

A REVISÃO ORDINÁRIA NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Cristina M. Wagner Mastrobuono¹

Sumário: 1. Introdução; 2. Princípios dos contratos administrativos ligados ao presente tema; 3. Contratos Incompletos - Riscos e Incertezas; 3.1 Riscos; 3.2 Incertezas; 4. Reajuste e Revisão; 5. Revisão Extraordinária e Revisão Ordinária; 5.1 Revisão Extraordinária; 5.2 Revisão Ordinária; 6. Histórico da Cláusula de revisão nos contratos de PPP e Concessões no Estado de São Paulo; 7. Conclusão; 8. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

O prazo de execução dos contratos de parcerias, assim consideradas as concessões comuns², administrativas e patrocinadas, as duas últimas denominadas parcerias público-privadas (PPPs)³, é fator determinante na estruturação dos empreendimentos de infraestruturas públicas. Elemento primordial da equação econômico-financeira do contrato, garante o período de execução da avença necessário para a amortização dos investimentos e concretização dos ganhos esperados pelo contratado (parceiro privado), na tarefa de realizar os investimentos e prestar os serviços nos termos estabelecidos pela Administração Pública.

Considerando o volume de recursos necessários para a execução de contratos de infraestrutura – rodovias, setores de saneamento, portuária-

1 Procuradora Geral do Estado Adjunta, coordenadora do Núcleo de PPPs da PGE. Master of Laws (LLM) pela University of Chicago, especialista em Direito Societário pela FGV, FCI Arb.

2 Regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

3 Regidas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

rio, metroferroviário, energético, etc. –, tem-se que as parcerias são, em regra, celebradas por contratos de até 35 anos, em cálculo que considera os custos, retorno dos investimentos e valor das tarifas a serem cobradas dos usuários⁴.

Essa característica de longevidade – que distingue claramente tais contratos dos demais liames obrigacionais regidos primordialmente pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), introduz um elemento na execução contratual, que é a influência de fatores supervenientes e imprevistos – ou previstos mas de intensidade além da esperada – à data da assinatura do ajuste, gerando fortes consequências nos termos originalmente assinados.

Adicionalmente, vivenciamos um período de intensa atividade legislativa e de incerteza jurídica causada pela sobreposição de controles da atividade administrativa, bem como de demora na avaliação por parte das instituições responsáveis pela realização desse controle, como Poder Judiciário e Tribunais de Contas. Esse cenário dificulta o trabalho de tentar extrair uma jurisprudência de tais órgãos na disciplina de PPPs e concessões, que poderia ser útil na atividade de redação de editais e minutas de contratos.

Ainda, o passar do tempo permite a evolução constante dos instrumentos financeiros e securitários oferecidos ao mercado, bem como alterações tecnológicas, entre outros fatores que impactam diretamente os contratos já assinados e em execução. Esses contratos, no entanto, têm consolidadas as regras concernentes ao prazo, matriz de risco, valores e obrigações assumidas pelas partes, regras cujas modificações, visando a internalizar alterações de fatores externos ao contrato, poderiam dar eficiência e proporcionar ganhos às partes.

Em outras situações, a ocorrência de riscos previstos ou fatores imprevistos no contrato pode gerar impacto tão negativo que induza à inviabilidade econômico-financeira do projeto, numa fase em que sua interrupção teria o condão de causar enorme prejuízo ao interesse público⁵.

4 Apresento esses dados de maneira extremamente simplificada, vez que a estruturação econômico-financeira de um projeto de grande porte envolve inúmeras variáveis e elementos.

5 Por exemplo, na fase de execução de obras cuja paralisação deixará sítios de construção abertos e com risco de destruição.

Para fazer frente a tais fatores supervenientes que afetam os contratos, para além da já conhecida revisão extraordinária, tem-se caminhado para a adoção de uma cláusula de revisão contratual ordinária, cuja metodologia, contornos e limites venham estabelecidos no ajuste.

Pretende-se neste artigo explorar o conceito de revisão ordinária dos contratos celebrados pela administração pública, abordando inicialmente os princípios extraídos do direito constitucional e administrativo a serem sopesados em qualquer alteração de contratos dessa natureza. Considerando a incompletude dos contratos de longo prazo, analisaremos fatores que justificam a revisão da avença, para trazer o panorama de sua utilização nos contratos celebrados pelo Estado de São Paulo a partir de 2014, apresentando suas diretrizes e funcionamento e explorando sua forma de aplicação e limites.

2. PRINCÍPIOS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS LIGADOS AO PRESENTE TEMA

A possibilidade e os limites de alteração dos contratos administrativos são temas recorrentes dos operadores do Direito e órgãos de controle da administração pública, sendo que a inalterabilidade ou imutabilidade de suas cláusulas costuma ser invocada como premissa interpretativa pelos agentes controladores e seguida pelas advocacias públicas sem muito questionamento.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI, elege a regra a ser observada pela Administração Pública na manutenção das condições da contratação, da qual se extrai o direito à preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e, também, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, reproduzido no artigo 3º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, positivado em consonância aos princípios constitucionais da isonomia, igualdade e moralidade.

A linha restritiva refletida por esses princípios tem o objetivo de manter ao máximo as condições de contratação postas no edital – incluindo a minuta do contrato, de maneira a garantir que o vencedor execute as obras, preste os serviços e forneça os bens contratados nas condições ali estabelecidas, afastando alterações que poderiam tornar o negócio mais atrativo para o contratado e, por tal razão, poderia ter atraído outros concorrentes para o processo licitatório –, caso essas

condições mais favoráveis estivessem previstas desde o início. Do mesmo modo, as condições devem ser mantidas como forma de garantir ao vencedor da licitação a execução do contrato da forma originalmente prevista e nos termos financeiros esperados, sem quebra do equilíbrio econômico-financeiro.

Passado certo período de execução de um contrato complexo, que envolve vultoso valor de recursos, como é o caso de uma concessão (aqui entendida em sentido amplo), o andamento do cronograma do projeto, especialmente aqueles que envolvem mais de uma fase e escopos diversos, como construção e operação, implica a necessidade de serem dadas diversas soluções pontuais para ajustar as condições de prestação do serviço, adaptando-as às inevitáveis transformações ocorridas ao longo do tempo, alterações essas que, eventualmente, podem apontar para um distanciamento dos termos originalmente colocados a mercado.

