

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

THIAGO ALLISSON CARDOSO DE JESUS

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

NEWTON CESAR PILAU

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Newton Cesar Pilau; Raymundo Juliano Feitosa; Thiago Allisson Cardoso De Jesus – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-723-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

Com satisfação, apresentamos a publicação que sistematiza os trabalhos apresentados no GT DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II no bojo da programação do Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, realizado em junho de 2023. Reunindo pesquisadoras e pesquisadores das diversas regiões brasileiras, representativas de distintas Instituições de Ensino Superior e programas de pós-graduação acadêmicos e profissionais da área do Direito, o GT foi um ambiente apropriado para a apresentação, sistematização e discussão de ideias, proposições e modelagens de experiências exitosas voltadas a pensar e qualificar intervenções e práticas voltadas ao redesenho de espaços, a efetividade das políticas de governança e ao estudo dos impactos da gestão pública no desenvolvimento humano sustentável.

Nos anais que agora apresentamos, a comunidade encontrará abordagens sobre contratos públicos municipais acima do valor de mercado e a responsabilidade do gestor público municipal, asseverando sobre a importância da transparência dos contratos.

Ainda, textos sobre a Administração pública e o interesse público no contexto da quarta revolução industrial, com destaque aos instrumentos necessários para a satisfação do interesse público e para o aumento da eficiência, da transparência, da fiscalização, da participação social e do tratamento isonômico na prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Destaque, ainda, sobre a repercussão da lei nº. 14.230/2021 na proteção jurídica do meio ambiente em face de atos de improbidade administrativa, com realce à legislação brasileira e seus mecanismos de proteção contra atos violadores de improbidade administrativa na esfera ambiental.

Temas como a responsabilização do servidor público face à lei geral de proteção de dados, Due diligence como política pública anticorrupção e sobre a teoria da desconsideração da personalidade jurídica pela administração pública também foram contemplados e amplamente debatidos.

Ademais, importantes artigos sobre a inconveniência da prescrição intercorrente na ação de improbidade administrativa; a importância (ou não) de políticas públicas inseridas na nova lei de licitações; sobre a lei complementar 168/2022 e a movimentação por

conveniência da disciplina no estatuto dos militares do estado de Minas Gerais; sobre Direitos fundamentais na era da “big data”; ainda sobre o novo marco do saneamento básico e sua regulamentação estadual e versando sobre a família em relação com o estado e o interesse público em casos de remoção.

Progressivamente, o GT tem contribuído para além da difusão das pesquisas realizadas. A sua relevância para qualificação de práticas e intervenções é inquestionável. Cumpre a pesquisa jurídica todos os seus escopos (social, político e científico) assim; cumpre a Universidade sua função sociopolítica de fomentar o pensamento crítico voltado a melhorar a qualidade de vida e o trato estatal a problemas públicos complexos.

Convidamos todas e todos à leitura!Recebam nosso abraço fraterno!

Prof. Dr. Newton César Pilau

Universidade Vale do Itajaí, SC

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa

Universidade Católica de Pernambuco, PE

Prof. Dr. Thiago Allisson Cardoso de Jesus

Universidade Estadual do Maranhão e Universidade Ceuma, MA; e Universidade de Salamanca, Espanha

**O FIM DAS CONTAS VINCULADAS EM CONCESSÕES FEDERAIS?
COMENTÁRIOS AOS ACÓRDÃOS 244/2023 E 245/2023 DO TCU**

**THE END OF ESCROW ACCOUNTS IN FEDERAL CONCESSIONS? COMMENTS
ON TCU'S RULINGS 244/2023 AND 245/2023**

Andre Martins Bogossian

Resumo

O artigo argumenta que a utilização de contas vinculadas em contratos de parceria (dentre os quais concessões e parcerias público-privadas) no Brasil não deve ser limitada pelas recentes decisões regulatórias ou de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU). O uso de contas vinculadas permite que recursos financeiros sejam alocados preferencialmente ou exclusivamente para a realização de compensações destinadas ao reequilíbrio econômico-financeiro da concessão, tornando os contratos mais resilientes. Embora tradicionalmente utilizadas no financiamento de projetos de infraestrutura, sua aplicação na garantia de recursos para a realização de compensações é recente, tendo sido já utilizadas no âmbito federal no setor rodoviário e prevista em minutas de editais no setor portuário. Entretanto, o Tribunal de Contas da União emitiu decisões (Acórdãos 244/2023 e 245/2023) que pretendem restringir a utilização de contas vinculadas, o que poderia ser o fim das contas vinculadas em âmbito federal caso o TCU passasse a aplicar semelhante entendimento para editais em outros setores. O artigo se baseia em razões normativas e positivas para argumentar que as decisões do TCU não significarão o fim do emprego de contas vinculadas em editais de contrato de parceria federais.

Palavras-chave: Conta vinculada, Contrato de parceria, Equilíbrio econômico-financeiro, Tribunal de contas da união, Concessão portuária

Abstract/Resumen/Résumé

The article argues that the use of escrow accounts in partnership contracts in Brazil (such as concessions and public-private partnerships) should not be limited by recent decisions from control agencies, such as the Federal Court of Accounts (TCU). The use of escrow accounts allows financial resources to be allocated preferentially or exclusively for the purpose of compensating for the economic and financial rebalancing of the concession, making partnership contracts (such as concessions and PPPs) more resilient. Although traditionally used in project financing, their application in guaranteeing resources for compensations due in reeconomic and financial rebalancing cases is recent, having already been used at the federal level in the road sector and provided for in draft notices in the port sector. However, the Federal Court of Accounts has recently issued decisions (Acórdãos 244/2023 and 245/2023) that intend to restrict the use of such accounts, which could be the end of escrow accounts at the federal level if the TCU were to apply similar understanding to notices in

other sectors. The article is based on normative and positive reasons to argue that TCU's decisions will not mean the end of the use of escrow accounts in federal partnership contract notices.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Escrow account, Partnership agreements, Economic and financial balance of concessions, Federal court of accounts, Port concessions

