</sup> Como o coronavírus vai mudar nossas vidas: dez tendências para o mundo pós-pandemia. Disponível em: <[Como o coronavírus vai mudar nossas vidas: dez tendências para o mundo pós-pandemia | Opinião | EL PAÍS Brasil \(elpais.com\)](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

identificar muitos cenários. O aumento do uso da tecnologia, por exemplo, passou a ser percebido como importante ferramenta de conexão nas salas de aula.<sup>21</sup>

Também desencadeou outra abordagem em relação à saúde, tanto devido à devastação que causou, ceifando vidas, quanto à maneira como reconfigurou a relação com o bem-estar social, tanto a nível individual quanto coletivo.

Um dos temas que ganhou notoriedade foi a saúde mental.<sup>22</sup> Sem dúvida, o surgimento de um sistema social baseado no isolamento trouxe uma transformação inesperada.

Assim, emergiu uma compreensão inovadora de como enfrentar os desafios de um novo estado emocional e psicológico fundamentado no isolamento cuja duração carecia de um prazo definido.

Em uma sociedade globalizada, o isolamento se revelou para alguns como uma verdadeira perturbação. Apesar de imersos em uma bolha tecnológica, a sociedade demonstrou que não estava preparada para uma realidade diferente daquela à qual estava habituada e as suas consequências ainda carecem de estudos que possam compreender a magnitude dos seus impactos.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Pesquisadores na Pós-graduação em Ensino na Educação Básica da Universidade Federal do Espírito Santo identificaram, por meio do artigo intitulado “Investigações sobre o whatsapp nos processos de ensino e de aprendizagem: refletindo sobre o uso das tecnologias digitais durante a pandemia da COVID-19”, que “a pandemia da COVID-19 impulsionou a evolução e adoção de tecnologias digitais e metodologias ativas de ensino na prática docente, pois o ensino remoto “forçou”, muitos profissionais da educação a refletir sobre a sua prática e buscar metodologias que suprissem a necessidade de manter o vínculo com os estudantes durante o período do ensino remoto emergencial, possibilitando que os processos de ensino e de aprendizagem pudessem ocorrer fora da sala de aula”. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/kirikere/article/view/37087>>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>22</sup> O tema já foi tratado em diferentes estudos que afirmaram que “com o surto de COVID-19, tem-se percebido um pânico generalizado e estresse na saúde mental na sociedade”. Melhor síntese em Silva HGN, Santos LES, Oliveira AKS. Efeitos da pandemia no novo Coronavírus na saúde mental de indivíduos e coletividades. J. nurs. health. 2020;10. Disponível em: <<https://docs.bvsalud.org/biblioref/>>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>23</sup> Coronavírus: 4 coisas que ainda não sabemos após um ano de pandemia. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-56377415>>. Acesso em: 07 nov. 2023.

Sobreleva notar o aumento das desigualdades sociais na pandemia, o que permitiu identificar relações sociais marcadas por violências diversas, significando que “as taxas de pobreza aumentaram acentuadamente assim que a assistência do governo minguou, tornando evidente a dependência das famílias brasileiras de suporte do estado diante de más condições no mercado de trabalho”.<sup>24</sup> Ademais, “o Brasil no período entre agosto e fevereiro de 2021, teve um avassalador aumento de 17,7 milhões de pessoas voltando à situação de pobreza”.<sup>25</sup>

Essas mudanças não ocorreram isoladamente, mas se entrelaçaram com questões pré-existentes e estruturais. A sociedade, em parte, emergiu em resposta a uma demanda que redefiniu o mundo, frequentemente liderado pela tecnologia e caracterizado por diferenças sociais e culturais.

## 1.2 A transformação da política através da pandemia

Após uma extensa e contínua transformação social a maneira de abordar a política também passou por mudanças. Isso abrange as dinâmicas domésticas, que estabeleceram inúmeras formas de abordagem do cenário, quanto as relações externas, que promoveram uma nova forma de diálogo orientada para a resolução de crises.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Pobreza e desigualdade no Brasil: pandemia complica velhos problemas e gera novos desafios para população vulnerável. Disponível em: <[Pobreza e desigualdade no Brasil: pandemia complica velhos problemas e gera novos desafios para população vulnerável \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/pt/brasil/indicadores/indicadores-de-pobreza-e-desigualdade)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>25</sup> O agravamento das desigualdades no Brasil. Disponível em: <[O agravamento das desigualdades no Brasil – Íntegra \(ufsm.br\)](https://www.ufsm.br/pt-br/revista-ufsm/revista-ufsm-14-2023/03-o-agravamento-das-desigualdades-no-brasil-integra-ufsm-br)>. Acesso em: 14 out. 2023.

<sup>26</sup> A pesquisa mundial “Valores em Crise” definiu, em 2021, que “governos e lideranças políticas foram chamados – e cobrados – a dar explicação de seu desempenho em face dos desdobramentos da tragédia provocada pela pandemia, e isso assumiu uma conotação política extremamente relevante em alguns países, a exemplo do caso brasileiro, com as reações de seus cidadãos diante do governo do presidente Jair Bolsonaro, cuja orientação em face da crise foi caracterizada desde o início como ‘negacionista’ e responsável, em grande medida, por omissões que provocaram a morte de mais de meio milhão de vítimas do vírus”. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/cultura/que-impactos-a-pandemia-teve-na-sociedade-e-na-politica-brasileiras/>>. Acesso em: 30 out. 2023.

É relevante observar que a política implica em uma atuação que, em essência, se fundamenta em interesses individuais e, de forma natural, em convicções ideológicas, tornando-se assim um terreno propício para a competição de narrativas.<sup>27</sup>

Essa contenda também ganhou destaque e foi identificada como um elemento essencial para consolidar projetos de poder político. A questão das vacinas, sua importação e a discussão sobre a sua logística de aquisição inflamaram conflitos que esbarraram na disseminação em larga escala das chamadas "*fake news*" e a usurpação de recursos públicos.<sup>28</sup>

A formação de projetos político-ideológicos estabeleceu uma plataforma que, em alguns casos, incorporou a violência cujos impactos ultrapassaram o âmbito das redes sociais, fortalecendo, assim, movimentos populistas e extremistas.<sup>29</sup>

A defesa do isolamento social assumiu um papel crucial em um momento de polarização política intensa, onde alguns grupos apoiaram o isolamento, enquanto outros defenderam a manutenção contínua da vida social, em contraposição às recomendações da comunidade científica a favor do isolamento para contenção e não propagação do vírus.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Segundo Carlos Pereira, Amanda Medeiros e Frederico Bertholini "esse jogo de grupos polarizados estava em relativo "equilíbrio" até a pandemia do novo coronavírus, com cada grupo se nutrindo da oposição radicalizada de identidades e preferências políticas. Tais grupos não dialogavam entre si e tendiam a consumir informações que só reforçassem suas crenças anteriores". E ainda assinalam que "a hipótese principal da pesquisa é que a pandemia alterou os eixos da polarização política no país, aproximando os polos ideológicos antes extremados. Em outras palavras, a COVID-19 fez com que segmentos expressivos de eleitores alterassem sua percepção política diante do "medo da morte". Disponível em: <[O medo da morte flexibiliza perdas e aproxima polos: consequências políticas da pandemia da COVID-19 no Brasil](#)>. Acesso em: 15 out. 2023.

<sup>28</sup> Relatório acusa governo federal de atraso na compra de vacinas e de negociações ilícitas no caso Covaxin. Disponível em: <[Senado Federal](#)>. Acesso em: 15 out. 2023.

<sup>29</sup> Para melhor compreensão, veja: "Extremistas exploram frustração com coronavírus e impulsionam teorias conspiratórias". Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-09-13/extremistas-exploram-frustracao-com-coronavirus-e-impulsionam-teorias-conspiratorias.html>>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>30</sup> Segundo recomendações mais recentes da Organização Mundial da Saúde (OMS), atualizadas em 13 de janeiro de 2023: "Máscaras continuam sendo uma ferramenta chave contra a COVID-19 2 A OMS continua a recomendar o uso de máscaras pelo público em situações específicas, no entanto passa a recomendar o uso por estes grupos independentemente da situação epidemiológica local, devido à circulação global atual da covid-19. Portanto, o uso de máscaras é recomendado (independentemente da situação epidemiológica local): - Para aqueles que foram recentemente expostos à covid-19; - Para casos confirmados ou suspeitos de covid-19; - Pessoas com risco alto para doença grave por covid-19;

Um movimento cuja proporção não se imaginava, cujos efeitos fizeram com que o governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro se colocasse contra o isolamento e em desfavor do que pregava a comunidade científica, balizado por meio de grupos que defenderam a abertura completa do mercado, mesmo que para isso houvesse o aumento de vítimas, o que definiu que “a busca pela reprodução do lucro, tendo a vida sob ameaça constante tornam ainda mais explícita a dinâmica das desigualdades no Brasil”.<sup>31</sup>

A pandemia provocou uma transformação na política que gerou um senso de urgência em busca do ganho pela “narrativa”. Durante uma disputa acirrada foi possível perceber, sobretudo no Brasil, que a tecnologia desempenhou um papel fundamental para estabelecer conexões tanto em âmbito nacional quanto internacional.

Essa projeção permitiu que muitos indivíduos desconhecidos ganhassem visibilidade ao defender posições extremistas e negacionistas em relação à existência comprovada do vírus.<sup>32</sup> Isso os lançou na política e transformou a forma como ela passou a ser ocupada.

---

e - Em ambientes superlotados, fechados e com ventilação de ar inadequada. Similar a outras recomendações anteriores, a OMS orienta que existem outras situações em que o uso de máscara pode ser recomendado, dependendo do resultado de análises de risco. Entre os fatores a serem considerados na tomada de decisão incluem as tendências epidemiológicas locais ou o aumento das taxas de internação pela doença, nível de cobertura vacinal e imunidade na comunidade, e o ambiente em que as pessoas se encontram. Redução no período de isolamento para pacientes com covid-19. Para pacientes sintomáticos, as novas recomendações sugerem 10 dias de isolamento a partir da data de início dos sintomas. Anteriormente, a OMS recomendava que pacientes poderiam sair do isolamento no 10º dia após do início de sintomas, com pelo menos 3 dias adicionais após o desaparecimento dos sintomas. Para aqueles que testaram positivo para covid-19, mas não apresentam sinais ou sintomas para a doença (assintomáticos), a OMS agora sugere 5 dias de isolamento, comparado com 10 dias previamente recomendados. A OMS agora também recomenda que o paciente pode sair do isolamento mais cedo se testar negativo por meio de um teste rápido de antígeno”. Disponível em: <<https://www.who.int/news/item/13-01-2023-who-updates-covid-19-guidelines-on-masks--treatments-and-patient-care>>. Acesso em: 31 out. 2023.

<sup>31</sup> O neoliberalismo como linguagem política da pandemia: a Saúde Coletiva e a resposta aos impactos sociais. Disponível em: <[SciELO](#)>. Acesso em: 31 out. 2023.

<sup>32</sup> É o que atestou pesquisadores da Fiocruz acerca do despreparo na produção de vacinas: “A eclosão da pandemia da Covid-19 nos inícios de 2020 escancarou o despreparo do mundo no enfrentamento do vírus SARS-CoV-2 e da doença Covid-19, causando uma crise sanitária e humanitária global. As vacinas tornaram-se instrumentos fundamentais para o controle da pandemia”. Disponível em: <<https://www.bio.fiocruz.br/images/a-crise-das-vacinas-e-de-insumos-e-a-producao-local-para-enfrentar-a-pandemia.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2023.

Na medida em que a política ganhou novos adeptos também se transformou em campo fértil para uma batalha alimentada pelo uso das redes sociais, tornando-se um espaço moldado por uma diversidade de espectros políticos.

### **1.3 A economia na pandemia: uma renovação de caminhos**

A pandemia tornou viável o surgimento de novos modelos econômicos. Pierre Salama, emérito da Universidade de Paris 13, reflete que descobrimos “um sistema assentado sobre uma globalização selvagem, capaz de provocar o colapso internacional de uma cadeia de valor com a perda de soberania sobre produtos essenciais”.<sup>33</sup>

É fundamental destacar que o cenário também revelou que as maiores economias mundiais não estavam devidamente preparadas para lidar com uma demanda avassaladora por serviços, como foi o caso da produção e distribuição de vacinas e medicamentos.

A macroeconomia estava projetada para lidar com uma atmosfera inesperada, mas não daquela magnitude. Isso nos trouxe outra lição: a importância da elaboração de projeções econômicas que incorporem modelos capazes de lidar com variações e circunstâncias excepcionais as quais podem afetar diretamente os modelos matemáticos já projetados.