Dentro da análise que pretendemos conduzir neste estudo insere-se o seguinte questionamento na perspectiva de uma revisão ordinária contratual: em que medida deve subsistir o princípio da vinculação aos termos do edital nos contratos de longo prazo, que podem chegar a 35 anos ou mais⁶? Quanto atende ao interesse público a total inflexibilidade contratual nos projetos complexos que envolvem estudos técnicos, obras de engenharia, compras de equipamentos e sistemas e execução de um plexo de serviços? Faz sentido a aplicação estrita de tal princípio nos contratos *incompletos*?

3. CONTRATOS INCOMPLETOS – RISCOS E INCERTEZAS

A existência de inúmeros fatores envolvidos na estruturação de um grande projeto, com variáveis desconhecidas, riscos e incertezas, faz com que o contrato de parceria público-privada se insira na categoria de ajuste que é denominado pela doutrina como contrato *incompleto*.

Em razão da complexidade dos temas a serem disciplinados, várias questões não são resolvidas no contrato e deverão ser dirimidas ou alteradas no futuro, na medida em que uma disposição sobre um tema ou

6 Observando que a Lei nº 8987/95, que dispõe sobre os contratos de concessão comum, não estabelece o prazo mínimo ou máximo de duração dessa modalidade de parceria.

uma solução se fizer necessária. Zanchin⁷ traz uma abordagem econômica na definição do termo:

Ronald H. Coase é lembrado como um dos primeiros autores de peso a reconhecer a incompletude de contratos complexos e de longa duração em razão da dificuldade de se prever o futuro. Nesses contratos, os custos de transação (negociação entre as partes, contratação de especialistas para elaborarem estudos etc.) tornariam muito difícil ou desinteressante disciplinar *a priori* todos os termos do negócio. Melhor seria deixar alguns pontos para serem decididos depois, quando oportuno.

Ao reforçar o problema da gestão de contratos de longo prazo, Guerra⁸ insere as parcerias público-privadas nessa categoria, mencionando que:

Do ponto de vista jurídico-doutrinário, e especificamente quanto aos contratos de concessão de serviços públicos, incluindo-se as PPPs, há quase unanimidade em se afirmar tratar-se de um pacto incompleto e sujeito a muitas alterações ao longo de sua extensa execução.

A incompletude do contrato nas relações de longo prazo é, portanto, uma questão a ser reconhecida e enfrentada, para dar efetividade ao projeto, como menciona Vera Monteiro⁹, fazendo referência à doutrina clássica francesa:

(...) é própria do contrato de concessão sua incompletude, e contratos com essa característica normalmente importam a necessidade de serem feitas adaptações e de se permitir algum grau de flexibilidade durante sua vigência, para que possam se acomodar às mudanças ocorridas ao longo do tempo. A doutrina clássica francesa, por nós incorporada, reconhece juridicamente essa necessidade, ao construir a teoria da alteração do contrato administrativo.

Ponto a ser explorado, portanto, é como são feitas e quais os limites das alterações que permitem o enfrentamento de problemas que inevitavel-

7 ZANCHIN, Kleber Luiz. *Contratos de Parcerias Público-Privada (PPP) – Risco e Incerteza*, São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 193.

8 GUERRA, Sérgio. *Equilíbrio Econômico-financeiro e taxa interna de retorno nas parcerias público-privadas* (Parcerias Público-Privadas – reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004 – Coord Marçal Justen Filho e Rafael Wallbach Schwind – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

9 MONTEIRO, Vera. *Concessão*, São Paulo: Malheiros, 2010, p. 68.

mente surgirão no longo período de duração do ajuste. Entre os aspectos que levam à incompletude dos contratos, estão os riscos e as incertezas.

3.1. Riscos

Uma das diretrizes legais dos contratos de PPP, prevista no artigo 4º, VI, da Lei nº 11.079/2004, é a repartição objetiva de riscos entre as partes. A dificuldade em identificar e dar o correto tratamento a todos os riscos envolvidos na execução do objeto contratual também torna complexo o atendimento aos princípios mencionados no item 2 *supra*. Observo que mesmo nos contratos de concessão comum é possível uma alocação de riscos, a despeito de a Lei nº 8.987/95 prever que os serviços devam ser prestados *por conta e risco da concessionária*. O conteúdo literal da lei não pode ser interpretado como uma vedação à possibilidade de a administração pública estabelecer cláusulas contratuais impondo determinadas obrigações e riscos à concessionária, se tal medida for mais eficiente para o resultado do projeto e refletir em benefícios diretos e indiretos, como a redução na precificação do contrato, por exemplo.

Durante a estruturação do projeto, deverão os agentes envolvidos fazer um exercício de previsão de toda a sorte de fatores que podem de alguma forma influenciar a sua execução. Trata-se de tarefa complexa e não isenta de falhas. Como bem esclarece Marcos Nóbrega¹⁰, “um dos pontos mais sensíveis da modelagem de contratos de infraestrutura em geral e Parcerias Público-Privadas em particular é a detecção dos riscos envolvidos e a melhor forma de distribuí-los e minimizá-los”.

Mesmo uma alocação de riscos que tenha sido feita de maneira eficiente, em consideração às melhores práticas de distribuição de responsabilidades e de acordo com os mecanismos de mitigação existentes no momento do lançamento do edital de licitação pode vir a se tornar obsoleta, em razão de uma alteração superveniente de produtos colocados no mercado. Por exemplo, a alocação do risco cambial que tenha sido assumido pelo poder público, cujo custo poderia ser minimizado caso algum produto de proteção – de baixo custo – fosse lançado pelo setor securitário

10 NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: Incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs. *Revista Brasileira de Direito Público* – RBDP, Belo Horizonte, ano 8, n. 28, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com,br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=66032>>. Acesso em: 17 maio 2019.

durante a execução do contrato, recomendando a alteração na matriz de riscos para passar a ser atribuído ao setor privado (ou vice e versa).

