

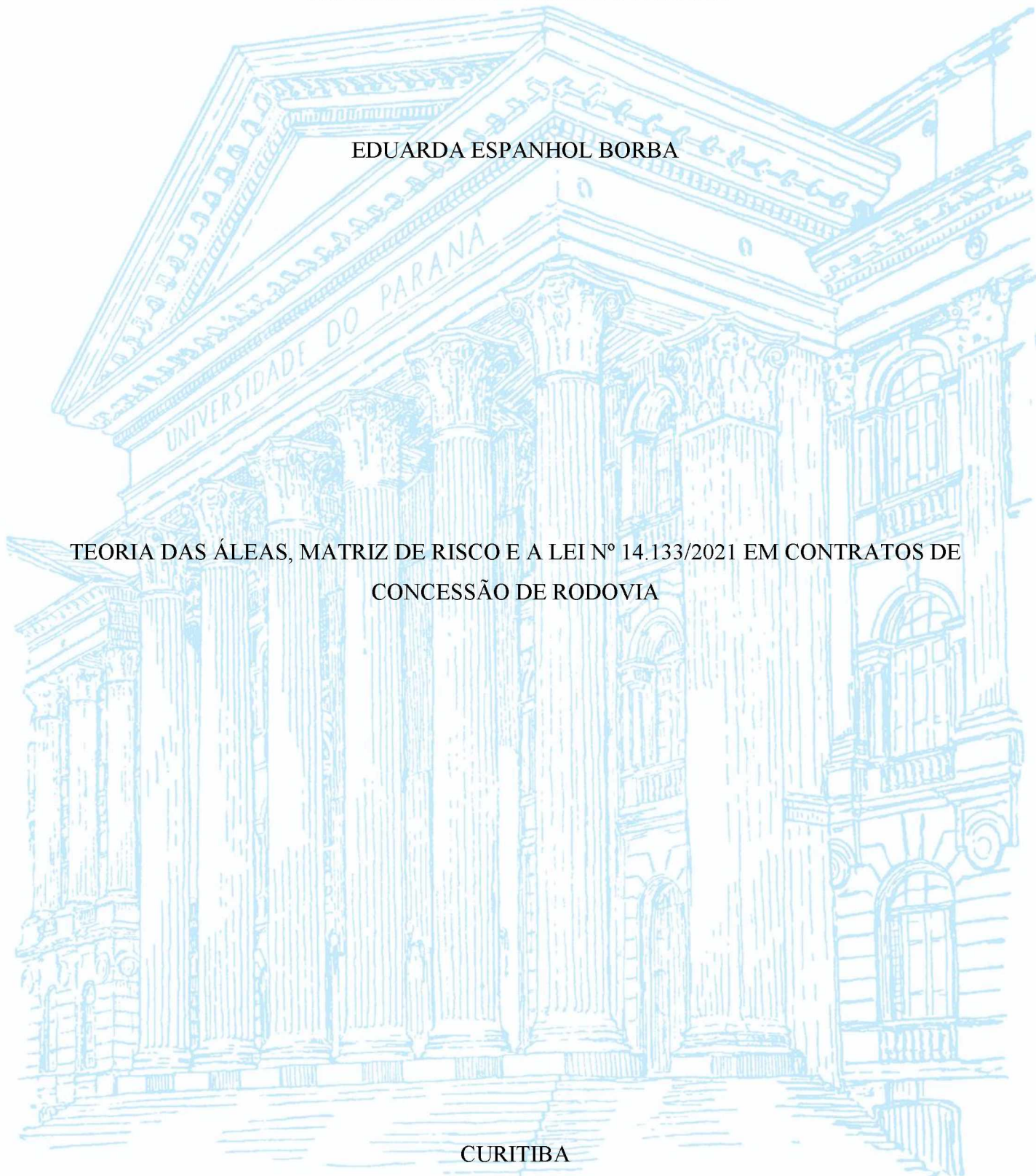
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

EDUARDA ESPANHOL BORBA

TEORIA DAS ÁLEAS, MATRIZ DE RISCO E A LEI Nº 14.133/2021 EM CONTRATOS DE
CONCESSÃO DE RODOVIA

CURITIBA

2026



EDUARDA ESPANHOL BORBA

TEORIA DAS ÁLEAS, MATRIZ DE RISCO E A LEI Nº 14.133/2021 EM CONTRATOS DE
CONCESSÃO DE RODOVIA

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito do Estado.
Orientador: Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira

CURITIBA

2026

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Borba, Eduarda Espanhol

A teoria das áleas, matriz de risco e a Lei nº 14.133/2021
em contratos de concessão de rodovia / Eduarda Espanhol
Borba. – Curitiba, 2026.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná,
Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em
Direito.

Orientador: Egon Bockmann Moreira.

1. Contratos de construção de rodovias. 2. Avaliação de
riscos. 3. Rodovias - Paraná. I. Moreira, Egon Bockmann. II.
Título. III. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

ATA Nº672

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRA EM DIREITO

No dia vinte e sete de fevereiro de dois mil e vinte e seis às 14:30 horas, na sala 316, PPGD UFPR - Praça Santos Andrade, 50 - 3º andar, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da mestranda **EDUARDA ESPANHOL BORBA**, intitulada: **TEORIA DAS ÁLEAS, MATRIZ DE RISCO E A LEI Nº 14.133/2021 EM CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIA**, sob orientação do Prof. Dr. EGON BOCKMANN MOREIRA. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: EGON BOCKMANN MOREIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), MARCOS ANTÔNIO RIOS DA NÓBREGA (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO), ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela **APROVAÇÃO**. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestra está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, EGON BOCKMANN MOREIRA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 27 de Fevereiro de 2026.

Assinatura Eletrônica

27/02/2026 18:00:05.0

EGON BOCKMANN MOREIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

25/03/2026 10:17:10.0

MARCOS ANTÔNIO RIOS DA NÓBREGA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO)

Assinatura Eletrônica

27/02/2026 22:50:12.0

ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **EDUARDA ESPANHOL BORBA**, intitulada: **TEORIA DAS ÁLEAS, MATRIZ DE RISCO E A LEI Nº 14.133/2021 EM CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIA**, sob orientação do Prof. Dr. EGON BOCKMANN MOREIRA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 27 de Fevereiro de 2026.

Assinatura Eletrônica

27/02/2026 18:00:05.0

EGON BOCKMANN MOREIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

25/03/2026 10:17:10.0

MARCOS ANTÔNIO RIOS DA NÓBREGA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO)

Assinatura Eletrônica

27/02/2026 22:50:12.0

ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

Por volta da sétima série, decidi que queria ser advogada – a primeira, de uma família de muitos engenheiros. Mais do que o curso, decidi que queria estudar em uma universidade federal, o que não existia em Joinville para o curso de direito. Conheci o campus da UFPR pessoalmente em julho de 2016, e em março de 2018 eu iniciava a graduação. Este foi talvez o meu maior sonho acadêmico até então, e ele acabava aqui. Passei a graduação dizendo que eu não tinha vocação para a pesquisa, e consequentemente, para o mestrado.

A minha inscrição no programa, e a finalização desta dissertação, são, portanto, o resultado de muito incentivo (quando não, de sonho compartilhado) por pessoas que acreditaram – e muito – em mim. Serei sempre grata e agradecida a todos aqueles que fizeram parte desse processo!

Inicialmente, aos meus pais, Marcelo e Simone.

O meu pai foi o primeiro mestrando da minha família, mas a necessidade de viajar semanalmente para cursar o mestrado, com uma filha pequena e a responsabilidade de sustentar a casa, adiaram o sonho do título. Em razão disso, os meus últimos dois anos foram cheios de muito afeto, ligações por vídeo que começavam com “como está o mestrado?”, apoio incondicional e muitos abraços seguidos por “você vai ser a primeira mestre da família, já pensou?”. Pensei sim pai, e uma das melhores partes foi dividir esse sonho com você!

A minha mãe foi a grande responsável por toda a fé que eu tive ao longo do processo. A escrita desta dissertação teve vários altos e baixos, e foi marcada por muitos questionamentos pessoais. Esses momentos duravam muito pouco – dona de uma fé inabalável, a minha mãe me ligava constantemente, me abraçava forte e foi responsável por diversos santinhos que agora tenho espalhados pelo escritório de casa. Grande parte de quem eu sou vem da minha mãe, que é a maior fortaleza que eu já conheci!

Aos meus irmãos, Heloisa e Bernardo. Apesar de mais novos, vivendo momentos tão delicados da adolescência (escolher a profissão certa, passar no vestibular), foram responsáveis por me acolher e me incentivar nos momentos em que eu mais precisei. Meu irmão, com o abraço de urso mais envolvente do mundo, e dono do “vai dar tudo certo, Duda!”; minha irmã, com a parceria de horas de estudo tanto em Joinville quanto em Curitiba, e suas ligações no meio da tarde para nos distrair um pouco da rotina pesada. Agradeço demais por ser a irmã mais velha de dois jovens que me trazem tanta inspiração, donos de muito sucesso em seus próprios caminhos.

Aos meus avós, Derlandino, Valdira, Manoel e Ivonete. Muito do que aprendi sobre esforço, honestidade e trabalho duro veio da história de vida dos meus quatro avós, que sempre me perguntavam como estavam “os estudos”. Eu finalmente acabei vô e vó, e posso voltar a ir mais vezes para Joinville!

Aos meus amigos, mas especialmente àqueles que foram responsáveis por tornar o processo de pesquisa muito mais leve ao longo dos últimos dois anos. Emily e Milena, obrigada pelo espaço acolhedor para reclamações e lamentações sem fim, por me incentivarem a voltar ao teatro, por compartilharem as experiências do PPGD/UFPR e, principalmente, obrigada por torcerem pelas minhas vitórias. Bruna, obrigada por sempre se preocupar sobre o mestrado nos raros encontros que tivemos ao longo dos últimos anos, muito por culpa da minha falta de tempo. Giovana, a quem faltam palavras para agradecer o imenso apoio, desde o processo seletivo até a entrega desta dissertação, principalmente com o equilíbrio de pratinhos entre o trabalho e a pesquisa – você foi essencial! Vanessa, obrigada por ser tão presente – apesar de estarmos mais tempo em cidades diferentes do que em Curitiba juntas –, e por sempre reforçar o orgulho que você sente por mim (apesar de o orgulho ser todo meu)! Carol e João, por continuarem na torcida, mesmo de longe. Maria Clara, pelo carinho, pelas palavras de afirmação e pelas pausas para o café.

À Letícia, uma das maiores apoiadoras desse mestrado desde que a inscrição era apenas um pensamento distante. Obrigada por estar ao meu lado (fisicamente ou por mensagem) na elaboração do projeto de pesquisa, nos estudos para a prova, na entrevista, no início desta pesquisa, nos primeiros feedbacks com o orientador, e em todos os momentos da minha vida desde que eu tive o prazer de ser sua mentorada. A tua amizade é uma sorte: ser a duplinha de vida, nem se compara! Agradeço imensamente por torcer por todas as minhas fases como se fossem suas, e por todos os vinhos e champagnes que abrimos para comemorar diferentes etapas dessa jornada.

Ao Poletto & Possamai, e em especial, à equipe do Contencioso. Por me apoiarem nos estudos com horários mais flexíveis, por se preocuparem em como estou diariamente e por me auxiliarem com os prazos processuais desde que essa aventura começou. Em especial, agradeço ao Rafa, que não é apenas um grande gestor, mas foi um amigo ao longo dos 1x1 sobre o mestrado; e ao Luiz, pela leitura atenta do meu projeto de pesquisa e dos primeiros capítulos da dissertação.

À Universidade Federal do Paraná e ao PPGD/UFPR, meu imenso agradecimento! Aos excelentes professores (aqui, com menção à Professora Taysa, que foi a responsável por vários

ensinamentos de metodologia que estão aqui presentes) e aos colegas que conheci durante as aulas – principalmente, às colegas Iara e Rafaella, por dividirem os surtos.

Ao professor Egon, que não foi apenas um orientador brilhante e muito atencioso com a pesquisa, mas um grande encorajador. Em 2022, tive a honra de tê-lo como coorientador no TCC, e uma das frases finais da minha banca foi a responsável por esta pesquisa ter sido iniciada. Após receber a nota, e antes de nos despedirmos, escuto do professor Egon: “espero te ver aqui no terceiro andar” – o andar do mestrado. Acredito que nunca disse isso a ele antes, mas naquele momento, saber que um professor do nível do Egon acreditava no meu potencial, fez com que eu o visse também. Obrigada por tanto, professor!

E, por fim, ao amor da minha vida: Gabriel.

Escutei de algumas pessoas, no início do mestrado, que a pesquisa costumava afastar os casais: a falta de tempo, a dedicação aos estudos, traziam uma certa distância difícil de superar. E não que eu tenha acreditado nisso, mas o Gabriel me surpreendeu (como sempre) do melhor jeito possível. Ele se mudou para Curitiba no início do meu primeiro ano do mestrado, e me mostrou que compartilhar a casa – e a vida – no meio das disciplinas da pós-graduação pode ser tão leve quanto em qualquer outro momento. E no início do meu segundo ano do mestrado, com a pesquisa a mil (e a falta de tempo também), o Gabriel me pediu em casamento: um sonho adiado só para 2027, para que eu também pudesse finalizar essa pesquisa com calma. Você me mostra, diariamente, como é leve escolher o amor certo! Obrigada por caminhar ao meu lado nos últimos oito anos, mas principalmente pelos dois últimos: por se dedicar integralmente, por garantir que eu me alimentasse direito, por iniciar vários cursos para que eu pudesse estudar nos finais de semana com menos peso na consciência, e por estar comigo nos meus momentos mais difíceis. Agora que acabou, bora casar? Não vejo a hora!

“Não faças de ti
Um sonho a realizar.
Vai”.

(Cecília Meireles, Cânticos XXIII)

RESUMO

A presente dissertação explora a temática das regras para distribuição de riscos em contratos de concessão de rodovia, ponderando quanto à aplicabilidade da teoria das áleas após o advento da Lei nº 14.133/2021, em especial com a adoção de uma matriz de riscos. A hipótese motivadora da pesquisa é a de que a adoção de uma matriz acarreta grande rompimento com a teoria das áleas, visto que se passa a adotar soluções contratuais para riscos antes não mapeados ou solucionados. Parte-se da premissa de que a teoria das áleas permanece apenas para solucionar riscos considerados de álea extraordinária. Da análise da literatura, não há um consenso quanto à aplicabilidade da teoria das áleas nos contratos de concessão, ou quanto à possibilidade de se utilizar a teoria mesmo após a adoção de uma matriz de riscos. O objetivo deste trabalho, então, é examinar a presença da teoria das áleas nas concessões (em seus contratos e na racionalidade dos operadores do direito), e medir um possível rompimento com a teoria desde a promulgação da Lei nº 14.133/2021, a partir de verificação empírica. O caso escolhido para análise foi o Programa de Concessões de Rodovia do Estado do Paraná, a partir de um comparativo realizado entre os contratos assinados em 1997 – e, em especial, o Contrato nº 074/97 (Lote 4) –, e os novos contratos assinados pelo Estado entre 2024 e 2025, a fim de se compreender como a teoria das áleas foi utilizada, quais foram os litígios judiciais causados e como a distribuição de riscos se altera a partir da adoção de uma matriz. Utilizando-se de metodologia exploratória com forma de abordagem qualitativa, o primeiro capítulo é construído a partir de levantamento bibliográfico, majoritariamente nacional, para apresentar a teoria das áleas em termos técnicos, sua aplicabilidade no Brasil e sua presença nas leis de concessões e licitações. A pesquisa segue no segundo capítulo com o estudo do Lote 4 do Paraná, com análise de suas cláusulas sobre alocação de riscos e os processos judiciais instaurados ao longo das décadas de relação contratual, a fim de se compreender a forma de resolução de controvérsias judiciais a partir da teoria das áleas. Por fim, o terceiro capítulo apresenta tanto revisão da literatura sobre a Lei nº 14.133/2021 e a matriz de risco, quanto análise contratual dos novos lotes de concessão rodoviária do Estado do Paraná, com o objetivo de mapear eventuais vestígios da teoria das áleas e estudar o rompimento (total ou parcial) com a sua aplicabilidade. Conclui-se, a partir do estudo empírico, que haverá uma convivência entre a matriz de riscos e a teoria das áleas, em especial quanto aos riscos de álea extraordinária e os de álea ordinária, mas com efeitos extraordinários.

Palavras-chave: alocação de riscos contratuais; teoria das áleas; matriz de riscos; contratos de concessão; Lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT

This dissertation explores the rules for risk-sharing in highway concession contracts, considering the applicability of the *teoria das áleas* (French-based theory used in Brazil regarding the allocation of risks in public contracts) after the enactment of Law No. 14.133/2021, especially with the adoption of a risk matrix. The motivating hypothesis of the research is that the adoption of a matrix leads to a significant break with the theory, since it adopts contractual solutions for risks that were previously unmapped or unresolved. This research starts from the premise that the *teoria das áleas* remains only to resolve risks considered extraordinary. From the analysis of the literature, there is no consensus regarding the applicability of the theory in concession contracts, or regarding the possibility of using the theory after the adoption of a risk matrix. The objective of this work, then, is to examine the presence of the *teoria das áleas* in concessions (in their contracts and in the rationality of legal operators), and to measure a possible break with the theory since the enactment of Law No. 14.133/2021, based on empirical verification. The case chosen for analysis was the State of Paraná's Highway Concession Program, based on a comparison between the contracts signed in 1997 – and, in particular, Contract No. 074/97 (Batch 4) – and the new contracts signed by the State between 2024 and 2025, in order to understand how the *teoria das áleas* was used, what legal disputes were caused, and how the distribution of risks changes from the adoption of a matrix. Using an exploratory methodology with a qualitative approach, the first chapter is constructed from a bibliographic survey, mostly national, to present the *teoria das áleas* in technical terms, its applicability in Brazil, and its presence in concession and bidding laws. The research continues in the second chapter with a study of Batch 4 in Paraná, analyzing its clauses on risk allocation and the legal proceedings initiated throughout the decades of the contractual relationship, in order to understand the way judicial disputes are resolved based on the *teoria das áleas*. Finally, the third chapter presents both a literature review on Law No. 14.133/2021 and the risk matrix, as well as a contractual analysis of the new highway concession batches in the State of Paraná, with the aim of mapping any traces of the theory and studying the (total or partial) break with its applicability. It can be concluded, from the empirical study, that there will be a coexistence between the risk matrix and the *teoria das áleas*, especially regarding extraordinary risks, as well as ordinary risk but with extraordinary effects.

Keywords: allocation of contractual risks; *teoria das áleas*; risk matrix; concession contracts; Law No. 14.133/2021.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Aditivos contratuais e seus objetos	73
QUADRO 2 - Motivos para o reequilíbrio no Quinto Aditivo	76
QUADRO 3 - Motivos para o reequilíbrio no Sexto Aditivo	79
QUADRO 4 – Processos selecionados como objeto de estudo	84
QUADRO 5 – Comparativo entre os artigos das leis de licitações e contratos administrativos	112
QUADRO 6 – Eventos de desequilíbrio no antigo Lote 4 e os tratamentos contratuais.....	133

LISTA DE SIGLAS

AGEPAR	Agência Reguladora do Paraná
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro
DER/PR	Departamento de Estradas de Rodagem
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte
GIH	<i>Global Infrastructure Hub</i>
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
JFPR	Justiça Federal do Paraná
MPF	Ministério Público Federal
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PER	Programa de Exploração
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PPP	Parceria Público-Privada
RCR	Regulamento das Concessões Rodoviárias
TCU	Tribunal de Contas da União
TIR	Taxa Interna de Retorno
TRF-4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 ALOCAÇÃO DE RISCOS EM CONCESSÕES	21
1.1 Considerações iniciais quanto aos projetos de infraestrutura	21
1.2 Contratos de concessão e a problemática da alocação eficiente dos riscos	25
1.2.1 Riscos e incertezas: categorias distintas	33
1.3 A “solução” da teoria das áleas para a distribuição de riscos.....	36
1.3.1 Álea ordinária	41
1.3.2 Álea extraordinária	43
1.3.2.1 Álea extraordinária administrativa	45
1.3.2.2 Álea extraordinária econômica.....	48
1.3.3 A insuficiência da teoria das áleas.....	50
1.4 A evolução legislativa quanto à distribuição de riscos em concessões	53
1.5 Conclusão do capítulo.....	60
2 AS ÁLEAS E OS CONFLITOS CONTRATUAIS: ESTUDO DE CASO	62
2.1 Considerações iniciais do estudo de caso: Lote 4 do Paraná, de 1997 a 2021	62
2.2 Previsões contratuais do Lote 4 e a alocação de riscos: reflexos da teoria das áleas	65
2.2.1 Os aditivos contratuais e as causas de reequilíbrio.....	72
2.3 Duas décadas de relação contratual: conflitos judiciais existentes.....	80
2.3.1 A discussão das áleas ordinárias: o risco é de exclusividade da concessionária?	86
2.3.2 O impacto da álea extraordinária e a sua imprevisibilidade.....	95
2.4 A teoria das áleas e os reflexos no âmbito judicial: considerações finais do capítulo	101
3 A LEI Nº 14.133/2021 E A MATRIZ DE RISCO	104
3.1 Considerações iniciais sobre os objetivos do capítulo.....	104

3.2	O tema do “risco” e as inovações da Lei nº 14.133/2021	106
3.2.1	A matriz de risco como oposição à teoria das áleas	113
3.3	Atual distribuição de riscos: novos lotes do Paraná	120
3.3.1	Repartição de riscos no Contrato nº 01/2023 – Lote 1	122
3.3.2	A permanência da teoria das áleas no Contrato nº 01/2023	126
3.3.3	Demais contratos dos novos lotes do Paraná: caráter extraordinário por estatística, compartilhamento de riscos e riscos residuais.....	129
3.3.4	Comparando a alocação de riscos: há resposta para os conflitos existentes no antigo Lote 4 do Paraná?.....	132
3.4	Conflitos em concessões e o (não) rompimento com a teoria das áleas: considerações finais do capítulo	142
	CONCLUSÃO.....	148
	REFERÊNCIAS	152
	APÊNDICE I – Seleção de acórdãos no TRF-4	166
	APÊNDICE II – Dispensa de processos na JFPR.....	171
	APÊNDICE III - Seleção de processos na JFPR	178
	APÊNDICE IV - Seleção de processos no Projudi	181

INTRODUÇÃO

O tema da alocação de riscos em contratos de concessão não é uma novidade. Pelo contrário: as primeiras discussões que influenciaram a forma tradicional de alocação no Brasil surgiram no trabalho do Conselho de Estado Francês, ainda nas primeiras décadas dos anos 1900.

Até então, um dos fundamentos principais das relações contratuais era o *pacta sunt servanda*. Contudo, o Conselho de Estado Francês passou a se deparar com casos concretos em que cumprir o pacto inicial levaria à impossibilidade de se executar o próprio contrato, diante de eventos que impactavam significativamente a sua economia. Era preciso encontrar uma solução que permitisse a continuidade do serviço prestado.

Isto foi realizado a partir da análise do evento em si: sua ocorrência era inerente à atividade exercida pelo concessionário? Ou decorria de ação/omissão de alguma das partes? Ou era causada por fator externo ao contrato, não controlável por ambas as partes?