As consequências pandêmicas foram projetadas até 2050 a qual atestam que haverá impactos em diversas regiões do país a longo prazo.<sup>34</sup> Ademais, foi constatado pelo Relatório de Desenvolvimento Mundial 2022 desenvolvido pelo World Bank que as consequências “repercutem na economia como um todo por meio de canais que

---

<sup>33</sup> “Estamos diante de uma nova grande transformação”, diz economista francês sobre impacto da pandemia. Disponível em: <[O Globo](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>34</sup> Em estudo coordenado pesquisadores da Rede CLIMA avaliaram que “os efeitos de longo prazo da pandemia, tanto no agregado da economia brasileira como nas suas regiões. A análise utilizou ferramenta de modelagem econômica de integração, que consiste nos chamados modelos de equilíbrio geral computável”. Disponível em: <[Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

se reforçam mutuamente e que conectam a saúde financeira de famílias, empresas, instituições financeiras e governos.<sup>35</sup>

A economia pode se constituir como ferramenta hábil a modificar ou projetar cenários que mudem à realidade posta, isso inclui a elaboração de modelos que permitam à consecução de políticas públicas voltadas ao reestabelecimento da economia que se perdeu ou daquela que fora projetada por meio de cenários favoráveis.

A pandemia projetou a necessidade da construção de novos modelos econômicos, formulados para caracterizar recortes sociais de renda, raça e gênero, sobretudo porque os que desconsideraram premissas estruturais, resultaram inefetivos, pois a pandemia inaugurou caminhos que não puderam desconsiderar populações mais vulnerabilizadas, o que se destacou substancialmente em uma “nova economia social”. Um novo modelo econômico surgiu e impôs a necessidade de uma análise mais eficiente com projeções fidedignas à própria sociedade do momento.

Naturalmente, este capítulo não busca trazer todas as dinâmicas profundas de modelos econômicos que surgiram após a pandemia, mas registrar que eles tiveram que ser repensados para incluir populações que, a partir da pandemia, se revelaram como vítimas indiscutíveis de um novo modelo global de vida.<sup>36</sup>

Em síntese, a economia de mercado se tornou substancialmente, tendo que se adaptar à instabilidade do acaso e de projeções que acabaram por constituir um novo modelo geopolítico e econômico.

---

<sup>35</sup> Os impactos econômicos da crise da Covid-19. Disponível em: <[World Bank](https://www.worldbank.org/)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>36</sup> Segundo o Instituto de pesquisa Pólis “a pandemia do covid-19 acirrou as desigualdades no Brasil. Além do acesso a aparelhos de saúde, os marcadores de classe, gênero e raça mostram quem são as pessoas que tem condições de fazer ou não quarentena, e de seguir as recomendações de higiene e isolamento da Organização Mundial da Saúde”. Disponível em: <<https://polis.org.br/noticias>>. Acesso em: 30 out. 2023.

## 2 UM CONCEITO: O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA TEORIA

O presente capítulo busca contextualizar o equilíbrio econômico-financeiro com base na doutrina e na legislação constitucional brasileira.

### 2.1 O direito ao equilíbrio econômico-financeiro

O “equilíbrio econômico-financeiro” pode ser definido como uma ferramenta que visa a manutenção da composição econômico-financeira contratual.<sup>37</sup> Ele foi amplamente utilizado quando dos pedidos que foram encaminhados as agências reguladoras que tiveram o desafio de ajustar a sua regulação em meio a pandemia.<sup>38</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello bem define:

Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe correspondera. A equação econômico-financeira é intangível.<sup>39</sup>

No Brasil “é garantido, inicialmente, pelo artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1998, reafirmado pelo artigo 65, inciso II, alínea d, da Lei nº 8.666/1993 e artigo 9º, § 4º, da Lei nº 8.987/1995”.<sup>40</sup> E no âmbito da Lei nº 14.133/2021 (Licitações

---

<sup>37</sup> Mauro Roberto Gomes de Mattos explica que “a Teoria do Equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos Administrativos foi elaborada pela jurisprudência do Conselho de Estado na França, que, acionada pelos contratados, soube recompor a relação contratual”. E também sustenta que “a doutrina é uniforme em proclamar que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo deve ser resguardado”. Disponível em:

<[https://gomesdemattos.com.br/artigos/equilibrio\\_economico\\_financeiro\\_do\\_contrato\\_administrativo.pdf](https://gomesdemattos.com.br/artigos/equilibrio_economico_financeiro_do_contrato_administrativo.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>38</sup> Guilherme Cavalcanti e Leonardo Cocchieri definem que “A regulação de serviços públicos compreende um complexo de atividades estatais destinadas, essencialmente, à proteção do interesse público no ambiente regulado. São diversos os escopos atribuídos à função regulatória, dentre os quais podem ser destacados: (i) corrigir (ou mitigar) falhas de mercado e assimetrias informacionais em monopólios naturais, visando assegurar a modicidade tarifária e a qualidade do serviço prestado; (ii) promover investimentos no setor, de modo a alcançar resultados socialmente desejáveis, como a universalização e a atualidade dos serviços; (iii) manutenção do equilíbrio intrassistêmico, notadamente a solidez econômico-financeira da concessão; (iv) estabilização de expectativas e cumprimento das cláusulas contratuais; (v) garantir a capacidade de financiamento do projeto de acordo com as condições e possibilidades de mercado”. Disponível em: <[file:///C:/Users/Richa/Downloads/05\\_Revista\\_PGE\\_96\\_.pdf](file:///C:/Users/Richa/Downloads/05_Revista_PGE_96_.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2023.

<sup>39</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. 14. ed. amp. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 577.

<sup>40</sup> O equilíbrio econômico-financeiro no setor elétrico. Disponível em: <[Energia hoje](#)>. Acesso em: 07

e Contratos Administrativo) no título "da alteração dos contratos e dos preços" (artigos 124 a 136).<sup>41</sup> A Lei nº 14.133/2021 trouxe diversas inovações, dentre elas, vale destacar:

- I. Novos princípios, como a segregação de funções e planejamento;
- II. Regras de governança voltadas à atuação dos agentes públicos envolvidos no processo, como medidas antinepotismo; obrigação de os agentes de contratação serem servidores ou empregados dos quadros permanentes da Administração Pública; emprego da gestão por competências, entre outros;
- III. Os tipos de licitação passam a ser chamados de critérios de julgamento, com destaque para o critério do maior retorno econômico;
- IV. Mesmo rito procedimental para pregão e concorrência, com o julgamento das propostas ocorrendo antes da habilitação, como regra;
- V. Inserção de mais critérios de sustentabilidade, com enfoque sobre a dimensão social (possibilidade da exigência de percentual mínimo de contratação de mulheres vítimas de violência doméstica e/ou egressos do sistema prisional à contratada envolvida com o objeto da licitação);
- VI. Novas formas de execução indireta de obras e serviços de engenharia como: fornecimento e prestação de serviço associado, contratação integrada e semi-integrada;
- VII. Preocupação em viabilizar as licitações internacionais, definida como a processada em território nacional na qual é admitida a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira, ou licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro (art. 6º, inciso XXXV);
- VIII. Possibilidade de utilizar o sistema de registro de preços para dispensas e inexigibilidades;
- IX. Consagração da pré-qualificação (um dos ditos procedimentos auxiliares) para objeto a ser contratado pela Administração, como já era possibilitado pela jurisprudência do TCU;
- X. Mudanças nas regras de publicação e disponibilização de documentos do processo;
- XI. No caso de sanções administrativas, previsão de regras agravantes e atenuantes das penas, buscando harmonização com a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção);
- XII. Incentivos para que o setor privado interessado em contratar com o Poder Público desenvolva ou aprimore programas de integridade na sua estrutura organizacional;
- XIII. Mudanças e agravamento das sanções penais, inserindo-as diretamente no Código Penal;
- XIV. Previsão de cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, denominada matriz de riscos;**
- XV. Possibilidade de exigência do seguro-garantia com cláusula de retomada em obras e serviços de engenharia de grande vulto;
- XVI. Alteração dos prazos de duração em vários tipos de contratos; e
- XVII. Alteração dos limites máximos para realização de contratações por meio de dispensa de licitação em razão do valor. (grifo nosso).<sup>42</sup>

---

nov. 2023.

<sup>41</sup> O reequilíbrio econômico-financeiro na nova Lei de Licitações. Disponível em: <[ConJur - Heinen: Reequilíbrio econômico-financeiro na Lei de Licitações](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>42</sup> Em recente síntese o Ministério Público da União, ao abordar contratações públicas, explica que "o novo regramento sobre Licitações e Contratos Administrativos foi instituído pela Lei nº 14.133/2021 e

O instituto de origem francesa é entendido como um instrumento de equivalência nas relações cuja proeminência deu-se por volta do século 19, restringindo a ideia do *pacta sunt servanda* e conferindo maior validade a situações sociais, econômicas e políticas, permitindo um novo olhar paradigma para os contratos firmados.<sup>43</sup>

A partir disso, “passou-se a entender que deveria haver equivalência entre encargos e obrigações e, sempre que houvesse rompimento do equilíbrio estabelecido no início do contrato, o concessionário deveria ter direito à recomposição”.<sup>44</sup> E que “a recomposição da equação econômico-financeira realiza-se por meio de providências que ‘compensem’ ou ‘contrabalancem’ a redução das vantagens ou (e) ampliação das desvantagens”.<sup>45</sup>

O contexto global ao qual vários países foram submetidos durante a pandemia da COVID-19 tornou imperativa a implementação de medidas que pudessem mitigar os desafios econômicos e fiscais enfrentados, motivo pelo qual o instituto passou a ser amplamente utilizado. Vejamos:

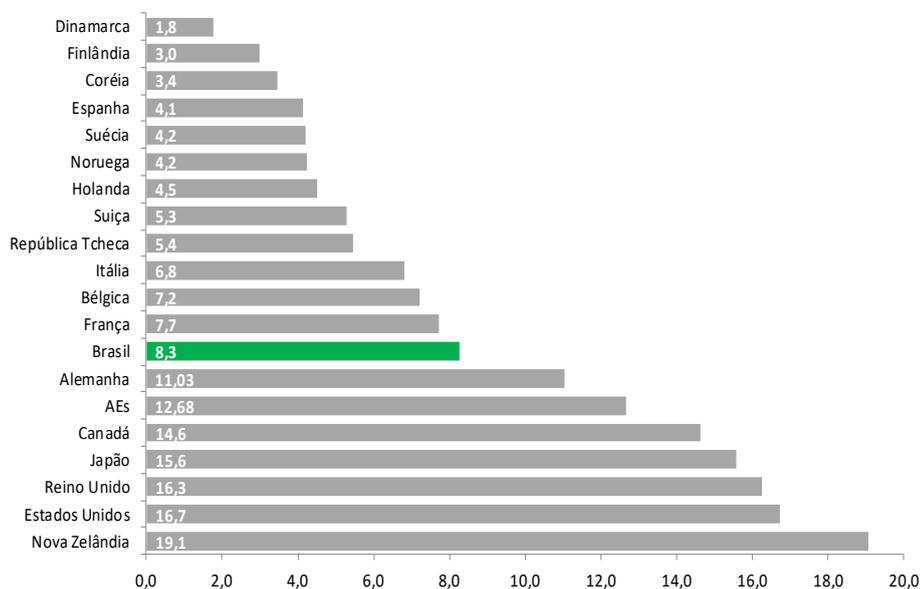
---

trouxe uma série de inovações, tais como a exclusão das modalidades de carta-convite e tomada de preços e a inclusão de uma nova modalidade: o diálogo competitivo. A nova regra também estabelece que os processos ocorrerão preferencialmente por meios digitais (art. 12, inciso VI). As licitações presenciais viram exceção, devem ser justificadas e ter as sessões obrigatoriamente registradas em ata e gravadas em áudio e vídeo”. Disponível em: <<https://www.mpu.mp.br/legislacao/contratacoes-no-mpu>>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>43</sup> É o que se conceitua na obra *Contrates Administratifs* que bem define “... o princípio da chamada equação financeira do contrato é que, na expressão de MARCEL WALINE, um ‘direito fundamental à equivalência entre as vantagens e os custos tal como calculados no momento de conclusão do contrato’ (Droit Administratif, 8ª edição – 1959, p. 574), constituindo “direito original do cocontratante da Administração”, no dizer de PÉQUIGNOT (*Theórie Générale du Contrat Administratif* – 1945, pág. 430), a ser respeitado como “elemento determinante do contrato”, conforme LAUBADÈRE, de modo a que se restabeleça o razoável balanceamento gerador do acordo de vontade entre as partes contratantes”. Vide *Traité de Contrates Administratifs*, vol. VI, 1950, p. 34.

<sup>44</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 23a ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 97.

<sup>45</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito administrativo*. 5a. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 528.