3.2. Incertezas

Outro aspecto de crucial importância é o correto tratamento dado às *incertezas*, que se distinguem dos *riscos*. Esses são passíveis de identificação prévia ao tempo da estruturação do projeto, enquanto as incertezas localizam-se no campo do imprevisível. Nóbrega¹¹ atenta para as diferenças desses dois conceitos:

Muitos ainda misturam o entendimento de risco e incerteza e persiste de fato certa indeterminação semântica sobre isso. Enquanto alguns não fazem qualquer diferenciação, para outros, no entanto, uma situação arriscada ocorreria quando as probabilidades do evento fossem conhecidas, ao passo que estaríamos diante de uma situação incerta se tivéssemos desconhecimento dessas probabilidades. A caracterização do risco pode se dar em diferentes contextos, em primeiro lugar, o risco pode ser considerado como uma oportunidade e, nesse caso, quanto maior o risco, maior será o potencial de retornos ou perdas. O risco pode ser também visto como um evento potencialmente negativo que afeta as metas e a performance econômica, sendo a melhor saída a redução da probabilidade do evento negativo.

Zanchin¹² apresenta a diferenciação como “enquanto o risco informa até onde pode-se enxergar na aleatoriedade, a incerteza posiciona-se fora do campo de visão das partes”. Em razão de sua complexidade e ausência de padronização, os projetos de parcerias público-privadas são qualificados pelo autor¹³ como *megaprojetos*, nos quais, em razão de estarem “à margem da experiência diuturna” e fugirem “das regras convencionais”, perde-se o elemento da experiência, não sendo geradas *referências que possam ser generalizadas para iniciativas futuras*. Para fazer frente a essas dificuldades, apresenta o autor as seguintes sugestões:

11 NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: Incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 28, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=66032>>. Acesso em: 17 maio 2019.

12 ZANCHIN, Kleber Luiz. *Contratos de Parcerias Público-Privada (PPP) – Risco e Incerteza*, São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 184.

13 *Ibid.*, p. 69.

Os contratos devem apresentar flexibilidade para enfrentar o imprevisível. As partes devem ter disposição para atuar cooperativamente, pois, diante do imponderável que cerca os “megaprojetos”, ou elas cooperam ou podem ser consumidas pelo prejuízo.

Bockmann Moreira e Milano¹⁴, ao fazerem referência à incompletude dos contratos de concessão, discorrem com muita propriedade sobre a necessidade de alteração dos contratos de longo prazo, como garantia à sua execução. Ao contrário do que se pode imaginar, a segurança jurídica que se pretende dar implica adaptações aos termos ajustados:

Na busca pela segurança jurídica nas relações socioeconômicas os regramentos devem levar em consideração todas as nuances dos mercados, sob pena de fracassar. Pretender estabilidade através da imutabilidade absoluta das regras é cogitar de um Direito alheio à realidade social.

Assim, respondendo às indagações iniciais, é possível afirmar que a aplicação do princípio da vinculação ao edital às concessões em geral deve levar em consideração as peculiaridades desses complexos modelos que aglomeram inúmeros subcontratos dependentes, a recomendar a sua flexibilização. A postura pela inalterabilidade restrita não atende quer ao interesse público quer ao interesse na segurança jurídica necessária para contratar com o Estado, em especial quando se cuida de contratos incompletos e de longo prazo.

Uma forma de enfrentar o tema da incompletude e necessidade de flexibilização dos contratos é estabelecer contratualmente marcos temporais em que as partes devem avaliar uma série de aspectos do contrato, de maneira a manter a sua atualidade e condições de execução. É a chamada *revisão ordinária*.

4. REAJUSTE X REVISÃO

Esclarecimento primeiro a ser feito é a separação entre os conceitos de reajuste e de revisão, que não se confundem, a última podendo se referir à tarifa e ao contrato.

14 MOREIRA, Egon Bockmann; MILANO, Célio Lucas. Contratos públicos de longo prazo: a segurança jurídica advinda da certeza da mudança. *Revista de Direito Público da Economia* – RDPE Belo Horizonte, ano 9, n. 34, p. 171-183, abr./jun. 2011.

Um postulado inicial que deve ser considerado quando se está tratando da tarifa é que nas duas formas de alteração – reajuste e revisão –, o que se pretende é a manutenção da equação econômico-financeira inicialmente acordada. O reajuste é voltado à atualização do valor monetário das contraprestações, enquanto a revisão tem por objetivo adequar os valores praticados que remuneram a concessionária, seja a tarifa cobrada do usuário seja a contraprestação pecuniária paga pelo Poder Público, considerando fatores outros que não apenas a desvalorização da moeda, conforme previsto contratualmente.

A incidência do reajuste dos valores praticados nos contratos vem a ser cláusula obrigatória, de maneira que a remuneração contratual prevista possa retratar, durante todo o período de duração do ajuste, a variação efetiva do custo de produção, não implicando alteração do valor monetário¹⁵.

Ao fazer referência à atualização das tarifas pagas pelo usuário de concessões comuns, Bockmann Moreira¹⁶ esclarece que:

Reajuste e revisão são formas diversas de alteração da importância a ser paga pelo usuário¹⁷ a título de tarifa. Não podem ser confundidas. Assim, cada um destes mecanismos de (re)avaliação da tarifa no tempo merece tratamento autônomo.

Embora se trate de conceito claro, o estabelecimento da fórmula de reajuste das contraprestações pagas pelo poder concedente nos contratos de PPPs se reveste de certa complexidade, gerada também pelo fator *tempo*. A longevidade do contrato exige que se estabeleça, na fórmula financeira a ser aplicada ao reajuste anual, índices de mercado que sejam consolidados, aceitos pelas partes, e que reflitam a variação de componentes importantes que compõem os custos de exe-

15 cf. artigos 40, XI, e 65, § 8º, da Lei nº 8.666/93.

16 MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público – inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral)*, São Paulo: Malheiros, 2010, p. 356.