1. INTRODUÇÃO

Contratos de parceria¹, dentre os quais concessões e parcerias público-privadas (PPPs), têm sido formas amplamente adotadas para viabilizar a execução de projetos de infraestrutura e serviços públicos no Brasil há décadas. Contratos de parceria são contratos de longo prazo e inerentemente incompletos (NÓBREGA, 2011, p. 124, 2020, p. 124), o que significa que há riscos que podem afetar a continuidade do projeto. A alocação e gestão desses riscos é importante para garantir a viabilidade dos respectivos projetos (PEREZ, 2006). Destaca-se, nessa seara, o sistema de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, que representa uma salvaguarda às condições alocativas de risco dispostas no contrato. O sistema de manutenção (e recomposição sempre que houver um desequilíbrio) do equilíbrio econômico-financeiro é o principal mecanismo de gerenciamento de riscos nos contratos de parceria. Ele atua como estabilizador de expectativas e permite a precificação dos riscos assumidos por cada parte nos projetos concessionais, servindo o sistema de equilíbrio e os respectivos mecanismos de reequilíbrio como um “braço operacional” da alocação de riscos (RIBEIRO, 2011).

Uma das principais finalidades desse sistema é tornar os contratos de parceria mais resilientes (BOGOSSIAN, 2020) do ponto de vista econômico-financeiro – ou seja, mais capazes de lidar com os efeitos da materialização dos riscos, fazendo as partes retornarem ao *status* anterior (RIBEIRO, 2020). Idealmente, o objetivo é tornar tais contratos autossustentáveis ou autoportantes (PORTUGAL RIBEIRO; ARAÚJO, 2022). Um dos principais mecanismos já identificados como promissores para que contratos de parceria possam se tornar mais resilientes ou até autoportantes é o uso de contas vinculadas (BOGOSSIAN, 2022). Essas contas permitem que parte dos recursos financeiros destinados aos projetos sejam alocados preferencial ou exclusivamente para a realização de compensações destinadas ao reequilíbrio econômico-financeiro da concessão. Os recursos podem advir de diversas fontes: eles podem decorrer de obrigação financeira

¹ Segundo a definição adotada pelo art.1º, §2º da Lei 13.334/2016. As disposições sobre equilíbrio econômico-financeiro e seu reequilíbrio são aplicáveis indistintamente aos contratos de parceria, ainda que possam ter particularidades em função de disciplina específica contratual. Para os fins desse artigo, o termo contrato de parceria é adotado de forma intercambiável com contrato de concessão, e a referência ao parceiro privado contratado é adotada de forma intercambiável com o termo concessionário.

imposta pelo edital ao licitante vencedor em complemento ou substituição ao pagamento de uma outorga ao Poder Concedente; da aplicação dos indicadores de desempenho no caso de seu descumprimento pelo parceiro privado, em substituição a uma redução tarifária; podem advir da parcela de receitas acessórias que seriam alocadas à modicidade tarifária ou mesmo da aplicação de penalidades ao particular.

No Brasil, esse tipo de mecanismo (alocação de recursos em uma conta gerida por instituição financeira com mandato para somente utilizar os recursos em certas hipóteses pré-definidas) foi tradicionalmente utilizado no mundo da infraestrutura no âmbito do financiamento de projetos – inclusive de contratos de parceria – como forma de garantia aos financiadores desses projetos. Entretanto, a experiência brasileira com a utilização desse tipo de mecanismo para garantia de recursos para a realização de compensações para manutenção e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da própria concessão é consideravelmente recente, tendo sido iniciada com concessões rodoviárias paulistas, mais especificamente a concessão pela ARTESP do lote Piracicaba-Panorama (PiPa), da concessionária EixoSP.

No entanto, a utilização de contas vinculadas pode ser limitada por decisões regulatórias ou de órgãos de controle, como no caso dos Acórdãos 244/2023 e 245/2023 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), que pretendeu restringir a utilização de contas vinculadas alimentadas com recursos depositados pelo licitante vencedor da concessão. No âmbito da avaliação das minutas de edital e demais documentos das licitações para as concessões dos portos de São Sebastião/SP e Itajaí/SC, o TCU exigiu que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ excluísse dos respectivos projetos a previsão de constituição de conta vinculada com recursos advindos do licitante vencedor e destinada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão em certas condições. Apesar de destinado inicialmente à ANTAQ, a manutenção desse entendimento pelo TCU em relação a editais de licitação elaborados por outras agências reguladoras federais – a exemplo da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que já lançou mão do instituto de contas vinculadas em editais recentes, como BR-153/414/080/TO/GO, da BR-116/101/SP/RJ² - poderia significar o fim precoce do emprego desse tipo de mecanismo nos contratos de parceria federais. Mas seria esse realmente o caso?

² Casos inclusive em que o próprio Plenário do TCU analisou a modelagem de desestatização desses projetos e não se manifestou contrariamente à utilização dos mecanismos de contas vinculadas propostos nos Acórdãos 4.036/2020 e 1.766/2021.

Argumenta-se nesse artigo que não. O objetivo deste trabalho é mostrar que as decisões recentes do TCU não deverão significar o fim do emprego de contas vinculadas em editais de contrato de parceria finais, por duas razões – uma de caráter normativo e outra de caráter positivo.