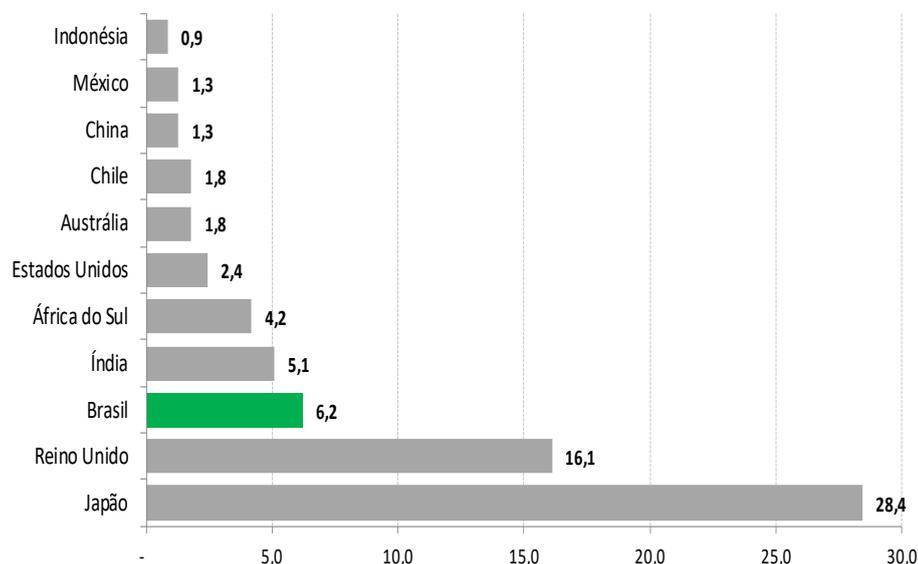
**Gráfico 1 - Pacotes fiscais adotados pelos países do G20**

Fonte: FMI

O gráfico demonstra o percentual de pacotes fiscais que foram implementados pelos países que compõem o G20 que “a partir de maio de 2020”, teriam “adotado pacotes de estímulo fiscal, a fim de enfrentar os efeitos da pandemia”.<sup>46</sup>

Ademais, outras medidas também foram implementadas, como estratégias monetárias. Vejamos:

<sup>46</sup> G20 e OCDE na Pandemia da Covid-19. Disponível em: <[Arca Fiocruz](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

**Gráfico 2 - Medidas monetárias adotadas em resposta à pandemia**

Fonte: FMI

Ao celebrarem contratos com base na autonomia da vontade as partes desfrutavam de relativa estabilidade nas suas relações comerciais. No entanto, em contratos de longa duração, como os estabelecidos no setor de infraestrutura, é comum que as circunstâncias mudem devido a várias variáveis – como ocorreu na pandemia. Isso pode resultar em ajustes nas tarifas, revisões de cláusulas e influências de eventos externos que afetam as relações estabelecidas.

A título de exemplo, na seara do direito administrativo, contratos de concessão de serviços públicos, cujos projetos são complexos, demandam longa duração para a sua completa consecução, trazendo naturalmente mais riscos ao longo da sua vigência, bem conceituado na doutrina.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> O professor Celso Antônio Bandeira de Mello define que “concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 718-719.

Não existe previsibilidade imutável quando da elaboração de contratos, sendo importante que as partes aloquem ferramentas que possam mitigar eventuais ônus que surjam durante a sua vigência, tendo como pilar a segurança jurídica como estruturante do ordenamento jurídico brasileiro.<sup>48</sup>

Com efeito, temos a conhecida adoção do reequilíbrio econômico-financeiro que permite a alocação de maior segurança jurídica em casos de eventos imprevisíveis.<sup>49</sup>

Visando contextualizar o tema, imperioso pugnar que a importação do direito teórico francês no campo do direito administrativo brasileiro teve forte influência, sobretudo na matéria de contratos administrativos, o que engloba a equação econômico-financeira no direito brasileiro.<sup>50</sup>

Essa adoção se deu porque “o sistema francês, inteiramente diverso do anglo-saxônico, mais ou menos modificado, é o mais simples, mais metódico, mais claro e compreensivo”.<sup>51</sup>

Nessa toada, Guilherme Jardim pugna:

(...) pode-se dizer que **o direito administrativo brasileiro nasceu sob inspiração francesa, enraizando muitos de seus institutos ou de sua interpretação**. Por isso, no complexo processo de desenvolvimento do direito administrativo no Brasil, um dos papéis mais importantes foi desempenhado por órgão jurídico externo ao país, o Conselho de Estado francês, responsável pela consolidação, por via jurisprudencial, do que se tornaria o pensamento administrativista não apenas na França, como também no Brasil, com ligeiras variações (grifo nosso).<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Já conceituado como “Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo”.

<sup>49</sup> MELO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Mandamentos, 2005, p. 912-913.

<sup>50</sup> Fernando Dias Menezes de Almeida. Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil. São Paulo: Quartier Latin, 1ª ed., 2015, p. 214.

<sup>51</sup> Visconde do Uruguai. “Ensaio sobre o Direito Administrativo”. In: Paulino José Soares de Sousa: Viscondado Uruguai, José Murilo de Carvalho (org.). São Paulo: 34, 2002, pp.: 501-503.

<sup>52</sup> JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Uma proposta de releitura para o direito ao equilíbrio econômico-

Assim, a Constituição da República, em seu art. 37, XXI<sup>53</sup>, segundo parte da doutrina, prevê a possibilidade desta equação econômico-financeira. É o que também interpreta ao afirmar que “o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação não deriva de cláusula contratual nem de previsão no ato convocatório. Tem raiz constitucional”.<sup>54</sup>

De fato, ao esmiuçar a doutrina sobre a possibilidade da equação, verifica-se ser possível. Por outro lado, quando detidamente analisada, também recebe críticas, motivo pelo qual, visando compreender tal interpretação, alguns juristas se balizam na norma enquanto objeto de estudo que “necessita primeiro ser investigada pela via da interpretação histórica ou sistemática”.<sup>55</sup>

Então, outra questão a ser tratada neste capítulo é que a existência da previsão esculpida no art. 37, XXI, da CF não é irrefutável. Em outras palavras: segundo alguns doutrinadores, a Constituição não traz expressamente o reequilíbrio.

Apesar disso, Gustavo Kaercher reflete que “o elemento histórico impede que os intérpretes e aplicadores acabem por inculir, no texto da Constituição, sentidos normativos que ela não comporta”,<sup>56</sup> dando uma visão transversa da literatura constitucional, neste ponto.

---

financeiro nos contratos administrativos. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-14082020-000059/>>. Acesso em: 31 out. 2023.

<sup>53</sup> Art. 37, 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>54</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9ª edição. São Paulo. Dialética, 2002, p. 505.

<sup>55</sup> RÖHL, Klaus. F. Allgemeine Rechtslehre: Ein Lehrbuch. 2ª ed., Köln/Berlin/Bonn/München: Heymanns, 2001, p. 601.

<sup>56</sup> LOUREIRO, Gustavo Kaercher; RODRIGUES, Itiberê de Oliveira Castellano. Tem mesmo base constitucional o equilíbrio econômico-financeiro das concessões? Por um modelo flexível do regime econômico das concessões de serviço público. São Paulo: CERI - Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: <[Ceri - FGV](#)>. Acesso em: 29 set. 2023.

Interessante notar a influência francesa (utilizada em muitos trabalhos brasileiros) para se referir ao tema, inclusive se referindo a autores franceses para explicar o conceito aplicado no âmbito de contratos de concessão de serviços públicos brasileiros.<sup>57</sup>

O que se denota, como faz crer Kaercher, é que para afirmar a existência do instrumento (não tão explícito na norma constitucional) é buscá-lo por via de interpretação estrangeira. Fernando dias aduz:

Disso resulta, no Brasil, um tratamento excessivamente dogmático – como fazem, em grande parte, os doutrinadores e juízes brasileiros, ao interpretar ou ao aplicar a legislação e mesmo conceitos sequer legislados – a institutos trazidos do estrangeiro, onde não foram concebidos para ser aplicados como dogmas imutáveis.<sup>58</sup>

Apesar das divergências sobre a sua existência no ordenamento constitucional, cabe rememorar que na pandemia vários contratos foram analisados pelo crivo do reequilíbrio, sobretudo os de concessão de serviços públicos, como foi o caso do setor elétrico brasileiro que será, mais a frente, analisado detidamente.

De todo modo, o reequilíbrio permitiu a continuidade de inúmeros contratos, sobretudo àqueles cujo objeto eram essenciais para a prestação de serviços essenciais.

## **2.2 As balizas do equilíbrio como justiça contratual**

Embora determinadas disposições contratuais possam conferir maior previsibilidade e segurança nas negociações é importante que também disponham de parâmetros capazes de permitir às partes serem tratadas de forma equânime.

No caso da Administração Pública, "pode-se afirmar que, devido à celebração de contratos com a Administração Pública, com base no interesse público, serão

---

<sup>57</sup> Vale notar os trabalhos do jurista francês Francis-Paul Benoît.

<sup>58</sup> Fernando Dias Menezes de Almeida. Contrato Administrativo. São Paulo: Quartier Latin, 1ª ed., 2012, p. 42.

concedidas distinções de tratamento para garantir que seja possível “concretizar o interesse público, mediante limitações impostas ao interesse do particular”,<sup>59</sup> pugna a doutrina. Por outro lado, apesar dessa consonância de direitos e prerrogativas que lhe é inerente, deve priorizar-se sempre por uma relação contratual justa e previsível.

Dessa forma, exemplifica-se: o agente privado se torna concessionário, mas é sabido que durante o seu período de vigência o contrato firmado poderá sofrer alterações, o que implica somar especial atenção em busca de um contrato equilibrado, o que deve lhe garantir, apesar disso, o direito por um tratamento justo.

No Brasil, durante o processo constituinte, a tradicional afirmação “*pacta sunt servanda*” passou a ser interpretada de forma mais flexível devido ao constitucionalismo no direito civil.<sup>60</sup> Esse movimento, influenciado por um novo modelo de Estado, levou os atores do sistema de justiça a reconhecer a importância dos princípios incorporados à prática jurídica, mas também um modo de interpretar os demais ramos jurídicos”.<sup>61</sup> É o que bem consigna Flávio Amaral Garcia:

É neste cenário que a função de regulação assume uma nova dimensão, eis que intimamente conectada ao reconhecimento de que é cada vez mais difícil, senão impossível, ao legislador, distante das minúcias da realidade, das circunstâncias do momento e das sutilezas técnicas que envolvem a aplicação da lei, definir casuisticamente o elenco de interesses públicos específicos que devem ser atendidos pela administração pública. As escolhas públicas centradas em uma regulação contratual sofrem, igualmente, os efeitos da aceleração das mutações econômicas, financeiras, políticas, sociais e tecnológicas.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Cretella Júnior, J. (1971). Prerrogativas e sujeições da administração pública. Revista De Direito Administrativo, 103, 16-32. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/35280>>. Acesso em: 01 out. 2023.

<sup>60</sup> O princípio *pacta sunt servanda* é mencionado para corroborar o fato de que as relações que foram firmadas na pandemia foram reequilibradas por meio de uma interpretação constitucional, sendo flexibilizado, o não mais priorizou somente o direito privado em detrimento do direito público. Passou-se a buscar atender o interesse de todas as partes, em busca de um bem comum: a adimplência, parcial ou total, do objeto contratado.

<sup>61</sup> BARROSO, Luís Roberto. “Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª edição”. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 364.

<sup>62</sup> GARCIA, Flávio Amaral. A mutabilidade e incompletude na regulação por contrato e a função integrativa das agências. Disponível em: <[PGE-RJ](https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/35280)>. Acesso em: 09 out. 2023.

Essa dinâmica deu espaço para que as relações autônomas, privadas, viessem a se balizar em institutos de equilíbrio, bem como a instauração (ou desenvolvimento) de um Estado Social, por meio de “uma justiça civil na legalidade constitucional e comunitária”.<sup>63</sup>

A constitucionalização do direito civil, entendida como inserção constitucional dos fundamentos de validade jurídica das relações civis, é mais do que um critério hermenêutico formal. Constitui a etapa mais importante do processo de transformação, ou de mudanças de paradigmas, por que passou o direito civil, no trânsito do Estado liberal para o Estado social.<sup>64</sup>

A atuação estatal em sua função típica deve estar atenta à modernização negocial visando que “toda a estrutura normativa dentro da qual vai agir a discricionariedade administrativa, encontram sua moldura nos comandos superiores da constituição, ou seja, na missão constitucional da administração”, e isso condiz com uma visão menos tradicionalista e escorada em um pacto constitucional de modernização.

A distinção entre o público e o privado – haja vista a constante relação entre os dois setores –, é primordial para compreender as negociações as quais se sujeita o Estado, que deve primar por princípios que atendam a dinamicidade, transparência e a economicidade por meio de princípios justos.