17 No que diz respeito à fixação das tarifas nas concessões envolvendo serviço de transporte público coletivo, com o advento da Lei nº 12.587, de 03.01.2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, passou a haver clara diferenciação entre a tarifa paga pelos usuários e a tarifa de remuneração paga pelo Poder Concedente à concessionária, de maneira que a revisão e o reajuste da tarifa podem eventualmente não implicar majoração daquele valor pago pelo usuário final.

cução do escopo do contrato. Nesse sentido, num contrato em que a preponderância do objeto é a prestação de serviços de uma determinada categoria profissional, cabe a inclusão da variação de remuneração dessa categoria específica na fórmula de reajuste da contraprestação¹⁸. Portanto, a definição do índice de reajuste a ser utilizado passa necessariamente pela análise de todas as fases do contrato e a identificação dos custos cuja variação poderá causar grande impacto na sua execução. É possível assim, por exemplo, segregar a fase de investimentos em obras da fase de execução do serviço, inserindo variáveis na fórmula do reajuste da contraprestação que reflitam as variações monetárias de segmento específico.

Importante salientar, no entanto, que essa incorporação de atualização monetária nos preços praticados não implica alteração de cláusulas contratuais, tendo em vista tratar-se de estipulação contida no instrumento obrigacional. Outrossim, sua aplicação ocorre de maneira simplificada e não depende de processo administrativo, salvo a usual troca de informações entre poder concedente e concessionária e anotações contratuais.

Por outro lado, a possibilidade de revisão com o objetivo de preservar a correspondência entre a tarifa praticada ou a contraprestação paga e o preço fixado pela proposta vencedora da licitação vem estampada no artigo 9º da Lei Geral de Concessões – Lei nº 8.987/95¹⁹ e está diretamente relacionada à necessidade de serem mantidas as condições acordadas e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A lei, no entanto, embora faça referência à necessidade de o contrato prever a possibilidade de revisão e o critério que será utilizado, traz poucas especificidades quanto ao seu uso, sendo que a única refe-

18 Por exemplo, na PPP-Hospitais (construção de hospital e prestação de serviços “bata cinza”), constou na cláusula de reajuste da contraprestação que deverá ser considerada a variação de custos de mão de obra, incluindo, entre outros aspectos, a variação acumulada dos índices apurados nas convenções coletivas das categorias de profissionais descritas em anexo ao contrato. Mas mesmo esse tipo de previsão deve ser analisado com cautela, em especial em setores nos quais os próprios concessionários representem parcela significativa dos empregadores, pois a vinculação do reajuste tarifário à variação remuneratória da categoria retiraria qualquer incentivo a um comportamento diligente das concessionárias nas negociações coletivas com a categoria.

19 Sem prejuízo de ser objeto de acordo entre as partes.

rência é a direta relação entre revisão e a tarifa praticada. Outrossim, não há qualquer alusão à periodicidade a ser contratualmente fixada, o que, no entanto, pode estar contido na legislação específica do setor envolvido.

Exemplo dessas revisões são aquelas praticadas pelas agências reguladoras, objetivando incorporar à atualização das tarifas praticadas variações outras que não apenas a aplicação de índice de correção monetária nas tarifas autorizadas, de maneira a compartilhar com os usuários os ganhos econômicos advindos da racionalização, modernização e expansão dos serviços, dos ganhos decorrentes da prestação de outros serviços acessórios, ou mediante a transferência de ganhos econômicos que não decorram da eficiência ou iniciativa empresarial, como prevê, por exemplo, a Lei Geral de Telecomunicações²⁰.

A Lei de PPPs não contém autorização expressa quanto às revisões contratuais e dá tratamento diverso ao tema considerando o tipo de concessão. Quanto às concessões patrocinadas há a expressa aplicação subsidiária da Lei de Concessões, de maneira que se infere pela aplicação do referido artigo 9º a mesma obrigatoriedade de ser mantida a atualidade do preço praticado, numa abrangência que extrapola a mera atualização monetária do valor. No entanto, ao tratar das concessões administrativas, a lei faz expressa remissão aos dispositivos da Lei de Concessões que a ela se aplicam, mas entre esses não está o artigo 9º, que prevê a revisão dos contratos.

Tal constatação, porém, não afasta a obrigatoriedade de serem preservados os valores praticados no contrato também nas concessões administrativas, considerando: i) a atualização das condições de execução do contrato que afetam a tarifa ou a contraprestação; e ii) fatores outros que afetem os preços ajustados, em face da matriz de riscos adotada.

Outrossim, embora não sob a denominação de *revisão*, a Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de alteração do contrato, por acordo entre as partes, para restabelecer a relação pactuada, na ocorrência de álea econômica extraordinária ou extracontratual, conforme o artigo

20 Veja-se artigos 19, VII, 86 e 108 da Lei nº 9.472/97.

65, II, “d”^{21,22}. Também o artigo 58, inciso I, permite à Administração Pública a modificação unilateral do contrato para adequá-lo às finalidades de interesse público, de maneira que não resta dúvida quanto à possibilidade de serem também os contratos de concessão administrativa objeto de procedimento revisional, respeitando-se as peculiaridades das PPPs.

Além da revisão voltada especificamente à tarifa e outras formas de remuneração da concessionária, existe a denominada revisão contratual, que busca rever algumas premissas utilizadas na estruturação do projeto quando da sua licitação, de maneira a adequar as condições de execução do contrato e garantir a sua própria exequibilidade, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro. Essa situação pode exigir modificações da avença originalmente contratada.

5. REVISÃO EXTRAORDINÁRIA E REVISÃO ORDINÁRIA

Como já mencionado, a legislação prevê a possibilidade de alteração dos contratos, buscando atingir os objetivos almejados pela Administração Pública no ajuste, assim como também da remuneração da parte contratada, para neutralizar impactos ocorridos em decorrência de fatores supervenientes, que tenham alterado as condições existentes e projeções feitas à época da licitação. As duas formas previstas são a revisão extraordinária e a ordinária.

5.1. Revisão Extraordinária

Dentro do princípio do direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato existe a possibilidade de, durante todo o

21 “d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.”

22 Cabe registrar que, conquanto invocamos o artigo 65, II, para demonstrar a aderência legal das revisões contratuais no âmbito das PPPs, temos a firme convicção de que não se aplicam os percentuais e limites estabelecidos nos seus parágrafos 1º e 2º para esse tipo de parceria.

período de sua execução, ser pleiteado o reequilíbrio, pela parte afetada, por meio de uma revisão extraordinária²³.