A primeira razão, de caráter normativo, cuida de demonstrar que os fundamentos apresentados pelo TCU nos Acórdãos 244/2023 e 245/2023 não se sustentam. Nesse particular, este artigo buscará refutar os argumentos do TCU relacionados (i) à ausência de previsão legal para criação de contas vinculadas; (ii) à suposta natureza de tais recursos como outorga e a sua titularidade como da União, o que ensejaria a necessidade de sua previsão orçamentária e impediria o seu emprego para compensação de desequilíbrios. Para tanto, partindo-se da premissa de que o mecanismo de contas vinculadas é instrumento de regulação endocontratual (GARCIA, 2021, p. 59) que não se confunde com uma outorga paga ao Poder Concedente, pretende-se alegar que (i) não há necessidade de previsão legislativa específica para instituição de mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro como as contas vinculadas; (ii) os recursos da conta vinculada são recursos da concessão, em benefício do projeto e em equilíbrio dos interesses dos usuários, concessionário e concedente.

A segunda razão, de caráter descritivo, cuida de demonstrar que os fundamentos apresentados pelo TCU, ainda que subsistissem, somente seriam aplicados a uma forma de constituição (ou fonte de abastecimento) da conta vinculada: a decorrente de obrigação pecuniária determinada pelo edital. Argumenta-se que as razões apresentadas pelo TCU não são aplicáveis a outras formas de constituição da conta vinculada que envolvem outras fontes de recursos, como a que verte recursos tarifários que seriam decorrentes da aplicação de indicadores de desempenho no caso de seu descumprimento pelo particular contratado, ou da utilização da parcela dos recursos obtidos com receitas acessórias que seria destinada à modicidade tarifária.

Para atingir o objetivo proposto, este artigo utiliza uma metodologia que envolve a revisão da literatura jurídica sobre o equilíbrio econômico-financeiro em contratos de concessão e parcerias público-privadas, com foco nos requisitos para sua manutenção e na importância das contas vinculadas para essa garantia. Além disso, será realizada uma análise das decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) presentes nos Acórdãos 244 e 245/2023, que estabeleceram diretrizes para a utilização de contas vinculadas em projetos de concessão e PPPs.

Para tanto, o roteiro do artigo é o seguinte: a próxima seção tratará do direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de parceria, demonstrando que tal direito não é garantia apenas do particular, mas instrumento em benefício do projeto e, em última instância dos usuários; a terceira seção abordará os argumentos do TCU nos Acórdãos 244/2023 e 2045/2023 para exigir que a ANTAQ exclua da modelagem jurídica dos editais de concessão portuária a previsão de contas vinculadas; a quarta seção irá avaliar os argumentos do TCU à luz importância do sistema de contas vinculadas para a efetividade do direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de parceria, em particular à luz do papel que tal conta vinculada assume como mecanismo regulatório de balanceamento dos interesses em tais ajustes; a quinta seção conclui com resumo da argumentação aventada e resposta à pergunta título do presente trabalho, com implicação para contratos de parcerias federais.

2. A IMPORTÂNCIA DAS CONTAS VINCULADAS PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO À MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Tendo por base os dispositivos normativos presentes na Lei 8.987/1995 (“Lei de Concessões”) e a Lei 11.079/2005 (“Lei de PPPs”), em particular o artigo 10 da Lei de Concessões, é possível extrair um conceito operativo para o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro em contratos de parceria. Ao prever que “sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro”, a legislação estabelece um mecanismo regulatório de gerenciamento de riscos em ditos contratos. Afinal, além das disposições tratando dos encargos e da remuneração do concessionário, é igualmente necessário considerar dentre as “condições do contrato” as disposições atribuindo riscos de parte a parte, que também são precificados (ANKER; TUROLLA, 2015, p. 240) quando da realização da licitação dos respectivos projetos.³

Assim, por um lado, o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro permite que as partes incorram nos efeitos dos riscos que foram a elas atribuídos pelo próprio contrato: enquanto as partes forem afetadas apenas por riscos a elas alocados,

³ Como estabelece o artigo 175 da Constituição, “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

considera-se mantido o referido equilíbrio e observado o respectivo direito. Por outro lado, o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro as protege contra impactos decorrentes de eventos cujo risco não fora a elas alocado por meio de compensações que expurguem os efeitos da materialização do risco que não lhes foi contratualmente atribuído.

Por conseguinte, como condições necessárias para a efetividade do direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro há três elementos a serem observados na atividade de restauração de tal equilíbrio. Primeiramente, o reequilíbrio deve se dar tanto da perspectiva econômica quanto da financeira. Isto é, deve expurgar não somente os efeitos econômicos (permitindo um retorno à rentabilidade estimada, mensurada usualmente por meio da taxa interna de retorno do fluxo de caixa descontado representativa do projeto), mas também os efeitos financeiros (afetos à manutenção das condições de liquidez da concessionária) da materialização do risco. Em segundo lugar, a fim de que as condições do contrato sejam “sempre” mantidas, os processos de reequilíbrio devem ser tais que não obriguem uma das partes a suportar indefinidamente a situação de desequilíbrio. Verifica-se um dever das partes de “permanente busca pela manutenção do equilíbrio econômico-financeiro” (GARCIA, 2021, p. 207). Em terceiro, não deve o reequilíbrio ele próprio ser tal que altere a alocação de riscos promovida no ajuste. Em outros termos, nas palavras de Egon Bockmann Moreira, “o desrespeito ao equilíbrio fere de morte o contrato de concessão”, e “a demora no reequilíbrio implicará a derrocada do projeto concessionário”, de modo que de nada adianta reequilibrar a destempo um contrato de concessão (2010, p. 384). Na mesma linha, não se pode imputar à concessionária um dever de continuar a prestar os serviços e reconhecer, apenas ao final da concessão, a faculdade de se obter algum tipo de compensação por prejuízos sofridos.

Nesse sentido, a literatura brasileira no campo do direito administrativo já iniciou uma agenda de pesquisa, a que se faz referência, que demonstra a importância de mecanismos destinados à efetividade de tal direito de modo que os próprios projetos de concessão gerem recursos suficientes para a constituição de tal garantia (PORTUGAL RIBEIRO; ARAÚJO, 2022) Isso porque, como visto acima, não basta simplesmente a mera previsão do direito ao reequilíbrio toda vez que o equilíbrio seja afetado – para que o contrato seja resiliente os mecanismos de reequilíbrio devem ser eficientes e, portanto, devem ser assegurados os corolários expostos acima. Nem todas as formas de reequilíbrio

(isto é, nem todos os meios de compensação) são capazes de prover um reequilíbrio que satisfaça as condições acima.