Durante a pandemia, diversos cenários surgiram, o que significa dizer que a Administração Pública teve que lidar com a gestão de contratos que receberam “flexibilizações” para que pudessem continuar vigendo. Isso inclui concessões públicas, contratos de fornecimento, contratos de gerenciamento, contratos de gestão, parcerias público privadas, consórcios e convênios.

---

<sup>63</sup> PERLINGIERI, Pietro. “O direito civil na legalidade constitucional”. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 35.

<sup>64</sup> LÔBO, Paulo Luiz Netto. Revista de informação legislativa, v. 36, n. 141, p. 99-109, jan./mar. 1999. Disponível em: <[Biblioteca do Senado](#)>. Acesso em: 01 out. 2023.

Essa amplitude demandou uma gestão minuciosa para que o interesse público não fosse prejudicado, pois inúmeros serviços e obras precisaram ser prestados e concluídos.

O preceito da justiça contratual (ordem pública do contrato) é exatamente este: conservar pré e pós pacto contratual as relações estabelecidas, dentro de moldes equilibrados, permitindo que ambas as partes sintam-se tratadas dentro de um conceito mínimo de igualdade, pois “a justiça contratual material vai se alinhar à noção da igualdade substancial, considerando as diferenças evidentes entre as contrapartes e buscando equacioná-las no sentido de promover o bem comum”,<sup>65</sup> na linha do conceito de ordem pública em que figuram também a autonomia privada e a boa-fé objetiva.

Por evidência, visando enfrentar os problemas contratuais oriundos da pandemia a justiça contratual foi um importante princípio para a validação dos pleitos pelo reequilíbrio, cuja aplicação estendeu-se além do setor público, abarcando também o ambiente privado das negociações.

### **2.3 A aplicação do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos**

Com a pandemia as relações econômicas tiveram que ser revisitadas, pois diversos contratos puderam ser reequilibrados. Sendo assim, limites e alterações precisaram ser observados, sobretudo em relação à Administração Pública, em especial pela impossibilidade de transpassar (extrapolar) a legislação vigente em atenção à proporcionalidade conquanto “as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas”.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. Direitos Humanos Fundamentais Relações Jurídicas Contratuais. De Jure.indd 547. Disponível em: <[MPMG](#)>. Acesso em: 15 out. 2023.

<sup>66</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 101.

Essa dicotomia apresentou desafios, especialmente em contratos que envolviam valores substanciais. A Administração não poderia ajustar de forma arbitrária suas relações em busca da proteção de seus próprios interesses em detrimento da relação com terceiros.

Entretanto, em face da magnitude da repercussão social e econômica da pandemia em curso, alguma flexibilização pode ocorrer. Seria interessante que as regras fossem extraídas de lei específica, mas, na sua ausência, um novo relacionamento contratante/contratado se impõe com o intuito de buscar um equacionamento da situação, principalmente enquanto as medidas governamentais tendentes a mitigar os problemas acima não produzam efeitos. Em síntese, alguma flexibilidade por parte do Poder Público pode ser esperada e desejada, no que se refere a gestão contratual, sem perder de vista a ideia de comutatividade das relações contratuais.<sup>67</sup>

Também houve ampla discussão acerca da configuração e da natureza jurídica da pandemia,<sup>68</sup> pois “a incidência da pandemia Covid-19 contribui para a atualidade da discussão sobre o tema no direito brasileiro, ressaltando a reflexão sobre a conveniência de sua disciplina”.<sup>69</sup>

O poder público possui encargos diversos dentre os quais se destacam o oferecimento de serviços de energia elétrica, transporte e telecomunicações. Essa gama de obrigações junto à sociedade deve atender ao interesse público, mormente a paralisação de tais serviços podem acarretar grande repercussão negativa. No ramo de transportes foi possível perceber impactos dessa ordem:

O ministro João Otávio de Noronha, na SLS citada, corrobora o entendimento até então exposto no artigo, afirmando que a redução do número de usuários do transporte público decorrente da pandemia implica em *“imediata e bruta*

---

<sup>67</sup> A visão do TCU sobre os contratos de terceirização afetados pelo Covid-19: Entrevista exclusiva com o Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <[TJMT](#)>. Acesso em: 02 out. 2023.

<sup>68</sup> Neste caso muito se discute qual a natureza do vírus e como poderia ser caracterizado, o que já se discutiu por meio do Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU que “a teoria da imprevisão é aplicável aos contratos administrativos, incluindo os contratos de concessão, neste caso respeitadas as suas características próprias e a alocação de riscos prevista explícita ou implicitamente no respectivo instrumento contratual. Mas, para isso, é imprescindível que se trate de 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 e 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...”. Disponível em: <[Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Infraestrutura](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>69</sup> Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil | Belo Horizonte, v. 25, p. 421-437, jul./set. 2020. Disponível em: <<https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/623/408>>. Acesso em: 30 out. 2023.

*queda da receita aferida pelas concessionárias". Ademais, expõe que a queda de receita proíbe uma readequação da logística referente à prestação do serviço público, gerando um desequilíbrio econômico-financeiro no contrato. O ministro ainda aponta ser inquestionável o interesse público com a continuidade do serviço, mas que dependeria no momento da capacidade da concessionária de "reorganizar de forma eficaz a execução de percursos e horários".<sup>70</sup>*

À vista disso, em contratos de concessão, cuja natureza transmite ao concessionário tamanha responsabilidade, é codever de ambas as partes – visando atender ao interesse público –, conservar uma dinâmica contratual que possibilite a continuidade dos serviços. É o que se buscou preservar durante a pandemia. Entretanto, antes de avançar, cabe citar a definição clássica de concessão:

Pode a concessão ser definida como um contrato de Direito Público, oneroso, sinalagmático e comutativo, pelo qual a administração transfere a pessoa do Direito Privado a obrigação de fazer funcionar um serviço público. (...) A concessão se faz por prazo certo, que quase sempre é longo, já em razão da estabilidade que convém imprimir ao serviço, já porque este geralmente exige emprego de vultosos capitais, dificilmente movíveis para aplicação efêmera. O serviço público conserva esse caráter, mas o concessionário o executa em seu próprio nome, e não no da administração. Os riscos do serviço, inclusive as indenizações decorrentes dos prejuízos que ele cause a terceiros, correm por conta do concessionário. Deverá este executar previamente obras, se tal coisa se estipulou, e iniciar no tempo previsto o serviço. Como remuneração dos seus encargos, percebe o concessionário, durante o prazo da concessão, tributos, determinados em tarifas, e pagos pelas pessoas que se utilizam do serviço concedido.<sup>71</sup>

Além disso, apesar da pandemia, os setores diferem entre si, e a seara de concessões de infraestrutura não foi afetada da mesma forma.

Ainda que seja correto afirmar que todos os setores de infraestrutura foram atingidos com a pandemia do novo coronavírus, o grau de impacto varia significativamente. Setores, como o aeroportuário, foram fortemente atingidos, enquanto outros setores, como o portuário, obtiveram resultados superiores a 2019<sup>5</sup>. Por isso ser equivocado inaugurar uma nova fase das concessões, como se a pandemia fosse o divisor de águas e todas as construções teóricas e práticas perdessem a sua utilidade daqui por diante. Não há razões para abandonar toda a construção de aprendizado com as concessões e relativizar regras jurídicas. No entanto, mais do que nunca de soluções criativas e inovadoras a partir da ordem jurídica estabelecida. Tampouco parece adequado concluir que há uma crise das concessões de serviços públicos no Brasil, em que futuros projetos encontram-se

<sup>70</sup> Impactos da decisão do STJ sobre princípio do equilíbrio econômico-financeiro. Disponível em: <[Conjur](#)>. Acesso em: 02 out. 2023.

<sup>71</sup> MASAGÃO, Mário. Curso de Direito Administrativo. São Paulo, RT, 1977.

comprometido. Apesar desse cenário desolador, contraditoriamente o ano de 2020 foi de forte otimismo nas novas concessões.

(...) A análise até aqui depreendida não pretende relativizar a importância da pandemia de Covid-19 nas concessões no Brasil, e nem perfilhamos a tese de que o modelo de concessões não mereça reforma.

Nada foi episódico. Porém, seu enquadramento adequado ajuda a refletir sobre a melhor execução em curso e a modelagem de futuros projetos de concessão. Fato é que, na linha de DAVID QUAMMEN, o mundo viverá novos episódios pandêmicos, considerando a inabilidade da raça humana em aproveitar os recursos naturais de modo sustentável.

Desse modo, importa estudar o impacto da pandemia como um legado de aprendizado às concessões de serviços públicos.<sup>72</sup>

As relações econômicas, fosse em contratos de concessão ou em outros contratos administrativos, tratando-se da afetação de eventual força maior ou medida de imprevisibilidade, dada a natureza do negócio, surtiu efeitos diferentes.

Diante dessa “mutabilidade” os riscos estavam atrelados a cada setor e às próprias atividades econômicas que desenvolvem, pois a crise que afetou o setor portuário não é a mesma que afetou o de saneamento que, por outro lado, não é o mesmo que atingiu o setor de óleo e gás.

---

<sup>72</sup> Concessões, PPPs e o impacto da Covid-19. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/pt/concessoes-ppps-e-o-impacto-da-covid-19>>. Acesso em: 30 out. 2023.

### 3 O SETOR DE INFRAESTRUTURA NA PANDEMIA

O presente capítulo tem como objetivo discutir os impactos da pandemia no setor de infraestrutura, cujos efeitos originaram forte recessão econômica, desequilíbrios contratuais e a reavaliação das relações comerciais. Outrossim, também se dedicará a discutir os seus reflexos no setor elétrico, de óleo e gás e aviação civil.<sup>73</sup>

#### 3.1 O setor elétrico brasileiro

O setor de infraestrutura compreende uma gama de serviços essenciais, cuja natureza envolve serviços básicos em que se concentram os setores de óleo e gás, energia, aeroportos, portos, rodovias, ferrovias, tecnologia, telecomunicações, agricultura, mineração e metais, químicos e petroquímicos, dentre outros.<sup>74</sup>

Com efeito, “infraestrutura pode ser entendida como a estrutura básica que viabiliza o funcionamento da economia e possibilita o desenvolvimento das atividades humanas em seus mais diversos aspectos e dimensões”.<sup>75</sup> Tais serviços são comumente delegados ao setor privado por meio de concessões, visando atender ao interesse público com maior efetividade e eficiência.

Entretanto, equilibrar uma dinâmica que permita uma concessão equilibrada não é uma tarefa simples. É o que leciona o prof. Floriano de Azevedo:

Temos, então, um mesmo dever de equilíbrio, só que com bases mais complexas. Sim, pois, enquanto na empreitada habitual o equilíbrio se verifica na singela equação encargos remuneração, na concessão ele terá que ser aferido levando em conta muitas outras variáveis, tais como montante estimado de investimento, fluxo de caixa projetado, cronograma de desembolsos, variações de receita, custo de remuneração do capital (para

---

<sup>74</sup> Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento a infraestrutura pode ser definida da seguinte forma: “[...] o conjunto de estruturas de engenharia e instalações – geralmente de longa vida útil – que constituem a base sobre a qual são prestados os serviços considerados necessários para o desenvolvimento produtivo, político, social e pessoal.” BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. Un nuevo impulso para la integración de la infraestructura regional en América del Sur. Washington: BID, 2000.

<sup>75</sup> Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <[IPEA](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

fixação do qual concorrem outros tantos fatores, inclusive o risco político enredado no negócio), etc.<sup>76</sup>

As agências reguladoras, para isso, no âmbito da pandemia, cumpriram especial papel traçando estratégias que puderam orientar os agentes do setor a lidar com o problema. Acerca do papel das agências, vejamos:

(...) orientar sua intervenção para a defesa do interesse público; a busca do equilíbrio nas relações de consumo no setor regulado, envolvendo usuários ou consumidores e prestadores de serviços; e o exercício da autoridade estatal por mecanismos transparentes e participativos.  
(...) As agências reguladoras foram idealizadas para atuar num ponto equidistante em relação aos interesses dos usuários, dos prestadores dos serviços concedidos e do próprio Poder Executivo, de forma a evitar eventuais pressões conjunturais, principalmente quando as empresas estatais convivam com empresas privadas na prestação do serviço público, como acontece nos setores de energia elétrica, petróleo e gás.<sup>77</sup>

Desse modo, tivemos o papel da Agência Nacional de Energia Elétrica (“ANEEL”), cujo papel é o de “regular a geração (produção), transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica”,<sup>78</sup> bem como estabelecer diretrizes gerais sobre a concessão, permissão e autorização junto aos agentes do setor, com a responsabilidade de orientar os agentes do setor elétrico a darem continuidade em seus serviços.

A ANEEL, durante a pandemia, viu-se diante de uma série de solicitações de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro de contratos regulados, conforme descrito no Anexo – B, os quais tinham como objetivo mitigar os impactos decorrentes do não cumprimento das obrigações previamente estabelecidas, motivo pelo qual editou as seguintes normas, nos termos da Nota Técnica nº 26/2023-SGT/ANEEL.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Breves considerações sobre o equilíbrio econômico financeiro nas concessões. Revista de Direito Administrativo, vol. 227, jan./mar. 2002, p. 107.