A lógica da revisão extraordinária dos contratos regidos pela Lei Geral de Licitações, que impõe à Administração a obrigação de promover a revisão dos preços praticados em razão da ocorrência de fatores que afetam as condições de execução contratual inicialmente acordadas, no entanto, não é automaticamente aplicada aos contratos de parcerias público-privadas e nas concessões que tenham riscos alocados à concessionária. Nesses contratos é necessária a análise da matriz de riscos estabelecida no contrato para se verificar a possibilidade de reequilíbrio em razão da ocorrência de determinado evento. Nesse passo, apenas a concretização de um risco que tenha sido atribuído a uma das partes enseja o pleito da parte afetada em ter o contrato reequilibrado. Essa a razão pela qual o estabelecimento da matriz de riscos de um contrato de longo prazo é uma das tarefas que demandam extrema atenção e análise dos mecanismos de mitigação existentes ao alcance da Administração Pública e do setor privado.

Chama a atenção o fato que, por mais completa que seja a matriz de riscos, em regra consta também nos contratos a cláusula que faz referência a “casos fortuitos e força maior”, o que pode gerar dúvidas se não houver uma clara distinção entre os eventos que geram responsabilização. Entendemos que a descrição de um fato como risco específico, alocado a uma das partes, exclui a sua inserção no conceito genérico dessa referida cláusula²⁴.

Ocorre que, como mencionado acima, o decurso do tempo nos contratos de longo prazo pode inserir variáveis que resultam por afetar de maneira imprevista a sua execução e, em algumas situações, é recomendável alterar alguns dos termos preestabelecidos, para a própria eficiência contratual.

23 Não abordaremos neste texto as áleas que ensejam o reequilíbrio econômico financeiro do contrato por meio de revisão extraordinária, partindo da premissa de que já seja de conhecimento do leitor.

24 Nesse passo, se há alocação expressa do “risco geológico” ao parceiro privado, não é possível invocar a cláusula de força maior (em geral atribuída ao poder concedente) como razão para reequilíbrio, na hipótese de perdas havidas em razão da ocorrência do evento.

5.2. Revisão Ordinária

A cláusula de revisão ordinária prevista no contrato pretende estabelecer um compromisso entre as partes de solução paulatina e constante das pendências que vão se sobrepondo no período de execução do contrato, evitando o acúmulo de desequilíbrios que podem impactar negativamente o atingimento de sua finalidade.

Estabelecer essa obrigação desde o início do ajuste busca reduzir os custos de transação que ocorrem a cada pleito entre os contratantes e dar melhor tratamento à deficiência causada pela assimetria de informações entre as partes, proporcionando um ambiente previamente estabelecido da forma e momento de apresentação dos pleitos, regras e metodologia a ser observada pelos órgãos públicos e setor privado. Ao mesmo tempo, é perseguido o objetivo de reduzir a insegurança jurídica que pode existir no mercado de potenciais licitantes investidores ao ser estabelecido contratualmente o procedimento de apresentação dos pleitos e prazos para a solução das demandas. Insere-se uma previsibilidade ao parceiro privado quanto ao momento no qual a administração poderá trazer pedidos de investimentos adicionais, evitando impacto na estrutura de financiamento por ela adotado²⁵.

Considerando as variáveis que podem ocorrer durante o prazo das parcerias, trata-se de medida que pretende dar maior exequibilidade aos contratos e evitar o risco de interrupção da prestação do serviço público, ao possibilitar o equacionamento de fatores que podem, caso não tratados, resultar numa superveniente inviabilidade de performance tal como previsto.

Portanto, a previsão contratual de um mecanismo rotineiro de revisão dos termos ajustados traduz, em nosso entendimento, uma evolução positiva na relação que se estabelece entre os parceiros público e privado.

Como exposto, a revisão ordinária do contrato coloca-se como medida que almeja enfrentar os problemas ligados à incompletude dos contratos. Trata-se, portanto, de estabelecer um procedimento que deverá se

25 Fica a dúvida se a existência de cláusula de revisão ordinária afasta a possibilidade de serem incluídos investimentos adicionais em outro período. Entendo que, havendo consenso entre as partes, não haveria óbice para tanto.

realizar a cada período (4, 5 ou 6 anos, como determinado pela Administração Pública na minuta inicial), no qual as partes necessariamente deverão rever as premissas estabelecidas e adequar alguns itens.

Portanto, para além da mera revisão tarifária, o que se aborda neste momento é um procedimento administrativo por meio do qual se busca um novo olhar sobre obrigações e parâmetros estabelecidos contratualmente, de maneira a ser mantido, ou eventualmente restabelecido, o equilíbrio do contrato e a forma mais eficiente de sua execução.

Na execução do procedimento de revisão contratual exige-se certa flexibilidade de ambas as partes, sendo essencial uma postura colaborativa. Ao ser criado um ambiente de revisão de premissas e discussão de aspectos contratuais, adentra-se num campo de negociação, no qual deve ser considerada a permanência dos limites das bases contratuais estabelecidas. Portugal Ribeiro e Navarro Prado²⁶, ao analisarem o artigo 5º da Lei de PPPs, em especial o inciso IV, que cuida da necessidade de atualização dos valores contratuais, fazem a diferenciação entre revisão contratual e renegociação. Essa pode ser necessária em razão da incompletude dos contratos, mas corre o risco de ser *oportunistica* e alertam: “Por isso, deve ser um objetivo dos contratos de PPP e de concessão comum a eliminação ou, pelo menos, a redução das possibilidades de ocorrerem renegociações oportunisticas.” Ainda, referindo-se à dificuldade de delimitação entre os institutos:

Note-se que a fronteira entre renegociação e revisão contratual pode ser de difícil delimitação. Em alguns casos, apesar de os contratos ou regulamentos preverem os procedimentos para a revisão das condições contratuais, não estabelecem os exatos limites e os critérios para serem utilizados. Não é incomum que procedimentos de revisão contratual deem, na prática, abrigo a renegociações.