Como a literatura já demonstrou (BOGOSSIAN, 2022), formas de reequilíbrio que envolvem algum tipo de pagamento público (pecuniário ou em bens) ao concessionário sofrem com o risco de um ônus reputacional muito grande para os agentes políticos que decidem sobre o reequilíbrio (RIBEIRO, 2019, p. 541). Por sua vez, em inúmeros casos, aumentar o valor da tarifa simplesmente não é uma opção viável (JUSTEN FILHO, 2003, p. 405), considerando-se os mesmos ônus políticos dessa medida impopular e, mesmo sob um aspecto puramente econômico, os seus efeitos na demanda Clique ou toque aqui para inserir o texto.(CÂMARA, 2009, p. 173). Outra solução comumente adotada seria a extensão de prazo (FREITAS; RIBEIRO, 2019, p. 385; JUSTEN FILHO, 2003, p. 405–406; MAROLLA, 2011, p. 115). O problema nesse caso é que, por vezes, há uma limitação legal – como nas PPPs – ou contratual ao prazo máximo do contrato, aí se incluindo suas extensões (Guimarães, 2019). Além disso, trata-se frequentemente de um reequilíbrio incompleto (RIBEIRO, 2015). Isto é, mesmo quando seja possível realizar a extensão de prazo, ainda que o contrato seja reequilibrado na perspectiva econômica, com a manutenção da taxa interna de retorno do projeto, a extensão de prazo deixa o contrato desequilibrado financeiramente no curto prazo (BARBOSA, 2017). Esse desencaixe provocado pelo desequilíbrio financeiro pode ser fatal ao contrato de concessão, como visto anteriormente(MOREIRA; GUZELLA, 2019). Similarmente, haveria a possibilidade de redução dos níveis de serviço, que também pode mitigar ou postergar dispêndios da concessionária (JUSTEN FILHO, 2003, p. 405). Contudo, trata-se de medida que possui um custo reputacional relevante para os agentes públicos que a determinarem, considerando-se que a redução dos níveis de serviço a ser imediatamente realizada pela concessionária muitas vezes é perceptível aos usuários e, ao fim e ao cabo, conflita com o interesse público em dispor de serviços de qualidade. O mesmo se aplica à opção de realizar a alteração do escopo do contrato de concessão, para retirar ou reprogramar obrigações originalmente atribuídas à concessionária.

Como já apontado pela literatura, (BOGOSSIAN, 2022), o mecanismo de contas vinculadas evita os problemas apontados acima, que limitam a efetividade das demais formas de reequilíbrio.

3. A DECISÃO DO PLENÁRIO DO TCU NOS ACÓRDÃOS 244/2023 E 245/2023

Nos Acórdãos 244/2023 e 245/2023 o TCU julgou as minutas do edital e do contrato disponibilizadas pela ANTAQ e então Ministério da Infraestrutura relativamente às concessões dos portos de São Sebastião/SP e Itajaí. Ainda que tenham diferenças entre as modelagens⁴ os fundamentos utilizados pelo TCU para determinar a sua exclusão pela ANTAQ (natureza pública dos recursos e ausência de previsão legal específica) são similares.

Em tais minutas constava a previsão de uma conta bancária específica - "conta vinculada" - de titularidade da concessionária e a obrigação de que o licitante vencedor abastecesse essa conta com certos recursos (os montantes diferiam entre os projetos). Os valores depositados na conta vinculada serão utilizados exclusivamente para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão - em especial no caso de São Sebastião a realização dos investimentos previstos no primeiro Plano de Investimentos e a realização de novos investimentos pactuados ao longo da vigência da Concessão. Já no caso do edital para a concessão do porto de Itajaí, os riscos alocados ao Poder Concedente cuja materialização ensejaria um desequilíbrio que poderia ser compensado com os recursos da conta vinculada incluem, além dos custos de obras novas, os impactos da modificação nos parâmetros da concessão; da determinação de incorporação de tecnologias prescindíveis ao alcance dos indicadores de desempenho; da superveniência de isenções e benefícios tarifários; de riscos arqueológico e geológico não seguráveis; da extrapolação das despesas previstas com a remoção do casco do navio Pallas; da extrapolação das despesas previstas de desapropriações e desocupações; modificações das metas de nível de serviço; extrapolação das despesas previstas de readequação do Molhe Norte; extrapolação do limite previsto de assoreamento.

Extinta os contratos de concessão, caso os concessionários fizessem jus à indenização, eventual saldo existente na conta vinculada poderia ser em ambos os casos usado para fazer frente a tal pagamento. Somente caso ainda houvesse saldo na conta vinculada após o pagamento das indenizações aos concessionários é que os referidos recursos reverteriam para o Poder Concedente, sem necessidade de pagamento de indenização a qualquer título à Concessionária.

⁴ Particularmente quanto ao fato de que no edital de licitação para concessão do porto de São Sebastião/SP a utilização da conta vinculada estava mais diretamente ligada à sua utilização para compensação pela realização de investimentos não previstos originalmente no contrato.

O Min. Relator requereu esclarecimento quanto ao fato de o valor depositado na "conta vinculada", referente a nove vezes o valor da outorga - não ser pago ao Poder Concedente e apontou a lacuna na definição e fundamentação do instituto criado no contrato. Apontou incoerência na finalidade da conta vinculada: "assegurar o equilíbrio financeiro em caso de necessidade de realização de investimentos - investimentos, aliás, que alegadamente não serão exigidos". Isso porque "eventuais investimentos necessários devem correr às custas da concessionária que explora o serviço por sua conta e risco". No mesmo sentido, o Min. Relator questionou o fato de a "Contribuição Variável" ser depositada na "conta vinculada", conforme as minutas do edital e do contrato, também não sendo apropriada pelo Poder Concedente. Segundo o Min. Relator, esse procedimento contradiz a praxe e a própria justificativa apresentada na modelagem da concessão de que a "Contribuição Variável" seria uma solução para o Poder Concedente capturar como outorga o sucesso de um novo investimento não previsto na modelagem ao longo da execução contratual.