É neste cenário que surgiu a teoria das áleas. Diante do caso concreto, a distribuição de responsabilidades entre as partes era realizada *a posteriori*, a partir da seguinte classificação: o evento poderia decorrer de álea ordinária (caso fosse inerente à própria atividade desenvolvida, sendo de “conta e risco” do concessionário) ou de álea extraordinária (não mapeado previamente e não causado por ação/omissão do concessionário, ou originado pela própria atividade do Poder Público, ensejando o reequilíbrio contratual).

Quando a lei de concessões foi promulgada no Brasil (Lei nº 8.987/1995), o tema da alocação de riscos não era peça central de atenção do legislador. Isto é evidente da sua leitura na íntegra: não há uma previsão expressa das regras para alocação eficiente dos riscos. Em razão disso, por vários anos, os aplicadores do direito se voltaram aos parâmetros e terminologias da teoria das áleas.

Ocorre que esta distribuição dos riscos, realizada de forma posterior à celebração do contrato e já em face do evento que causa desequilíbrio, pode gerar grande insegurança e incerteza às partes – que não conhecem todos os fatores pelos quais são responsáveis desde a largada.

Diante de um evento que abala o equilíbrio econômico-financeiro, a repartição de riscos realizada de forma posterior dificulta o encontro do reequilíbrio contratual. A análise de cada risco de forma concreta e o consenso quanto à qual parte deve arcar com tal dano atrasa ainda mais

situações que, por si só, precarizam a continuidade do contrato. Além de aumentarem significativamente a necessidade de judicialização dos conflitos contratuais.

Este cenário possivelmente se altera, ou ao menos é impactado, com a promulgação da Lei nº 14.133/2021: uma das novidades da atual lei de licitações é a exploração, de forma ampla, da temática de distribuição de riscos, em especial com a previsão de uma matriz. Agora, há conceitos e critérios previstos, na própria legislação, para construção da cláusula de alocação de riscos entre as partes – os quais passam a ser definidos, portanto, desde a assinatura do contrato. Sua aplicação às concessões se dá de forma subsidiária, nos termos do seu art. 186.

Tem-se, portanto, dois formatos distintos de alocação de riscos, aparentemente antagônicos. De um lado, uma teoria que, ao alocar os riscos de forma posterior e em categorias pré-definidas, demonstra-se simplista para atender ao caráter incompleto de contratos de longo prazo, em especial das concessões. Do outro, uma matriz de risco, com disposição prévia dos eventos que poderão impactar a relação, e da responsabilidade contratual por cada um deles.

O caráter antagônico da matriz de risco pode causar uma ruptura com a teoria das áleas? Seria o caso de abandonarmos por completo a distribuição tradicional dos riscos ora utilizada?

Neste ponto, a leitura da doutrina traz diferentes reflexões sobre como a distribuição dos riscos se dá na atualidade – mesmo antes da promulgação da Lei nº 14.133/2021. Para Fernando Vernalha Guimarães, a teoria das áleas em realidade não foi incorporada pelo regime jurídico das concessões, não se prestando a explicar “as complexidades da alocação de riscos contratuais ou extracontratuais no plano dos modernos contratos de longo prazo”¹. Alexandre Santos de Aragão, por outro lado, disciplina a aplicabilidade dos critérios tradicionais de alocação de riscos às concessões, os quais podem ser, excepcionalmente, “temperados” pela realidade, ainda que o contrato não preveja, de forma expressa, outra forma de compartilhamento dos riscos².

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, outras reflexões surgiram: para Patrícia Baptista³, a despeito das inovações da lei sobre a distribuição de riscos, o seu sentido seria de continuidade –

¹GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, abr./junho, 2017, p. 40.

²ARAGÃO, Alexandre Santos de. A evolução da proteção do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 263, maio/ago. 2013, p. 54-55.

³BAPTISTA, Patrícia. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos na Lei 14.133/2021: entre continuidades e novidades. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, Ed. RT, ano 6, n. 22, jul./set. 2022, p. 130.

sem rompimento com a teoria das áleas –, em especial porque o seu art. 124, inciso II, alínea “d”, ainda recorre ao vocabulário da teoria.

Em contrapartida, há indícios de, ao menos, uma ruptura parcial: para além da extensão com que a Lei nº 14.133/2021 trata da matriz de risco, o próprio art. 124 dispõe que o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro será realizado, em qualquer caso, com respeito à repartição objetiva de risco.

Flávio Amaral Garcia, em reflexão produzida mais recentemente, após o advento da Lei nº 14.133/2021, indica a ideia de convivência: “[...] à teoria das áleas, abstratamente considerada, deverá ser acrescida a uma locação de riscos definida objetivamente no instrumento contratual”⁴.

É a partir deste contexto de distribuição de riscos, previsão de uma matriz na lei de licitações e o seu impacto nos contratos de concessão que se põe o problema central desta pesquisa: em que medida a promulgação da Lei nº 14.133/2021 tende ao rompimento da teoria das áleas nos contratos de concessão de rodovia?

Como consequência, o objetivo principal da dissertação é compreender em que medida a teoria supracitada e/ou os seus elementos deixarão de estar presentes nos contratos de concessão e nas relações contratuais decorrentes, em especial a partir da promulgação da atual lei de licitações. A lacuna de pesquisa se encontra neste ponto: entender como os contratos de concessão redigidos sob a égide da atual lei de licitações tratam do tema da distribuição de riscos, e se haverá espaço de manutenção para a teoria das áleas, quando comparados aos contratos celebrados ainda na década de 1990, sem previsão de matriz⁵.

⁴GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2 ed., rev. e atual., 2023, p. 48.

⁵No tocante aos métodos de cálculo para se reequilibrar o contrato, Rafael Vêras de Freitas cita a Taxa Interna de Retorno (TIR) e o Fluxo de Caixa Marginal (FREITAS, Rafael Vêras de. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovia. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, abril/junho/2017, p. 204). Mas cabe destacar que a pesquisa não pretende adentrar em tais mecanismos. A dissertação se concentra em estudar a distribuição de riscos nos contratos de concessão e os eventos que podem vir a implicar no reequilíbrio, em especial àqueles estudados na teoria das áleas: fato do príncipe, fato da administração, caso fortuito, força maior e teoria da imprevisão. Para maior aprofundamento quanto ao equilíbrio econômico-financeiro em si e os métodos de cálculo: GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, abr./junho, 2017, p. 37-60; RIBEIRO, Maurício Portugal; SANDE, Felipe. Mitos, incompreensões e equívocos sobre o uso da TIR – Taxa Interna de Retorno – para o equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos: um estudo sobre o estado da análise econômica do direito no Direito Administrativo. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 20, n. 77, jan./mar., 2022, p. 49-78; MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno**. Belo Horizonte: Fórum, 2016; MIRANDA, Gustavo. **Guia econômico-financeiro das concessões**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2025.

Para se atingir o objetivo central a partir de uma perspectiva empírica, a dissertação conta com estudo de caso das concessões de rodovia do Estado do Paraná. A escolha específica por concessões rodoviárias se dá por dois motivos principais.

Primeiro, porque o objeto de pesquisa (as regras de distribuição de riscos em contratos de concessão) é um dos mecanismos centrais na temática de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Ocorre que cada contrato celebrado possui um equilíbrio próprio, a partir das suas obrigações contratuais, encargos, receitas e riscos atribuídos às partes⁶. Dito isto, e considerando a proposta de se realizar pesquisa empírica, a comparação de contratos de concessão com objetos e riscos completamente distintos tornaria inviável a conclusão quanto à evolução da temática nas minutas contratuais. Contratos com o mesmo objeto, por sua vez, permitem comparar a forma de distribuição do mesmo risco ao longo dos anos.

Segundo, as concessões rodoviárias foram escolhidas porque as rodovias representam um eixo essencial da economia, considerando que canalizam a produção agrícola e industrial, além de servirem como meio para a prestação de demais serviços do país⁷. Os demais setores da infraestrutura (como saneamento básico, educação, iluminação) dependem das próprias rodovias para operarem de forma efetiva.

Feito este recorte, a pesquisa é composta por três capítulos centrais. Tais capítulos são construídos, no tocante à metodologia, a partir de uma pesquisa exploratória com forma de abordagem qualitativa, especialmente a partir de levantamento bibliográfico e análise dos contratos de concessão do Paraná (e seus conflitos) para tornar o objeto de estudo (possível rompimento da teoria das áleas) mais explícito⁸.

O levantamento bibliográfico, e os artigos e livros utilizados nesta pesquisa, têm por enfoque a literatura nacional, considerando que o objeto de estudo são as concessões brasileiras. A

⁶Nas palavras de Floriano Azevedo Marques Neto e Caio de Souza Loureiro, há uma “teia de fatores” – como preços, obrigações e prazos – que compõem o parâmetro de equivalência contratual (LOUREIRO, Caio de Souza; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O Equilíbrio Econômico e Financeiro nas Concessões: Dinamismo e Segurança Jurídica na Experiência Brasileira. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord). **Tratado do Equilíbrio Econômico-Financeiro: Contratos Administrativos, Concessões, Parcerias Público-Privadas, Taxa Interna de Retorno, Prorrogação Antecipada e Relicitação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 138-139). Em razão disso, não é possível se pensar em um “regime único disciplinador da equação econômica dos contratos celebrados pelo Poder Público” (FREITAS, Rafael Vêras de. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovia. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, abril/junho/2017, p. 202).

⁷CARDOSO, Bruno Carlos Gontijo; SANCHES, Luiz Antonio Ugeda. História e Desafios das Concessões de Rodovias no Brasil. In: DUTRA, Joisa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2015, p. 155.

⁸GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 41.

pesquisa também conta com literatura francesa especificamente sobre a teoria das áleas, diante da sua origem. Para seleção do material lido, a pesquisa se utilizou de revisão bibliográfica narrativa, com leitura de fontes diversas. A pesquisa também contou com consulta ao Portal de Periódicos da CAPES e ao banco de dados da Lens, a partir da pesquisa das palavras chaves “teoria das áleas”, “riscos” e “contratos de concessão” – os últimos dois descritores em conjunto, a partir da utilização do conector “AND”.

O estudo de caso, por sua vez, foi selecionado a partir da experiência das concessões de rodovia do Estado do Paraná. Em 1997, o Paraná celebrou seis contratos de concessão distintos, divididos por Lote. Em razão da limitação temporal desta pesquisa, a ser realizada em dois anos, selecionou-se apenas um dos lotes de 1997 para ser estudado em sua íntegra: o Lote 4 do Paraná, celebrado com a concessionária Caminhos do Paraná S/A.

Tal estudo é composto pelo levantamento das cláusulas contratuais que tratam do tema de distribuição de riscos (contrato principal e seus aditivos), seguido pelo mapeamento e estudo dos conflitos judiciais que ocorreram entre Concessionária e Poder Concedente envolvendo pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro.

Realizado este levantamento, a pesquisa segue com um comparativo entre o contrato do Lote 4 de 1997 e os novos contratos de concessão de rodovia do Paraná celebrados entre 2024 e 2025. O objetivo é analisar como as disposições da Lei nº 14.133/2021 se fazem presentes e alteram o escopo contratual quanto à alocação e matriz de risco. Isto para comparar quais conflitos judiciais do Lote 4 do Paraná invocaram a aplicação da teoria das áleas e seriam, agora, objeto de matriz de risco.

A *hipótese* a ser comprovada pela metodologia indicada é a seguinte: a matriz de risco levará a um rompimento de grande extensão com a teoria das áleas, visto que proporcionará soluções contratuais para riscos antes não mapeados ou solucionados. Parte-se da premissa de que a teoria das áleas apenas existirá para solucionar a alocação de riscos ora tidos como de álea extraordinária.

Para se estudar tal hipótese, o levantamento bibliográfico é o método que compõe o primeiro capítulo da presente dissertação. O seu objeto é analisar a alocação de riscos em contratos de concessão, a partir da teoria das áleas, para cumprir com o primeiro objetivo específico da pesquisa: compreender o que é a teoria das áleas e como sua aplicabilidade se deu no Brasil frente a problemas de equilíbrio econômico-financeiro. O capítulo explora o problema do

inadimplemento contratual em contratos de concessão, a “solução” fornecida pela teoria das áleas diante de controvérsias envolvendo alocação de riscos e como a teoria foi traduzida no ordenamento jurídico brasileiro (lei de licitações, lei de concessões e lei de PPPs).

O segundo capítulo da dissertação possui como enfoque o estudo do Lote 4 do Paraná, a fim de cumprir com o seguinte objetivo específico: analisar as cláusulas referentes à distribuição de riscos e a forma de resolução de controvérsias judiciais a partir da teoria das áleas. As lacunas contratuais quanto à distribuição foram responsáveis por ampliar o litígio entre as partes? A teoria foi o fundamento principal das decisões judiciais? Os motivos do desequilíbrio se concentraram de forma mais significativa em riscos pertencentes à álea ordinária ou à álea extraordinária? O capítulo se propõe a enfrentar o estudo de caso a partir destas perspectivas.

Por fim, o terceiro capítulo engloba tanto revisão bibliográfica sobre a Lei nº 14.133/2021 quanto estudo de caso, a partir da análise das cláusulas contratuais que compõem os novos lotes de concessão rodoviária do Estado do Paraná. O capítulo pretende cumprir com os seguintes objetivos específicos: explorar a Lei nº 14.133/2021 e indicar quais novidades legislativas poderiam acarretar o rompimento, ainda que parcial, com a teoria das áleas; estudar os reflexos da teoria nas minutas dos novos contratos de concessão do Paraná; mapear eventuais vestígios da teoria das áleas; e, por fim, entender se, agora, existem respostas para todos os riscos objeto de litígios no antigo Lote 4 de 1997.

Caso bem-sucedida, a pesquisa será apta a concluir se há uma ruptura parcial com a teoria das áleas e, em caso positivo, qual é a sua extensão.

1 ALOCAÇÃO DE RISCOS EM CONCESSÕES

1.1 Considerações iniciais quanto aos projetos de infraestrutura

Tratar da alocação de riscos em contratos de concessão no Brasil é, inevitavelmente, tratar de projetos de infraestrutura. É justo, portanto, que as considerações iniciais do primeiro capítulo desta dissertação abordem, ainda que de forma breve, o tema.

Gilberto Bercovici defende a inexistência de um conceito propriamente jurídico para o termo “infraestrutura” – a despeito de a palavra estar positivada em diferentes normas, sobretudo na Constituição Federal⁹. A seu ver, a infraestrutura “é uma obra ou instalação artificial de titularidade do Estado”¹⁰, relacionada à exploração de um serviço público ou de uma atividade econômica.

Isto é, o conceito de infraestrutura, para Bercovici, envolve as obras/instalações de titularidade do Poder Público, destinadas a melhorar a vida da sociedade e aprimorar determinados setores econômicos.

Nesse mesmo sentido, para Egon Bockmann Moreira, pode-se definir o setor de infraestrutura como “a base física sobre a qual os diversos setores econômicos irão se desenvolver e se relacionar entre si”¹¹. Pensemos em uma indústria de alimentos: não há como ela se desenvolver, transportar seus produtos e se relacionar com as demais indústrias caso não haja mobilidade urbana e rodovias para transporte; caso não haja telecomunicações; caso não haja saneamento básico.

É justamente por isso que a falta de infraestrutura impede a instalação e exercício de diversas atividades econômicas essenciais ao país e/ou à região que está sendo estudada.

Tais concepções bem refletem as normas do nosso ordenamento jurídico. A título exemplificativo, o Decreto nº 11.964, de 26 de março de 2024¹² – ao dispor sobre os projetos de

⁹A exemplo do art. 159-A da Constituição Federal, que trata do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com entrega de recursos da União aos Estados e Distrito Federal para a “realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura” (inciso I).

¹⁰BERCOVICI, Gilberto. *Infraestrutura e desenvolvimento*. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael (coord.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015, p. 22.

¹¹MOREIRA, Egon Bockmann. A Experiência das Licitações para Obras de Infraestrutura e a Lei de Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 2 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011, p. 115.

¹²BRASIL. Decreto nº 11.964, de 26 de março de 2024. Regulamenta os critérios e as condições para enquadramento e acompanhamento dos projetos de investimento considerados como prioritários nas áreas de infraestrutura ou de

investimento na área de infraestrutura –, elenca como “setores prioritários”, dentre outros, logística e transporte (incluindo rodovias), mobilidade urbana, energia, telecomunicações, saneamento básico, educação, iluminação e segurança pública (art. 4º).

Considerando os diversos setores que compõem a infraestrutura – e especialmente seu caráter de base para a economia –, pode-se dizer que o seu diferencial é justamente o seu objeto: as obras e os serviços prestados via infraestrutura são considerados essenciais para a sociedade, sendo um dos pilares para garantir melhores condições de vida. A isso soma-se o fato de que os investimentos nestes setores costumam ser de significativa magnitude e de longo prazo, de forma que “a segurança jurídica dos contratos, a credibilidade das instituições, a estabilidade das regras e a previsibilidade das decisões conformam, em grande medida, o ambiente de negócios”¹³.

Tais projetos, portanto, devem ser exitosos para garantir o desenvolvimento e a entrega de bens e serviços essenciais, de forma efetiva, à sociedade. A forma como a infraestrutura é estudada, implantada e executada está diretamente relacionada ao crescimento produtivo e econômico do país.

Ocorre que o planejamento, execução e implementação de projetos de infraestrutura não são tarefas simples. Quando falamos de rodovias, por exemplo, tais projetos podem envolver a instalação, construção, manutenção, recuperação, melhoramento, duplicação, conservação e toda a operação da rodovia. Contam com objetos complexos, que demandam grande investimento e que, na maioria das vezes, dependem de um longo período para serem executados.

Atualmente, são poucos os países que possuem condições de executar projetos desta magnitude exclusivamente pelo setor público¹⁴ – especialmente considerando os valores

produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, para fins de emissão dos valores mobiliários de que tratam o art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, e a Lei nº 14.801, de 9 de janeiro 2024, e revoga o Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 27 mar. 2024. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2024/decreto-11964-26-marco-2024-795426-publicacaooriginal-171363-pe.html>>. Acesso em: 15 de set. 2025.

¹³FRISCHTAK, Cláudio R. O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Brasília: IPEA, v. 38, n. 2, ago./2008, p. 318-319. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5192>>. Acesso em: 02 de out. 2024.

¹⁴Nesse sentido, a experiência de países desenvolvidos revela como imprescindível a mobilização de 5% a 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em infraestrutura para o crescimento econômico. No Brasil, o investimento em 2019, por exemplo, foi de 1,8% do PIB (PORSSE, Alexandre Alves; TAVARES, Felipe de Sá. Investimentos em Infraestrutura e Crescimento Econômico no Brasil: uma análise dos efeitos do pró-infra com um modelo EGC com dinâmica recursiva. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Brasília: IPEA, v. 53, n. 2, ago./2023, p. 195. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14444/7/PPE_v53_n2_artigo6_investimentos_em_infraestrutura.pdf>. Acesso em: 20 de set. 2024).

envolvidos nessas operações. O alto investimento demandado é somado a mais um agravante: diversos projetos de infraestrutura são frustrados por inadimplementos contratuais e paralisação de obras.

No cenário brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU) julgou, em 2019, uma auditoria operacional cujo objetivo central era elaborar um diagnóstico quanto às obras que, financiadas por recursos da União, encontravam-se paralisadas¹⁵. Ainda que o TCU apresente um cenário macro das obras paralisadas (não diferenciando os tipos contratuais envolvidos no estudo), é este o panorama geral que instigou o início do presente estudo.

Feito este recorte, o TCU analisou um universo de trinta e nove mil obras, constatando a existência de, ao menos, quatorze mil obras paralisadas. A soma dos valores totais previstos para estes contratos era, à época, de R\$ 144 bilhões.

O montante necessário para concluir tais obras era de magnitude muito similar, na ordem de R\$ 132 bilhões. Isto sem contar os gastos não mensurados em razão do banco de dados utilizado, como eventuais serviços que precisassem ser refeitos.

Para entender melhor as obras paralisadas, o TCU ainda realizou um estudo sobre as causas de paralisação, a partir dos dados constantes no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A partir da análise de 2.914 obras, constatou-se que 47% delas encontravam-se paralisadas em razão de problemas técnicos (como deficiência do projeto básico) e 23% em razão de abandono pela empresa contratada. As demais causas – em porcentagens menores – envolveram problemas como financiamento, órgãos de controle, controle judicial, questões ambientais e de desapropriação.

A auditoria realizada pelo TCU em 2019 foi imprescindível para colocar enfoque em uma problemática que, muitas vezes, é silenciada frente à perspectiva de novos projetos, novos contratos e novas obras. Não há como seguir em frente no desenvolvimento e crescimento do país, por

¹⁵Para efeitos do que fora proposto pelo Tribunal de Contas da União, considerou-se como “obra paralisada” aquelas bloqueadas há mais de três meses consecutivos. Além disso, entendeu-se por “execução paralisada” o empreendimento que deixasse de apresentar boletim de medição por tempo igual ou superior a noventa dias, excetuados aqueles com ateste de execução física pelo gestor. (BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **TC 011.196/2018-1**. Diagnóstico das obras paralisadas: identificação das principais causas e das oportunidades de melhoria. Relator: Ministro Vital do Rêgo. 15 de maio de 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/91/C2/A5/44/5E9628102DFE0FF7F18818A8/Acordao%201079_2019%20%20Plenario.pdf>. Acesso em: 28 de jan. 2025).

intermédio da infraestrutura, sem olhar para trás e analisar o que foi executado de forma insatisfatória, a fim de rastrear os fatores que podem ser melhorados no futuro.

Especialmente porque, em análises mais recentes, este panorama não apresentou melhoras. Da leitura realizada pelo Tribunal em 2024¹⁶, percebeu-se um aumento na quantidade de obras federais paralisadas desde 2022, com um panorama de 11.944 paralisadas *versus* 11.017 em execução normal, de forma que, das 22.961 obras analisadas, 52% encontravam-se paralisadas.

Isto é, não há como negar que existe um grave problema no Brasil em relação à celebração de contratos pelo Poder Público, os quais nem sempre significam a melhor prestação de serviço à sociedade.

No tocante ao setor de transporte e rodovias – objeto da presente pesquisa – esta problemática era maior quando os serviços eram prestados exclusivamente pelo Poder Público. Ao longo da década de 1990¹⁷ – época de implantação da política oficial de outorga de concessões no Brasil – Marçal Justen Filho relata que, “[...] diante do colapso das finanças públicas, verificou-se a cessação dos dispêndios estatais para construção de novas rodovias e para manutenção das existentes”¹⁸. Pretendeu-se alterar esse cenário com as concessões: a partir de um alto investimento aplicado, chegou-se a importantes resultados concretos, com ampliação, recuperação e melhoria da malha rodoviária.

Hoje, as rodovias (assim como outros setores da infraestrutura pública) contam com grande participação da iniciativa privada, especialmente pela via das concessões – representando “a exploração de um verdadeiro negócio pelo concessionário, o qual é acessoriamente baseado em um ativo relevante (obra pública/infraestrutura)”¹⁹.

¹⁶TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Gestão das obras paralisadas. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal**. 2. ed. Brasília: TCU, 2024, não p. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_das_obras_paralisadas.html> Acesso em: 20 de mar. 2025.