Além de enfrentar possíveis questionamentos pelos órgãos controladores, a alteração substancial, na alocação de obrigações entre as partes no processo de revisão, pode também trazer incertezas que tornam o projeto

26 RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*. Fundamentos Econômicos-Jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 128-131.

mais caro para os financiadores. Nesse sentido, Zanchin²⁷, ao fazer análise do projeto de PPP do Metrô de Londres, no qual foi utilizada cláusula de revisão contratual permitindo alteração dos preços praticados, comenta:

Note-se que, apesar das vantagens, a revisão periódica trouxe também dificuldades para contratação antecipada de financiamento por todo o tempo do contrato. Isso se deveu ao temor dos agentes financeiros de que, a cada revisão, a LUL [London Underground Limited – poder concedente] fizesse alterações demasiadamente profundas no empreendimento, comprometendo seus fundamentos econômicos.

Por outro lado, como mencionado acima, a evolução de mecanismos colocados à disposição pelo mercado financeiro e securitário, ou a evolução tecnológica, pode tornar o contrato mais eficiente – com uma redução geral dos custos –, servindo-se de medidas para a adequação das obrigações assumidas contratualmente aos novos instrumentos existentes.

Entendemos que o contrato de parceria de longo prazo, uma vez em execução, passa a ter o que pode ser chamado de *vida própria*, uma certa *autonomia orgânica*. Como mencionam Bockmann Moreira e Milano²⁸, “é a compreensão do contrato de concessão como um negócio jurídico dinâmico”, que precisa ser adaptado às alterações supervenientes em relação ao que denominam de *base objetiva* – pressupostos do contrato. Isso implica aceitar que, assinado o contrato e iniciada a relação de parceria, cabe uma relativização do princípio da vinculação estrita aos termos do edital.

Portanto, a dúvida que se retoma é: qual o limite da flexibilização? Quais itens do contrato podem ser alterados?

A resposta não é simples, por não haver fórmula única a ser aplicada nesse tipo de contrato.

Alguns instrumentos legais recentes trazem subsídios e podem nortear a conduta da Administração Pública nessas situações.

27 ZANCHIN, Kleber Luiz. *Contratos de Parcerias Público-Privada (PPP) – Risco e Incerteza*, São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 233.

28 MOREIRA, Egon Bockmann; MILANO, Célio Lucas. Contratos públicos de longo prazo: a segurança jurídica advinda da certeza da mudança. *Revista de Direito Público da Economia* – RDPE Belo Horizonte, ano 9, n. 34, p. 171-183, abr./jun. 2011.

O primeiro é a Lei federal nº 13.448, de 5 de julho de 2017, que estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação em determinados contratos de parceria²⁹. É estabelecido por essa lei, ainda pouco aplicada, que mudanças no período do contrato *devem adotar as melhores práticas regulatórias e podem incorporar novas tecnologias e serviços, e, conforme o caso, novos investimentos*. Apesar das indicações genéricas – em especial *as melhores práticas regulatórias* –, percebe-se que está criado um caminho para permitir que a extensão da contratação seja acompanhada de alterações das obrigações assumidas quando da celebração do ajuste inicial, o que implica alguma medida em alteração aos termos licitados.

Referida lei traça as diretrizes e condições para a incorporação de novos investimentos que podem ensejar a prorrogação do contrato, e a primeira delas é a demonstração da vantajosidade por meio de estudos técnicos.

Cabe observar que o legislador do Estado de São Paulo adotou as mesmas premissas³⁰ da esfera federal ao condicionar as prorrogações e relicitações de suas parcerias ao atendimento da comprovação de sua vantajosidade, calcada em estudos técnicos previstos na lei.

Embora essa legislação específica não tenha aplicação direta para o objeto deste estudo, entendemos que dela pode ser extraído o critério da vantajosidade para permitir ajustes que objetivem o aperfeiçoamento contratual, mesmo quando não ensejem a prorrogação do período de execução.

Outro instrumento legislativo que estabelece limites à atuação da Administração Pública na condução das revisões ordinárias e as decisões ali tomadas é a Lei nº 13.655/2018³¹, que elegeu as consequências práticas da decisão do administrador, a ser devidamente motivada.

O princípio da motivação dos atos administrativos é a garantia de que as medidas tomadas no âmbito da revisão ordinária são adequadas, necessárias e justas, sem caracterizar um desvirtuamento das finalidades a serem

29 A Lei nº 13.448/17 se aplica aos contratos do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

30 Ao aprovar a Lei estadual nº 16.933, de 24 de janeiro de 2019, que estabelece as diretrizes gerais para a prorrogação e relicitação dos contratos de parcerias.

31 Que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

atingidas pelo ajuste entre privado e poder público. Por meio da motivação caberá ao administrador demonstrar a razoabilidade da alteração pretendida e o interesse público a ser almejado, enfim, racionalizando, por meio de argumentos objetivos, as razões e as consequências da decisão.

Assim, embora no presente momento não exista resposta objetiva às indagações formuladas inicialmente, alguns critérios limitadores ao alcance das alterações do contrato podem ser arrolados, como a vantajosidade calcada em critérios técnicos, a ser devidamente motivada.

A cláusula de revisão ordinária, portanto, pode estabelecer de forma objetiva os aspectos contratuais que serão objeto de análise, ao mesmo tempo em que pode fixar pontos ou aspectos que não serão objeto de alteração. Em especial, é importante estabelecer contratualmente os critérios de recomposição da equação econômico-financeira.

Registro que, para além da inclusão de novos investimentos³², outras alterações poderão ser incluídas nos contratos, desde que precedida da necessária motivação. Isso implica, em nosso modo de ver, a possibilidade de alterações relacionadas ao escopo dos serviços prestados – desde que a natureza principal fique preservada –, aos critérios técnicos aplicados, aos índices de desempenho da prestação dos serviços, à transferência de obrigações entre as partes, entre outras.

6. HISTÓRICO DA CLÁUSULA DE REVISÃO NOS CONTRATOS DE PPP E CONCESSÕES NO ESTADO DE SÃO PAULO

O Estado de São Paulo tem admitido a revisão ordinária de alguns aspectos do contrato, em cláusula expressa que estabelece as suas condições e procedimento, em três momentos de evolução.