Quando indagados pelo Tribunal, ANTAQ e MInfra argumentaram que a conta vinculada é um instrumento que garante liquidez para o reequilíbrio econômico-financeiro (REEF) do contrato em situações que envolvam investimentos não previstos originalmente e cujo risco seja do Poder Concedente. De acordo com o MInfra, o "modelo de conta vinculada é a forma mais simples e eficaz de garantir a formação de uma reserva de contingência para as finalidades a que se vincula. O objetivo seria dotar o projeto de liquidez a partir da própria receita auferida com a exploração do Porto Organizado, facultando o seu reinvestimento, a critério do Poder Concedente, seja determinando, seja autorizando propostas de iniciativa da Concessionária, em ampliação e melhoria da infraestrutura do próprio porto. Segundo a ANTAQ, a conta vinculada será utilizada para zerar o Valor Presente Líquido (VPL) nas hipóteses em que o concessionário realizar investimentos não previstos, desde que o risco esteja alocado ao Poder Concedente, sendo um recurso bastante utilizado no setor privado que vem ganhando espaço nos projetos de concessões de infraestrutura. Destacou-se, por fim, que os recursos depositados na conta vinculada só podem ser utilizados para REEF conforme critérios definidos no contrato de concessão.

Por outro lado, o TCU não identificou fundamento legal para a criação e utilização da conta vinculada no contrato de concessão do Porto de São Sebastião, mencionando inclusive o fato de que projeto de lei que pretende instituir nova lei geral de concessões

inclui em seus dispositivos a previsão de conta vinculada (Projeto de Lei (PL) 7.063/2017). Por fim, nesse aspecto, admoestou o ministro relator que não haveria previsão legal para criação da conta vinculada ao contrato de concessão portuária em detrimento do orçamento geral da União, apesar da tentativa de garantir que essas receitas fiquem vinculadas ao Porto Organizado de São Sebastião. Comparou o Ministro Relator o caso com o Fundo Nacional de Aviação Civil – a que os concessionários do setor aeroportuários estão obrigados a contribuir – e que tem previsão na Lei 12.462/2011.

Alegou também que a conta vinculada segundo aquela modelagem contratual não se prestaria verdadeiramente ao reequilíbrio econômico-financeiro, mas ao custeio de certos investimentos. Nesse sentido, afirmou a natureza pública dos recursos depositados na conta vinculada por representarem, naquele edital, o excedente econômico, habitualmente definido como o valor mínimo de outorga, mas que, na presente desestatização, teve a sua denominação alterada a fim de reduzir o montante a ser transferido para o Poder Concedente e evitar a sua entrada financeira na conta única do Tesouro Nacional, para, em troca, aumentar o saldo disponível na conta vinculada. Nesse sentido, alegou o Ministro Relator ter sido criado “subterfúgio” para evitar a sua caracterização como receita da União, e, assim, redirecioná-lo para a conta vinculada.

4. ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À POSIÇÃO ADOTADA PELO TCU

Do exposto na seção acima percebe-se que a argumentação do TCU no caso passa por considerar os recursos depositados na conta vinculada como se outorga fossem e, a partir daí, alegar que sua destinação devia ser o caixa único do Tesouro Nacional, não uma conta destinada a realizar compensações no âmbito de um contrato de parceria.

Tal entendimento, entretanto, não se sustenta. Como bem aventado em outra oportunidade pela própria Advocacia Geral da União (no Parecer 511/2022/Conjur-MInfra/CGU/AGU), tais verbas possuem naturezas distintas. Os recursos em contas vinculadas se aproximam mais de bens do contrato de parceria, não representando verbas propriamente da União – eles não são o “preço” pago pelo parceiro privado representativo de uma suposta comutatividade para retribuir à União pela delegação do ativo intangível relativo ao projeto do contrato de parceria - o direito de explorar o serviço ou o bem público objeto da delegação. Muito pelo contrário, os recursos destinados à conta

vinculada são forma de garantia assecuratória de que, nos casos de ocorrência de riscos que não devem ser suportados pelo particular (ou seja, riscos alocados ao Poder Concedente), os valores disponíveis na conta vinculada - bens integrantes do projeto - sejam suficientes para recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Para que determinado projeto tenha receitas necessárias à realização dos investimentos, à operação dos serviços e à remuneração do capital aportado (Justen Filho, 2003, p. 69), é condição necessária que o contrato – incompleto e mutável que é (WILLIAMSON, 1985, p. 70) - seja também resiliente, ou seja, capaz de superar impactos ao seu equilíbrio econômico-financeiro a fim de que não se torne irreequilibrável. Nas palavras de Marçal Justen Filho (2003, p. 69)

A Administração não é 'dona' da coisa pública para frustrar a continuidade do serviço e inviabilizar a satisfação das necessidades da comunidade no futuro.

Verifica-se, portanto, que impedir a cobrança de tarifas justas e adequadas não afeta apenas e estritamente o interesse do concessionário. De um modo direto, afeta-se o interesse econômico do empresário. Mas, em termos indiretos, infringe-se o interesse público. Coloca-se em risco a dignidade das pessoas que, no futuro, não terão a possibilidade de fruir serviços públicos adequados e satisfatórios.

A inviabilização de uma concessão em específico ou de todo um sistema em conjunto (pelo descrédito generalizado acerca de sua viabilidade) é conduta incompatível com os deveres fundamentais da Administração Pública, consagrados entre nós pela CF/88 ”.