¹⁷Nas palavras de Flávio Amaral Garcia: “O Programa Federal de Concessões de Rodovias teve início em 1993, com a publicação de editais de cinco trechos rodoviários pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). No entanto, os processos licitatórios não foram adiante em função da indefinição no marco regulatório, o qual somente ganhou impulso após o advento da Lei nº 8.987/95, que disciplinou as normas gerais de concessão e permissão de serviço público. Assim, os contratos somente foram celebrados em 1995 [...] (GARCIA, Flávio Amaral. **Regulação Jurídica das Rodovias Concedidas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 54).

¹⁸JUSTEN FILHO, Marçal. Concessões de Rodovias: a experiência brasileira. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Editora Malheiros, 2011, p. 256.

¹⁹PINHEIRO, Luís Felipe Valerim; XAVIER, Eduardo. Atualidades e casuística sobre alteração dos contratos de concessão de infraestrutura. In: PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; PINHEIRO, Luís Felipe Valerim (coord.). **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2017, p. 123-124.

A parceria entre o Estado e a iniciativa privada para projetos de infraestrutura é primordial, porque, dentre outros motivos – e no tocante ao que interessa à presente dissertação –, os riscos do projeto deixam de ser assumidos apenas pelo Poder Público²⁰.

Quando a rodovia é inteiramente operada pelo setor público, todos os riscos inerentes às atividades dos trechos rodoviários – instalação, construção, ampliação, manutenção e duplicação das pistas, sinalização, operações decorrentes do fluxo de veículos, atendimento a acidentes, dentre tantos outros – são de responsabilidade exclusiva do ente público. A parceria com o setor privado permite uma divisão de riscos mais inteligente, com assunção de diversos deles pela empresa concessionária, que em troca adquire o seu lucro, geralmente por intermédio de receita tarifária e receitas acessórias.

Considerando este ativo de significativa relevância à sociedade, o presente estudo passará, na sequência, a tratar especificamente sobre as concessões e o problema do inadimplemento contratual – introduzindo a temática da alocação de riscos, a qual irá permear todos os capítulos da presente pesquisa.

1.2 Contratos de concessão e a problemática da alocação eficiente dos riscos

Antes de se aprofundar nos riscos das concessões e a sua respectiva alocação, cabe tecer comentários sobre o que seria uma concessão e, mais especificamente, uma concessão de rodovia.

Fernando Vernalha Guimarães nos adianta que não há como propor uma “significação jurídica unitária” para o termo concessão: isto porque não há como se pensar em aspectos comuns dos regimes jurídicos das diferentes concessões (concessão de uso de bem público *versus* concessão de serviço público) para justificar um significado único. O que se pode fazer é “identificar regimes jurídicos comuns” às concessões²¹.

²⁰O conceito de riscos será explorado mais abaixo. Mas desde logo, cabe destacar que, para Vitor Rhein Schirato, a mitigação desses riscos é justamente um dos motivos de relevância da parceria entre o Estado e a iniciativa privada (SCHIRATO, Vitor Rhein. Concessões de Serviços Públicos e Investimentos em Infraestrutura no Brasil: Espetáculo ou Realidade? In: JURKSAITIS, Guilherme Jardim; SUNDFELD, Carlos Ari (org). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 144).

²¹GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 22.

A Constituição de 1988²², por exemplo, trata de concessões tanto para definir atos que ampliam a esfera de direitos do particular (sem significar uma transferência de poderes da Administração Pública²³), quanto para tratar exatamente dos atos pelos quais a Administração transfere direitos ou poderes ao particular. É exatamente nesta segunda hipótese – a qual Guimarães chama de “concessões derivativas”²⁴ – que se incluem os contratos de concessão cujo objetivo é transferir a exploração de determinadas atividades de titularidade do Poder Público, como a concessão de serviço público.

A escolha da Administração de delegar algumas de suas competências está relacionada à crescente complexidade das atividades do Estado, além de sua presença cada vez maior nas atividades econômicas. A execução direta dos serviços públicos pode acarretar um aumento de tributos sem que, em contrapartida, o administrado tenha à sua disposição um serviço público de qualidade, isto é: nas palavras de Carlos Pinto Coelho Motta, contínuo, regular e eficiente²⁵. A ausência de delegação do serviço público pode significar que toda a sociedade o custeia²⁶.

A descentralização da atividade administrativa – com o fim de prestar um serviço público contínuo, regular e eficiente – passa a ser uma forma de cumprir com os deveres da Administração e alcançar a satisfação da sociedade que utiliza aquele serviço²⁷.

Nesse sentido é que o art. 175 da Constituição Federal dispõe que a prestação de serviços públicos compete ao Poder Público, de forma direta, “ou sob regime de concessão ou permissão”,

²²Ainda que a presente pesquisa parta da Constituição de 1988 e da Lei de Concessões n.º 8.987/95, cabe pontuar, ao menos em uma nota de rodapé, que as concessões (ainda que em uma configuração distinta do que entendemos hoje) são um instituto antigo no Brasil. Conforme Floriano de Azevedo Marques Neto: “Como não poderia deixar de ser, o direito brasileiro absorveu o instituto da concessão a partir da herança portuguesa. Como visto, o recurso da Coroa portuguesa às concessões, seja para ocupação de extensões territoriais na colônia, seja para delegar a exploração de atividades comerciais e rotas marítimas, foi determinante na colonização brasileira”. (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 75).

²³Como é o caso da concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, nos termos do art. 40, §4º, da Constituição Federal. Essas hipóteses não serão objeto do presente estudo.

²⁴GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 24.

²⁵MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Concessões, Permissões e Parcerias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 2.

²⁶Nesse sentido: “A ausência de concessão (especialmente quando os serviços públicos são prestados diretamente sem exigência de pagamento de taxa ou tarifa) reflete o custeio da atividade por toda a sociedade. Quando se promove a delegação, condicionando-se a fruição do serviço à remuneração pelo usuário, altera-se radicalmente a situação sob o prisma econômico. A partir de então, os encargos necessários à existência e manutenção dos serviços são arcados pelos seus usuários, de modo proporcional à intensidade da utilização”. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de Rodovias: a experiência brasileira**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Editora Malheiros, 2011, p. 257).

²⁷GRANDI, Flávia Campos Pereira. Concessões de portos, aeroportos e rodovias: natureza jurídica e controle. In: FARIA, Edimur Ferreira de (coord.). **Controle da Administração Pública Direta e Indireta e das Concessões**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 181.

por intermédio de licitação²⁸. No tocante à relação jurídica que se forma entre Poder Concedente e concessionário:

[...] O conceito de serviço público, presente no art. 175 da Constituição Federal de 1988, origina-se em uma relação jurídica complexa. O Poder Concedente, por meio de ato regulamentar, fixa unilateralmente as condições de funcionamento, de organização e modo de prestação do serviço que será oferecida aos usuários, no qual o concessionário voluntariamente se insere abaixo dessa situação jurídica, com a garantia de que será preservada a equação econômico-financeira desta relação²⁹.

O regime das concessões e permissões previsto no art. 175 acima é disciplinado pela Lei n.º 8.987/1995 (lei de concessões). Nela, são previstas três alternativas distintas de concessões: i) somente de prestação de serviços públicos; ii) somente de execução de obras; e iii) a combinação das duas alternativas³⁰.

A Lei n.º 8.987/1995, após as alterações promovidas pela Lei n.º 14.133/2021, define as concessões de serviço público e aquelas precedidas de obra da seguinte forma:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:
(...)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

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

²⁸A obrigatoriedade de toda concessão de serviço público ser objeto de prévia licitação também está presente na Lei n.º 8.987/95, em seu artigo 14: “Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório”.

²⁹CARDOSO, Bruno Carlos Gontijo; SANCHES, Luiz Antonio Ugeda. História e Desafios das Concessões de Rodovias no Brasil. In: DUTRA, Joisa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 162.

³⁰Parte da doutrina entende que as concessões estariam divididas entre aquelas cujo objeto é apenas a prestação do serviço público, e aquelas cujo serviço é precedido de obra (art. 2º, incisos I e II, da Lei n.º 8.987/1995). “Nas duas modalidades legalmente previstas o que há é, nuclearmente, concessão de serviço público [...]. Há, pois, aqui, uma combinação entre obra e serviço público. Se o objeto da avença fosse apenas a obra pública, não estaríamos no campo do contrato de concessão (...)” (HARB, Karina Houat. **A revisão na concessão comum de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 44). No entanto, esta pesquisa adota o entendimento de que o inciso III do art. 2º da Lei de Concessões, combinado com o caput do art. 1º, abre margem para as concessões apenas de obra pública. Nesse sentido: MOREIRA, Egon Bockmann. A concessão de serviços públicos e os direitos reais administrativos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 898/2010, ago/2010, p. 64; e GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de Serviço Público**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 126.

Karina Houat Harb define a concessão de serviço público – a partir do que entende por “caracteres indispensáveis” – como o instituto³¹ utilizado pelo Poder Público para transferir ao particular a prestação de um serviço público para executá-lo em nome próprio, “por sua conta e sob a obrigatória indicação contratual específica e detalhada da matriz de riscos que deverá assumir”³². A concessão deve ocorrer a partir da observação dos dispositivos constitucionais e com remuneração decorrente da exploração do serviço, sob a premissa de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Isto porque a concessão também visa obter os interesses do particular (exploração econômica), além do interesse do usuário, considerando que toda concessão pressupõe “a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários” (art. 6º da Lei n.º 8.987/1995), sendo um dos seus direitos “receber serviço adequado” (art. 7º, inciso I, da Lei n.º 8.987/1995).

Para tanto, a Lei n.º 8.987/1995 contém os elementos necessários ao edital de licitação (art. 18) e ao contrato de concessão em si (art. 23), como: objeto, área e prazo da concessão (inciso I); modo, forma e condições da prestação do serviço (inciso II); obrigações, garantias e direitos das partes contratuais (inciso V); além dos direitos e deveres dos usuários (inciso VI); e penalidades contratuais e administrativas da concessionária (inciso VIII).

Esses elementos fazem com que o formato de prestação de serviços via concessão tenda a apresentar resultados mais favoráveis para os projetos de infraestrutura do que aqueles executados diretamente pelo setor público. Isso é o que mostra a pesquisa “Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura”, promovida pelo Ipea. Em síntese, a pesquisa estudou e comparou determinados projetos de infraestrutura envolvidos no PAC, com estudos a campo realizados entre março e agosto de 2015. Os projetos analisados foram: a Usina Termelétrica (UTE) Candiota III; o BRT Sul, no Distrito Federal (DF); a Usina Hidrelétrica (UHE) Teles Pires, entre o Mato Grosso e o Pará; a pavimentação da BR-163, no Pará; a Linha 1 do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (metrô de Salvador); e a ferrovia Nova Transnordestina³³.

³¹Ainda que Karina Harb defina concessão como “instituto”, Egon Bockmann Moreira a entende como “relação jurídica”, justificando sua escolha no fato de que se deve estudar a “dinâmica do fenômeno” e entender a aplicação da norma; não apenas olhá-la quanto à sua descrição em sentido abstrato (MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: concessões, parcerias, permissões e autorizações. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 82).

³²HARB, Karina Houat. **A revisão na concessão comum de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 39.

³³CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; POMPERMAYER, F. M. Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. In: GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.

A despeito de a pesquisa apontar dificuldades na execução desses investimentos tanto pelo setor público quanto pelo setor privado, concluiu-se que “o tipo e os incentivos previstos nos contratos têm impacto direto no desempenho da execução dos projetos”³⁴, sendo que as concessões rodoviárias desempenharam melhor do que a malha que permanece com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) e é custeada pelo orçamento federal³⁵.

Analisando o fator “distribuição de riscos” – dentre outros examinados –, a pesquisa concluiu que, nas concessões estudadas, os parceiros privados assumiram, por exemplo, os riscos relacionados aos custos de construção, o que incentivou a realização de bons projetos de engenharia (algo que falhou nos demais tipos contratuais analisados). Além disso, o contratante pôde transferir os riscos de responsabilidade da entrega do empreendimento, de forma a mitigá-los³⁶.

Esta relação já havia sido verificada antes mesmo de 2015, em um estudo específico sobre rodovias. Uma análise da malha rodoviária federal de 2006 revelou que: i) a despeito de o conjunto de rodovias sob responsabilidade do DNIT (65.812km) ser aproximadamente cinco vezes maior do que aquele sob responsabilidade de concessionárias (10.836km); ii) a proporção de rodovias avaliadas como “ótimas” ou “boas” era três vezes maior para a malha concedida, enquanto a proporção avaliada como “ruim” ou “péssima” era mais de dez vezes maior para aquela sob responsabilidade do DNIT³⁷.

No âmbito estadual, alguns programas de concessão se destacam como mecanismos de desenvolvimento da malha viária e melhoria dos serviços públicos de transporte aos usuários –

(org.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018, p. 27. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8482>>. Acesso em: 02 de fev. 2025.

³⁴CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; POMPERMAYER, F. M. Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. In: GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K. (org.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018, p. 421. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8482>>. Acesso em: 02 de fev. 2025.

³⁵POMPERMAYER, Fabiano Mezadre. Modelos de Concessão para Infraestrutura e Logística. In: ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo; NEGRI, João Alberto de (org.). **Desafios da Nação**: artigos de apoio. Brasília: Ipea, v. 2, 2018, p. 422. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol2_cap27.pdf>. Acesso em: 14 de nov. 2024.

³⁶CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; POMPERMAYER, F. M. Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. In: GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K. (org.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018, p. 422. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8482>>. Acesso em: 02 de fev. 2025.

³⁷FRISCHTAK, Cláudio R. O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Brasília: IPEA, v. 38, n. 2, ago./2008, p. 328-329. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5192>>. Acesso em: 02 de out. 2024.

sendo um deles o do Paraná, ativo desde a década de 1990 com uma proporção significativa de rodovias concedidas pelo Poder Público³⁸.

Este cenário apresenta a importância das concessões para a qualidade do setor de rodovias, sendo um instrumento contratual essencial para uma prestação de serviço adequada. No entanto, o modelo não é imune aos conflitos contratuais e ao próprio inadimplemento – muito pelo contrário.

Em face de consulta formulada pelo Ministro de Estado de Portos e Aeroportos e pelo Ministro dos Transportes, o Tribunal de Contas da União analisou, em agosto de 2023³⁹, artigos da Lei nº 13.448/2017 – a qual estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação de contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334/2016.

Ao longo do acórdão, o TCU fez as seguintes ponderações: entre 2010 e 2011, realizaram-se estudos de viabilidade de concessões aeroportuárias e rodoviárias, destacando-se o ambiente favorável ao crescimento desses projetos, a partir de um olhar do período de 2003 a 2010. Projetava-se que o cenário continuaria favorável pelos próximos trinta anos, de forma que diversos contratos foram celebrados.

Contudo, nos dez anos seguintes (2012-2022), o Brasil foi atravessado por crise econômica e pandemia, eventos que impactaram a economia brasileira – e mundial –, além de alterarem a base de tais contratos. Como avaliou o TCU, não havia como os estudos de viabilidade realizados entre 2010 e 2011 (os quais influenciaram os editais e as propostas) preverem e considerarem os anos que viriam pela frente.

Como não pensar em inadimplemento contratual em um cenário como este analisado pelo TCU? Como esperar que as partes se comportem de acordo com o que fora inicialmente pactuado quando as circunstâncias são drasticamente alteradas? É com este exemplo do TCU que Rafael Vêras de Freitas, Frederico A. Turolla e José Egidio Altoé Junior tratam desses contratos como “concessões em crise”⁴⁰.

³⁸CARDOSO, Bruno Carlos Gontijo; SANCHES, Luiz Antonio Ugeda. História e Desafios das Concessões de Rodovias no Brasil. In: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 167.

³⁹BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **TC 008.877/2023-8**. Consulta. Interpretação dos arts. 14, §2º, inciso III, e 15, inciso I, da Lei 13.448/2017. Conhecimento. Arquivamento. Relator: Ministro Vital do Rêgo, 02 de agosto de 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1593%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 08 de mai. 2025.

⁴⁰FREITAS, Rafael Vêras de; ALTOÉ JUNIOR, José Egidio; TUROLLA, Frederico A. **Direito e economia da infraestrutura: entre a incompletude, o consenso e a responsividade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025, p. 101-104.

É possível dizer que o problema acima relatado é majorado, justamente, por uma das características específicas da concessão: são contratos de longo prazo.

Dentro do leque de eventos que podem vir a impactar a relação contratual ao longo dos anos (como crise econômica e pandemia, exemplos do estudo do TCU), entende-se a repartição de riscos como um ponto imprescindível para o sucesso da concessão. Nas palavras de Marcos Nóbrega, a detecção de quais são os riscos envolvidos em um projeto, e a maneira correta de distribuí-los e mitigá-los, é “um dos pontos mais sensíveis da modelagem de contratos de infraestrutura em geral e Parcerias Público Privadas em particular [...]”⁴¹.

Os contratos complexos – como as concessões comuns e as parcerias público-privadas, regidas pela Lei n.º 11.079/2004 – “guardam uma relação de equivalência e equilíbrio dinâmico que deve ser preservada e mantida ao longo da duradoura relação”⁴², de forma que, se a base contratual é alterada de forma significativa (por exemplo, por fatores externos), a finalidade do contrato é muitas vezes inviabilizada.

Quando o Poder Público decide formalizar um contrato de concessão, ele o faz em um cenário de incertezas futuras⁴³: seja pelo extenso período pelo qual a relação contratual perdurará, seja pela complexidade do objeto, seja pelas relações multilaterais que se formam⁴⁴. Neste ponto, é preciso também considerar que os contratos de concessão contam com mais um personagem: o usuário do serviço, seu destinatário final, que é quem deve perceber a execução do objeto contratado como algo permanente e estável⁴⁵.

⁴¹NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai./jul./2010, p. 2. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs>. Acesso em: 15 de mai. 2025.

⁴²GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: DUTRA, Joisa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 39.

⁴³ARAÚJO, Thiago; SAMPAIO, Patrícia. Previsibilidade ou Resiliência? Notas sobre a repartição de riscos em contratos administrativos. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, 2014, p. 312.

⁴⁴Os contratos de concessão contemporâneos apresentam um enfoque que passou de apenas bilateral (entre Poder Concedente e concessionário) para multilateral, originando diversas relações contratuais para além da relação principal. Nesse sentido: GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2 ed., rev. e atual., 2023, p. 32.

⁴⁵HEINEN, Juliano. Riscos e incertezas nos contratos administrativos: pressupostos teóricos-dogmáticos para o reequilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 29, n. 11, 2021, p. 47. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6278/5943>>. Acesso em: 08 de nov. 2024.

Tanto é assim que, desde que a Lei n.º 8.987/1995 entrou em vigor, são inúmeros os exemplos de concessões de rodovia que não se desenvolveram nos termos inicialmente pensados e pactuados contratualmente⁴⁶.

Inclusive, é o que Marçal Justen Filho alertou em 2011, em análise à experiência brasileira em concessões, indicando que o seu exame evidenciava “alguns dados preocupantes”⁴⁷. O alerta era realizado diante de determinadas manifestações do Estado brasileiro, como a recusa de adoção de medidas destinadas a assegurar o sucesso do empreendimento, sob o pretexto de que os “riscos” foram transferidos ao particular – sem atenção ao fato de que o empreendimento continua sendo um serviço público. Conforme Justen Filho, um dos resultados da atuação “defeituosa” do Estado foi a proliferação de litígios judiciais.

Mais recentemente, o cenário de preocupação com a continuidade dos projetos de concessão se mantém: apenas em 2024, quatorze⁴⁸ contratos de concessão relacionados ao transporte rodoviário federal aderiram à Portaria n.º 848/2023⁴⁹ para retomada imediata da

⁴⁶A título exemplificativo, destaca-se três contratos de concessão do âmbito federal com discussões sobre inexecução contratual: i) Concessão das BRs 116 e 324, pela Via Bahia, que encerrou antecipadamente via acordo, após a concessão ser alvo de processo de caducidade pela ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT). **BR-116/324/BA – Rota 2 de julho**. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/BR-116-324-BA#:~:text=Em%205%20de%20fevereiro%20de,a%20BR%2D116/BA>>. Acesso em: 08 de fev. 2026); ii) Concessão da Rodovia BR-040, que passou por pedido de relicitação pela própria concessionária, com alegação de prejuízo financeiro (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Justiça atende MPF e determina que concessionária dê continuidade a serviços essenciais na BR-040**. Sala de Imprensa – Procuradoria da República em Minas Gerais, 17 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/justica-atende-mpf-e-determina-que-concessionaria-de-continuidade-a-servicos-essenciais-da-br-040-em-mg>>. Acesso em: 08 de jan. 2026); iii) Concessão da BR-153/TO/GO, objeto de declaração de caducidade por descumprimento de cláusulas contratuais pela concessionária (AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Arbitragem resolve conflito da caducidade da BR-153/TO/GO a favor da ANTT e da União**. Brasília, 11 de set. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/noticias/arbitragem-resolve-conflito-da-caducidade-da-br-153togo-a-favor-da-antt-e-da-uniao>>. Acesso em: 08 de jan. 2026).

⁴⁷JUSTEN FILHO, Marçal. Concessões de Rodovias: a experiência brasileira. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Editora Malheiros, 2011, p. 259-262.

⁴⁸Conforme pesquisa de 2023 do Conselho Nacional do Transporte (ano de edição da Portaria), havia 75 projetos de concessão rodoviária (tanto na esfera federal, quanto nas esferas estaduais e municipais), superando os 26,5mil quilômetros de rodovia sob gestão privada (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Parcerias: a provisão de infraestruturas de transporte pela iniciativa privada – rodovias**. Brasília, 2023, p. 19. Disponível em: <<https://www.cnt.org.br/pesquisas>>. Acesso em: 08 de jan. 2026). Considerando os números de 2023, aproximadamente 18% dos contratos de concessão rodoviária vigentes teriam aderido à Portaria nº 848/2023.

⁴⁹Brasil. Ministério dos Transportes. Portaria nº 848, de 25 de agosto de 2023. Estabelece a política pública e os procedimentos relativos à readaptação e otimização dos contratos de concessão, no que se refere à exploração da infraestrutura de transporte rodoviário federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, n. 164, p. 136, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/concessoes/DOU_n_164__Portaria_SE_n_848_2023__Secao_1__Pag_136.1.pdf>. Acesso em: 20 de ago. 2025.

execução de obras em concessões cujos contratos eram considerados, pelo Governo Federal, como “estressados” e que seriam objeto de relicitação.

A Portaria permitiu a adoção de procedimentos para readaptação e otimização dos contratos de concessão, quanto à exploração da infraestrutura de transporte rodoviário federal, quando demonstrado o benefício da celebração de termo aditivo.

Em análise às concessões federais de rodovias e aeroportos celebrados entre 2012 e 2014 – impactados por crise econômica, por decisões das agências reguladoras e/ou do Poder Concedente, dentre outros – Maurício Portugal Ribeiro entendeu pela necessidade de se pensar na eficácia dos mecanismos existentes para enfrentar situações de crise contratual, sendo que, segundo Ribeiro, o instrumento principal “para lidar com eventos severamente adversos” são exatamente “as regras legais e contratuais sobre eventos imprevisíveis”⁵⁰.