O primeiro momento envolve as concessões comuns, que previam as cláusulas de reajuste e de revisão tarifária. Aqui destacam-se os serviços regulados, cujos contratos preveem a realização dessa revisão a cada ciclo tarifário, como é o caso da prestação de serviços de saneamento básico e fornecimento de água; e o fornecimento de gás canalizado, que

32 Em relação à inserção de novos investimentos nas concessões, veja-se o artigo “*Investimentos adicionais em concessões e parcerias público-privadas*”, de Lucas Leite Alves e Thiago Mesquita Nunes, nesta mesma revista.

no Estado de São Paulo são submetidos à regulação da Arsesp – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo.

Nessa sistemática, a cada período inicia-se o procedimento administrativo de análise dos fatores determinantes para a fixação da tarifa e, seguindo a metodologia e os trâmites previstos no regulamento próprio, é feita a revisão dos preços praticados com o estabelecimento de nova tarifa. Registre-se a necessidade de o procedimento envolver amplo debate com a sociedade civil organizada e o setor industrial a ele relacionado, por meio de consultas e audiências públicas, oferecendo legitimidade à atuação estatal.

Na segunda fase, percebe-se uma evolução no tratamento dado à matéria, em especial nos contratos de parceria público-privada firmados pelo Estado de São Paulo, nos quais passou a ser autorizada a revisão de alguns aspectos estabelecidos contratualmente.

Na PPP-Linha 4/Metrô³³ consta a previsão de revisão dos indicadores de desempenho – lembrando que os indicadores de desempenho afetam diretamente o valor da contraprestação recebida pela concessionária, uma vez que a baixa performance implica a redução do valor a ser pago –, mediante avaliação a cada três anos do início da sua aferição, levando-se em conta a busca da melhoria contínua. A PPP-Sistema Produtor Alto Tietê/Sabesp³⁴ segue a mesma revisão de avaliação, a cada três anos do início da aferição dos indicadores de desempenho, mas motivada pelo surgimento de inovações tecnológicas ou adequações a novos padrões de gestão, ou seja, nesses dois contratos iniciais no regime de parcerias público-privadas a preocupação que ensejou o estabelecimento de uma revisão periódica estava voltada especificamente para os indicadores de desempenho da concessionária, que são utilizados como medidor do atendimento da qualidade esperada na prestação do serviço e afeta diretamente o valor da contraprestação a ser paga ao contratado.

Note-se, ainda, que a previsão de revisão ordinária a ser realizada a cada três anos não afasta eventual revisão extraordinária que se fizer necessária, e deixa claro que “As PARTES observarão os limites legais à alteração do objeto contratual”.

33 Contrato assinado em 29.11.2006.

34 Contrato assinado em 18.06.2008.

Em 2013, quando teve início o segundo ciclo dos contratos de PPP do Estado de São Paulo, com a assinatura do contrato PPP-Linha 6/Metro³⁵, utilizou-se a mesma previsão de possibilidade de revisão do contrato, na linha dos contratos anteriores, objetivando a alteração dos índices de desempenho atribuídos contratualmente, com a novidade de inserir uma banda máxima de variação do valor da contraprestação. Cuidou-se, assim, de inserir uma proteção a alterações futuras que pudessem impactar demasiadamente o valor da contraprestação pecuniária paga ao contratado.

No contrato da PPP-Hospitais³⁶ constou previsão de revisão dos indicadores de desempenho a cada três anos contados do início da sua aferição, ou em qualquer outro momento oportuno em que as partes entrem em comum acordo, em especial quando aqueles estabelecidos contratualmente se mostrarem ineficazes e pela exigência de novos padrões de desempenho, motivados pelo surgimento de inovações tecnológicas ou adequações a padrões internacionais. Na previsão contratual vinha já estipulada a impossibilidade de que a revisão impactasse a alocação de risco originalmente desenhada e, também, veio expressa a necessidade de observância do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Dando início à terceira fase, a partir de 2014 a possibilidade de revisão contratual passou a ter outra dimensão com a inserção de uma cláusula contratual específica, estabelecendo marcos temporais para revisões periódicas, com definição do escopo e previsão do procedimento.

Na PPP-Tamoios³⁷ (construção parcial e operação de rodovia) é prevista uma “Revisão Ordinária do Plano de Investimentos” a cada ciclo de quatro anos, a contar da entrega das obras de Ampliação Principal (trecho Serra), com o objetivo de aprimorar o planejamento e a execução dos investimentos. Também é possibilitada a alteração dos indicadores de desempenho, com o objetivo de melhorar continuamente os serviços concedidos, buscando novos padrões de desempenho, pelo surgimento de inovações tecnológicas ou necessidade de adequações a padrões nacionais ou internacionais. Nesse caso, o escopo das revisões ordinárias foi objeto de deliberação do Conselho Gestor do Programa de

35 Contrato assinado em 18.12.2013.

36 Contrato assinado em 02.09.2014.

37 Contrato assinado em 19.12.2014.

PPPs do Estado, e consta a recomendação de ser feito previamente à elaboração da Lei Orçamentária Anual, de maneira a garantir a existência de recursos orçamentários para assegurar o pagamento do reequilíbrio decorrente da incorporação de novos investimentos pela concessionária.

Cabe o registro de que a previsão de revisão ordinária nesse contrato (PPP-Tamoios) tem por objetivo primordial estabelecer um procedimento de inserção de novos investimentos na concessão patrocinada, de maneira organizada e reduzindo o impacto negativo da falta de previsão. Outro fator importante é a necessidade de ser dada solução a eventuais desequilíbrios que tiverem se estabelecido nos anos anteriores. Também nesse contrato foi afastada a possibilidade de haver alteração da alocação de riscos tal como prevista originalmente.

A concessão rodoviária do lote Florínea-Igarapava³⁸, por sua vez, traz capítulo específico sobre revisões do contrato, numa cláusula sofisticada que reflete a preocupação em traçar garantias à inserção de novos investimentos sob responsabilidade da concessionária, prevendo expressamente a possibilidade de que a revisão enseje a prorrogação do prazo da concessão. O próprio modelo usado nesse lote rodoviário é inovador, pois envolveu a assunção de uma concessão cujo contrato estava chegando ao seu termo final, juntamente à obrigação de construir um trecho novo da rodovia.