A conta vinculada não está destinada à remuneração do Poder Concedente, mas à permanência do contrato de parceria. Independentemente de sua origem, a conta vinculada é destinada ao próprio projeto, à intermediação de interesses das partes envolvidas em um contrato de tal relevância. É indiferente para tal caracterização se a constituição da conta vinculada e seu abastecimento decorrem de uma obrigação de desembolso de recursos financeiros imposta pelo edital de licitação ao licitante vencedor em substituição ao pagamento da outorga; se a conta vinculada se constitui de recursos que são oriundos do descumprimento de obrigações do concessionário, refletidas na aplicação de penalidades ou indicadores de desempenho; ou ainda se a conta vinculada é abastecida com recursos oriundos do compartilhamento de ganhos com receitas

acessórias, que em ambos os casos poderiam resultar em redução das tarifas pagas pelos usuários.

Portanto, a obrigação financeira de constituição e abastecimento da conta vinculada prevista tem a real natureza jurídica de recursos de propriedade da Concessão (do projeto), que se tornam vinculados e destinados aos fins previstos no Contrato de Concessão.

Como visto na seção anterior, o inventivo mecanismo de conta vinculada se faz necessário justamente em virtude das dificuldades que o poder público tem para realizar o pagamento necessário para compensar o particular contratado por desequilíbrios havidos em um contrato de parceria. A conta vinculada, assim, nada tem a ver com um direito creditório do poder público, mas, ao contrário, com uma possível obrigação de pagamento cujo adimplemento pelo poder público é dificultado por fatores de ordem jurídica (regras a respeito da previsão orçamentária), política (o ônus político de ordenar tais pagamentos a agentes privados) e econômicos (a perene restrição fiscal que acomete os entes públicos brasileiros).

Em verdade, é possível dizer que outorgas e contas vinculadas possuem em comum apenas o fato de representarem obrigações pecuniárias impostas por um edital ao licitante vencedor, como podem ser – e são – tantas outras.

O segundo argumento do TCU se refere à ausência de previsão legislativa para a constituição da conta vinculada. Novamente, considerando que tais recursos não se confundem com a outorga destinada à remuneração do Poder Concedente pela delegação do ativo, é possível vislumbrar que tal argumento não prospera. Mas isso não impede que se indague se a necessidade de autorização legislativa permaneceria mesmo tratando a conta vinculada pela sua natureza jurídica adequada - mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de parceria.

Apesar de a teoria do equilíbrio econômico-financeiro afirmar que “o titular do serviço tem de garantir recursos de que o concessionário precisa para manter sua adequada prestação quando a consequência desfavorável advém de ato ou fato (risco) não atribuível ao concessionário” (HARB, 2012, p. 148), não se diz muito a respeito de como esse direito, essa garantia é efetivada na prática (ANDRADE, 2015; BARBOSA, 2017, p. 93; SUNDFELD, 2013, p. 57) .

É bem verdade que as leis federais de concessão (Lei nº 8.987/95, em seu art. 23, IV) e PPP (Lei nº 11.079/05, art. 5º, *caput*) incluem, entre as cláusulas obrigatórias de tais contratos, previsões sobre os critérios e procedimentos que devem ser utilizados para “revisão das tarifas”, parecendo ignorar todos os demais modos pelos quais é possível levar os contratos à condição de equilíbrio econômico e financeiro existente antes da ocorrência do evento que ocasionou o desequilíbrio.

Isso não significa a prescrição apenas do meio de revisão tarifária; muito pelo contrário, o ordenamento jurídico não impõe alternativa determinada como a solução obrigatória a ser sempre seguida (HARB, 2012, p. 138; MARQUES NETO, 2015, p. 195; SUNDFELD, 2013, p. 57). A disciplina será realizada em âmbito do próprio contrato, mas, enquanto muitos contratos apresentam lista exemplificativa dos meios de reequilíbrio, alguns são simplesmente omissos.

A menção somente à alteração do valor das tarifas, entretanto, não impediu a doutrina administrativista de afirmar que poderiam ser empregadas para o reequilíbrio quaisquer formas admitidas em direito (MARQUES NETO; LOUREIRO, 2019, p. 149; MOREIRA, 2022, p. 407; VERNALHA, 2019, p. 110).

Por fim, fique claro que nada interfere o fato de estar em discussão projeto de lei que detalha as formas atualmente utilizadas para realização das compensações – ou seja, que apenas dá roupagem legal a práticas já cristalizadas e enraizadas no âmbito dos contratos de parceria, práticas inclusive já avaliadas e chanceladas pelos órgãos de controle. Caso nova norma venha a indicar com mais precisão os mecanismos de reequilíbrio, isso não implica necessariamente que carecem de fundamento jurídico os mecanismos utilizados atualmente - quando não há norma detalhada sobre o tema.

5. CONCLUSÃO

Nas concessões de serviços públicos, é necessário equilibrar a tensão entre os interesses dos usuários (serviços adequados e tarifas módicas), do ente público titular do serviço (a satisfação dos usuários e, quando for o caso, o retorno financeiro com a outorga do serviço e a reversão de um patrimônio adequado ao fim da concessão) e do concessionário – obtenção do maior retorno possível com o projeto de um contrato de parceria (ALENCAR, 2019, p. 107; JUSTEN FILHO, 2003, p. 62; MARQUES NETO,

2004, p. 220), considerando-se o seu custo de oportunidade (GALÍPOLO; HENRIQUES, 2019, p. 458).

O âmbito em que essa mediação se dá de modo mais fundamental é na formação e na manutenção da sua equação econômico-financeira. A equação econômico-financeira (ou o equilíbrio econômico-financeiro) é o fiel dessa balança de interesses e compreende, por um lado, os encargos (e riscos) assumidos pelo particular contratado quando da licitação e, por outro, a sua remuneração. Mais que isso, “o equilíbrio econômico-financeiro não se dirige ao poder concedente nem à concessionária, mas sim à adequada execução das obras e prestação do serviço. Destina-se à preservação do projeto concessionário”(SAMPAIO; GUERRA, 2019, p. 35).