Isto é, os contratos de concessão, ainda que representem um modelo eficiente para a concretização de projetos de infraestrutura – apresentando resultados mais favoráveis do que aqueles executados diretamente pelo Poder Público – também sofrem com renegociações, inadimplementos e o impacto de eventos externos que influenciam o sucesso do contrato.

E para o recorte desta pesquisa, é preciso pensar em mecanismos para lidar com tais adversidades. Isto parte, inicialmente, da distinção do que de fato é um risco e o que seria uma incerteza.

1.2.1 Riscos e incertezas: categorias distintas

Frank H. Knight explora os diferentes conceitos em seu livro *Risk, Uncertainty and Profit*. Segundo Knight, os conceitos de “incerteza” e de “risco” são radicalmente distintos, mas nunca foram de fato separados. Na essência de sua teoria, o risco representa um fenômeno suscetível de medição prévia, enquanto a incerteza é um tipo de fenômeno não quantitativo⁵¹.

De acordo com o entendimento de Knight, apenas o risco é mensurável *a priori*, ainda que a extensão do seu acontecimento não seja conhecida por completo, diante de todos os aspectos que

⁵⁰RIBEIRO, Maurício Portugal. **INFRA Debate**: Comentários ao estudo sobre contratação incompleta de projetos de infraestrutura publicado por Nobrega, Vêras e Turolla. Agência Infra, jul./2023, não p. Disponível em: <<https://agenciainfra.com/blog/infradebate-comentarios-ao-estudo-sobre-contratacao-incompleta-de-projetos-de-infraestrutura-publicado-por-nobrega-veras-e-turolla/>>. Acesso em: 20 de jan., 2025.

⁵¹KNIGHT, Frank H. *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1921, p. 19-20.

possivelmente impactarão aquele evento⁵². A incerteza, por sua vez, ocorre em um cenário de total ausência de informações, porque não há como se esperar que determinado evento aconteça.

A literatura apresenta conceitos distintos para “risco”⁵³, mas, com base em Knight, há uma característica comum às definições: o caráter de prévia mensurabilidade. Marcos Nóbrega, por sua vez, entende que a essência do risco recai em três características fundamentais: o evento (ocorrência de algo que cause impacto); a probabilidade (a chance de o evento acontecer); e o impacto (valor financeiro decorrente do risco)⁵⁴.

Neste cenário, a distribuição prévia dos riscos – objeto da presente pesquisa – é uma das mais importantes regras contratuais para se lidar com eventos adversos, sendo sua minimização de grande relevância. Diante de uma ocorrência que tenha o potencial de impactar a execução do objeto contratual, a distribuição de riscos é um dos mecanismos no qual as partes podem recorrer para entender, antecipadamente, de quem é a responsabilidade por tal evento.

Especialmente porque, em uma concessão, são diversos os riscos envolvidos, considerando a longa relação contratual que é construída. Em uma concessão de rodovia em que a concessionária se responsabiliza pelo financiamento, construção e operação do projeto, pode-se citar nesse sentido: i) os riscos pré-construção (como a obtenção de licenças ambientais e a liberação de faixas de domínio); ii) os riscos da própria construção (como problemas técnicos e alterações de projetos); iii) os riscos de demanda e receita (o valor da tarifa pode ser impactado caso a demanda seja baixa);

⁵²HEINEN, Juliano. Riscos e incertezas nos contratos administrativos: pressupostos teóricos-dogmáticos para o reequilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 29, n. 11, 2021, p. 42. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6278/5943>>. Acesso em: 08 de nov. 2024.

⁵³O “risco” é assim definido por alguns doutrinadores: i) “Fatos futuros e incertos que podem gerar custos extraordinários. Contudo, são só aqueles que as partes têm, no momento presente, condições de avaliar, arrolar, precificar e repartir” (MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: concessões, parcerias, permissões e autorizações. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 125); ii) “No plano contratual, para ser qualificado como risco, deve-se admitir mensuração e objetivação que permitam medir certos elementos da realidade (...) Quando se está, contudo, no campo da absoluta imprevisibilidade, não mais se trata de risco, mas de incerteza” (GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2 ed., rev. e atual., 2023, p. 53); iii) “Em termos muito sintéticos, “risco” resume o somatório de eventos incertos que podem ou não ocorrer, de acordo com o nível de informação disponível. Logo, o risco poderá ser, mal ou bem, mensurado – há várias metodologias para tanto” (HEINEN, Juliano. Riscos e incertezas nos contratos administrativos: pressupostos teóricos-dogmáticos para o reequilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 29, n. 11, 2021, p. 42. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6278/5943>>. Acesso em: 08 de nov. 2024).

⁵⁴NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai./jul./2010, p. 3. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs>. Acesso em: 15 de mai. 2025.

iv) os riscos financeiros e de câmbio; v) os riscos considerados de força maior (como enchentes, guerras, terremotos); vi) o risco de responsabilidade civil; e vii) os riscos políticos (aumento de impostos, rescisão unilateral do contrato)⁵⁵.

Ocorre que, conforme destacado por Maurício Portugal Ribeiro, um dos principais erros cometidos nas concessões de rodovia entre 2013 e 2014 foi justamente a prática em relação à distribuição de riscos. As falhas contratuais envolvem, por exemplo, a atribuição de riscos não controláveis ao concessionário e a atribuição de riscos de caso fortuito e de força maior ao Governo apenas na ausência de seguro disponível no mercado⁵⁶.

Marçal Justen Filho, por sua vez, indica que, para ter sucesso, a concessão de serviço público não deve produzir riscos elevados de insucesso para o concessionário – o que acarreta “paralisação do serviço”, frustrando a própria prestação do serviço e as necessidades dos seus usuários⁵⁷.

Tendo em vista a relevância dos riscos e da sua alocação adequada frente às adversidades contratuais, o objetivo deste primeiro capítulo é justamente compreender como se dá a sua distribuição entre concessionário e Poder Concedente.

Explorar o tema da distribuição de riscos não apresenta apenas grande relevância na construção e interpretação dos contratos públicos celebrados, mas especialmente demanda a consideração do interesse público em jogo⁵⁸, a partir das necessidades da população que serão atendidas a partir daquele objeto contratual.

⁵⁵BRANDÃO, Luiz E. T.; SARAIVA, Eduardo C. G. Risco privado em infra-estrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 6, dez./2007, p. 1.045-1.046. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6617/5201>>. Acesso em: 21 de dez. 2024.

⁵⁶RIBEIRO, Maurício Portugal. Novo pacote de infraestrutura do Governo Dilma: 15 erros que precisam ser corrigidos. In: DUTRA, Joisa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 83-86.

⁵⁷JUSTEN FILHO, Marçal. Concessões de Rodovias: a experiência brasileira. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2 ed., 2011, p. 260-261.

⁵⁸Para Flávio Amaral Garcia, “Nos contratos administrativos, em especial naqueles vocacionados a atender diretamente às demandas da sociedade (como os contratos de concessão), há um interesse maior a ser preservado com a manutenção e a estabilidade do pacto, a saber, o atendimento da própria finalidade pública que justificou a contratação. Quando é o concessionário que se encontra em posição de desequilíbrio - situação mais recorrente -, preservar o contrato não é apenas uma imposição que decorre da valoração axiológica dos conceitos de justiça e equidade, mas uma medida assecuratória do interesse público tutelado na relação contratual”. (GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2 ed., rev. e atual., 2023, p. 157).

Nas palavras de Patrícia Sampaio e Thiago Araújo, “se o projeto licitado não for implementado, se o serviço público não for prestado a contento, se o contratado não entregar a obra ou serviço, perde a população [...]”⁵⁹ (como também perde o gestor – tema estudado pelos autores).

Para tanto, faz-se necessário estudar a teoria tradicionalmente aplicada no Brasil para embasar a alocação de riscos para cada parte contratual ao longo dos anos. Estamos diante da teoria das áleas.

1.3 A “solução” da teoria das áleas para a distribuição de riscos

A palavra “risco”, na redação da Lei n.º 8.987/1995, aparece apenas três vezes, todas nos incisos do art. 2º, que, para definir a concessão de serviço público (precedida ou não de obra pública) e a permissão de serviço público, indica que a delegação do serviço é realizada por “conta e risco” daquele que assumir a prestação.

A expressão “por sua conta e risco” da lei de concessões, em sua leitura tradicional, “retrata a conjugação da capacidade de desempenho com o dever de investimento e a repartição entre álea ordinária e álea extraordinária da concessão [...]”⁶⁰. Não se trata de mera atribuição de todos os riscos ao concessionário – como se poderia equivocadamente induzir –, mas sim de uma repartição que reflete aquilo defendido pela teoria das áleas, de origem francesa, adotada pela doutrina e pela jurisprudência brasileiras⁶¹.

⁵⁹ARAÚJO, Thiago; SAMPAIO, Patrícia. Previsibilidade ou Resiliência? Notas sobre a Repartição de Riscos em Contratos Administrativos. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, 2014, p. 312.

⁶⁰MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 110. Vera Monteiro, em seu livro “Concessão”, defende que “se, por um lado, a expressão induz à (falsa) crença de que o privado assumiria todos os riscos envolvidos no negócio concedido (o que incluiria os da inadimplência do usuário), por outro, a prática não tem sido essa, por duas razões principais”. A primeira razão se daria pelo fato de que a Lei n.º 8.987/1995 “restringe significativamente a autonomia do privado quanto às suas decisões empresariais ao longo da concessão”, limitando sua responsabilidade por eventuais insucessos na execução contratual. A segunda razão, por sua vez, se dá porque o concessionário teria direito ao equilíbrio econômico-financeiro da relação, o que “reduz grande parte do risco tido como inerente à concessão” (MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 165-166). Isto também é o que defende Marcos Augusto Perez: “O que defendemos, nesse sentido, é que ‘por sua conta e risco’ não importa em transferência ao concessionário de todos os riscos inerentes ao empreendimento. Importa, sim, transferência ao concessionário dos riscos que o contrato indicar. Melhor dizendo, são por conta e risco do concessionário aqueles riscos que o contrato, expressa ou implicitamente, lhe transferir” (PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 130). Nesse mesmo sentido: PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Concessions of Public Service*. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (org.). **Infrastructure Law of Brazil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 198.

⁶¹A ideia de o concessionário assumir todos os riscos da concessão também tem sido vista com críticas na doutrina francesa, considerando que, além das situações imprevisíveis, é possível que o contrato preveja possíveis intervenções pelo Concedente para garantir a continuidade dos serviços públicos vitais, como os serviços

Isto porque, ainda que o concessionário seja uma empresa privada que exerce a concessão a partir dos riscos da atividade – obtendo lucro para tanto –, a regra do “por conta e risco” deve ser conciliada com o princípio geral do equilíbrio econômico-financeiro⁶².

Para partir ao estudo da teoria, cabe fazer um breve registro prévio: a noção de “serviço público”, assim como a teoria das áleas, também é de origem francesa. Antes de se existir propriamente uma ideia de serviço público, o serviço era concebido apenas em relação ao rei (“serviço do rei”). Ainda assim, em nível local, algumas atividades começaram a ser tidas como “serviço do público” por representarem a intervenção do Poder Público em favor dos particulares⁶³.

Já ao final do século XIX, a expressão “serviço público” passou a ser utilizada frente às atividades exclusivas do Estado, exercidas pela autoridade de forma unilateral (*droit public*). Como o serviço público, nessa ideia inicial, era atividade exercida exclusivamente pela Administração, a concessão foi inicialmente tratada pelos franceses conforme as normas do Direito Civil – sendo apenas uma manifestação de direito privado do Estado⁶⁴.

Como leciona Vera Monteiro, a expressão “concessão de serviço público” aparece em caráter normativo, pela primeira vez, com o Decreto de 31 de maio de 1910 na França – o qual tratou da organização do Conselho de Estado. Antes disso, os relatos históricos demonstram apenas a existência de concessão de obras públicas, a qual teve sua origem, por sua vez, em contratos de obra⁶⁵.

A partir de um diálogo entre o público (via delegação) e o privado (em um caráter contratual)⁶⁶, a *concession de service public* passou a ser amplamente utilizada em uma época em

relacionados à rodovia. Seriam adotadas, portanto, soluções intermediárias. (LINOTTE, Didier; ROMI, Raphaël. **Services Publics et Droit Public Économique**. Paris: Éditions Litec, 2001, p. 278).

⁶²LINOTTE, Didier; ROMI, Raphaël. **Services Publics et Droit Public Économique**. Paris: Éditions Litec, 2001, p. 285.

⁶³MEDAUAR, Odete. Serviço Público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, jul./set. 1992, p. 101. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45285/47720>>. Acesso em: 25 de abr. 2025.

⁶⁴LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Estudos sobre o Regime Econômico-Financeiro de Contratos de Concessão**. São Paulo: Editora Quartier, 2020, p. 35-37. No Brasil, a técnica concessionária também ganhou utilização entre os séculos XIX e século XX, diante da “alta demanda por construções de infraestruturas e serviços públicos”. Após uma fase intensa das concessões no Brasil, houve um “esvaziamento” da sua utilização considerando as guerras mundiais, o movimento estatizante e a descapitalização das sociedades empresárias. Assim, a despeito de perder forças na década de 30, as concessões retornam com sua presença na década de 80. (GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2 ed., rev. e atual., 2023, p. 28-29).

⁶⁵MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 20-22.

⁶⁶LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Estudos sobre o Regime Econômico-Financeiro de Contratos de Concessão**. São Paulo: Editora Quartier, 2020, p. 43.

que a expansão da infraestrutura era dispendiosa e o Estado não possuía os recursos para implementá-la e/ou geri-la de forma eficiente⁶⁷.

No início de sua história, os contratos de concessão tomavam como base o *pacta sunt servanda*; isto é, o que foi pactuado deve ser cumprido. Os termos inicialmente acordados pelas partes eram justos e deveriam ser mantidos ao longo da relação contratual.

Como as concessões eram uma manifestação de direito privado do Estado, estes contratos não observavam apenas o *pacta sunt servanda*, mas também o *lex inter parte* (o contrato é lei entre as partes contratantes), de forma que o concessionário executava o serviço em seu próprio nome e por sua conta e risco⁶⁸.

A imutabilidade do que fora pactuado inicialmente não foi alterada em um primeiro momento pela via legislativa, mas sim pelo trabalho do Conselho de Estado Francês – aqui já adentrando aos primórdios da teoria das áleas, que se fortaleceu a partir da experiência prática. Dentre tantas decisões que corroboram o entendimento sobre a mutabilidade dos contratos de concessão, cabe destacar ao menos duas que promoveram as discussões sobre as áleas.

A primeira delas foi proferida no dia 11 de março de 1910, sendo a decisão de n.º 16178 do Conselho de Estado⁶⁹. Tratava-se de pleito da empresa *Compagnie Générale Française des Tramways* contra decreto do prefeito de Bouches-du-Rhône, que passou a fixar um horário para o serviço de trens no verão de forma distinta daquela originalmente pactuada pelas partes na concessão e prevista no “caderno de encargos”.

Na ocasião, o Conselho de Estado entendeu que o prefeito atuou dentro dos poderes que possuía, considerando a legislação da época, que lhe permitia aprovar o horário dos trens de acordo com as necessidades de segurança e conveniência de circulação dos usuários do serviço, promovendo alterações que garantissem o funcionamento contínuo do serviço público.

O fato de o prefeito ter imposto à Companhia um formato diferente do serviço originalmente pactuado não seria motivo, por si só, para anular o decreto em discussão. O Conselho

⁶⁷MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 23.

⁶⁸VASCONCELOS, Adalberto Santos de. O Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Concessões de Rodovias Federais no Brasil. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regulação de Serviços Públicos e Controle Externo**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008, p. 217.

⁶⁹FRANÇA. CONSEIL D'ÉTAT. **Décision N° 16178**. Rapporteur M. Wurtz. Lecture du 11 mars 1910. Disponível em: <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/#/view-document/%252FAriane_Web%252FAW_DCE%252F%7C59851>. Acesso em: 20 de jan. 2025.

de Estado entendeu que eventual lesão da Companhia deveria ser reparada por intermédio de um pedido próprio de indenização, caso comprovado o aumento das obrigações operacionais.

Isto é: o Conselho de Estado entendeu que, diante do interesse público, o Poder Concedente poderia alterar as condições originais pactuadas em uma concessão. Mas, como contrapartida, a “equivalência honesta” deveria ser preservada em favor do concessionário⁷⁰ – o que, neste caso, se resolveria a partir de uma indenização.

Tem-se aqui uma primeira flexibilização do que preceitua o *pacta sunt servanda*, abrindo as portas para a construção da teoria das áleas.

A segunda decisão do Conselho de Estado que cumpre destacar é a de n.º 59928, datada de 30 de março de 1916, envolvendo a empresa *Compagnie Générale d'Éclairage de Bordeaux*⁷¹.

Em razão da Primeira Guerra Mundial, houve um aumento do preço do carvão de caráter excepcional, considerando a ocupação dos territórios produtores na Europa e a dificuldade no transporte marítimo. Isto fez com que houvesse um aumento dos custos de produção do gás, de forma a exceder os limites de aumento de preço que as partes poderiam ter estimado no momento da celebração do contrato de concessão. Diante disso, a concessionária buscava condenar a cidade de Bordeaux a suportar os custos decorrentes do aumento do carvão e do gás.

O Conselho de Estado então entendeu que, em princípio, o contrato de concessão regula as obrigações das partes até o final da sua vigência, de forma que o concessionário deve prestar os serviços nas condições previamente estabelecidas – sendo a variação de preço da matéria prima um dos riscos de mercado que deve ser por ele assumido, sendo favorável ou desfavorável.

No entanto, neste caso, o Conselho indicou que a elevação excessiva de preços, para além do que era razoável de se prever, alterou significativamente a economia do contrato. O pleito da concessionária foi então considerado razoável, não podendo ela ser responsabilizada por manter o serviço nas condições originalmente previstas. Em outras palavras, o conflito mundial alterou a tal ponto a concessão que seguir o princípio do *pacta sunt servanda* levaria ao fim do próprio contrato⁷².

⁷⁰LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Estudos sobre o Regime Econômico-Financeiro de Contratos de Concessão**. São Paulo: Editora Quartier, 2020, p. 57

⁷¹FRANÇA. CONSEIL D'ÉTAT. **Décision N° 59928**. Rapporteur M. Berget. Lecture du 30 mars 1916. Disponível em: <<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/1916-03-30/59928>>. Acesso em: 25 de jan. 2025.

⁷²TÁCITO, Caio. O equilíbrio financeiro na concessão de serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, v. 63, maio/1961, p. 11. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/21455>>. Acesso em: 05 de abr. 2024.

Assim, entendeu-se pela busca de uma solução que harmonizasse tanto o interesse público – continuidade do serviço – quanto o pleito da concessionária. Nesse sentido, o Conselho de Estado determinou que a concessionária e a cidade de Bordeaux fossem remetidas ao conselho da prefeitura em busca de um acordo amigável; e que, na impossibilidade da composição, fosse fixado o valor de indenização devido à empresa.

Tal solução adveio porque os administradores-juízes entenderam que manter o contrato em suas premissas iniciais se apresentava como uma solução rigorosa, a qual levaria o contratado à sua ruína. Isso comprometeria a necessária continuidade do serviço⁷³.

Os dois casos acima destacados apresentaram áleas que afetaram as concessões nos seus termos originalmente pactuados, mas que decorreram de fontes distintas: enquanto a primeira foi emanada pelo próprio Poder Público (decreto de alteração do horário do serviço no verão); a segunda foi extraordinária e imprevisível (aumento significativo do preço de matéria prima), sem ser causada por qualquer uma das partes.

Em ambos os casos, não pareceria razoável indicar que o concessionário deveria arcar com a responsabilidade por manter os serviços independentemente das circunstâncias. Isto é, “os princípios tradicionais do contrato, entre os quais o *pacta sunt servanda*, foram sendo superados pela ideia de que o serviço público não pode parar”⁷⁴.

É então que entra em cena a teoria das áleas, apresentando uma “solução” – ainda que de forma simplista, conforme será exposto – ao problema trazido pelos dois contratos franceses. Ela decorre exatamente da ideia francesa do princípio do equilíbrio econômico-financeiro: a remuneração do contratado, ao invés de ser fixa ao previsto no contrato, deve ser modulada em função dos encargos assumidos e das dificuldades encontradas na execução contratual, alheias à sua vontade (base da teoria da imprevisão)⁷⁵.

Em suma, quando um evento ocorre e impacta onerosamente o contrato administrativo – incluindo os de concessão – é necessário entender se as circunstâncias eram previsíveis ou imprevisíveis no momento da sua celebração e, caso imprevisíveis, se as partes contratuais (Poder Concedente ou concessionário) tiveram qualquer responsabilidade pelo acontecimento⁷⁶.

⁷³RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dixième édition, 1983, p. 133.

⁷⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 100.

⁷⁵RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dixième édition, 1983, p. 131.

⁷⁶CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; MENEGAT, Fernando. O estatuto das estatais e a matriz de risco nos contratos públicos: breve ensaio sobre o rompimento da “teoria das áleas” no direito administrativo. In: PONTES FILHO,

Frente a este evento, a teoria das áleas possui a seguinte resposta, nas palavras de Flávio Amaral Garcia⁷⁷: a ordinária deve ser atribuída e solucionada pelo concessionário, enquanto a extraordinária enseja a possibilidade do reequilíbrio econômico-financeiro. A “compreensão histórica da teoria da equação econômico-financeira de contratos administrativos” no Brasil, por sua vez, “foi fortemente inspirada na teoria das áleas”⁷⁸.

1.3.1 Álea ordinária

Caio Tácito, décadas antes da promulgação da lei de concessões brasileira, já tratava do tema da mutabilidade das obrigações contratuais, indicando que a “linha dominante” era a de limitar os riscos contratuais àquilo que se entendia por “álea normal e ordinária”, sendo que as teorias que tratavam das regras para alterar o pacto original eram “episódios isolados”⁷⁹.

E o que seria a álea ordinária do contrato? Os eventos compreendidos como decorrentes do risco normal da atividade. Isto é, os eventos possíveis de se prever de antemão, considerando que fazem parte da natureza do serviço assumido pelo concessionário.

Nos exemplos citados por Marcos Nóbrega, a álea ordinária seria aquele evento decorrente do “próprio risco do negócio, sob o aspecto empresarial”⁸⁰. Logo, por ser inerente à atividade concedida, deve ser suportada pelo concessionário. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

É que no Direito Francês a álea ordinária, isto é, o risco a ser enfrentado pelo concessionário sem socorro do Poder Público, envolve não só os casos em que este, por ineficiência, negligência ou incapacidade, sofre prejuízos, mas também as hipóteses em que sua deterioração patrimonial advém de oscilações normais dos preços de mercado,

Valmir; GABARDO, Emerson; MOTTA, Fabrício (coord.). **A regeneração da Administração Pública Brasileira**. Curitiba: Íthala, 2017, p. 109.

⁷⁷GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out/2015, p. 3.

⁷⁸GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, p. 39, abr./junho, 2017.

⁷⁹TÁCITO, Caio. O equilíbrio financeiro na concessão de serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, v. 63, maio/1961, p. 14. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/21455>>. Acesso em: 05 de abr. 2024.