A novidade, aqui, consiste na limitação do valor dos novos investimentos a serem atribuídos à concessionária, considerando valores e prazo de execução do contrato. Essas limitações tiveram por objetivo dar a garantia ao privado de inserção de novas obrigações apenas quando o contrato ainda permitir o tempo necessário à sua amortização e recuperação dos investimentos.

Além da revisão do Plano de Investimentos, a cláusula prevê a possibilidade de revisão dos cronogramas, do plano de seguros, do plano de garantias e dos indicadores de desempenho, a fim de adaptá-los às modificações ou alterações que tenham sido percebidas em cada ciclo de revisão ordinária, sempre observando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

38 Concessionária Entrevias, contrato assinado em 06.06.2017. Disponível em: <<http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/rodovias/rodovia-interna.aspx?id=4>>.

Como se verifica, o modelo de cláusula de revisão ordinária de contratos que tem sido utilizado tem por objetivo dar elementos de exequibilidade contratual e segurança ao parceiro privado – investidor, permitindo a revisão dos índices de desempenho inicialmente previstos e a adequação de algumas das obrigações inerentes à concessionária, especialmente no que tange ao cronograma, planos de seguros e garantias.

Pensamos que outras alterações poderiam ser admitidas, desde que devidamente justificadas e motivadas. Outra condicionante importante é que a possibilidade de alteração futura não implique percepção negativa pelo mercado investidor, pois nesse caso estaria sendo inserida uma instabilidade com aumento dos custos, que é justamente o inverso da proposta formulada.

Por fim, cabe observar que, conquanto a utilização da cláusula pretenda dar maior segurança aos investidores e também ao Poder Público, os efeitos positivos dependerão em muito da maneira como tais procedimentos de revisão ordinária forem executados e certamente exigirá um preparo técnico dos entes públicos e também do setor privado, num exercício de construção de um novo instrumento.

7. CONCLUSÃO

Procurou-se no texto abordar a prática positiva que tem sido utilizada em vários contratos de parcerias público-privadas e concessões, consistente na utilização de uma cláusula de revisão ordinária, estabelecendo que após determinado lapso temporal as partes poderão inserir alterações – a partir de análise e comprovação da necessidade e pertinência – nos contratos, visando a garantir o equilíbrio das condições acordadas, a exequibilidade e a melhoria das condições de execução.

Nas cláusulas já em utilização nos contratos do Estado de São Paulo, celebrados após 2014, estão previstas a revisão contratual para adequar o plano de investimentos, com a inserção de novas obras (por exemplo), a revisão dos índices de desempenho da concessionária, a adequação do cronograma, do plano de seguros e de garantias e do contrato às inovações tecnológicas que permitam a atualidade da prestação do serviço.

Até o presente constou a vedação de alteração da matriz de riscos originalmente estabelecida contratualmente.

Em nosso entendimento, o âmbito dos termos contratuais passíveis de revisão pode ser ainda mais abrangente, considerando que no decorrer dos anos de execução contratual o desenvolvimento de instrumentos financeiros, do mercado de seguros e da tecnologia existente pode recomendar a alteração de outras variáveis contratuais, como, por exemplo, a própria matriz de riscos, desde que torne o contrato mais eficiente e menos custoso para ambas as partes.

Em acréscimo, propomos ser possível em sede de revisão contratual uma análise das premissas e projeções assumidas no momento de estruturação do projeto, que não se concretizaram ou se concretizaram de maneira diversa da esperada, afetando negativamente os termos do contrato, que, a longo prazo, se torna extremamente prejudicial a uma das partes, podendo impactar a qualidade dos serviços prestados e a própria subsistência do contrato.

Como em todos os procedimentos envolvendo atos administrativos, a vantajosidade das alterações e o interesse recíproco devem ser devidamente comprovados, de maneira a afastar questionamentos pelos órgãos controladores.

O desafio, portanto, é permitir a revisão contratual sem incorrer em indevida renegociação contratual que desvirtue completamente os termos do contrato licitado. Nesse aspecto, não vislumbramos a possibilidade de estabelecer objetivamente os parâmetros, afora as diretrizes de vantajosidade e motivação apontadas, sendo necessária a análise de cada caso concreto.

Pensamos que o operador do direito que atua nas formas complexas de relacionamento do setor público com o privado, em um plexo de feixe de contratos que caracterizam a execução em regime de parcerias, deve pautar a análise considerando o cumprimento eficiente do contrato, na mesma linha em que Gustavo Binbenbojm³⁹ cita o *giro pragmático* como uma das vertentes de transformação do direito administrativo, “cujas preocupações fundamentais centram-se na adoção de estruturas, conceitos, procedimentos e decisões administrativas que sejam aptos a produzir os melhores resultados”.

39 BINENBOJM, Gustavo, *Poder de polícia, ordenação, regulação – transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

Cuida-se, portanto, de atuar na busca dos *melhores resultados* para a concretização do direito administrativo, traduzido na execução de contrato que tem por objeto a prestação de um serviço público que melhor atenda aos interesses da população.

8. BIBLIOGRAFIA

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação – transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo* ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GUERRA, Sérgio. *Equilíbrio Econômico-financeiro e taxa interna de retorno nas parcerias público-privadas* (Parcerias Público-Privadas – reflexões sobre os 10 anos da Lei nº 11.079/2004) – Coord. Marçal Justen Filho e Rafael Wallbach Schwind – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

Concessionária Entrevias, contrato assinado em 06.06.2017, disponível em: <<http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/rodovias/rodovia-interna.aspx?id=4>>.

MONTEIRO, Vera. *Concessão*, São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann, *Direito das concessões de serviço público – inteligência da Lei nº 8.987/1995 (Parte Geral)*, São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. MILANO, Célio Lucas. Contratos públicos de longo prazo: a segurança jurídica advinda da certeza da mudança. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE* Belo Horizonte, ano 9, n. 34, p. 171-183, abr./jun. 2011.

NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: Incomplete contractual; concessões de serviço público e PPPs. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 28, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=66032>>. Acesso em: 17 maio 2019.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada. Fundamentos Econômicos-Jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2010.

ZANCHIN, Kleber Luiz. *Contratos de Parcerias Público-Privada (PPP) – Risco e Incerteza*, São Paulo: Quartier Latin, 2012.