Uma vez estabelecida a equação, a sua manutenção vai depender da atividade de mediação de interesses toda vez que houver um desequilíbrio. Isso ocorrerá sempre que um fato causar impacto econômico ou financeiro à parte que não é por ele contratualmente responsável, isto é, a quem o risco não tiver sido contratualmente alocado. Parcerias desequilibradas tendem a perder sua capacidade de realização de investimentos e de cumprimento dos parâmetros de desempenho, o que prejudica o interesse de todas as partes envolvidas na delegação (MARQUES NETO; FREITAS, 2019, p. 146). Isto é, para que ocorra a geração de receitas necessárias à realização dos investimentos, à operação dos serviços e à remuneração do capital aportado, é condição necessária que o contrato – incompleto e mutável que é – seja também resiliente, quer dizer, capaz de superar impactos ao seu equilíbrio econômico-financeiro, a fim de que não se torne irreequilibrável (BOGOSSIAN, 2018, 2020).

A conta reserva promove esse equilíbrio e dá estabilidade e resiliência aos contratos de parceria, ao permitir que, de algum modo, todos os interessados contribuam para a função primordial do equilíbrio econômico-financeiro, que é o de salvaguardar um núcleo essencial da contratação (MARQUES NETO; LOUREIRO, 2019, p. 138).

Por um lado, não prevalece o interesse fiscalista do ente público titular do serviço de receber, desde logo, um valor relevante a título de outorga fixa ou mesmo ao longo do tempo, com as parcelas variáveis (como seria previsto no modelo da ANTAQ de concessão portuária em São Sebastião/SP e Itajaí/SC objeto dos Acórdãos 244/2023 e 245/2023). Também não prevalece o interesse puramente financeiro do concessionário, considerando-se que ele realiza desembolsos relevantes para abastecer a conta. Ainda, o concessionário não se apropria verdadeiramente dos valores da conta reserva, que acabam

por retornar ao erário quando da extinção contratual e após o pagamento das indenizações cabíveis.

Por sua vez, os usuários não têm seus interesses integralmente atendidos pelo fato de não pagarem uma tarifa que talvez pudesse ser inferior caso o concessionário não tivesse que compor a conta vinculada. O mesmo se dá quando a conta é abastecida por recursos decorrentes da aplicação de parâmetros de desempenho.

Ou seja, em ambos os casos, os concessionários, entes públicos e usuários, todos financiam os mecanismos de robustez da resiliência contratual, considerando-se que, ao fim e ao cabo, o que importa é a preservação da concessão. Afinal, a garantia do equilíbrio econômico-financeiro é justificada pela necessidade de se assegurar a própria viabilidade e permanência desses contratos, instrumentais por sua própria natureza, em prol da correta execução e entrega do serviço pactuado (MARQUES NETO; LOUREIRO, 2019, p. 136). E, ainda que as soluções individuais possam, a depender da modelagem específica, atribuir cargas maiores ou menores a algum dos interesses envolvidos na composição da conta reserva, isso é reflexo do fato de que toda ação estatal sempre terá efeitos desiguais nas esferas de interesses dos afetados pela medida, e que isso não importa qualquer violação (MARQUES NETO, 2017, p. 123) ao dever de promoção, mediação e equilíbrio de interesses. Assim, sendo a concessão um vínculo obrigacional de natureza regulatória (regulação contratual), é imperativo que se mantenha o equilíbrio desses interesses, combinando-os de modo a permitir a satisfação das perspectivas (concedente, concessionário e usuário) opostas, mas convergentes (MARQUES NETO, 2015, p. 135).

As decisões do Plenário do TCU nos Acórdãos 244/2023 e 245/2023 parecem não ter atentado para essa fundamental relevância da conta vinculada nesse sentido. Além disso, como exposto acima, as decisões carecem de solidez em seus fundamentos, particularmente no que se refere à natureza jurídica da conta vinculada e dos recursos que a abastecem. Como apontado pela AGU, são recursos “do projeto”, somente apropriados pelo particular no evento incerto de ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro que necessite de recomposição ou caso haja indenização a ser paga ao fim do contrato de parceria. Por outro lado, são recursos cuja titularidade somente consolida no Erário caso haja saldo disponível após o fim do contrato de parceria.

Em relação à necessidade de previsão legislativa, intimamente ligada à natureza jurídica de tais recursos, viu-se que enquanto mecanismo de compensação a título de reequilíbrio econômico-financeiro que são, as contas vinculadas não precisam de

autorização legislativa específica (assim como não precisam as demais formas de compensação de desequilíbrios, como a ampliação dos prazos, a alteração dos investimentos ou dos parâmetros de desempenho).

Por fim, mesmo caso os argumentos do TCU continuem a ser utilizados por aquela corte de contas para impedir que a ANTAQ e demais agências reguladoras federais formatem seus contratos de parceria prevendo a obrigação de constituição de contas vinculadas e seu abastecimento por recursos do licitante vencedor, isso não significa necessariamente o fim das contas vinculadas. Como explorado, as contas vinculadas podem ser abastecidas por outras fontes de recursos – como valores obtidos com a exploração de receitas acessórias que seriam destinados à modicidade tarifária, valores decorrentes da aplicação dos indicadores de desempenho em substituição a um deflator tarifário, entre outras opções limitadas apenas pela criatividade do gestor público e seu controlador.

6. BIBLIOGRAFIA

ALENCAR, L. L. **Equilíbrio na Concessão**. Belo Horizonte: Forum, 2019.

ANDRADE, L. Q. DE. **Teorias das relações jurídicas da prestação de serviço público sob regime de concessão**. São Paulo: Malheiros, 2015.