<sup>77</sup> O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro. Brasília a. 42 n. 166 abr./jun. 2005.

<sup>78</sup> A ANEEL. Disponível em: <<https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/a-aneel>>. Acesso em: 06 out. 2023.

<sup>79</sup> Segundo a ANEEL vários agentes do setor, com base nas normas editadas, pleitearam a revisão tendo em vista a pandemia. (...) concessionárias de distribuição Enel RJ, Light, Neoenergia Coelba, Neoenergia Pernambuco, Neoenergia Cosern, Neoenergia Brasília e Copel, por meio das respectivas cartas, encaminharam os pedidos de Revisão Tarifária Extraordinária e que, ainda, “reconheceu a admissibilidade de todos os pedidos”. Disponível em: <[Nota Técnica nº 26/2023-SGT/ANEEL](#)>. Acesso em: 06 out. 2023.

**I. Portaria nº 117/GM, de 18 de março de 2020:** Articular, coordenar, monitorar, orientar e supervisionar as providências e medidas a serem adotadas pela Administração Central do Ministério, pelos Órgãos e Entidades vinculadas, bem como pelos Agentes dos Setores cujas atividades são reguladas pelas Agências afetas à Pasta;

**II. Decreto Legislativo nº 6/2020:** Reconheceu, 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;

**III. Resolução Normativa (REN) nº 878/2020:** Aprovou medidas para preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia de coronavírus (Covid-19), destacando-se a vedação da suspensão do fornecimento por inadimplemento, sobretudo de unidades consumidoras das classes residenciais e baixa renda, que estaria em vigor até 31 de dezembro de 2020;

**IV. Portaria nº 6.335/2020:** Constituindo o Gabinete de Monitoramento da Situação Elétrica – GMSE, com atribuições de identificar efeitos da pandemia no mercado de energia elétrica, monitorar a situação econômico-financeira e de demanda e oferta de energia, bem como coordenar estudos de propostas que visem à preservação do equilíbrio nas relações entre agentes do setor;

**V. Medida Provisória nº 950:** Dispôs sobre medidas temporárias emergenciais destinadas ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia (Covid-19);

**VI. Nota Técnica nº 01/2020-GMSE/ANEEL:** Avaliou inicialmente os efeitos da crise da pandemia de covid-19 no setor elétrico brasileiro e apresentou eventuais medidas, de curto e médio prazo, para o enfrentamento da crise;

**VII. Decreto nº 10.350:** Dispôs sobre a criação da Conta-covid destinada ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública;

**VIII. Consulta Pública – CP nº 35/2020:** Obter subsídios para aprimorar a proposta da Resolução Normativa que normatiza o Decreto nº 10.350/2020, quanto aos aspectos financeiros causados pela pandemia de covid-19 nas concessões e permissões de distribuição de energia elétrica;

**IX. Resolução Normativa – REN nº 952/2021:** Define e disciplina o rito e a metodologia a serem adotados na análise dos pedidos de Revisão Tarifária Extraordinária – RTE das concessionárias de distribuição de energia elétrica decorrentes da pandemia.<sup>80</sup>

Com base nisso, junto aos agentes de distribuição de energia elétrica, a ANEEL definiu parâmetros objetivos para que houvesse a admissibilidade dos pedidos, sendo eles: **I)** fato gerador ou conjunto de fatos geradores; **II)** evidência de desequilíbrio econômico-financeiro; **III)** nexos de causalidade entre o(s) fato(s) gerador(es) e o desequilíbrio econômico-financeiro; **IV)** apresentação de iniciativas tomadas pela concessionária para equacionar o alegado desequilíbrio econômico-financeiro.

---

<sup>80</sup> Idem.

Foi essencial que as solicitações de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro estivessem fundamentadas tecnicamente, estabelecendo um nexo de causalidade sólido entre os efeitos da pandemia e o desequilíbrio observado.

Não bastava, portanto, alegar desequilíbrio, seria necessário apresentar evidências que demonstrassem como os eventos relacionados à pandemia afetaram as operações e as finanças das concessionárias.

A criação do Módulo 2 - Revisão Tarifária Periódica das Concessionárias de Distribuição de Energia Elétrica pela ANEEL cumpriu um esforço para facilitar a identificação e elaboração das justificativas relacionadas aos pleitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.<sup>81</sup>

Além dos requisitos já mencionados é crucial ressaltar outros aspectos que foram considerados:

#### **4. CORREÇÃO DO DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO PARA FATOS GERADORES CORRELACIONADOS À PANDEMIA DE COVID-19 EM 2020:**

**16. Somente serão considerados os fatos geradores ocorridos no ano de 2020.**

17. A aprovação do pedido de RTE e de suas correções não geram efeitos tarifários de imediato. Os efeitos totais serão considerados em processos tarifários subsequentes à homologação da RTE, como componente financeiro, remunerado pela taxa Selic.

**18. Serão passíveis de reequilíbrio a perda de faturamento decorrente da redução de mercado, a perda de arrecadação decorrente do aumento da inadimplência e os casos previstos no item 19, de forma conjunta, observado o disposto no item 20.**

19. Para distribuidoras cuja concessão não tenha sido prorrogada nos termos do Decreto nº 8.461/15 ou que não assinaram o termo aditivo ao contrato de concessão nos termos do Despacho nº 2.194/2016, rubricas relativas a TUSD Fio A, Energia (inclusive perdas) e TE Transporte **podem fazer parte da avaliação de RTE, mas a eventual necessidade de reequilíbrio bem como seu valor serão definidos no caso concreto.**

20. A SGT, com o objetivo de avaliar o desequilíbrio econômico-financeiro da concessão, sua abrangência e se a severidade justifica o reequilíbrio, **poderá ampliar a análise para além dos itens referenciados nos itens 18 e 19 (grifo nosso).**<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Disponível em: <[Procedimentos Regulatórios](#)>. Acesso em: 06 nov. 2023.

<sup>82</sup> Idem.

Nessa linha, vale destacar a discussão acerca de quais requisitos, aspectos e parâmetros podem ser utilizados na análise do reequilíbrio em contratos administrativos.

Vejamos Paula Forgioni e Eros Grau, que assim destacam:

21. Para que surja, em benefício do contratado, o direito ao reequilíbrio de qualquer contrato administrativo, é necessário que:  
I) o contratado seja de longa duração ou, pelo menos, a obrigação seja diferida (*tractum successivum et dependentiam de futuro*, no velho aforismo);  
II) após a vinculação do particular, tenha ocorrido um fato que não poderia ter sido previsto inicialmente, por mais diligente que fosse a parte;  
III) esse fato não tenha decorrido do comportamento do particular, ou seja, sua superveniência não se tenha verificado por culpa sua;  
IV) esse mesmo fato tenha gerado um desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato, de forma que ocorra a diminuição do retorno a ser granjeado pelo particular. Em suma: o fato superveniente deve ser (i) imprevisível; (ii) não decorrente de culpa do particular contratante e (iii) desestabilizador da equação econômico-financeira da avença que, por sua vez, deve (iv) ser de longa duração ou, pelo menos, prever obrigações a serem cumpridas em momento posterior.<sup>83</sup>

Nessa linha, o setor elétrico na pandemia se estruturou visando trazer segurança jurídica e financeira aos contratos firmados, tais como os de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica – que compõem a sistemática do sistema elétrico brasileiro –, com o objetivo de manter a continuidade dos serviços e a equidade nas relações firmadas. Ademais, dada a natureza de imprevisibilidades próprias do setor elétrico, a ANEEL se destacou dentre as demais agências por já possuir uma estrutura consolidada para analisar os pleitos apresentados.

### **3.2 O setor de exploração e produção de petróleo e gás natural**

Embora alguns aspectos do setor de óleo e gás sejam substancialmente diferentes, sobretudo se tratando de contratos de exploração e produção (E&P) – aos quais aplica-se conceitos gerais da legislação –, o reequilíbrio no setor possui diretrizes mais específicas, motivo pelo qual este trabalho também se dedicará a delinear tais matrizes diferenciais.

---

<sup>83</sup> GRAU, Eros Roberto; FORGIONI, Paula Andréa. O Estado, a empresa e o contrato. 1. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Inicialmente “a pandemia de Covid-19 impactou severamente as cadeias de suprimentos globais, incluindo o custo dos principais materiais e equipamentos necessários para as atividades de E&P”.<sup>84</sup>

A diferença substancial é que o setor de E&P firma os seus contratos com base nos custos, perdas e riscos associados à execução das operações, o que implica em anuir mais largamente com os riscos associados à sua atuação.

O contrato define premissas proporcionando ao concessionário um conjunto próprio de diretrizes durante a fase de exploração e produção, o que o leva a assumir todos os riscos e custos associados à atividade. Isso é claramente estabelecido nos contratos da Oferta Permanente de Concessão, sob a jurisdição da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).<sup>85</sup>

#### **Custos, Perdas e Riscos Associados à Execução das Operações**

2.2. O Concessionário **assumirá sempre, em caráter exclusivo, todos os custos e riscos relacionados à execução das Operações e suas consequências.**

2.3. O Concessionário **deverá suportar todos os prejuízos em que venha a incorrer, inclusive aqueles resultantes de caso fortuito ou de força maior,** bem como de acidentes ou de eventos da natureza que afetem a Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural na Área de Concessão.

2.4. O Concessionário não terá direito a qualquer pagamento, ressarcimento, restituição, reembolso ou indenização em caso de insucesso exploratório ou ausência de comercialidade das eventuais Descobertas na Área de Concessão.

2.5. O Concessionário será o único responsável civilmente pelos seus próprios atos e os de seus prepostos e subcontratados, bem como pela reparação de quaisquer danos causados pelas Operações e sua execução, independentemente da existência de culpa.

2.5.1. A União e a ANP deverão ser ressarcidas de quaisquer ônus que venham a suportar em consequência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do Concessionário, a quem caberá tal ressarcimento.

2.6. A União e a ANP não assumirão quaisquer riscos ou perdas operacionais, nem tampouco arcarão com os custos e investimentos relacionados com a execução das Operações e suas consequências.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> International Energy Agency: IEA. Disponível em: <[Indicadores de Monitoramento de E&P](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>85</sup> Edital e Modelos dos Contratos de Concessão. Disponível em: <[ANP](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>86</sup> Edital e Modelos dos Contratos de Concessão. Disponível em: <[ANP](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

Desse modo, embora o modelo de exploração e produção proporcione ao concessionário a chance de ganho em caso de descoberta, também o delimita quanto ao uso tradicional do instituto do equilíbrio econômico-financeiro, pois a estrutura contratual é diferente.

Por outro lado, existem dispositivos na seara de E&P que mitigam eventos inesperados por meio de uma análise de risco, e não por uma análise somente de equação econômico-financeira. Essa dinâmica, por analogia, pode ser aplicada aos concessionários por meio de prorrogações, equilibrando o investimento realizado com o risco assumido.

A ANP elaborou, no ano de 2020, medidas para reequilibrar as obrigações dos concessionários junto à Administração Pública e “a iniciativa é fruto de uma primeira análise da ANP sobre as atividades de E&P passíveis de flexibilização durante o período da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus”.

As medidas flexibilizam o envio de revisões dos Planos de Desenvolvimento, Programas Anuais de Trabalho e Orçamento e de Produção, prorrogam os prazos para solicitações da ANP e de resposta dos concessionários sobre o Boletim Mensal da Produção, autorizam a postergação de atividades previstas para o ano de 2020 por até um ano e autorizam a queima extraordinária de gás natural até 100 mil m<sup>3</sup>/dia em campos de pequena produção. O envio do Boletim Mensal da Produção deve seguir os prazos contratuais, sem alteração. A ANP continuará monitorando os níveis de queima e poderá revogar a autorização de algum campo caso necessário. Também está prevista a suspensão dos prazos relativos às seguintes rotinas operacionais no âmbito da medição da produção de petróleo e gás natural: **coleta de amostra de gás; coleta de amostra de petróleo para determinação do fator de encolhimento e razão de solubilidade; calibração de medidores que não pode ser realizada in loco; calibração de elementos secundários, trenas e tanques; inspeção dimensional dos componentes dos sistemas de medição e tanques e verificação dos medidores de queima e teste de poços terrestres** (grifo nosso).<sup>87</sup>

Sendo assim, a agência estabeleceu medidas que garantiram aos concessionários o cumprimento de obrigações.<sup>88</sup> Vejamos:

---

<sup>87</sup> Coronavírus: ANP edita medidas relativas à produção de petróleo e gás. Disponível em: <[www.gov.br/anp/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/coronavirus-anp-edita-medidas-relativas-a-producao-de-petroleo-e-gas](http://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/coronavirus-anp-edita-medidas-relativas-a-producao-de-petroleo-e-gas)>. Acesso em: 07 out. 2023.