⁸⁰NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai/jul./2010, p. 11. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs>. Acesso em: 15 de mai. 2025.

insuficiente afluxo de usuários, ou promana da adoção de medidas gerais, exaradas pelo Poder Público, que afetem indiscriminadamente toda a coletividade, sem repercussão especial sobre o concessionário e sem lhe tornar ruína a exploração do serviço⁸¹.

Isto é, a álea ordinária seria “as circunstâncias previsíveis; as imprevisíveis, mas de resultados contornáveis ou de pequenos reflexos econômicos”⁸², sendo de responsabilidade do contratado.

A despeito de todo contrato contar com riscos ordinários à própria atividade a ser assumida, não há como negar a dificuldade em se tentar prever, no momento da celebração do contrato, todas as adversidades que poderão ser suportadas pelas partes.

Mesmo considerando a distinção entre riscos e incertezas – já explorada previamente –, os próprios riscos da atividade podem incidir em extensão e intensidade distintas daquelas inicialmente imaginadas. Há, ainda, aqueles que não decorrem da atividade em si, mas que dependem de fatores externos não controláveis pelas partes, e que produzem efeitos significativamente onerosos para a absorção, especialmente pelo concessionário. Por fim, deve-se lidar com as incertezas: aqueles fatores inimagináveis de impacto quando da celebração do contrato.

Estas características tornam os contratos de concessão, nas palavras de Flávio Amaral Garcia, contratos incompletos:

São incompletos porque realisticamente impossibilitados de regular todos os aspectos da relação contratual, o que os torna naturalmente inacabados e com lacunas, que reclamarão uma tecnologia contratual capaz de resolver a infinidade de contingências que poderão surgir durante a sua execução⁸³.

Esta característica não é uma exclusividade das concessões em si: quando um contrato é celebrado, as partes devem lidar, ao longo da duração daquela relação, com as adversidades que podem o atingir, impactando a execução do objeto contratual. Torna-se “uma ilusão pensar que esta estabilidade pretensamente gerada pelo negócio será fixa”⁸⁴.

⁸¹BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 741.

⁸²ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021, p. 482.

⁸³GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 48.

⁸⁴HEINEN, Juliano. Riscos e incertezas nos contratos administrativos: pressupostos teóricos-dogmáticos para o reequilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 29, n. 11, 2021, p. 41. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6278/5943>>. Acesso em: 08 de nov. 2024.

Entende-se que tal premissa, no entanto, é mais acentuada nos contratos de concessão do que nas contratações regidas apenas pela lei de licitação: a complexidade demandada no setor de infraestrutura tende a atrair cenários de mutação dos contratos também de maior complexidade⁸⁵ – especialmente considerando o fator tempo.

Nesse sentido, defende Egon Bockmann Moreira:

Fato é que mudanças ocorrem em qualquer contrato – sobretudo no de concessão de serviços públicos, qualificado por sua incompletude reforçada (v. §§8, 23 e 24). O tempo é implacável e inclemente: não há dúvida de que produzirá efeitos (basta pensar na evolução tecnológica e nas novas demandas sociais)⁸⁶.

As concessões são, portanto, contratos incompletos⁸⁷.

Dito isto, frente a um evento que não se caracteriza como ordinário da atividade, é necessário se pensar em uma solução que permita a continuidade da execução contratual. É então que se adentra na chamada álea extraordinária, que enseja a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Trata-se de possibilidade de as partes negociarem as condições contratuais que levaram ao desequilíbrio (ônus financeiro maior ao concessionário do que aquele originalmente previsto, por exemplo), para se atingir novamente o equilíbrio: “a posição estável do projeto concessionário no que respeita à administração de seus recursos materiais (economia) e ao capital disponível para tanto (finanças)”⁸⁸.

1.3.2 Álea extraordinária

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁸⁹ entende pela existência de quatro princípios que regem o equilíbrio econômico-financeiro de uma concessão, sendo eles: a equidade, a razoabilidade, a

⁸⁵GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 16.

⁸⁶MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 364.

⁸⁷O modelo de um contrato que apresente completude é uma “quimera jurídica”, visto que é natural que as partes contratuais apresentem racionalidade limitada, além de um comportamento tendencialmente oportunista, havendo ainda o problema da assimetria informacional. (GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 97-98).

⁸⁸MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 363.

⁸⁹DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 100.

continuidade e a indisponibilidade do interesse público – sendo que o direito⁹⁰ à revisão contratual deve ser conciliado exatamente com os riscos assumidos pelo próprio ente.

O equilíbrio passa então a ser um “limite à alteração dos contratos de concessão”⁹¹, visto que, caso os parâmetros iniciais do contrato sejam alterados, o cenário econômico-financeiro desta alteração deve ser considerado dentro da equação do equilíbrio.

Conforme posição defendida por Gustavo Kaercher Loureiro⁹², a Constituição de 1988 não possui dispositivo que trata especificamente sobre o equilíbrio econômico-financeiro em contratos concessionários, visto que o art. 37, inciso XXI, da Constituição – citado comumente pela doutrina como a garantia constitucional ao equilíbrio – foi pensado para contratos comutativos simples, e não para concessões de serviço público⁹³.

A forma como a legislação brasileira trata desse tema – em especial, dos requisitos necessários para se pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro – será objeto do subtópico subsequente desta dissertação.

O que é necessário entender, para este momento da pesquisa, é que a racionalidade da teoria das áleas está justamente em diferenciar o que é ordinário e o que é extraordinário, diferenciando a responsabilidade de cada parte contratual. E nesse sentido, enquanto a álea ordinária é absorvida pelo concessionário (por decorrer de eventos previsíveis e ordinários à atividade)⁹⁴, a extraordinária

⁹⁰Marçal Justen Filho entende que o equilíbrio não seria um direito em si, mas um princípio regulador que garante não só ao concessionário, mas também ao Poder Concedente, que a equação original será mantida. Nesse sentido: “Rigorosamente, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é um princípio regulador do contrato administrativo. Não é nem direito nem dever de cada parte, mas uma característica do contrato”. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997, p. 146).

⁹¹PINHEIRO, Luís Felipe Valerim; XAVIER, Eduardo. Atualidades e casuística sobre alteração dos contratos de concessão de infraestrutura. In: PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; PINHEIRO, Luís Felipe Valerim (coord.). **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2017, p. 144.

⁹²LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Estudos sobre o Regime Econômico-Financeiro de Contratos de Concessão**. São Paulo: Editora Quartier, 2020, p. 88-89.

⁹³Conforme redação da Constituição Federal: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Contudo, cabe destacar que a posição de Loureiro não é unânime na doutrina. No sentido contrário: ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021, p. 480; GUERRA, Sérgio. Alteração da taxa interna de retorno das Concessões 20 anos após a edição da Lei nº 8.987/95. In: DUTRA, Joisa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 54).

⁹⁴ROCHA, Iggor Gomes. Concessão de serviço público e parceria público-privada: da garantia ao equilíbrio econômico-financeiro à partilha contratual de riscos. In: GABARDO, Emerson; GONÇALVES, Guilherme de Salles

é analisada caso a caso, a depender de sua categoria. Isto porque ela foge do que se entende como razoável de alocar, de forma simples, ao concessionário.

Referida categoria pode ser dividida entre álea extraordinária administrativa e álea extraordinária econômica.

1.3.2.1 Álea extraordinária administrativa

A álea extraordinária administrativa acontece quando, por ação do Poder Público, a execução do contrato é prejudicada dentro da própria relação contratual⁹⁵ – sendo subdividida em fato da administração e fato do príncipe⁹⁶.

O fato da administração ocorre quando o contrato de concessão é impactado por ato do próprio Poder Concedente, na qualidade de contratante público. Aqui, tem-se uma ação ou omissão do Poder Público enquanto parte contratual, atingindo diretamente a concessão – não sendo um ato geral⁹⁷. Esta álea pode se constituir pela simples alteração voluntária do contrato pela Administração, ou por qualquer ação ou omissão do contratante que, ainda que indiretamente, traga prejuízos ao contratado⁹⁸.

A nomenclatura “fato da administração” não consta na legislação estudada nesta dissertação⁹⁹ – sendo explorada, na sequência, a partir da construção doutrinária. Eventos classificados como fato da administração podem envolver, por exemplo, a suspensão dos serviços

(coord.). **Direito da Infraestrutura**: temas de organização do Estado, serviços públicos e intervenção administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 107.

⁹⁵HEINEN, Juliano. Riscos e incertezas nos contratos administrativos: pressupostos teóricos-dogmáticos para o reequilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 29, n. 11, 2021, p. 45. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6278/5943>>. Acesso em: 08 de nov. 2024.

⁹⁶GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 46.

⁹⁷ARAGÃO, Alexandre Santos de. A evolução da proteção do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 263, maio/ago 2013, p. 44.

⁹⁸NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai./jul./2010, p. 12. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs>. Acesso em: 15 de mai. 2025.

⁹⁹A Lei nº 14.133/2021 será explorada de forma mais detalhada no terceiro capítulo desta dissertação. Sem prejuízo, adianta-se que o seu art. 124, por exemplo, enumera condições para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, como “força maior, caso fortuito ou fato do príncipe”, não citando, contudo, o “fato da administração”.

em razão de matéria de ordem pública ou a assunção de atividades não inicialmente previstas no contrato em caráter emergencial¹⁰⁰.

Neste cenário, caso o contrato seja modificado ou extinto, a responsabilidade pela onerosidade da operação é integralmente do Poder Concedente, visto que decorrente de uma conduta sua, independentemente de ser comissiva ou omissiva.

O fato da administração se distingue do fato do príncipe, de forma central, porque para esta segunda classificação, o Poder Público age de forma geral e não diretamente em relação ao contrato de concessão.

Logo, o fato do príncipe se caracteriza por ser um ato, emanado pela própria Administração e exterior ao contrato, mas que, ainda assim, causa onerosidade ao instrumento. Trata-se, conforme Marcos Nóbrega leciona, de “alterações advindas na relação contratual por conta de medidas da Administração ou do Estado como um todo, não relacionadas diretamente com o contrato, mas que terão influência sobre ele [...]”¹⁰¹.

Como as medidas são editadas pelo próprio Estado – ainda que lícitas e praticadas no exercício regular do Poder Público – a teoria foi estruturada de forma que toda a coletividade compartilha daquele prejuízo¹⁰².

Tal concepção também observa a racionalidade econômica de se atribuir um determinado risco a um determinado agente: o concessionário, por si só, não possui qualquer controle sobre as medidas governamentais que porventura venham a impactar o contrato. Não há, nesse sentido, qualquer atitude a ser tomada para prevenir o risco¹⁰³.

Na França, o fato do príncipe apenas é caracterizado quando a medida que torna o contrato mais oneroso ao concessionário é proveniente da própria autoridade contratante (Poder

¹⁰⁰PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 111.

¹⁰¹NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai./jul./2010, p. 12. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs. Acesso em: 15 de mai. 2025. Nesse mesmo sentido, “[...] é o que se denomina fato do príncipe, que diz respeito aos atos jurídicos e materiais que repercutem sobre o contrato, efetuados por quem o celebrou, mas agindo em titularidade diversa, não como contratante” (MIRANDA, Gustavo. **Guia Econômico-Financeiro das Concessões**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2025, p. 148).

¹⁰²GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 174-177.

¹⁰³GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 182.

Concedente) – não se pode falar, portanto, de “fato do príncipe” quando o ato decorre de autoridade pública distintas¹⁰⁴. Nesses casos, há a aplicação da teoria da imprevisão¹⁰⁵.

No Brasil, há divergência doutrinária quanto à entidade causadora do fato do príncipe. Gustavo Kaercher Loureiro defende, nesse sentido, que a teoria das áleas teria sofrido mutações, e posteriormente congelado, em um processo a favorecer os concessionários. Isto porque, se distanciando da teoria francesa, no Brasil a formulação é mais ampla: chama-se de fato do príncipe qualquer ato emanado pelo Poder Público em caráter geral – mesmo que não sendo a mesma autoridade pública – que provoque impactos no contrato¹⁰⁶.

Alexandre Santos de Aragão¹⁰⁷, por sua vez, entende de forma similar à teoria francesa: apenas seria fato do príncipe a medida editada pela mesma esfera de governo que celebrou o contrato – ainda que de forma exterior a ele.

Sem ignorar o debate doutrinário nesse sentido, fato é que o direito brasileiro, via legislação, não realizou qualquer especificação quanto à esfera de governo que ensejaria o fato do príncipe. Logo, poderia se considerar fato do príncipe, por exemplo, o impacto sofrido por um contrato com a alteração de plano econômico pelo Governo (como o Plano Real)¹⁰⁸, bem como os regulamentos do Poder Executivo ou atos emanados por agências reguladoras, desde que não emanados para um destinatário específico¹⁰⁹.

Nesse cenário, as partes contratuais em si não possuem ingerência ou responsabilidade pelo fator que causou o impacto no contrato, cabendo ao contratado privado pleitear indenização contra o ente específico da Administração Pública responsável¹¹⁰.

¹⁰⁴RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dixième édition, 1983, p. 132.

¹⁰⁵LINOTTE, Didier; ROMI, Raphaël. **Services Publics et Droit Public Économique**. Paris: Éditions Litec, 2001, p. 286.

¹⁰⁶LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Estudos sobre o Regime Econômico-Financeiro de Contratos de Concessão**. São Paulo: Editora Quartier, 2020, p. 202.

¹⁰⁷ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021, p. 484.

¹⁰⁸NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai./jul./2010 p. 12. Disponível em: <
https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs>. Acesso em: 15 de mai. 2025.

¹⁰⁹GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 186.

¹¹⁰NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai./jul./2010, p. 12. Disponível em: <
https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs>. Acesso em: 15 de mai. 2025.

Para além do fato da administração e fato do príncipe, há ainda que mencionar os casos fortuitos e de força maior, citados pela Lei de Licitações (tanto a antiga, nº 8.666/1993, quanto a atual, nº 14.133/2021). Decorrentes de um evento imprevisível e inevitável, tais casos não estão relacionados à atuação de qualquer uma das partes contratuais.

Pode-se dizer que, no âmbito do direito administrativo, o caso fortuito estaria ligado a eventos da natureza (como tempestades, inundações ou epidemias), enquanto os eventos de força maior estariam relacionados a eventos decorrentes da atividade humana (como greve). Contudo, no direito brasileiro – e de forma contrária à tradição francesa – não há tratamento jurídico distinto para as hipóteses de fato do príncipe, teoria da imprevisão, fato da administrativo, caso fortuito ou força maior. Nas palavras de Marçal Justen Filho, essas hipóteses recebem tratamento uniforme¹¹¹ – de forma que cabe a compreensão de como o próprio contrato, no caso concreto, dispõe da responsabilidade por cada um dos fatores supracitados.

1.3.2.2 Álea extraordinária econômica

Os fatores externos que modificam a realidade e afetam o contrato, de modo a causar maior onerosidade a uma das partes, enquadram-se como “álea econômica”¹¹². Sua diferenciação com a teoria do fato do príncipe ou do fato da administração – na teoria brasileira – reside na origem do fator externo: se emanado pelo Poder Público (fato do príncipe/da administração) ou decorrente de imprevisibilidade fortuita, sem conexão a qualquer ação governamental (álea econômica)¹¹³.

A álea extraordinária econômica é mencionada, pela doutrina, como sendo parte da teoria da imprevisão.

A teoria francesa distingue a imprevisão da força maior ou do fato do príncipe por ser um fator externo ao controle do Poder Concedente, além de gerar onerosidade temporária a uma das partes contratuais, sem tornar a concessão em si impossível de ser executada. O impacto ao contrato

¹¹¹JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1377.

¹¹²HEINEN, Juliano. Riscos e incertezas nos contratos administrativos: pressupostos teóricos-dogmáticos para o reequilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 29, n. 11, 2021, p. 45. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6278/5943>>. Acesso em: 08 de nov. 2024.

¹¹³GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 181.

deve ser temporário para não levar justamente à rescisão contratual¹¹⁴, tendo como raiz histórica a cláusula *rebus sic stantibus*¹¹⁵.

A ideia da imprevisão, por sua vez, remonta ao supramencionado caso envolvendo a *Compagnie Générale d'Éclairage de Bordeaux*, em 1916¹¹⁶. Na ocasião, percebeu-se que poderia ser mais oneroso ao Poder Público extinguir o contrato (e não dar continuidade à prestação do serviço público) do que continuar com a relação contratual ainda que sob novas premissas. Ora, a racionalidade da cláusula *rebus sic stantibus* é de que a manutenção do contrato aconteça pela continuidade das condições existentes no tempo de sua celebração – de forma que, sob condições distintas, o princípio do *pacta sunt servanda* deve ser flexibilizado¹¹⁷.

Considerando este cenário, o caso concreto francês impulsionou a constituição de uma categoria de álea específica: a álea extraordinária econômica – “teoria da imprevisão”¹¹⁸ –, causada por evento estranho às partes contratuais.

Foi a partir justamente da decisão n.º 59928 do Conselho de Estado Francês que se permitiu a flexibilização dos princípios contratuais. Nos termos da doutrina francesa, para caracterizar a teoria da imprevisão, pode-se citar as seguintes condições¹¹⁹: i) o evento causador da onerosidade deve ter escapado do cálculo das partes no momento da celebração do contrato, como no caso de desvalorização da moeda; e ii) o evento não deve possuir relação com a vontade das partes – visto que, caso possua, recairá em categorias diversas, como na álea extraordinária administrativa.

Nesse sentido, o fundamento da aplicação da teoria recai no interesse público (questão de continuidade), com o objetivo de remunerar o concessionário o suficiente para manter o serviço enquanto perdurarem os efeitos da imprevisão¹²⁰.

¹¹⁴TÁCITO, Caio. O equilíbrio financeiro na concessão de serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, v. 63, maio/1961, p. 10. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/21455>>. Acesso em: 05 de abr. 2024.

¹¹⁵Nesse sentido: “Os criadores daquela cláusula buscavam minorar os efeitos danosos da execução dos contratos que gerassem obrigações sucessivas e a termo, quando as condições contemporâneas à formação do vínculo contratual já estariam completamente modificadas” (CUNHA, Thadeu Andrade da. A Teoria da Imprevisão e os Contratos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, jul./set. 1995, p. 36. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46566>>. Acesso em: 28 de abr. 2025).

¹¹⁶LINOTTE, Didier; ROMI, Raphaël. **Services Publics et Droit Public Économique**. Paris: Éditions Litec, 2001, p. 286.

¹¹⁷GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 155-157.

¹¹⁸PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 108.

¹¹⁹LINOTTE, Didier; ROMI, Raphaël. **Services Publics et Droit Public Économique**. Paris: Éditions Litec, 2001, p. 286-287.

¹²⁰LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Estudos sobre o Regime Econômico-Financeiro de Contratos de Concessão**. São Paulo: Editora Quartier, 2020, p. 61-62.

1.3.3 A insuficiência da teoria das áleas

A teoria das áleas sistematiza em qual categoria (ordinária ou extraordinária) o evento deve se encaixar para permitir a alteração das premissas inicialmente pactuadas. Por muitos anos e considerando a menor complexidade das relações contratuais então formalizadas, a teoria era suficiente frente a eventos que impactavam os contratos.

Isto porque, quando suas bases foram criadas na França, há mais de cem anos, a solução de dividir os eventos de impacto às relações contratuais entre as categorias do que seria ordinário e extraordinário era satisfatória para lidar com as controvérsias existentes entre os contratantes.

Tal divisão era realizada *ex post facto*. Ou seja, diante do fato concreto, as partes avaliavam se o evento decorria da própria atividade objeto do contrato (álea ordinária) ou se o evento era externo ao contrato, ou à atividade do contratado, ou decorria da vontade do próprio Poder Público (álea extraordinária). Como será explorado em maiores detalhes ao longo da pesquisa, tal divisão posterior acabava por instalar divergências entre as partes em relação à responsabilidade pelos custos decorrentes da consumação do risco – especialmente porque, a cada novo evento, era necessário olhar para o caso concreto e classificá-lo dentro da teoria geral.

A racionalidade da teoria das áleas, no entanto, encontra dificuldades atualmente, em que o contexto de celebração das concessões e os fatores externos que podem impactar o contrato cresceram e se expandem em um ritmo acelerado. Não há apenas uma grande Guerra Mundial abalando os moldes contratuais – como em 1916 em Bordeaux, na França –, mas há conflitos simultâneos acontecendo por todo o mundo, tensões entre países que se traduzem em novas taxas de importação, alterações frequentes na bolsa de valores e no fluxo cambial, pandemias, dentre tanto outros fatores que prejudicam as relações contratuais ao longo dos anos.

Em uma concessão, estamos falando de uma relação contratual que perdura por décadas – com prazos de execução que costumam superar os vinte anos, a fim de garantir que o concessionário obtenha o retorno dos seus altos investimentos sem transferir esse custo aos usuários¹²¹. Nem sequer temos conhecimento de quais tecnologias poderão ser implementadas nesses projetos em cinco anos, quem dirá em vinte.

¹²¹PINHEIRO, Luís Felipe Valerim; XAVIER, Eduardo. Atualidades e casuística sobre alteração dos contratos de concessão de infraestrutura. In: PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; PINHEIRO, Luís Felipe Valerim (coord.). **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2017, p. 123.

Os contratos atuais sofrem não apenas com os riscos comuns em épocas anteriores (basicamente os tidos como naturais), mas também com aqueles produzidos, os quais não possuem os mesmos limites – espaciais, temporais e sociais – antes existentes¹²².

O longo prazo das concessões faz que, desde a largada, exista o conhecimento de que o contrato será impactado, no mínimo, pela eleição de novos governantes e por alterações sobre a demanda do serviço, incluindo a própria necessidade da sociedade relacionada ao serviço prestado¹²³.

A teoria das áleas, portanto, não parece mais refletir a melhor solução aos contratos de concessão. A incompletude contratual “é uma saída encontrada, mas traduz uma falsa premissa de que os riscos deverão ser alocados *ex post* e não quando da elaboração contratual”¹²⁴.

A alocação de riscos posterior tende a manifestar problemas antes mesmo da execução do contrato, ainda na fase de licitação. É o que nos relata Flávio Amaral Garcia: o fato de as empresas não saberem de todos os riscos que porventura assumirão faz com que haja precificação das eventuais incompletudes encontradas¹²⁵, tornando os projetos de concessão mais caros ao Poder Público – e como consequência, à sociedade. Parte-se, então, de uma relação contratual mais cara do que de fato precisaria ser.

Além disso, abre-se a possibilidade de o ganhador da licitação não ser necessariamente a empresa mais capacitada para executar o serviço, mas aquela que possui maiores condições de renegociar o contrato¹²⁶.

A precificação alta, por si só, não blinda a relação de ser afetada por conflitos ao longo da execução do contrato. Perante um evento que gere onerosidade à relação contratual, surge a discussão se o seu acontecimento é inerente à própria atividade (álea ordinária) ou se foge da

¹²²MOREIRA, Egon Bockmann. Riscos, incertezas e concessões de serviço público. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, out./dez., 2007, p. 38.

¹²³PINHEIRO, Luis Felipe Valerim; XAVIER, Eduardo. Atualidades e casuística sobre alteração dos contratos de concessão de infraestrutura. In: PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; PINHEIRO, Luis Felipe Valerim (coord.). **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2017, p. 124.

¹²⁴NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai/jul./2010, p. 18. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs. Acesso em: 15 de mai. 2025.