ANKER, T.; TUROLLA, F. Desequilíbrio Econômico-Financeiro em Contratos de Participação Privada de Longo Prazo. Em: SUNDFELD, C. A.; JURKSAITIS, G. (Eds.). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 237–255.

BARBOSA, F. DE S. Limites (informais) à escolha da forma de reequilíbrio das concessões de serviço público. Em: CONTANI, E. A. DO R.; SAVOIA, J. R. F. (Eds.). **Infraestrutura no Brasil: regulação, financiamento e modelagem contratual**. São Paulo: Atlas, 2017. p. 71–95.

BOGOSSIAN, A. M. O poder-dever de renegociação dos contratos “irreequilibráveis” de concessão comum e PPP. **Revista de Contratos Públicos**, v. 13, n. 7, p. 11–28, 2018.

BOGOSSIAN, A. M. Contratos de concessão e PPP irreequilibráveis: um problema subnotificado antes da pandemia. Em: LEAL, F.; MENDONÇA, J. V. S. DE

(Eds.). **Transformações do Direito Administrativo: Direito Público e regulação em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: Fundacao Getulio Vargas, 2020. p. 107–128.

BOGOSSIAN, A. M. Sistema de contas vinculadas: uma alternativa para problemas de efetividade no reequilíbrio econômico-financeiro em concessões e parcerias público-privadas. Em: SILVA, M. S. (Ed.). **Concessões e Parcerias Público-Privadas: Políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: IPEA, 2022. p. 317–336.

CÂMARA, J. A. **Tarifa nas Concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, R. V. DE; RIBEIRO, L. C. O prazo como elemento da economia contratual das concessões: as espécies de “prorrogação”. Em: MOREIRA, E. B. (Ed.). **Tratado do Equilíbrio econômico-financeiro**. Belo Horizonte: Forum, 2019. p. 371–388.

GALÍPOLO, G. M.; HENRIQUES, E. DE S. Rentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em: MOREIRA, E. B. (Ed.). **Tratado do Equilíbrio econômico-financeiro**. Belo Horizonte: Forum, 2019.

GARCIA, F. A. **A Mutabilidade nos Contratos de Concessão no Brasil**. 1^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

HARB, K. H. **A revisão na concessão comum de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2012.

JUSTEN FILHO, M. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

MAROLLA, E. C. C. **Concessões de serviço público: a equação econômico-financeira dos contratos**. São Paulo: Verbatim, 2011.

MARQUES NETO, F. DE A. Pensando o controle da atividade de regulação estatal. Em: GUERRA, S. (Ed.). **Temas de Direito regulatório**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

MARQUES NETO, F. DE A. A bipolaridade do direito administrativo e sua superação. Em: SUNDFELD, C.; JURKSAITIS, G. J. (Eds.). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. [s.l: s.n.]. p. 353–415.

MARQUES NETO, F. DE A. A Bipolaridade do Direito Administrativo e sua superação. Em: ARAGÃO, A. S. DE; MARQUES NETO, F. DE A. (Eds.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2017.

MARQUES NETO, F. DE A.; FREITAS, R. V. DE. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da segurança para a inovação pública)**. Belo Horizonte: Forum, 2019.

MARQUES NETO, F. DE A.; LOUREIRO, C. DE S. O equilíbrio econômico e financeiro nas concessões: dinamismo e segurança jurídica na experiência brasileira. Em: MOREIRA, E. B. (Ed.). **Tratado do Equilíbrio econômico-financeiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2019.

MOREIRA, E. B. **Direito das Concessões de Serviço Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MOREIRA, E. B.; GUZELLA, R. P. Contratos administrativos de longo prazo, equilíbrio econômico-financeiro e taxa interna de retorno (TIR). Em: MOREIRA, E. B. (Ed.). **Tratado do Equilíbrio econômico-financeiro**. Belo Horizonte: Forum, 2019. p. 421–441.

NÓBREGA, M. **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

NÓBREGA, M. **Direito e economia da Infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

PEREZ, M. A. **O Risco No Contrato De Concessão De Serviço Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PORTUGAL RIBEIRO, G.; ARAÚJO, T. Modelagem de Concessões Rodoviárias em Tempos de Pandemia: Mecanismos de Resiliência Para um Contrato Autoportante. Em: DAL POZZO, A.; ENEL, J. V. (Eds.). **Tratado sobre o setor de rodovias no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2022. v. Ip. 553–596.

RIBEIRO, M. P. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. São Paulo: Atlas, 2011.

RIBEIRO, M. P. **Reequilíbrios incompletos de contratos de concessão e PPP: reequilíbrio econômico (que não caracteriza reequilíbrio financeiro) e reequilíbrio financeiro (que não caracteriza reequilíbrio econômico)**. Rio de Janeiro: [s.n.].

RIBEIRO, M. P. **Dimensionamento do desequilíbrio de contratos de concessão e PPP: quando se deve usar dados projetados e quando se deve usar dados reais?** [s.l: s.n.].

RIBEIRO, M. P. O reequilíbrio econômico-financeiro e o mito do regresso ao “statu quo ante”. **Colunistas de Direito do Estado**, n. 470, 2020.

SAMPAIO, P. R. P.; GUERRA, S. Concessões de serviços públicos e o tempo: Aspectos relevantes sobre o impacto da variável “prazo” para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Em: GUERRA, S.; SAMPAIO, P. R. P.; BARBOSA, F. H. (Eds.). **Equilíbrio financeiro em projetos de infraestrutura e a TIR flexível**. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2019.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo Contratual Vol. 2**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

VERNALHA, F. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologia para recomposição. Em: MOREIRA, E. B. (Ed.). **Tratado do Equilíbrio econômico-financeiro**. Belo Horizonte: Forum, 2019.

WILLIAMSON, O. **Economics Institutions of Capitalism**. New York: Free Press, 1985.