<sup>88</sup> Coronavírus: resoluções da ANP estabelecem novas medidas em E&P. Disponível em: <[https://www.gov.br/anp/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/coronavirus-](https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/coronavirus-)

A Resolução ANP nº 815/2020: **faculta às empresas contratadas a prorrogação da Fase de Exploração dos contratos de E&P por nove meses.** Trata-se de relevante medida emergencial no atual cenário para minimizar os impactos no setor de exploração de petróleo e gás natural.

A Resolução ANP nº 816/2020: **estabelece medidas referentes à flexibilização de algumas obrigações contratuais na Fase de Exploração e na Fase de Produção**, incluindo acesso ao Banco de Dados de Exploração e Produção da ANP (BDEP), segurança operacional e meio ambiente, preço de referência do gás natural, investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) e, também ao Conteúdo Local (grifo nosso).<sup>89</sup>

Inúmeras solicitações para prorrogar os prazos de exploração foram realizadas, o que levou a ANP, conforme descrito no Anexo – B, “disponibilizar a relação dos contratos de exploração e produção de petróleo e gás cujas empresas operadoras solicitaram prorrogação “ e “bem como o status de cada pedido”.<sup>90</sup>

Apesar da assunção completa da matriz de riscos contratual isso não impediu que surgissem demandas por ajustes, semelhantes ao reequilíbrio, na indústria de petróleo e gás, devido à evidente relação de causa e efeito que afetou a viabilidade da conclusão das etapas de Exploração e Produção (E&P).

Por fim, apesar da redação legal empregada no setor ser distinta, guarda semelhanças, por meio de analogia, fornecendo, assim, elementos que permitiram analisar as atividades de risco relacionadas à exploração e produção sob a perspectiva da equação econômico-financeira.

### 3.3 O Setor de Aviação Civil

O relatório divulgado pelo Ministério da Economia, visando orientar as instituições financeiras das consequências da pandemia, demonstrou que o setor aéreo figurou como um dos mais impactados.

---

[resolucoes-da-anp-estabelecem-novas-medidas-em-e-p](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

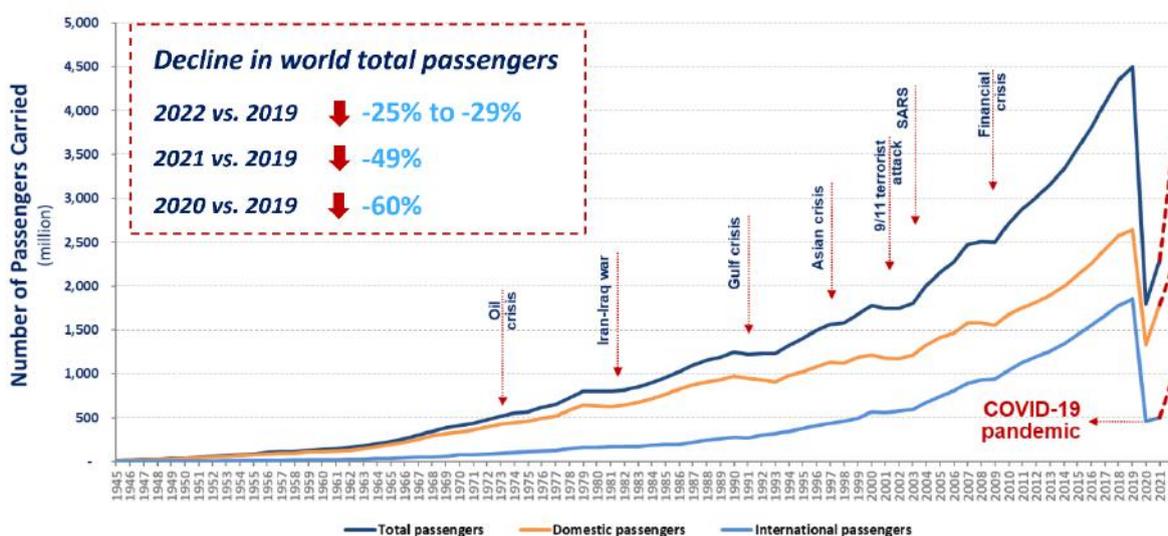
<sup>89</sup> Idem.

<sup>90</sup> ANP divulga pedidos de prorrogação de prazos exploratórios devido à pandemia. Disponível em: <[Comunicado ANP](#)>. Acesso em: 07 out. 2023.

Foram analisados dois parâmetros que resultaram neste resultado – também considerados na análise dos pedidos de reequilíbrio: a relevância do setor tanto por valor agregado (VA), quanto por pessoal ocupado (PO).<sup>91</sup> Ademais, a agência também considerou outros aspectos: “a ANAC vem adotando como metodologia de mensuração dos referidos prejuízos a diferença entre os fluxos de caixa operacional representativos do cenário (pré-base) e pós-pandemia (forecast)”.<sup>92</sup>

A International Civil Aviation Organization (ICAO) divulgou importante estudo que constatou uma crise sem precedentes no setor.

**Gráfico 3 – Declínio total de passageiros no mundo (1945-2022)**



Fonte: ICAO (2022)

O gráfico permite compreender diferentes momentos pelos quais passou a aviação mundial em seu declínio de passageiros, tais como: o ataque de 11 de setembro, a crise financeira de 2008 e pandemia.

Segundo análise da International Air Transport Association, vejamos:

<sup>91</sup> Ministério da Economia divulga lista dos setores mais afetados pela pandemia da Covid-19 no Brasil. Disponível em: <[Ministério da Economia](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>92</sup> Reequilíbrio econômico-financeiro da Covid-19 na ANAC. Disponível em: <[Migalhas](#)>. Acesso em: 30 out. 2023.

(...) perda líquida do setor da aviação no ano de 2020 foi da ordem de US\$ 137,7 bilhões, e de US\$ 51,8 bilhões em 2021, sendo estimada, para o ano de 2022, perda em torno de US\$ 11,6 bilhões, **o que totaliza prejuízos de US\$ 201 bilhões para o período 2020-2022, considerado o de maior crise da história da aviação civil** (grifo nosso).<sup>93</sup>

Nesse contexto, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) examinou solicitações de ajuste econômico-financeiro apresentadas, devido aos impactos da pandemia, conforme está descrito no Anexo - A. Vejamos:

**Aeroporto de Brasília:**

A Concessionária Inframérica, operadora do Aeroporto de Brasília, **teve o pedido de recomposição no valor de R\$ 70,7 milhões aprovado por meio da [Decisão nº 564, de 4 e novembro de 2022](#)**. O montante refere-se aos valores decorrentes das perdas até 18 de dezembro por causa da pandemia.

**Aeroporto de Guarulhos:**

A GRU Airport, responsável pela operação do Aeroporto de Guarulhos, terá direito à revisão do contrato no valor de **R\$ 304,2 milhões em razão das perdas decorrentes da pandemia de covid-19**. Os valores, atualizados até 18 de dezembro, foram estipulados pela [Decisão nº 563, de 4 de novembro de 2022](#).

**Aeroporto de Fortaleza:**

A Fraport Brasil, operadora do Aeroporto de Fortaleza, **teve aprovado o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro no valor de R\$ 57,1 milhões** atualizado pela inflação até o dia 31 de dezembro de 2021. Os valores foram definidos pela [Decisão nº 566, de 7](#) de novembro de 2022.

**Aeroporto de Porto Alegre:**

Para o Aeroporto de Porto Alegre, também operado pela Fraport Brasil, foi aprovado o pedido de **recomposição no valor de R\$ 86 milhões**. Os detalhes devem ser publicados em decisão no Diário Oficial da União (DOU) em breve (grifo nosso).<sup>94</sup>

Os requerimentos no âmbito da ANAC seguiram um trajeto semelhante aos de outros pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro que foram submetidos em diferentes áreas do setor de infraestrutura, sempre vinculando as implicações de possíveis descumprimentos contratuais ao vínculo causal com a pandemia.

<sup>93</sup> O Estado perante a crise do transporte aéreo: os casos de Brasil e Moçambique. Disponível em: <[Open Edition - Journals](#)>. Acesso em: 08 out. 2023.

<sup>94</sup> Agência aprovou 5 pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de aeroportos. Disponível em: <[ANAC](#)>. Acesso em: 09 out. 2023.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, “O equilíbrio econômico-financeiro na pandemia: um olhar a partir do setor de infraestrutura brasileiro”, se buscou estudar que o instituto do reequilíbrio econômico financeiro cumpriu o seu principal papel dentro de um sistema constitucional elaborado para lidar com imprevisibilidades: a continuidade da execução de serviços públicos essenciais, o que garantiu a sustentabilidade econômica do setor de infraestrutura no país em meio a Covid-19, doença infecciosa do coronavírus SARS-CoV-2.

O papel das agências reguladoras também se revelou essencial, o que nos permitiu compreender que a existência jurídico-normativa não bastava existir, mas que foi preciso ser bem aplicada para alcançar o seu objetivo dentro dos limites preceituados no ordenamento jurídico brasileiro.

Como bem observamos, os setores os quais os pleitos de reequilíbrio foram realizados lidaram de formas distintas para recompor os ônus advindos da pandemia – isso porque o cenário afetou setores econômicos diversos –, cuja natureza dos contratos os quais regulam são executados diferentemente mas que, apesar disso, foram analisados detidamente para que os *players* do mercado não fossem prejudicados e para que, em última análise, o próprio interesse público não ficasse desamparado.

O trabalho atesta que a pandemia revelou a necessidade contínua do aperfeiçoamento do ordenamento jurídico – cuja elaboração deve perpassar constantemente pela aplicação de regras e princípios que abarquem imprevisibilidades –, e que ainda estejam em constante alerta com a realidade.

Assim, compreende-se que o que garantiu a sustentabilidade econômica do setor de infraestrutura no país nos setores abordados neste trabalho foi a consonância de dois fatores essenciais: (i) um ordenamento jurídico construído por meio de ferramentas contratuais que puderam ser utilizadas em cenários de força maior e caso

fortuito, como é o caso do reequilíbrio econômico-financeiro (ii) bem como a elaboração bem estruturada dos requisitos considerados para a análise dos pedidos formulados, em que se priorizou a busca da segurança jurídica e da justiça contratual como premissas regulatórias em meio a pandemia.

## REFERÊNCIAS

### - BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, F. S. DE. **O impacto da pandemia da Covid-19 para a teoria do contrato no direito civil brasileiro: uma oportunidade para um modelo solidarista de relação contratual?**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil, v. 25, p. 421-437, jul./set. 2020. Disponível em: <<https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/623/408>>. Acesso em: 02 out. 2023.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Contrato Administrativo**. São Paulo: Quartier Latin, 1ª ed., 2012, p. 42.

\_\_\_\_\_. **Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 1ª ed., 2015, p. 214.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª edição". São Paulo: Saraiva, 2010, p. 364.

CHANSKY, Isadora; FAJARDO, Gabriel Ribeiro; RIOS, Jéssica Loyola Caetano; PALMA, Juliana Bonacorsi de; GIANNINI, Pedro. **Concessões, PPPs e o impacto da Covid-19: Rede de Análise e Melhores Práticas em Parcerias Públicas-Privadas**. São Paulo: FGV / Rede PPP, 2021. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/pt/concessoes-ppps-e-o-impacto-da-covid-19>>. Acesso em: 02 out. 2023.

CRETELLA JÚNIOR, J. Prerrogativas e sujeições da administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 103, p. 16–32, 1971. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/35280>>. Acesso em: 7 nov. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23a ed. São Paulo. Atlas, 2010, p. 97.

DOS SANTOS, R. T. **O neoliberalismo como linguagem política da pandemia: a Saúde Coletiva e a resposta aos impactos sociais**. Rio de Janeiro: Scielo Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/physis/a/T8WphR3ZdyFvYMVJSKfJFps/#>>. Acesso em: 15 out. 2023.

GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade e incompletude na regulação por contrato e a função integrativa das agências**. Rio de Janeiro: Revista de Direito

da Procuradoria Geral (Edição Especial), 2017. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTM1ODI%2C>>. Acesso em 09 de out. de 2023.

GOULART, Adriana da Costa. **Revisitando a espanhola: a gripe pandêmica de 1918 no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Scielo Brasil, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/Wkqm45R4ptVzTqSpKxJhfRh/>>. Acesso em: 02 de out. de 2023.