¹²⁵GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 56.

¹²⁶GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, abri./junho, 2017, p. 41.

vontade das partes e da própria natureza do objeto contratual (álea extraordinário). Consequentemente, abre-se a discussão de qual parte é a responsável por arcar com o custo decorrente.

Diante disso, a alocação de risco posterior muitas vezes retira do administrador público este papel (considerando que as partes não chegam a um consenso) e o transporta para o Poder Judiciário (ou para uma arbitragem), a fim de resolver as lacunas do contrato. Contudo, não são todos os casos em que o juiz ou o árbitro “é o sujeito capacitado para alocar riscos no plano do contrato, por não deter informações técnicas suficientes para isso”¹²⁷.

Ou seja, a ausência de alocação prévia de riscos atribui ao Judiciário ou à arbitragem o dever de analisar os riscos frente ao contrato e decidir de quem é a responsabilidade pelos prejuízos, mesmo sem, muitas vezes, receber todo o contexto da contratação e da relação das partes. São elas, afinal, que mais conhecem o projeto e a concessão em discussão.

Justamente por isso, a ausência de uma construção específica e prévia quanto à alocação pode resultar em riscos sendo distribuídos não da forma mais efetiva para a continuidade e bom andamento da execução contratual. Até mesmo porque as relações contratuais e as necessidades sociais são mais complexas do que a divisão do que é ordinário e do que é extraordinário¹²⁸.

Maurício Portugal Ribeiro, por sua vez, defende que a “melhor prática” quanto à distribuição de riscos em contratos de concessão é atribuir ao concessionário apenas aqueles riscos que, dentre as partes contratuais, é ele o ente mais adequado para controlá-los¹²⁹. Ou seja, não classificar dentro da ideia abstrata de “risco ordinário” aqueles eventos sobre os quais o Poder Concedente possui maior gerência: o risco de financiamento, por exemplo.

Tem-se, portanto, que a classificação genérica entre áleas ordinárias e extraordinárias tende a ser, nos dias atuais, pouco útil em contratos de concessão¹³⁰. O que acaba ocorrendo, em

¹²⁷GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, abri./junho, 2017, p. 44.

¹²⁸MAYER, Giovanna. Contratos de concessão, mutabilidade e boa-fé. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 9, n. 35, jul./set. 2011, p. 53.

¹²⁹RIBEIRO, Maurício Portugal. Novo pacote de infraestrutura do Governo Dilma: 15 erros que precisam ser corrigidos. In: DUTRA, Joisa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 83.

¹³⁰MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 170.

realidade, é que a aplicação da teoria das áleas não soluciona o problema; pelo contrário, causa maior insegurança e, por muitas vezes, cria impasses¹³¹. Nesse sentido:

Aqui, o ponto problemático da teoria das áleas ordinária e extraordinária encontra-se numa definição extremamente vaga do risco efetivamente suportado pelo concessionário, em cotejo com uma definição muito larga dos riscos suportados pelo concedente. Sem definições mais precisas, o conflito tende a não ser resolvido ou a sê-lo em desfavor do erário e do usuário que acabarão de uma forma ou de outra conservando a missão de manter sob o seu custeio o serviço público em funcionamento¹³².

Diante das problemáticas advindas da aplicação da teoria das áleas, a legislação brasileira aplicável a contratos específicos parece caminhar no sentido de um possível rompimento.

1.4 A evolução legislativa quanto à distribuição de riscos em concessões

Quando a Lei n.º 8.987/1995 foi promulgada, as concessões espelhavam o direito administrativo daquela época, com características que já não refletem o ânimo de celebração dos contratos de concessão atuais.

Em síntese, algumas dessas diferenças são: i) as concessões eram estruturadas unilateralmente pelo ente público, sem espaços de diálogo; ii) em razão disso, as obrigações de cada parte também era definidas unilateralmente; iii) as tecnologias e mutações econômicas e políticas caminhavam em passos mais lentos do que as atuais, de forma que os contratos eram celebrados em cenários mais previsíveis; iv) a teoria predominante era a teoria das áleas, de forma que a alocação de risco não ganhava centralidade nas discussões; e v) os motivos tradicionais pelos quais os contratos eram alterados eram suficientemente solucionados pela teoria francesa¹³³.

A lei de concessões, portanto, não explora, de forma discriminada, as regras para alocação eficiente de riscos (não há a previsão própria de uma matriz de risco), e não avança de forma significativa nas hipóteses ensejadoras do reequilíbrio econômico-financeiro.

Enquanto a palavra “risco” aparece apenas três vezes (todas nos incisos do art. 2º, para indicar a execução da concessão por “conta e risco” do concessionário – tema ampliado no tópico

¹³¹PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 115.

¹³²PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 118.

¹³³GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 31.

1.3), a expressão equilíbrio econômico-financeiro aparece apenas quatro vezes na Lei n.º 8.987/1995, especificamente no Capítulo da “Política Tarifária”.

Tal Capítulo trata da possibilidade de os contratos conterem mecanismos de revisão das tarifas, a fim de se manter o equilíbrio – sendo que, em casos de criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais (salvo os impostos sobre a renda), ou de alteração unilateral do contrato que afetem o seu inicial equilíbrio (§§ 3º e 4º do art. 9º da Lei nº 8.987/1995), o Poder Concedente possui o dever de restabelecê-lo, através da revisão da tarifa. Assim sendo, “sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro” (art. 10, Lei nº 8.987/1995).

Para além das menções expressas ao “risco” e ao “equilíbrio econômico-financeiro”, encontra-se na lei supracitada o art. 38, §1º, inciso III, o qual prevê que a caducidade da concessão não pode ser declarada por paralisação do serviço pela concessionária quando for hipótese de “caso fortuito ou força maior”. Isto é, não se fala da alocação dos riscos em si, mas se remete à ideia de que não é possível alocar à concessionária a responsabilidade pela paralisação do serviço por tais eventos.

Considerando esse “silêncio” legislativo quanto aos elementos típicos da teoria das áleas – não havendo menção ao fato do príncipe, fatos imprevisíveis de consequências extraordinárias, dentre outros –, Fernando Vernalha Guimarães defende que a teoria, na realidade, apenas teria sido incorporada pela lei de licitações (Lei nº 8.666/1993, à época), sendo que a lei de concessões e a lei de parcerias público-privadas (PPPs) “não acolheram a teoria das áleas, preceituando, alternativamente, a alocação eficiente dos riscos (incisos I e IV do art. 4º e inciso III do art. 5º da Lei n.º 11.079/2004)”¹³⁴.

Ainda que o entendimento pareça ser bem aplicável quanto à legislação específica para as PPPs – como será abordado adiante –, a Lei n.º 8.987/1995 não parece tratar sobre a alocação eficiente de riscos. Conforme visto, é a uma lei que sinteticamente dispõe que o objeto da concessão deve ser executado pelo concessionário por sua conta e risco – salvo as hipóteses de caso fortuito ou força maior, alteração unilateral ou tributos/encargos legais.

¹³⁴GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, abr./junho, 2017, p. 40.

Assim, a despeito de dispor brevemente sobre o equilíbrio econômico-financeiro e as possibilidades de revisão da política tarifária, não parece que a lei de concessões trate sobre uma distribuição de riscos eficiente.

É nesse sentido que se aloca discussão promovida por Maurício Portugal Ribeiro:

Desde 2016, tenho sustentado que a regra legal que atribui à administração pública o risco de eventos imprevisíveis e de efeitos extraordinários não pode ser afastada pela distribuição de riscos contratual. O meu entendimento é que em vista artigo 18, da Lei 8.987/1995 e do artigo 124, da Lei 8.666/1993, aplica-se às concessões e PPPs todas as regras da lei 8.666/1993 que não são incompatíveis com a natureza econômico-jurídica dos contratos de concessão e PPP. E o meu entendimento, inclusive após estudos que realizei em coautoria com Felipe Sande, é que não há incompatibilidade entre a natureza econômico-jurídica dos contratos de concessão e PPPs e a regra legal que aloca à administração pública o risco de eventos imprevisíveis e de impactos extraordinários¹³⁵.

Ou seja: são aplicáveis à lei de concessões, os artigos da lei de licitações compatíveis com a natureza do contrato de concessão¹³⁶. E a Lei n.º 8.666/1993 – vigente por quase três décadas, até a promulgação da Lei n.º 14.133/2021 –, adotava os parâmetros que remetiam à teoria das áleas.

A quantidade de vezes que a expressão equilíbrio econômico-financeiro aparecia na Lei n.º 8.666/1993 era idêntica àquela verificada na lei de concessões: quatro vezes. No entanto, a matéria se apresentava, especialmente no tocante às hipóteses que permitem o reequilíbrio, de forma mais expressa.

Isto em razão do previsto no art. 65 da Lei n.º 8.666/1993, o qual apresentava que os contratos administrativos poderiam ser alterados, com as devidas justificativas, de forma unilateral pela Administração (inciso I) ou por acordo das partes (inciso II).

Em relação à alteração unilateral, a Administração poderia justificá-la em razão da modificação do projeto ou de suas especificações (alínea a) ou “quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei” (alínea b). Isto é, uma das hipóteses de modificação dos contratos administrativos é quanto ao valor do contrato, que deve refletir a extensão do seu objeto – podendo

¹³⁵RIBEIRO, Maurício Portugal. **INFRA Debate**: Comentários ao estudo sobre contratação incompleta de projetos de infraestrutura publicado por Nobrega, Vêras e Turolla. Agência Infra, jul./2023, não p. Disponível em: <<https://agenciainfra.com/blog/infradebate-comentarios-ao-estudo-sobre-contratacao-incompleta-de-projetos-de-infraestrutura-publicado-por-nobrega-veras-e-turolla/>>. Acesso em: 20 de jan. 2025.

¹³⁶Com a redação da Lei n.º 14.133/2021, este entendimento ficou ainda mais claro, nos termos do seu art. 186: “Aplicam-se as disposições desta Lei subsidiariamente à Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, à Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e à Lei n.º 12.232, de 29 de abril de 2010”. Isto é, diante de uma lacuna normativa da Lei n.º 8.987/1995, a lei de licitações pode ser aplicada de forma subsidiária às concessões. A reflexão será ampliada no terceiro capítulo desta dissertação.

inclusive ser diminuído, justamente para manter o equilíbrio entre encargos e remuneração inicialmente pactuados.

Sem prejuízo do previsto no inciso I, o ponto de atenção da presente pesquisa se volta ao inciso II (modificação por acordo entre os contratantes), especialmente naquilo que dispõe a alínea d, com as modificações trazidas pela Lei nº 8.883/1994:

II - por acordo das partes:

(...)

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.

É com a alínea “d” do inciso II do art. 65 que a antiga lei de licitações traduz, expressamente, o que dispõe a teoria das áleas: o contrato pode ser modificado diante de um evento imprevisível, ou previsível, mas de consequências imprevisíveis, bem como em casos de “força maior, caso fortuito ou fato do príncipe” – o que configura álea econômica extraordinária e extracontratual. Isto para restabelecer a relação entre encargos e justa remuneração, mantendo o “equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato”.

Em relação ao art. 65 supracitado e a sua concepção de risco, Marcos Nóbrega entende que o disposto na lei “faz com que inadvertidamente todas as tensões pela inexecução contratual sejam corrigidas sob a égide da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro”¹³⁷ – tornando poucos os riscos transferidos *ex ante*. Justamente um dos pontos da teoria das áleas que causa insegurança aos contratantes e torna a teoria insuficiente para as concessões atuais.

A teoria das áleas ainda é refletida nos §§ 5º e 6º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993:

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

¹³⁷NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai./jul./2010, p. 13. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contractual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs>. Acesso em: 15 de mai. 2025.

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

O §5º acima traduzia exatamente uma hipótese de fato do príncipe¹³⁸: caso o Poder Público venha a editar, de maneira geral, um tributo ou uma legislação superveniente à proposta do contrato administrativo, mas que o impacte de igual maneira, o contrato deve ser revisado. O §6º, por sua vez, ilustra fato da administração (a Administração enquanto contratante) – ainda que sem menção expressa ao tema.

Neste ponto, há uma ressalva importante: não há, na doutrina, consenso quanto à aplicabilidade específica do art. 65 aos contratos de concessão. Egon Bockmann Moreira, por exemplo, defende a sua inaplicabilidade, considerando que a racionalidade do equilíbrio econômico-financeiro disposta na Lei nº 8.666/1993 não se reproduz em contratos administrativos de longo prazo¹³⁹. Fernando Vernalha Guimarães, por sua vez, entende que o “tratamento dispensado pela Lei nº 8.666/1993 para a tutela de riscos extracontratuais (alínea “d” do inc. II do art. 65) não parece inconciliável com o modelo concessionário”¹⁴⁰.

Sem prejuízo do debate doutrinário acima, fato é que a antiga lei de licitações continha o vocabulário da teoria das teorias – cuja racionalidade, de dividir riscos em ordinários e extraordinários, também acabou sendo aplicada aos contratos de concessão¹⁴¹.

Tal racionalidade se alterou com a promulgação da Lei nº 11.079/2004 (lei de parcerias público-privadas): uma das diretrizes a serem observadas na contratação de parcerias público-

¹³⁸GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 185.

¹³⁹MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos administrativos de longo prazo: a lógica do seu equilíbrio econômico-financeiro. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord). **Tratado do Equilíbrio Econômico-Financeiros: Contratos Administrativos, Concessões, Parcerias Público-Privadas, Taxa Interna de Retorno, Prorrogação Antecipada e Relicitação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 92-96.

¹⁴⁰GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, p. 50, abr./junho, 2017.

¹⁴¹Nesse sentido: “De fato, a leitura tradicionalmente feita da expressão ‘por conta e risco’ do concessionário acaba por admitir uma divisão geral e hipotética dos riscos na concessão de serviço público entre a administração pública e a pessoa por ela contratada, aos moldes do que ocorre com os demais contratos administrativos” (PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 107); “Tradicionalmente, os eventos que podem gerar o dever de reequilíbrio foram qualificados de aleatórios pela doutrina e pela jurisprudência. Ou, melhor: ordinária ou extraordinariamente aleatórios, em alusão aos riscos ordinários dos negócios privados e às características extraordinárias dos contratos administrativos (álea ordinária e álea extraordinária - esta, administrativa e econômica)” (MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 374).

privadas (PPPs) é justamente a “repartição objetiva de riscos entre as partes” – nos termos do seu art. 4º, inciso VI.

Tal inovação em relação à Lei nº 8.987/1995 não é a única: o art. 5º, inciso III, da Lei nº 11.079/2004 ainda prevê que as cláusulas desses contratos devem conter “a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”.

Por repartição objetiva de riscos, entende-se que cada contrato de parceria público-privada deve apresentar descrição pormenorizada dos riscos a serem distribuídos, a partir do esforço de alocá-los, dentre o parceiro privado e o ente público, àquele que possui maiores condições de controlá-lo ou mitigá-lo, especialmente pelo custo mais baixo¹⁴². Nesse sentido:

Essa alocação – e aqui reside a segunda premissa econômica fundamental – deverá considerar a aptidão de cada parte para melhor gerenciar o risco. Isso significa imputar a responsabilidade de cada risco àquela parte que tem aptidão para se prevenir dos riscos a custos mais baixos do que a outra ou para minorar os prejuízos na hipótese de materialização dos riscos. Se cada risco for alocado àquela parte com melhores condições para exercer a prevenção do risco ou a contenção de seus prejuízos num cenário de sua materialização, o resultado será a redução do somatório de custos envolvidos na contratação. Essa redução de custos por efeito de uma alocação racional de riscos concorre para a eficiência do contrato¹⁴³.

Da redação da lei e do conceito acima de “repartição objetiva”, tem-se que mesmo aqueles riscos que, tradicionalmente pela teoria das áleas, são de maior responsabilidade do Poder Público, devem ser expressamente repartidos entre as partes (como é o caso de fato do príncipe).

Essa alocação e divisão de riscos apropriada é um dos maiores “fatores críticos de sucesso em PPPs”¹⁴⁴, considerando a possibilidade de se transferir os riscos de forma mais eficiente entre o Poder Público e o setor privado – inclusive aqueles tradicionalmente de responsabilidade do Poder Concedente, conforme leciona Fernando Vernalha Guimarães¹⁴⁵.

¹⁴²PINTO, Marcos Barbosa. Repartição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, jun/2006, p. 159. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10056/1/RB%2025%20Reparti%C3%A7%C3%A3o%20de%20Riscos%20nas%20Parcerias%20P%C3%ABlico-Privadas_P_BD.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2025.

¹⁴³GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação é metodologias para recomposição. Belo Horizonte: **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, ano 15, n. 58, abr./junho, 2017, p. 47.

¹⁴⁴LAZZARINI, Sérgio Giovanetti; THAMER, Rogério. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, jul/ago. 2015, p. 824. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/51552/50336>>. Acesso em: 17 de mai. 2025.

¹⁴⁵GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **PPP - Parceria Público Privada**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 218.

Trata-se de avanço na dogmática dos contratos concessionais, visto que tal partilha adequada estabelece “uma estrutura racional de incentivos para as partes”¹⁴⁶. Isto é, as partes passam a se comportar de forma a observar – e evitar – os riscos assumidos por si no contrato, além de contabilizarem os possíveis impactos financeiros decorrentes desses riscos.

Assim, não basta a alegação de que a atividade inerente à concessão é executada “por conta e risco” do concessionário. Ou que todo fato do príncipe é de responsabilidade do Poder Concedente. É necessário olhar para a alocação de riscos, disposta contratualmente.

A lei de PPPs, portanto, inaugura na temática das concessões – na modalidade específica de concessão patrocinada ou administrativa – a noção de uma matriz de riscos, ainda que não de forma predefinida¹⁴⁷. Cabe ressaltar que a matriz traz ao equilíbrio econômico-financeiro uma dimensão dinâmica, e não apenas relacionada à visão tradicional de simples equivalência entre obrigações e remuneração¹⁴⁸. Especialmente porque o interesse por celebrar um contrato de concessão e executá-lo de forma fiel ao previsto envolve as noções de atratividade e segurança jurídica – posicionando a matriz de risco no centro dos debates¹⁴⁹.

Dito isto, há a partir de 2004 um grande avanço, no âmbito legislativo, quando se olha para a teoria das áleas. Aqui, não se vê – ao menos na lei – a divisão do que é risco ordinário e o que é risco extraordinário, e quem é o ente responsável por cada uma dessas categorias. Em realidade, se faz o esforço de dispor, de forma prévia à execução do objeto contratual, qual será a forma de distribuição desses riscos – incluindo o caso fortuito, a força maior, o fato do príncipe e a álea econômica extraordinária (art. 5º, inciso III, da Lei n.º 11.079/2004).

¹⁴⁶GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 34.

¹⁴⁷Nesse sentido: “A lei não apresenta uma matriz de riscos a serem partilhados entre poder público e iniciativa privada, mas alude expressamente à necessidade de se adotar uma perspectiva objetiva no trato da questão” (ARAÚJO, Thiago; SAMPAIO, Patrícia. Previsibilidade ou Resiliência? Notas sobre a Repartição de Riscos em Contratos Administrativos. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, 2014, p. 325).

¹⁴⁸GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 36.

¹⁴⁹BINENBOJM, Gustavo; FORTINI, Cristiana. **Governança de riscos nos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária**. Consultor Jurídico, dez./2022, não p. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-dez-22/interesse-publico-governanca-riscos-contratos-concessao-rodoviaria/>>. Acesso em: 10 de fev. 2025.

Nos termos do que adverte Gustavo Kaercher Loureiro¹⁵⁰, o contrato de PPPs inclusive pode alocar tais riscos para a Administração Pública, da mesma forma que pontua a Lei nº 8.666/1993, porém fornecendo centralidade ao próprio contrato para dispor de tal forma.

Em razão disso, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro e Fernando Menegat apontam que, em matéria legislativa, é a partir das PPPs que ocorre o “rompimento paradigmático com a teoria das áleas em matéria de contratações públicas no Brasil”¹⁵¹. E é por isso que se concorda com a posição de Guimarães (anteriormente apresentada), especificamente neste ponto: a Lei nº 11.079/2004 não parece acolher a teoria das áleas, dispondo, em seu lugar, da alocação eficiente dos riscos.

O movimento deu origem à previsão similar em outros dispositivos legais, como é o caso da Lei nº 13.303/2016 (lei das estatais), a qual dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas estatais. Em seu art. 69, a lei supracitada passou a prever, como cláusula necessária, a matriz de risco (inciso X).

Todavia, a ideia de distribuição de riscos em concessões não disciplinadas pela lei de PPPs parece permanecer a mesma (ao menos na legislação, sem prejuízo de o edital prever, por si só, uma distribuição de riscos distinta): o concessionário continua assumindo os riscos por sua conta e risco, com riscos eventuais alocados ao Poder Concedente.

Em 2021, a matéria de distribuição de riscos foi novamente posta à centralidade das discussões, a partir da promulgação da Lei nº 14.133/2021 – a atual lei de licitações –, o que será amplamente debatido no terceiro capítulo da presente pesquisa. Por ora, nos cumpre entender como a teoria das áleas e todas as discussões aqui promovidas se refletem, na prática, nos contratos de concessão celebrados sob a égide das Leis nº 8.666/1993 e nº 8.987/1995.

1.5 Conclusão do capítulo

Este primeiro capítulo da dissertação pretendeu discorrer sobre os contratos de concessão, a importância do seu objeto – especificamente, dos contratos celebrados para o setor rodoviário – e a essencialidade de que esses instrumentos deem certo.

¹⁵⁰LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Estudos sobre o Regime Econômico-Financeiro de Contratos de Concessão**. São Paulo: Editora Quartier, 2020, p. 178.

¹⁵¹CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; MENEGAT, Fernando. O estatuto das estatais e a matriz de risco nos contratos públicos: breve ensaio sobre o rompimento da “teoria das áleas” no direito administrativo. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson; MOTTA, Fabrício (coord.). **A regeneração da Administração Pública Brasileira**. Curitiba: Íthala, 2017, p. 110.

Para tanto, um dos principais pontos de atenção no momento de sua formalização é a alocação de riscos – objeto central da pesquisa. Caso essa distribuição aconteça de forma equivocada ou não reflita os riscos de fato existentes no caso concreto, quem arca com os prejuízos do inadimplemento de uma concessão é, majoritariamente, a população.

É em razão disso que a teoria das áleas – utilizada por muitos anos no Brasil – continua tema relevante e deve ser estudada. Especialmente porque muitos conflitos em concessões foram enfrentados, analisados e julgados com fundamento nas premissas desta teoria.

Assim, para avançarmos na resposta à pergunta central da pesquisa, e compreendermos se há uma possível ruptura com a teoria das áleas (total ou parcial), cabe entender como a teoria foi encarada na prática, e quais conflitos ela gerou ou solucionou.

Passa-se, assim, ao segundo capítulo desta dissertação, o qual apresenta o estudo de caso da concessão do Lote 4 do Paraná, de 1997 a 2021.