GRAU, Eros Roberto; FORGIONI, Paula Andréa. **O Estado, a empresa e o contrato**. 1. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Uma proposta de releitura para o direito ao equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-14082020-000059/>>. Acesso em: 30 out. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9ª edição. São Paulo: Dialética, 2002, p. 505.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito administrativo**. 5a . ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 528.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher; RODRIGUES, Itiberê de Oliveira Castellano. **Tem mesmo base constitucional o equilíbrio econômico-financeiro das concessões? Por um modelo flexível do regime econômico das concessões de serviço público**. São Paulo: CERI - Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: <<https://ceri.fgv.br/publicacoes/tem-mesmo-base-constitucional-o-equilibrio-economico-financeiro-das-concessoes-por-um>>. Acesso em: 29 set. 2023.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Direitos Humanos Fundamentais Relações Jurídicas Contratuais**. Minas Gerais: *De Jure*, 2017. Disponível em: <[MPMG](#)>. Acesso em: 15 out. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 101.

MESQUITA, Alvaro Augusto Pereira. **O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro**. Brasília: Revista de informação legislativa, v. 42, n. 166, p. 23-39, abr./jun. 2005. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/428>>. Acesso em: 30 out. 2023.

PEREIRA, C.; MEDEIROS, A.; BERTHOLINI, F. **O medo da morte flexibiliza perdas e aproxima polos: consequências políticas da pandemia da COVID-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Scielo Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/wnnq8HZZPkscGB69yV6FN9M/>>. Acesso em: 15 out. 2023.

PERLINGIERI, Pietro. “**O direito civil na legalidade constitucional**”. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 35.

ROCHA, I. L.; RIBEIRO, R. S. M. **Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/4/Concess%C3%B5es\\_e\\_Parcerias\\_Cap01.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/4/Concess%C3%B5es_e_Parcerias_Cap01.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2023.

RÖHL, Klaus. F. Allgemeine Rechtslehre. **Ein Lehrbuch**. 2ª ed., Köln/Berlin/Bonn/München: Heymanns, 2001, p. 601.

SABADELL, A. L. **Reflexões sobre a Metodologia na História do Direito**. Cadernos de Direito, v. 2, n. 4, 2003. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/718>>. Acesso em: 29 set. 2023.

SOUSA, Paulino José Soares de (Visconde do Uruguai). “**Ensaio sobre o Direito Administrativo**”. In CARVALHO, José Murilo de. (Org.) *Paulino José Soares de Sousa: Visconde do Uruguai*. São Paulo: 34, 2002, p. 501-503.

## - DE DOCUMENTOS DISPONÍVEIS ONLINE

A ANEEL. **Gov.br** – Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <<https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/a-aneel>>. Acesso em: 06 out. 2023.

AGÊNCIA aprovou 5 pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de aeroportos. **Gov.br** – Ministério da Infraestrutura. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2022/agencia-aprovou-5-pedidos-de-reequilibrio-economico-financeiro-de-aeroportos>>. Acesso em: 09 out. 2023.

ANP divulga pedidos de prorrogação de prazos exploratórios devido à pandemia. Gov.br – Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <[https://www.gov.br/anp/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-divulga-pedidos-de-prorrogacao-de-prazos-exploratorios-devido-a-pandemia](https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-divulga-pedidos-de-prorrogacao-de-prazos-exploratorios-devido-a-pandemia)>. Acesso em: 07 out. 2023.

ARAUJO, M; CRUZ, P. O agravamento das desigualdades no Brasil. **UFMS – Integra Agência Experimental**, 04 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/midias/experimental/integra/2022/02/04/o-agravamento-das-desigualdades-no-brasil>>. Acesso em: 14 out. 2023.

A visão do TCU sobre os contratos de terceirização afetados pelo Covid-19: Entrevista exclusiva com o Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <[https://www.tjmt.jus.br/intranet.arg/cms/grupopaginas/100/820/Vis%C3%A3o\\_do\\_TCU\\_sobre\\_os\\_contratos\\_de\\_terceiriza%C3%A7%C3%A3o\\_afetados\\_pelo\\_COVID-19.pdf](https://www.tjmt.jus.br/intranet.arg/cms/grupopaginas/100/820/Vis%C3%A3o_do_TCU_sobre_os_contratos_de_terceiriza%C3%A7%C3%A3o_afetados_pelo_COVID-19.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2023.

BARRETO, P. L. Impactos da decisão do STJ sobre princípio do equilíbrio econômico-financeiro. **Conjur**, 30 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-jul-30/opiniao-stj-principio-equilibrio-economico-financeiro>>. Acesso em: 02 out. 2023.

BARRETO, Lucas. Reequilíbrio econômico-financeiro da Covid-19 na ANAC. **Migalhas**, 27 ajn. 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/358738/reequilibrio-economico-financeiro-da-covid-19-na-anac>>. Acesso em: 09 out. 2023.

BASTOS, E. K. X. Inflação e nível de atividade na economia global. Carta de Conjuntura – IPEA 22 - 1º Trimestre de 2022. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220224\\_cc\\_54\\_nota\\_17\\_economia\\_mundial.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220224_cc_54_nota_17_economia_mundial.pdf)>. Acesso em: 06 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Panorama da Economia Mundial. Carta de Conjuntura – IPEA 22 - 2º Semestre de 2022. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220601\\_nota\\_22\\_economia\\_mundial.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220601_nota_22_economia_mundial.pdf)>. Acesso em: 06 jul. 2023.

BURGER, P.; FONSECA, L. E.; ESTEVES, P.; CURY, T. M.; RIBEIRO, J. A. M. A. G20 e OCDE na Pandemia da Covid-19. Disponível em: <[https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/50667/cap\\_21\\_G20\\_OCDE.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/50667/cap_21_G20_OCDE.pdf?sequence=2&isAllowed=y)>. Acesso em: 02 out. 2023.

CAPÍTULO 1. Os impactos econômicos da crise da Covid-19. **The World Bank**. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/publication/wdr2022/brief/chapter-1-introduction-the-economic-impacts-of-the-covid-19-crisis>>. Acesso em: 15 out. 2023.

CORONAVÍRUS: ANP edita medidas relativas à produção de petróleo e gás. Gov.br – Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt->

[br/canais\\_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/coronavirus-anp-edita-medidas-relativas-a-producao-de-petroleo-e-gas](https://www.gov.br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/coronavirus-anp-edita-medidas-relativas-a-producao-de-petroleo-e-gas)>. Acesso em: 07 out. 2023.

CORONAVÍRUS: resoluções da ANP estabelecem novas medidas em E&P. **Gov.br** – Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <[https://www.gov.br/anp/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/coronavirus-resolucoes-da-anp-estabelecem-novas-medidas-em-e-p](https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/coronavirus-resolucoes-da-anp-estabelecem-novas-medidas-em-e-p)>. Acesso em: 07 out. 2023.

EDITAL e Modelos dos Contratos de Concessão. **Gov.br** – Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/edital>>. Acesso em: 07 out. 2023.

“ESTAMOS diante de uma nova grande transformação”, diz economista francês sobre impacto da pandemia”. **O GLOBO**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/estamos-diante-de-uma-nova-grande-transformacao-diz-economista-frances-sobre-impacto-da-pandemia-24369511>>. Acesso em: 15 out. 2023.

HEINEN, Juliano. O reequilíbrio econômico-financeiro na nova Lei de Licitações. **Conjur**, 11 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-11/heinen-reequilibrio-economico-financeiro-lei-licitacoes>>. Acesso em: 07 nov. 2023.

HISTÓRICO da pandemia de COVID-19. **Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS**. Disponível em: <[Histórico da Pandemia](#)>. Acesso em: 05 jul. 2023.

IMPACTOS econômicos da pandemia no Brasil poderão ser observados até 2045. **Gov.br** – 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: 15 out. 2023.

INDICADORES de Monitoramento da Política de E&P. **International Energy Agency: IEA**. Disponível em: <[Indicadores de Monitoramento de E&P](#)>. Acesso em: 07 out. 2023.

JIMÉNEZ, Carla. PIB de 2020 no Brasil cai 4,1% com pandemia, o pior resultado em 24 anos. **El País**, São Paulo, 03 mar. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/economia/2021-03-03/pib-de-2020-fecha-em-queda-de-41-no-brasil-com-pandemia-de-covid-19.html>>. Acesso em: 06 de jul. de 2022

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 141, p. 99-109, jan./mar. 1999. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/453>>. Acesso em: 01 out. 2023.

LOUREIRO, Caio de Souza. Réquiem ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. **Migalhas**, 12 jan. 2010. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/100095/requiem-ao-equilibrio-economico-financeiro-dos-contratos-administrativos>>. Acesso em: 29 set. 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Breves considerações sobre o equilíbrio econômico financeiro nas concessões**. Revista de Direito Administrativo, vol. 227, jan./mar. 2002, p. 107.

MELO, Clayton. Como o coronavírus vai mudar nossas vidas: dez tendências para o mundo pós-pandemia. **El País**, 13 abr. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-04-13/como-o-coronavirus-vai-mudar-nossas-vidas-dez-tendencias-para-o-mundo-pos-pandemia.html>>. Acesso em: 14 out. 2023.

MINISTÉRIO da Economia divulga lista dos setores mais afetados pela pandemia da Covid-19 no Brasil. **Gov.br** – Ministério da Economia. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/ministerio-da-economia-divulga-lista-dos-setores-mais-afetados-pela-pandemia-da-covid-19-no-brasil>>. Acesso em: 08 out. 2023.

NOTA Técnica nº 26/2023-SGT/ANEEL. **ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica**. Disponível em: <[Nota Técnica nº 26/2023-SGT/ANEEL](#)>. Acesso em 06 nov. 2023.

O Estado perante a crise do transporte aéreo: os casos de Brasil e Moçambique. **Open Edition – Journals**. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/48428>>. Acesso em: 08 out. 2023.

PAINEL Coronavírus. **Coronavírus Brasil**, 11 jul. 2023. Disponível em: <[Covid - Governo Federal](#)>. Acesso em: 06 jul. 2022.

PARECER n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU. Disponível em: <<https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/assuntos/conjur/Geral00261406894540CS.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2023.

POBREZA e desigualdade no Brasil: pandemia complica velhos problemas e gera novos desafios para população vulnerável. **The Work Bank**, Brasília, 14 jul. 2022. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2022/07/14/pobreza-e-desigualdade-no-brasil-pandemia-complica-velhos>>

[problemas-e-gera-novos-desafios-para-populacao-vulneravel](#)>. Acesso em: 14 out. 2023.

RESENDE, Rodrigo. Relatório acusa governo federal de atraso na compra de vacinas e de negociações ilícitas no caso Covaxin. **Rádio Senado**, 22 out. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/10/22/relatorio-acusa-governo-federal-de-atraso-na-compra-de-vacinas-e-de-negociacoes-ilicitas-no-caso-covaxin>>. Acesso em: 15 out. 2023.

SARAGOÇA, Mariana. O equilíbrio econômico-financeiro no setor elétrico. **Energia Hoje**, 03 dez. 2021. Disponível em: <<https://energiahoje.editorabrasilenergia.com.br/o-equilibrio-economico-financeiro-no-setor-eletrico/>>. Acesso em: 07 nov. 2023.

SECOM TCU. Webinar discute desafios para retomada do crescimento nos setores rodoviário, ferroviário, aeroportuário e elétrico. **Tribunal de Contas da União**, 13 mai. 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/webinario-discute-desafios-para-retomada-do-crescimento-nos-setores-rodoviario-ferroviario-aeroportuario-e-eletrico.htm>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

**ANEXO A – PEDIDOS DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA PANDEMIA - ANAC**

| <b>Aeroporto/Pedido de Revisão Extraordinária Protocolado</b> | <b>Processo</b>      | <b>Valor total requerido (R\$) - Constante na petição inicial</b> | <b>Data Base do Pedido de Revisão Extraordinária</b> | <b>Eventos (Concessão)<sup>1</sup></b> | <b>Eventos (Análise ANAC)<sup>2</sup></b> | <b>Data de entrada</b> | <b>Status do Processo</b> | <b>Status do Evento</b>         |
|---|----------------------|---|--|--|---|------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| <b>CNF - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020</b>         | 00058.018527/2020-87 | R\$ 110.597.948,59  | 31/12/2020   | 1                                      | 1   | 06/07/2020             | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>GRU - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020</b>         | 00058.018824/2020-22 | R\$ 956.539.123,63  | 31/12/2020   | 1                                      | 1   | 03/07/2020             | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>GIG - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020</b>         | 00058.018827/2020-66 | R\$ 378.444.520,17  | 31/12/2020   | 1                                      | 1   | 09/07/2020             | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>POA - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020</b>         | 00058.018880/2020-67 | R\$ 131.521.000,00  | 31/12/2020   | 1                                      | 1   | 10/07/2020             | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>FOR - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020</b>         | 00058.020045/2020-97 | R\$ 94.429.000,00   | 31/12/2020   | 1                                      | 1   | 10/07/2020             | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>FLN - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020</b>         | 00058.022660/2020-38 | R\$ 38.144.434,00   | 31/12/2020   | 1                                      | 1   | 10/07/2020             | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>ASGA - Efeitos da Covid</b>                                | 00058.024185/2020-34 | R\$ 27.800.000,00   | 31/12/2020   | 1                                      | 1   | 09/07/2020             | <b>Processo</b>           | <a href="#">Evento</a>          |

|  |                      |                      |            |   |   |            |                           |                                 |
|--|----------------------|----------------------|------------|---|---|------------|---------------------------|---------------------------------|
| <b>19 no Orçamento de 2020</b>                                       |                      |                      |            |   |   |            | <b>Concluído</b>          | <a href="#">Deferido</a>        |
| <b>BSB - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020</b>                | 00058.024189/2020-12 | R\$ 216.800.000,00   | 31/12/2020 | 1 | 1 | 09/07/2020 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>SSA - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020</b>                | 00058.022332/2020-31 | R\$ 127.226.239,74   | 01/12/2020 | 1 | 1 | 25/06/2020 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>VCP - Efeitos da COVID 19 no orçamento de 2020</b>                | 00058.031596/2020-86 | R\$ 97.916.048,92    | 01/07/2020 | 1 | 1 | 01/09/2020 | <b>Processo Concluído</b> | Evento indeferido               |
| <b>Bloco Nordeste - Efeitos da COVID 19 no orçamento de 2020</b>     | 00058.013084/2020-38 | R\$ 134.265.368,00   | 01/12/2020 | 1 | 1 | 01/12/2020 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>Bloco Sudeste - Efeitos da COVID 19 no orçamento de 2020</b>      | 00058.025583/2021-59 | R\$ 40.830.867,55    | 01/12/2020 | 1 | 1 | 10/05/2021 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>Bloco Centro Oeste - Efeitos da COVID 19 no orçamento de 2020</b> | 00058.029834/2021-74 | R\$ 24.524.135,55    | 31/12/2020 | 1 | 1 | 01/06/2021 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>BSB - Efeitos de Longo Prazo da Covid 19</b>                      | 00058.027573/2021-58 | R\$ 2.045.453.446,28 |            | 1 | 1 | 20/05/2021 | <b>Processo Concluído</b> | Evento indeferido               |
| <b>GRU - Efeitos de Longo Prazo da Covid 19</b>                      | 00058.026938/2021-93 | R\$ 7.130.675.000,00 |            | 1 | 1 | 17/05/2021 | <b>Processo Concluído</b> | Evento indeferido               |
| <b>CNF - Efeitos de Longo Prazo da Covid 19</b>                      | 00058.026599/2021-89 | R\$ 832.300.000,00   |            | 1 | 1 | 14/05/2021 | <b>Processo Concluído</b> | Evento indeferido               |
| <b>GIG - Efeitos de Longo</b>  | 00058.024590/2021-33 | R\$ 7.489.644.512,58 |            | 1 | 1 | 04/05/2021 | <b>Processo</b>           | Evento                          |

|  |                      |                      |            |   |   |            |                           |                                 |
|--|----------------------|----------------------|------------|---|---|------------|---------------------------|---------------------------------|
| <b>Prazo da Covid 19</b>                               |                      |                      |            |   |   |            | <b>Concluído</b>          | indeferido                      |
| <b>FOR - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021</b>  | 00058.029758/2021-05 | R\$ 109.042.000,00   | 31/12/2021 | 1 | 1 | 01/06/2021 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>POA - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021</b>  | 00058.029735/2021-92 | R\$ 131.395.000,00   | 31/12/2021 | 1 | 1 | 01/06/2021 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>GRU - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021</b>  | 00058.026935/2021-93 | R\$ 1.076.414.000,00 | 01/12/2021 | 1 | 1 | 11/06/2021 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>SSA - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021</b>  | 00058.038618/2021-10 | R\$ 161.099.571,53   | 01/12/2021 | 1 | 1 | 19/07/2021 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>BSB - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021</b>  | 00058.027573/2021-58 | R\$ 174.570.575,08   | 01/12/2021 | 1 | 1 | 06/09/2021 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>ASGA - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021</b> | 00058.053737/2021-01 | R\$ 22.333.409,42    | 31/12/2021 | 1 | 1 | 05/10/2021 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>CNF - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021</b>  | 00058.026599/2021-89 | R\$ 74.350.108,22    | 31/12/2021 | 1 | 1 | 08/10/2021 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>GIG - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021</b>  | 00058.024590/2021-33 | R\$ 422.274.479,83   | 01/12/2020 | 1 | 1 | 10/11/2021 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>Bloco Nordeste - Efeitos da COVID 19 no</b>         | 00058.013084/2020-38 | R\$ 112.349.814,90   | 31/12/2021 | 1 | 1 | 30/12/2021 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |

|  |                      |                    |            |   |   |            |                           |                                 |
|--|----------------------|--------------------|------------|---|---|------------|---------------------------|---------------------------------|
| <b>orçamento de 2021</b>   |                      |                    |            |   |   |            |                           |                                 |
| <b>Bloco Centro Oeste - Efeitos da COVID 19 no orçamento de 2021</b> | 00058.018711/2022-99 | R\$ 13.662.987,41  | 31/01/2022 | 1 | 1 | 05/04/2022 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>POA - COVID efeitos complementares 2020-2021</b>                  | 00058.032015/2022-95 | R\$ 11.736.855,00  |            | 1 | 1 | 02/06/2022 | <b>Processo Concluído</b> | Evento indeferido               |
| <b>FOR - COVID efeitos complementares 2020-2021</b>                  | 00058.032024/2022-86 | R\$ 5.488.225,00   |            | 1 | 1 | 02/06/2022 | <b>Processo Concluído</b> | Evento indeferido               |
| <b>GRU - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022</b>                | 00058.036531/2022-99 | R\$ 508.249.343,18 | 18/12/2022 | 1 | 1 | 23/06/2022 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>POA - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022</b>                | 00058.037411/2022-17 | R\$ 116.543.889,94 | 31/12/2022 | 1 | 1 | 28/06/2022 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>FOR - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022</b>                | 00058.037441/2022-15 | R\$ 74.020.663,57  | 31/12/2022 | 1 | 1 | 28/06/2022 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>BSB - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022</b>                | 00058.038405/2022-79 | R\$ 110.828.452,91 | 18/12/2022 | 1 | 1 | 01/07/2022 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>CNF - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022</b>                | 00058.040221/2022-79 | R\$ 79.266.118,80  | 01/06/2022 | 1 | 1 | 08/07/2022 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>FLN - Efeitos da Covid</b>  | 00058.045871/2022-19 | R\$ 50.085.913,11  | 31/12/2021 | 1 | 1 | 02/08/2022 | <b>Processo</b>           | <a href="#">Evento</a>          |

|  |                      |                    |            |   |   |            |   |   |
|--|----------------------|--------------------|------------|---|---|------------|---|---|
| <b>19 no Orçamento de 2021</b>   |                      |                    |            |   |   |            | <b>Concluído</b>                                | <a href="#">Deferido</a>                        |
| <b>SSA - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022</b>                            | 00058.046472/2022-67 | R\$ 153.641.128,77 | 31/12/2022 | 1 | 1 | 04/08/2022 | <b>Processo Concluído</b>                       | <a href="#">Evento Deferido</a>                 |
| <b>Bloco Sudeste - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021</b>                  | 00058.048684/2022-89 | R\$ 51.483.567,91  | 31/12/2021 | 1 | 1 | 16/08/2022 | <b>Processo Concluído</b>                       | <a href="#">Evento Deferido</a>                 |
| <b>ASGA - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022</b>                           | 00058.061914/2022-03 | R\$ 15.837.062,39  | 01/12/2022 | 1 | 1 | 17/10/2022 | <b>Processo Concluído</b>                       | <a href="#">Evento Deferido</a>                 |
| <b>GIG - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022</b>                            | 00058.066328/2022-47 | R\$ 449.167.348,93 | 31/12/2022 | 1 | 1 | 08/11/2022 | <b>Processo Concluído</b>                       | <a href="#">Evento Deferido</a>                 |
| <b>Bloco Nordeste - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022</b>                 | 00058.073091/2022-51 | R\$ 76.971.131,62  | 31/12/2022 | 1 | 1 | 15/12/2022 | <b>Processo Concluído</b>                       | <a href="#">Evento Deferido</a>                 |
| <b>Pedido de Revisão Extraordinária AENA - Bloco Nordeste - COVID-19 - CAPEX</b> | 00058.075918/2022-61 | R\$ -              |            | 1 | 1 | 29/12/2022 | Reabertura do prazo para apresentação do pedido | Reabertura do prazo para apresentação do pedido |
| <b>FLN - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022</b>                            | 00058.019606/2023-58 | R\$ 40.901.687,30  | 01/12/2022 | 1 | 1 | 31/03/2023 | <b>Processo Concluído</b>                       | <a href="#">Evento Deferido</a>                 |

|  |                      |                              |            |           |           |            |                           |                                 |
|--|----------------------|------------------------------|------------|-----------|-----------|------------|---------------------------|---------------------------------|
| <b>Bloco Sudeste - Efeitos da Covid 19 no orçamento de 2022</b>  | 00058.028188/2023-90 | R\$ 42.463.599,85            | 01/12/2022 | 1         | 1         | 09/05/2023 | <b>Processo Concluído</b> | <a href="#">Evento Deferido</a> |
| <b>ASGA - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023</b>   | 00058.052215/2023-45 | R\$ 17.335.860,34            | 01/10/2023 | 1         | 1         | 16/08/2023 | em análise                | evento em análise               |
| <b>POA - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023</b>  | 00058.054683/2023-54 | R\$ 99.938.951,60            | 01/12/2023 | 1         | 1         | 25/08/2023 | em análise                | evento em análise               |
| <b>FOR - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023</b>  | 00058.054691/2023-09 | R\$ 80.257.870,06            | 01/12/2023 | 1         | 1         | 25/08/2023 | em análise                | evento em análise               |
| <b>BSB - Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023</b>  | 00058.055388/2023-15 | R\$ 116.108.473,94           | 18/12/2023 | 1         | 1         | 29/08/2023 | em análise                | evento em análise               |
| <b>GRU - Efeitos da Covid no Orçamento de 2023</b>   | 00058.057633/2023-29 | R\$ 126.363.647,70           | 18/12/2023 | 1         | 1         | 06/09/2023 | em análise                | evento em análise               |
| <b>CNF - Efeitos da Covid no Orçamento de 2023</b>   | 00058.059230/2023-14 | R\$ 41.035.406,73            | 31/12/2023 | 1         | 1         | 15/09/2023 | em análise                | evento em análise               |
| <b>SSA - Efeitos da Covid no Orçamento de 2023</b>   | 00058.059909/2023-11 | R\$ 172.126.867,22           | 31/12/2023 | 1         | 1         | 18/09/2023 | em análise                | evento em análise               |
| <b>TOTAL - Pedidos de Revisão Extraordinária Protocolados - Concessionárias - Evento - Efeitos da Covid 19</b> |                      | <b>R\$ 24.614.455.657,27</b> |            | <b>50</b> | <b>50</b> |            |                           |                                 |

(1) Eventos conforme apresentados pela Concessionária.

(2) Os eventos apresentados pela Concessionária podem ser agrupados ou desmembrados para análise da SRA, conforme tipificação dos fatos narrados.

**Legenda:**

GRU - Aeroporto Internacional de Guarulhos

GRU - Aeroporto Internacional de Guarulhos

VCP - Aeroporto Internacional de Viracopos

CNF - Aeroporto Internacional de Confins

BSB - Aeroporto Internacional de Brasília

GIG - Aeroporto Internacional do Galeão

POA - Aeroporto Internacional de Porto Alegre

SSA - Aeroporto Internacional de Salvador

FOR - Aeroporto Internacional de Fortaleza

FLN - Aeroporto Internacional de Florianópolis

ASGA - Aeroporto de São Gonçalo do Amarante

**ANEXO B – INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS PELA ANP E ANEEL  
REFERENTES AOS PEDIDOS DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO  
NA PANDEMIA**

**ANP**

Não foram geradas e disponibilizadas estatísticas referente a quantidade dos pedidos que foram feitos, na pandemia, buscando o reequilíbrio econômico-financeiro (ajustes contratuais) junto à ANP, haja vista o instituto ser adotado por natureza diversa, qual seja, por meio de prorrogações contratuais.

**Serviço de Informações ao Cidadão - SIC/ANP**

**ANEEL**

Não foram geradas e disponibilizadas estatísticas referente a quantidade dos pedidos que foram feitos, na pandemia, buscando o reequilíbrio econômico-financeiro (ajustes contratuais) junto à ANEEL, haja vista que foram elaboradas normas gerais que atenderam todo o setor energético brasileiro, e que somente em alguns casos se adotou a possibilidade do uso do instituto, desde que devidamente comprovado pelos agentes interessados.

**Superintendência de Fiscalização Econômica, Financeira e de Mercado (SFF)**