2 AS ÁLEAS E OS CONFLITOS CONTRATUAIS: ESTUDO DE CASO

2.1 Considerações iniciais do estudo de caso: Lote 4 do Paraná, de 1997 a 2021

O primeiro capítulo desta dissertação buscou explicitar o que é a teoria das áleas, sua origem e como a sua aplicabilidade ocorreu por muitos anos no Brasil. A partir da classificação das áleas em ordinárias ou extraordinárias, e diante de um evento que impacta o equilíbrio econômico-financeiro, os riscos deveriam ser alocados à parte contratual com maiores meios de mitigá-los – não perdendo de vista aqueles que, por sua natureza, correm por “conta e risco” do Concessionário.

Marçal Justen Filho, em texto publicado no início dos anos 2000, lecionava que a quebra do equilíbrio econômico-financeiro somente poderia ser reconhecida a partir da comparação entre a “formulação teórica realizada pelas partes” e “as condições de efetiva execução da contratação, verificadas em momento anterior”. Justen Filho indicava também que é em face do caso concreto e das suas circunstâncias específicas que se torna possível “identificar a *ordinariedade* ou *extraordinariedade* da álea”¹⁵².

Partindo deste cenário, a busca de um estudo de caso para compor a pesquisa advém do objetivo de demonstrar, de maneira empírica, como a teoria das áleas foi materializada em contratos de concessão já celebrados, e quais foram as discussões que surgiram a partir da divisão de eventos em ordinários e extraordinários. Quais foram os riscos debatidos? Como as questões foram interpretadas pelo Judiciário?

Isto é: o critério central que norteia este segundo capítulo da pesquisa é a verificação empírica da aplicação da teoria das áleas.

Para tanto, pretendeu-se estudar um contrato de concessão celebrado na esfera municipal (Curitiba) ou estadual (Paraná) – em razão da pertinência regional –, cujo período de vigência já se encerrou. Isto para se ter o cenário integral de conflitos e discussões que permearam as décadas de relação contratual. Foi então que a pesquisa se voltou às concessões rodoviárias do Paraná, celebradas em 1997 e encerradas em 2021 (três anos antes do início da pesquisa).

¹⁵²JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003, p. 398-400.

O Estado do Paraná implementou o Programa de Concessões de Rodovia em novembro de 1997, outorgando à iniciativa privada mais de dois mil quilômetros de rodovias a serem exploradas – divididos em seis lotes, concedidos para empresas concessionárias distintas.

O programa de concessões do Paraná representou, nesse sentido, um “esforço” do governo de descentralização política e de desenvolvimento de infraestrutura no interior do estado, em especial para a indústria¹⁵³.

Dos seis lotes, o Lote 4 – objeto do presente estudo – foi concedido à concessionária Caminhos do Paraná S/A, sendo composto por 388,8 quilômetros¹⁵⁴ de trechos rodoviários principais. De rodovia de acesso, o Lote 4 somou mais 17,10 quilômetros¹⁵⁵ na PR-438¹⁵⁶. A concessão foi formalizada pela celebração do Contrato nº 074/97, assinado em 14 de novembro de 1997¹⁵⁷.

A partir do recorte de um caso específico – Programa de Concessões de Rodovia de 1997 no Paraná – e um único lote dentre os seis concedidos (Lote 4), a pesquisa possui como foco central obter o máximo de informações e reflexões de um único caso¹⁵⁸, ao invés de buscar entender a aplicação da teoria das áleas em todos os seis lotes (o que, considerando o período de dois anos

¹⁵³CYDIS, Helena B. Betella; MICHEL, Fernando Dutra; OLIVEIRA, Roberto Guena de (coord.). **A Experiência Brasileira de Concessões de Rodovias**. Porto Alegre: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, [200-], p. 36-37.

¹⁵⁴O trecho era composto da seguinte forma: i) 203,5 km da BR-277, partindo da Entrada da BR-376(B)/PR 428 (São Luís do Purunã) até a Entrada da BR-466 (sentido Guarapuava); ii) 101,5 km da BR-373, partindo da Entrada da BR-376(B) (Caetano) até a Entrada da BR-277(A)/PR-452 (Relógio); iii) 43 km da BR-476, partindo do fim da pista dupla em Araucária até 500m após a Entrada da PR-427; e iv) 40,8 km da PR-427, partindo da Entrada da BR-277 (Porto Amazonas) até a Entrada da BR-476 (Lapa).

¹⁵⁵Da Entrada da BR-277 (Irati) até Teixeira Soares.

¹⁵⁶DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). **Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Rodovias Concessionadas**. Disponível em: <<https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Concessoes-Rodoviaras-1997-2021-Rodovias-Concessionadas>>. Acesso em: 02 de ago. 2025.

¹⁵⁷DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). **Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas**. Disponível em: <<https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Concessoes-Rodoviaras-1997-2021-Contratos-e-Termos-Aditivos-das-Rodovias-Concedidas>>. Acesso em: 20 de mai. 2025.

¹⁵⁸É o que Jason Seawright e John Gerring chamam de *Influential Case*: “Sometimes, the choice of a case is motivated solely by the need to check the assumptions behind some general model of causal relations. (...) Because the techniques for identifying this sort of case are slightly different than those used to identify the previous sort of deviant case, we apply a new term to this method – the influential case. This is consistent with the goal of this style of case study, to explore cases that may be influential vis-à-vis some larger cross-case theory. Influential-case studies can be valuable for identifying and correcting instances of measurement error or omitted variables that potentially have a large impact on a cross-case generalization”. (GERRING, John; SEAWRIGHT, Jason. **Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options**. Political Research Quarterly, Boston, v. 61, n. 2, jun./2008, p. 20. Disponível em: <<https://scispace.com/pdf/case-selection-techniques-in-case-study-research-a-menu-of-19ewy2se85.pdf>>. Acesso em: 31 de ago. 2025.

disponível à presente pesquisa e a quantidade de ações judiciais ajuizadas envolvendo os seis trechos¹⁵⁹, tornaria o objeto de pesquisa inviável).

A escolha pelo Lote 4 em si se deu em razão de acordo, celebrado pela Justiça Federal do Paraná em outubro de 2024, entre o Estado do Paraná, a concessionária Caminhos do Paraná S/A, o Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PR), o Ministério Público Federal (MPF) e a Agência Reguladora do Paraná (AGEPAR)¹⁶⁰. O acordo pôs fim a 18 ações em trâmite desde 2005 entre as partes, e é um dos maiores acordos já homologados pelo sistema de conciliação da Justiça Federal do Paraná: a quantificação de danos apurada pelo acordo soma mais de R\$ 420 milhões – valor este a ser revertido em obras pela concessionária e investido em prol dos usuários.

Cabe destacar que a quantificação dos danos acima foi realizada considerando o tema central do acordo: o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 074/97.

A escolha pelo caso levou em consideração, portanto, o acordo recente, a relevância dos valores apurados e o tema central de discussão resolvido pela via da composição.

Expostas estas considerações iniciais quanto à escolha do Lote 4 para ser o objeto do estudo, cabe indicar brevemente algumas notas metodológicas. O estudo de caso envolverá a análise das cláusulas contratuais que dispõem sobre a alocação de riscos (constantes na minuta do contrato e em seus aditivos), seguida da verificação dos conflitos judiciais que ocorreram entre as partes contratuais no Lote 4 – alguns ainda em trâmite quando da celebração do acordo e se tornando, portanto, objeto de transação entre as partes.

Os conflitos judiciais selecionados para estudo são aqueles com aderência temática ao objeto desta dissertação: pleitos que envolvem a discussão de eventos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências imprevisíveis, com impacto no equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

¹⁵⁹Apenas na JFPR, em pesquisa realizada em 23/08/2025, a quantidade de ações envolvendo as concessionárias dos seis lotes, por pesquisa de CNPJ e constando casos já baixados, resulta em mais de 1.000 processos.

¹⁶⁰PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. **PGE-PR participa de acordo histórico que garante R\$421 milhões em obras e melhorias para o Paraná**. 2024. Disponível em: <<https://www.pge.pr.gov.br/Noticia/PGE-PR-participa-de-acordo-historico-que-garante-R421-milhoes-em-obras-e-melhorias-para-o>>. Acesso em: 11 de ago. 2025.

Logo, o estudo de caso é realizado a partir de uma pesquisa exploratória¹⁶¹ com abordagem qualitativa (e não quantitativa)¹⁶².

Passa-se, assim, à análise concreta do caso objeto de pesquisa.

2.2 Previsões contratuais do Lote 4 e a alocação de riscos: reflexos da teoria das áleas

O objeto do Contrato n.º 074/97 foi a concessão de obra e serviços de recuperação, melhoramento, manutenção, conservação, operação e exploração do Lote 04 pelo Estado do Paraná (ora Poder Concedente, por intermédio do DER/PR), com a participação da União enquanto interveniente (por intermédio do Ministério dos Transportes), para a Caminhos do Paraná S/A enquanto concessionária.

O contrato supracitado decorreu da delegação de rodovias federais pela União, por intermédio do Ministério dos Transportes, ao Estado do Paraná – objeto do Convênio n.º 005/96 para o Lote 04¹⁶³. O objetivo foi criar, com todos os lotes, um Anel de Integração com a ligação das principais cidades do Estado.

A concessão de obra foi outorgada pelo prazo de vinte e quatro anos, a fim de que o ente privado promovesse a recuperação, melhoramento, manutenção, conservação, operação e exploração do Lote 4. Isto sob a égide da Lei n.º 8.666/1993 e da Lei n.º 8.987/1995, objetos deste estudo.

Para tanto, o Departamento de Estradas de Rodagem fixou o valor da tarifa básica de pedágio já em edital, e a empresa ganhadora foi aquela que ofereceu a maior oferta, entendida como aquela que compreendeu “a maior extensão de rodovias ou trechos de rodovias adicionais, situada

¹⁶¹No tocante à pesquisa exploratória: “Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. [...] Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que ‘estimulem a compreensão’”. (GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 41).

¹⁶²Em relação à abordagem qualitativa: “No entanto, diferentemente dos levantamentos, os estudos de campo tendem a utilizar variadas técnicas de coleta de dados. Daí por que, nesse tipo de pesquisa, os procedimentos de análise costumam ser predominantemente qualitativos. [...] Pode-se, no entanto, definir esse processo como uma seqüência de atividades, que envolve a redução dos dados, a categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório”. (GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 41).

¹⁶³DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). **Convênio n.º 005/96**. Convênio de Delegação que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, e o Estado do Paraná, para a administração de rodovias e a exploração de trechos de rodovias federais. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/conveniodedelegacaolote04.pdf>. Acesso em: 09 de dez. 2025.

na região do lote”¹⁶⁴. Assim, para realizar o objeto da concessão, estabeleceu-se que a Caminhos do Paraná seria remunerada pela cobrança da tarifa de pedágio dos usuários, com preservação de reajuste e revisões nos termos do contrato.

Nesse sentido, a sua Cláusula XIV (“Do Equilíbrio Econômico e Financeiro do Contrato”) dispõe do equilíbrio como condição fundamental do regime jurídico da concessão. São justamente as tarifas de pedágio que devem ser preservadas (pelas regras de reajuste e revisão) a fim de assegurar a manutenção do equilíbrio.

Feita esta breve introdução, seguiremos à análise das cláusulas contratuais que tratam de riscos ou que impactam a responsabilidade de cada parte contratual dentro do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A palavra risco/riscos aparece apenas doze vezes na minuta do contrato. “Apenas” porque, a despeito de o número ser bastante superior ao verificado anteriormente nas leis de licitação e concessão, o contrato ora estudado contava com oitenta cláusulas contratuais, espalhadas em praticamente setenta páginas de extensão – indicando que o tema não apresentava destaque central quando da elaboração dos termos contratuais.

Tal cenário se torna ainda mais evidente quando se analisa a Cláusula XII do Contrato, “Da Assunção de Riscos” – primeira cláusula a tratar do tema e o primeiro momento em que a palavra “risco” se apresenta. O fato que chama atenção é que a Cláusula é composta por um único item: “A CONCESSIONÁRIA assumirá, em decorrência deste CONTRATO, integral responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão, exceto nos casos em que o contrário dele resulte”¹⁶⁵.

Ou seja, a cláusula geral de alocação de riscos dispõe, de forma simplista e em uma única frase, que “todos os riscos inerentes à concessão” – e, portanto, os riscos da atividade, aqueles tidos como “ordinários” – são de integral responsabilidade da empresa concessionária.

A exceção ao dispositivo, por sua vez, não é clara: não há, nesta cláusula, qualquer menção pormenorizada aos riscos que são assumidos pelo Poder Concedente em exceção à regra geral de responsabilidade do ente privado.

¹⁶⁴DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). **Edital de Concorrência Internacional nº 004/96-DER**. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2021-09/Licitacao_Lote04_Volume_unico_c.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2025.

¹⁶⁵DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Contrato nº 074/97**. Dispõe sobre a delegação contratual do Lote 04 e respectivos trechos rodoviários de acesso. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/contratolote04.pdf>. Acesso em: 20 de mai. 2025.

Ainda neste tema, a Cláusula XIII, “Do Risco Geral de Trânsito”, indica que é de responsabilidade da concessionária, de forma integral, o risco de trânsito inerente à exploração da rodovia, “ressalvados os casos em que a redução de trânsito resulte de ato unilateral do Contratante ou do Poder Concedente com impacto no equilíbrio econômico e financeiro deste CONTRATO”.

Isto é, o risco de trânsito, inclusive o decorrente da “alteração quanto ao volume de trânsito” – que impacta diretamente a remuneração da concessionária, realizada via tarifa de pedágio – foi estipulado como risco da atividade do ente privado e era dele, portanto, a responsabilidade por eventual mitigação. Salvo em casos de ato unilateral do Poder Concedente, com impacto no equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Antes de se partir para o estudo das demais cláusulas do contrato, cabem aqui dois destaques. O primeiro deles é de que, a partir do conceito de álea ordinária explorado no primeiro capítulo desta dissertação, tem-se que, para o Contrato nº 074/97, a referida álea é todo risco inerente à concessão, para além do risco geral de trânsito (expressamente atribuído à Concessionária). Contudo, quando o risco geral de trânsito afeta o equilíbrio contratual em decorrência de ato do Poder Concedente, o risco deixa de ser responsabilidade da Concessionária. A Cláusula XIII representa, portanto, a possibilidade de alocar o risco de trânsito ao Concedente pela álea extraordinária administrativa.

O segundo destaque se refere ao fato de que as duas cláusulas supracitadas são as únicas que trazem, já em seu título, a ideia de alocação de riscos no Contrato nº 074/97¹⁶⁶. A distribuição dos demais riscos demanda uma análise atenta da minuta contratual na íntegra, por intermédio das previsões que tratam da revisão da tarifa básica, das hipóteses de inexecução do contrato, dentre outros.

Assim, de início, cita-se a Cláusula XX, sobre “Revisão da Tarifa Básica”, a qual dispõe: “qualquer alteração nos encargos da CONCESSIONÁRIA importará na recomposição do equilíbrio econômico-financeiro deste CONTRATO” (item 1). Para isso, o Contrato nº 074/97 apresenta a ocorrência de eventos que poderiam acarretar a revisão da tarifa básica, sendo eles (item 3):

¹⁶⁶Das doze vezes em que a palavra risco e/ou riscos é escrita no Contrato, seis delas estão nas duas cláusulas supramencionadas. As outras seis vezes se distribuem no contrato da seguinte forma: i) a palavra aparece uma vez na Cláusula XVI (“Do Serviço Adequado”), para tratar dos “riscos de acidente” dentro do tema segurança; ii) a palavra aparece duas vezes na Cláusula XXV, “Dos Seguros e das Garantias”; e iii) por fim, a palavra aparece três vezes na Cláusula LVI, “Das Causas Justificadoras da Inexecução”, para tratar dos riscos garantidos pelas seguradoras.

- a) ressalvados os impostos sobre a renda, sempre que, forem criados, alterados ou extintos outros tributos ou sobrevierem disposições legais, quando ocorridas após a data de apresentação da PROPOSTA COMERCIAL, de comprovada repercussão nos custos da CONCESSIONÁRIA, para mais ou para menos, conforme o caso;
- b) sempre que houver acréscimo ou supressão de encargos no PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DO LOTE, para mais ou para menos, conforme o caso;
- c) sempre que ocorrências supervenientes, decorrentes de força maior, caso fortuito, fato do príncipe, fato da Administração ou de interferências imprevistas resultem, comprovadamente, em acréscimo dos custos da CONCESSIONÁRIA;
- d) sempre que a CONCESSIONÁRIA promover a desapropriação de bens imóveis, a instituição de servidão administrativa ou a imposição de limitação administrativa ao direito de propriedade, desde que o valor da verba indenizatória prevista não seja atingido ou seja ultrapassado;
- e) sempre que a CONCESSIONÁRIA promover a rescisão dos contratos de obras e serviços de engenharia vigentes à data da transferência do controle das rodovias, nos termos da Cláusula LXXIII, desde que o valor da verba indenizatória prevista não seja atingido ou seja ultrapassado;
- f) sempre que houver alteração unilateral deste CONTRATO, que comprovadamente altere os encargos da CONCESSIONÁRIA, mais ou para menos, conforme o caso;
- g) quando a CONCESSIONÁRIA auferir receita alternativa, complementar ou acessória à concessão, nas condições estabelecidas neste CONTRATO;
- h) sempre que forem constatadas modificações estruturais nos preços relativos dos fatores de produção ou modificações substanciais nos preços dos insumos relativos aos principais componentes de custos considerados na formação da PROPOSTA COMERCIAL, desde que impreviáveis e não atendidas ou cobertos pelos reajustes tarifários previstos neste CONTRATO, para mais ou para menos, conforme o caso, observados os preceitos legais pertinentes.

Inicialmente, chama atenção o fato de que o subitem “c” acima expressamente traz os elementos da teoria das áleas: força maior, caso fortuito, fato do príncipe, fato da administração ou interferências “imprevistas”. Isto é, no caso de álea extraordinária, com o acréscimo de custos à concessionária, o ente privado teria o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro.

Para tanto, era necessário encaminhar requerimento dirigido ao DER/PR, com relatório técnico ou laudo pericial que demonstrasse o impacto ou repercussão da ocorrência sobre os “principais componentes de custos considerados na formação do valor da proposta comercial ou, ainda, sobre as receitas da CONCESSIONÁRIA” (item 5 da Cláusula XX). A revisão do valor do Contrato poderia também partir, de ofício, do Diretor Geral do DER/PR (item 10 da Cláusula XX).

Para revisar a tarifa e manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o Contrato permitia, em alternativa ou em complemento ao aumento da tarifa de pedágio: i) a alteração do prazo de concessão; ii) a compensação direta à Concessionária; iii) a adequação do programa de exploração; iv) ou uma combinação das alternativas anteriores (item 4 da Cláusula XX).

Os elementos da teoria das áleas também estavam presentes, de forma expressa, na Cláusula LVI do Contrato (“Das Causas Justificadoras da Inexecução”):

1. A inexecução deste CONTRATO, resultante de força maior, de caso fortuito, de fato do príncipe, de fato da Administração e de interferência imprevista que, embora retarde ou impeça a execução parcial ou total do ajuste, exonera a CONCESSIONÁRIA de qualquer responsabilidade pelo atraso no cumprimento dos cronogramas físicos de execução das obras ou serviços, bem assim pelo descumprimento das obrigações dele emergentes.
2. Para os fins previstos no item anterior considera-se:
 - a) força maior: o evento humano que por sua imprevisibilidade e inevitabilidade cria para a CONCESSIONÁRIA óbice intransponível na execução do CONTRATO, traduzindo ato superveniente impeditivo para o cumprimento das obrigações assumidas;
 - b) caso fortuito: o evento da natureza, que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, gera para a CONCESSIONÁRIA obstáculo irremovível no cumprimento do CONTRATO;
 - c) fato do príncipe: toda determinação estatal, geral, imprevista imprevista, positiva ou negativa, que onerar substancialmente execução do CONTRATO;
 - d) fato da Administração: toda ação ou omissão de órgão da Administração Pública, que, incidindo direta e especificamente sobre o CONTRATO, retarda, agrava ou impede a sua execução; o fato da Administração se equipara a força maior e produz os mesmos efeitos excludentes da responsabilidade da CONCESSIONÁRIA pela inexecução do ajuste, ensejando, ainda, as indenizações correspondentes;
 - e) interferências imprevistas: são ocorrências materiais não cogitadas pelas partes na celebração do CONTRATO, mas que surgem na sua execução de modo surpreendente e excepcional, dificultando e onerando extraordinariamente o prosseguimento e a conclusão dos trabalhos; a interferência imprevista se distingue das demais superveniências pela descoberta de obstáculos materiais, naturais ou artificiais, depois de iniciada a execução do CONTRATO, embora sua existência seja anterior ao ajuste, mas só revelada por intermédio das obras e serviços em andamento, dada a sua omissão nas sondagens ou a sua imprevisibilidade em circunstâncias comuns de trabalho; tais interferências, ao contrário das demais superveniências, não são impeditivas do prosseguimento das obras e serviços constantes do CONTRATO, mas sim, criadoras de maiores dificuldades e onerosidades para a conclusão das mesmas obras e serviços.

Na ocorrência de umas das áleas acima dispostas – sendo obrigação da Concessionária comunicar o fato imediatamente ao DER/PR (Item 6)¹⁶⁷ –, era dever das partes contratuais decidir se cabia o reequilíbrio (se ele era possível) ou se o contrato precisaria ser rescindido (Item 3)¹⁶⁸.

Para além de conter menção expressa à teoria das áleas, a Cláusula LVI apresenta grande ponto de destaque, por representar exemplo nítido da crítica de Maurício Portugal Ribeiro¹⁶⁹ (citada

¹⁶⁷“6. A CONCESSIONÁRIA obriga-se a comunicar de imediato ao DER a ocorrência de evento qualificável em quaisquer das superveniências ao abrigo deste CONTRATO”.

¹⁶⁸“3. Perante a ocorrência de qualquer das superveniências aqui previstas, as partes acordarão se haverá lugar à reposição do equilíbrio econômico e financeiro deste CONTRATO, nos termos nele previstos, ou à sua rescisão, caso a impossibilidade de cumprimento do mesmo se torne definitiva”.

¹⁶⁹RIBEIRO, Maurício Portugal. Novo pacote de infraestrutura do Governo Dilma: 15 erros que precisam ser corrigidos. In: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 83-86.

no primeiro capítulo desta dissertação) quanto aos erros cometidos nas concessões de rodovia entre 2013 e 2014. Aqui também há, no Item 4¹⁷⁰, atribuição de risco vinculado à força maior às seguradoras, no caso de existir contratação de seguro com cobertura para aquele risco em específico.

Da análise das cláusulas contratuais acima citadas, e da forma como o Contrato nº 074/97 alocou os riscos contratuais – antes das alterações promovidas pelos aditivos –, tem-se algumas considerações a serem feitas.

De início, não restam dúvidas de que o Contrato nº 074/97 e o modelo contratual exercido pelo Estado do Paraná para sua concessão de 1997 seguiram os moldes da teoria das áleas – ainda que sua previsão não esteja expressa na lei de concessões.

Primeiro, porque os riscos de fato alocados dentro da redação contratual são aqueles próprios da atividade que se está assumindo, como o risco geral de trânsito. E, por serem ordinários, são atribuídos ao ente privado – ao menos que causados pelo Poder Público. E mais: diz muito sobre o espírito do contrato o fato de que a primeira cláusula expressamente sobre assunção de riscos (Cláusula XII) trate do tema de forma bastante simplista, apenas indicando que o concessionário assume, em decorrência do Contrato, a “integral responsabilidade” pelos riscos inerentes à concessão.

Conforme aponta Egon Bockmann Moreira, a expressão da lei “por sua conta e risco” – bem representada neste Contrato, em especial pela Cláusula mencionada – deve ser entendida da seguinte forma: “como em qualquer empreendimento sério, o interessado há de avaliar qual é o volume de receita que torne possível arcar com o planejamento, execução do projeto e seus custos”, o que não significa dizer que “todos os eventos futuros e incertos, não importa quais sejam e qual o seu impacto no projeto concessionário, devem ser arcados pelo concessionário”¹⁷¹.

Tal entendimento também se reflete no Contrato nº 074/97. Como destacado, são diversas as Cláusulas que tratam de eventos extraordinários que poderiam vir a impactar os encargos da relação contratual, possibilitando o reequilíbrio econômico-financeiro. Ainda, no tocante ao risco de trânsito (evento ordinário), há previsão expressa de hipótese em que a Concessionária deixa de se responsabilizar pelo risco.

¹⁷⁰“4. Sempre que um caso de força maior corresponda, ao tempo de sua verificação, a um risco segurável em praças brasileiras, por apólices comercialmente aceitáveis, e independentemente de a CONCESSIONÁRIA as ter contratado, verificar-se-a o seguinte: [...]”.

¹⁷¹MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público:** concessões, parcerias, permissões e autorizações. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 110-111.

Para tanto, e aqui a segunda evidência da presença da teoria no caso estudado, o Contrato nº 074/97 sinaliza diversas situações a serem classificadas *a posteriori* como extraordinárias e não decorrentes necessariamente da atividade em si.

Força maior, caso fortuito, fato do príncipe, fato da administração e interferência imprevista: o Contrato nº 074/97 expressamente os indica em duas cláusulas distintas, inclusive com definição do que cada elemento representa na relação contratual estabelecida.

Assim, é possível concluir que, a despeito de não contar com matriz de risco pormenorizada dos eventos que poderiam impactar a relação contratual – ao menos na concepção atual do que seria uma matriz de risco –, o Contrato nº 074/97 apresenta certa distribuição dos riscos entre as partes contratuais. Os riscos ordinários, como visto, seriam de responsabilidade da Caminhos do Paraná; os extraordinários, caso significassem maiores encargos ao concessionário, poderiam ser objeto de reequilíbrio.

Tanto é assim que a Procuradoria do Estado do Paraná elaborou, em maio de 2013, o Parecer nº 28/2013, tratando sobre a matriz de risco dos contratos de concessão de rodovias do Paraná. No estudo, se reconhece que os contratos “da 1ª Etapa de Concessões das rodovias federais em todo o Brasil deixaram de fazer exaustiva previsão dos riscos e a sua alocação para esta ou aquela parte”, limitando-se a adotar a teoria das áleas¹⁷² – especialmente em razão da Cláusula XII. O Parecer citado então defende que apenas alguns riscos foram tratados de forma expressa e de fato distribuídos, enquanto os demais observaram a divisão tradicional entre álea ordinária e extraordinária.

Por outro lado, reconhecendo a existência de uma distribuição (ainda que de apenas alguns riscos), o Parecer entende pela existência de uma matriz ao menos dos riscos ordinários, nos seguintes termos: “Os eventos extraordinários foram excluídos da matriz de risco e, assim, não alocados a qualquer das partes, justificando o reequilíbrio”¹⁷³.

Não há como desconsiderar os estudos realizados pela Procuradoria do Estado do Paraná no Parecer nº 28/2013 – tanto é assim que algumas de suas conclusões sobre a distribuição de riscos específicos serão utilizadas no terceiro capítulo desta dissertação.

¹⁷²PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Parecer nº 28/2013 – PGE**, maio/2013, p. 37-38. Disponível em: <https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/parecer0282013pge.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2025.

¹⁷³PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Parecer nº 28/2013 – PGE**, maio/2013, p. 39. Disponível em: <https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/parecer0282013pge.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2025.

Contudo, quando olhamos para o que se entende por “matriz de risco” atualmente, entende-se que o Contrato nº 074/97 não apresentava uma matriz em si. Esta conclusão é construída a partir do conceito de matriz de risco proposto por Egon Bockmann Moreira:

O termo “matriz” refere-se ao lugar onde algo é gerado; a sua principal fonte ou origem; onde funciona sua direção central. Os riscos do contrato são catalogados, precificados, sistematizados e subjetivamente alocados nessa “matriz”.

[...]

Ora, como já mencionado, riscos são fatos futuros e incertos que podem gerar custos extraordinários. Contudo, são só aqueles que as partes têm, no momento presente, condições de avaliar, arrolar, precificar e repartir. Por conta disso, os riscos devem ser divididos de modo prévio, expresso e autocompositivo. Precisam literalmente constar de documento certo, anexo ao contrato¹⁷⁴.

Caso se considere que a matriz é responsável pela catalogação, precificação, sistematização e alocação prévia dos riscos, com previsão expressa no contrato, não há como entender pela apresentação de uma “matriz” no Contrato nº 074/97. É inegável que o contrato alocou alguns dos riscos ordinários (ainda assim, de maneira genérica), mas não é possível entender que houve uma definição, de forma expressa e autocompositiva, da responsabilidade de cada parte contratual por determinados eventos que pudessem impactar o contrato.

Feita esta ressalva e destacada a posição desta pesquisa sobre a alocação dos riscos no Contrato nº 074/97, cabe explorar, na sequência, os elementos que impactaram o contrato e que causaram a celebração de aditivos contratuais – antes de se avaliar as ações judiciais pertinentes à temática.

2.2.1 Os aditivos contratuais e as causas de reequilíbrio

Conforme informações disponibilizadas pelo DER/PR¹⁷⁵, o Contrato nº 074/97 contou com seis termos aditivos, sendo o primeiro decorrente, em realidade, de uma alteração unilateral pelo Poder Concedente. Além das informações disponibilizadas pelo DER/PR, algumas ações judiciais contam com o debate sobre a existência de um Contrato Preliminar, que não teria sido oficialmente assinado e formalizado.

¹⁷⁴MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público:** concessões, parcerias, permissões e autorizações. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 124-125.

¹⁷⁵DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). **Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas.** Disponível em: <<https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Concessoes-Rodoviaras-1997-2021-Contratos-e-Termos-Aditivos-das-Rodovias-Concedidas>>. Acesso em: 20 de mai. 2025.

Uma síntese dos seis termos aditivos, sua data de celebração e o seu objeto é demonstrada no Quadro abaixo:

QUADRO 1 - Aditivos contratuais e seus objetos

Termo de alteração unilateral/Termo aditivo	Data	Objeto
Alteração unilateral de 1998.	15/07/1998	Redução da tarifa de pedágio, com consequente alteração do Programa de Exploração do Lote para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.
Termo n.º 017-2000.	22/03/2000	Alteração do quadro de tarifas; Alteração de cláusulas do Contrato, incluindo: i) supressão do subitem “d” do Item 3 da Cláusula XX; ii) alteração do item 3 da Cláusula LIII, para estipular que qualquer alteração unilateral do Contrato que modifique encargos da Concessionária deveria ter prévia anuência da União, com o restabelecimento do equilíbrio inicial e confirmação por Comissões de Peritos.
Termo n.º 086-2002.	25/10/2002	Alteração de cláusulas do Contrato, bem como da descrição do Lote, do Programa de Exploração (PER), do projeto básico, da relação dos contratos de empreitada vinculados às rodovias principais do lote, dentre outros. As alterações promovidas tiveram por finalidade restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, em razão dos seguintes fatos: i) incidência de tributos que passaram a repercutir sobre a concessão; ii) alteração do Ano da Concessão, para coincidir com o Ano Fiscal; iii) a não ocorrência do reajuste da tarifa básica na data originalmente prevista.
Termo n.º 144-2015.	27/11/2015	Modificação do Programa de Exploração Rodoviária, para antecipação de investimento e inclusão das obras de melhoria e ampliação da capacidade do lote concessionário. Ainda, inclusão da Cláusula XX-1 “Fluxo de Caixa Marginal e sua Recomposição ao Contrato de Concessão”.
5º Termo Aditivo.	28/11/2016	Recomposição parcial do equilíbrio econômico-financeiro. O aditivo lista diversos “eventos de desequilíbrio”, incluindo: i) promulgação de leis estaduais que passaram a prever isenção de tarifa não prevista contratualmente; ii) ajuste de resíduos tarifários (arredondamento de receita conforme determinação do TCU); iii) alteração de degrau de pista dupla em praças específicas; dentre outros. Houve ainda fatores destacados como não considerados, incluindo invasões e evasões às praças de pedágios.
6º Termo Aditivo.	27/11/2017	Compensação parcial de impactos ao contrato, formalização de alterações necessárias em decorrência de investimentos realizados e formalização de ajustes no cronograma de obras.

Fonte: A autora (2026)

O primeiro termo ao Contrato nº 074/97¹⁷⁶ decorreu, em realidade e conforme o Quadro 1, de alteração unilateral promovida pelo Poder Concedente. Na época, o DER/PR passou a estudar a viabilidade técnica de reduzir as tarifas praticadas em 50%. Para tanto, era necessário alterar o programa de exploração, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro a despeito da redução significativa de receita.

O termo de alteração foi então publicado, com assinatura pelo então Governador do Estado, pelo secretário de Estado dos Transportes do Paraná, pelo Diretor Geral do DER/PR e por representante do Poder Concedente. O termo dispôs sobre a diminuição da tarifa básica de pedágio, e por consequência, sobre a redução também do número de obras previsto no Programa de Exploração do Lote.

O primeiro termo, portanto, não decorreu de um evento externo à vontade das partes que veio a impactar o contrato, mas sim de uma decisão deliberada do DER/PR para diminuir a tarifa de pedágio – destaca-se, semanas antes da eleição de 1998. Tratou-se de ação do Poder Público, voltada de forma específica ao contrato, que demandou o reequilíbrio econômico-financeiro.

A alteração unilateral do contrato por escolha da Administração Pública (na posição de Poder Concedente) não possui enquadramento uníssono na doutrina. Marcos Nóbrega, por exemplo, entende que uma simples alteração voluntária do contrato pode ser classificada como fato da administração¹⁷⁷. Flávio Amaral Garcia, por outro lado, entende que o fato da administração é caracterizado por um comportamento do Poder Concedente (ação ou omissão) que configura “inadimplemento ou irregularidade”¹⁷⁸ – o que não aparece se aplicar neste caso.

Nesta perspectiva, a alteração promovida no Contrato nº 074/97 quanto ao valor da tarifa não se origina de um inadimplemento ou irregularidade do Poder Concedente, mas sim de uma escolha política, provavelmente atrelada às eleições próximas.

¹⁷⁶DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Termo de Alteração Unilateral do Contrato de Concessão de Obras Públicas nº 074/97**. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/caminhosdoparanatermoeditivodealteracaounilateral1998caminhosdoparana.pdf>. Acesso em: 23 de ago. 2025.

¹⁷⁷NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai./jul./2010, p. 12. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs>. Acesso em: 15 de mai. 2025.

¹⁷⁸GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 187.

Com a pactuação do Termo Aditivo n.º 017-2000¹⁷⁹, por sua vez, as alterações promovidas pelo primeiro Termo perderam seu efeito jurídico. Neste novo aditivo, as partes acordaram alterações contratuais, com apresentação de novo “Quadro de Tarifas”, sem menção a eventuais áleas que impactaram a relação contratual.

O cenário é diferente para o Termo Aditivo n.º 86/2002¹⁸⁰. Na sua Cláusula VI, tem-se expressamente descrito os motivos pelos quais o equilíbrio foi prejudicado e, por consequência, o instrumento foi celebrado. Em síntese, o reequilíbrio foi necessário em razão de três fatores: i) a incidência de tributos que passaram a repercutir sobre o contrato de concessão, onerando a Concessionária (variações no ISS, COFINS, PIS e CSLL); ii) a alteração do Ano da concessão para coincidir com o Ano Fiscal; e iii) a ausência de reajuste da tarifa básica originalmente prevista em razão da celebração do Termo Aditivo n.º 017/2000.

O fator que mais interessa para o tema desta dissertação é o item i supracitado: incidência de tributos antes não previstos ou levados em consideração no momento de celebração do contrato. Isto porque tal hipótese, exemplo de fato do príncipe¹⁸¹, está expressamente prevista no art. 65, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993: a revisão do contrato é necessária diante de “tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos”.

Os demais fatores que impactaram o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (itens ii e iii) decorreram, sobremaneira, de escolhas tomadas pelas partes dentro da relação contratual. Veja-se que, quanto ao item iii (reajuste da tarifa), por exemplo, a Cláusula XIX do Contrato n.º 074/97 expressamente dispõe que “o valor da Tarifa Básica de cada Praça será reajustado anualmente (...)” – não sendo uma álea propriamente discutida entre as partes, quanto à sua origem ser ordinária ou extraordinária.

O próximo aditivo foi celebrado apenas treze anos depois – interrompendo o ciclo de formalização de aditivos em curtos períodos –, e formalizado por intermédio do Termo n.º

¹⁷⁹DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Termo Aditivo n.º 017/2000**. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/termoaditivon0172000dote04anexoii.pdf>. Acesso em: 23 de ago. 2025.

¹⁸⁰DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Termo Aditivo n.º 86/2002**. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/termoaditivon0862002lote04.pdf>. Acesso em: 24 de ago. 2025.

¹⁸¹A alteração de tributos advém de ato do Poder Público, de caráter geral - e não do Poder Concedente na posição de contratante específico. Nesse sentido, é a definição do Contrato n.º 074/97, encontrada na Cláusula LVI: “toda determinação estatal geral imprevista e imprevisível, positiva ou negativa, que onerar substancialmente a execução do CONTRATO”.

144/2015¹⁸². O ajuste foi celebrado visando a necessária realização imediata de novos investimentos, bem como a antecipação daqueles já previstos. Com o aumento dos encargos da Concessionária – decorrentes da alteração do Plano de Exploração do Lote –, a recomposição do reequilíbrio ocorreu por meio da elaboração de Fluxo de Caixa Marginal.

Assim, de forma similar ao Termo Aditivo nº 017/2000, o Termo Aditivo nº 144/2015 não apresenta, ao menos em sua redação, discussão sobre eventos decorrentes de álea ordinária ou extraordinária. O equilíbrio foi impactado diante do aumento/antecipação de investimentos, acordado pelas partes.

O cenário é diferente para o quinto e sexto termos aditivos, ambos com descrição pormenorizada de eventos que impactaram o equilíbrio da relação contratual.

O Quinto Termo Aditivo¹⁸³ foi celebrado em 28/11/2016, com o objetivo de “promover a recomposição parcial do equilíbrio econômico-financeiro”. Em sua Cláusula 1.2.1, as partes listaram os eventos que vieram a causar desequilíbrio ao contrato e que eram objeto de discussões administrativas ou judiciais.

Assim, o Quadro abaixo conta com a relação dos pontos reconhecidos como incontroversos e resolvidos pelo aditivo em específico, além de apresentar (caso aplicável), o modo como o contrato trata do evento:

QUADRO 2 - Motivos para o reequilíbrio no Quinto Aditivo

(continua)

Item	Motivos para o reequilíbrio	Tratamento pelo contrato
1	Receitas alternativas realizadas até o Ano 18.	É facultado à Concessionária explorar fontes de receita alternativas à fonte principal (tarifa de pedágio) – Cláusula XXI. O contrato pode ter revisão da tarifa básica a partir da receita alternativa – Cláusula XX, item g.
2	Mudança de metodologia de cálculo do índice de pavimentação.	O índice de pavimentação consta na fórmula de cálculo de reajuste das tarifas básicas de cada praça – Cláusula XIX.

¹⁸²DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Termo Aditivo nº 144/2015**. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/termoaditivon1442015taespecificolote4caminhosdopr2015.pdf>. Acesso em: 24 de ago. 2025.

¹⁸³DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Quinto Termo Aditivo**. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/quintotermoaditivoaocontraton07497.pdf>. Acesso em: 28 de ago. 2025.

QUADRO 2 - Motivos para o reequilíbrio no Quinto Aditivo

(continuação)

Item	Motivos para o reequilíbrio	Tratamento pelo contrato
3	Perdas de receita decorrentes da promulgação de Lei Estadual 15.607/2007 e da Lei Estadual 15.722/2007, que previram isenções de tarifa não previstas contratualmente.	A criação, alteração ou extinção de tributos ou disposições legais, sempre que ocorridas após a data da proposta comercial e com repercussão nos custos da Concessionária, enseja a revisão da tarifa básica – Cláusula XX.
4	Ajustes dos resíduos tarifários (arredondamento de receita conforme determinação do TCU).	Ocorrências supervenientes, decorrentes de fato do príncipe ou fato da administração, com acréscimo nos custos da Concessionária, ensejam a revisão – Cláusula XX.
5	Atualização das alíquotas do ISS.	A criação, alteração ou extinção de tributos ou disposições legais, sempre que ocorridas após a data da proposta comercial e com repercussão nos custos da Concessionária, enseja a revisão da tarifa básica – Cláusula XX.
6	Evasões às praças de pedágio.	Não há previsão expressa sobre “evasão”, mas a organização do sistema de cobrança do pedágio, com a “maior eficiência gerencial possível”, é de responsabilidade da Concessionária – Cláusula XVIII.
7	Exclusão da CPMF.	A criação, alteração ou extinção de tributos ou disposições legais, sempre que ocorridas após a data da proposta comercial e com repercussão nos custos da Concessionária, enseja a revisão da tarifa básica – Cláusula XX.
8	Alteração das alíquotas e bases de cálculo do PIS e da COFINS.	A criação, alteração ou extinção de tributos ou disposições legais, sempre que ocorridas após a data da proposta comercial e com repercussão nos custos da Concessionária, enseja a revisão da tarifa básica - Cláusula XX.
9	Alteração da CSLL.	A criação, alteração ou extinção de tributos ou disposições legais, sempre que ocorridas após a data da proposta comercial e com repercussão nos custos da Concessionária, enseja a revisão da tarifa básica - Cláusula XX.
10	Alteração da verba de fiscalização do DER/PR e aparelhamento da polícia rodoviária federal.	O pagamento da verba de fiscalização (Cláusula LXXVI) e da verba para aparelhamento da polícia rodoviária (Cláusula LXXVIII) é de responsabilidade da Concessionária – ainda que não haja previsão específica sobre a alteração dessas verbas.
11	Reposicionamento temporal dos valores a pagar a título de Verbas de Rescisão Contratual.	Não há previsão específica no contrato sobre o reposicionamento dos valores.
12	Alteração da depreciação, na restauração e manutenção.	Os serviços de restauração e manutenção são de responsabilidade da Concessionária – Cláusulas I, VI e LXV, por exemplo. Não há, no entanto, previsão específica sobre a alteração da depreciação.

QUADRO 2 - Motivos para o reequilíbrio no Quinto Aditivo

(conclusão)

Item	Motivos para o reequilíbrio	Tratamento pelo contrato
13	Alteração do degrau de pista dupla nas praças P.1 e P.5.	A execução de obras nas rodovias é de responsabilidade da Concessionária (Cláusula XXIV), sendo direito contratual o reajuste da tarifa.

Fonte: A autora (2026)

O Quadro 2, portanto, aponta os treze motivos para o reequilíbrio resolvidos com o Quinto Aditivo ao contrato. Ainda que o Aditivo não apresente, em sua redação, maiores explicações quanto à cada motivo e eventuais discussões que permearam a alteração contratual, é possível indicar, dentre os treze, ao menos três envolvendo riscos ordinários da atividade da concessionária: item 6 (evasão da praça de pedágio); item 10 (verba de fiscalização e aparelhamento da polícia); e item 12 (depreciação na restauração e manutenção).

Isto pela própria redação do Contrato nº 074/97, que atribui à concessionária a responsabilidade por tais fatores (ainda que de forma implícita).

Da mesma forma, é possível deduzir ao menos seis motivos que, em princípio, envolvem riscos extraordinários – todos decorrentes de atos do Poder Público em caráter geral, podendo-se alegar fato do príncipe. São eles: item 3 (perda de receita decorrente de leis estaduais posteriores ao contrato); item 4 (ajuste de resíduo tarifário por determinação do TCU); item 5 (atualização de alíquota do ISS); item 7 (exclusão da CPMF); item 8 (alteração das alíquotas e bases do PIS e COFINS); e item 9 (alteração da CSLL).

Ou seja, dentre treze motivos para o reequilíbrio, reconhecidos pelas partes como incontroversos, e então solucionados pelo Quinto Termo Aditivo, tem-se ao menos nove itens envolvendo riscos ordinários/extraordinários, sendo a maior parte deles (seis) fatores externos à vontade das partes (criação de leis, adição ou supressão de encargos legais, determinações do TCU).

O cenário é similar no Sexto Termo Aditivo¹⁸⁴, celebrado em 27 de novembro de 2017, sendo o último acordado pelas partes e disponibilizado pelo DER/PR. Conforme o seu item 1.3.1,

¹⁸⁴DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Sexto Termo Aditivo**. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/sextotermoaditivoaocontraton07497.pdf>. Acesso em: 30 de ago. 2025.

o aditivo foi celebrado abordando seis eventos de desequilíbrio – os quais são dispostos no Quadro abaixo, que também conta (caso aplicável) com o modo pelo qual o contrato trata do evento:

QUADRO 3 - Motivos para o reequilíbrio no Sexto Aditivo

Item	Motivos para o reequilíbrio	Tratamento pelo contrato
1	Receitas alternativas realizadas até o Ano 19 (2016).	É facultado à Concessionária explorar fontes de receita alternativas à fonte principal (tarifa de pedágio) - Cláusula XXI. O contrato pode ter revisão da tarifa básica a partir da receita alternativa – Cláusula XX, item g.
2	Tráfego realizado em substituição ao projetado para o ano 19.	Fluidez do tráfego faz parte do serviço adequado, de responsabilidade da Concessionária – Cláusula XVI.
3	Taxa de regulação da AGEPAR.	Não há previsão específica no contrato sobre a taxa da AGEPAR.
4	Ajustes dos resíduos tarifários (arredondamento de receita conforme determinação do TCU).	Ocorrências supervenientes, decorrentes de fato do príncipe ou fato da administração, com acréscimo nos custos da Concessionária, ensejam a revisão – Cláusula XX.
5	Lei Estadual n.º 18.537/2015 e Decreto Estadual n.º 5.065/2016 – isenção para pessoas com doenças graves e degenerativas.	A criação, alteração ou extinção de tributos ou disposições legais, sempre que ocorridas após a data da proposta comercial e com repercussão nos custos da Concessionária, enseja a revisão da tarifa básica – Cláusula XX.
6	Alteração do CAPEX – quadro de investimentos (ajustes no cronograma do Quadro 4).	Não há previsão específica no contrato sobre a alteração do CAPEX.

Fonte: A autora (2026)

Realizando uma breve análise, nos moldes do que foi exposto para o Quinto Aditivo, tem-se ao menos dois riscos extraordinários, advindos de atos gerais: item 4 (ajuste por determinação do TCU) e item 5 (perda de receita decorrente de leis estaduais posteriores ao contrato).

Há, por sua vez, um risco expressamente alocado à concessionária no Contrato, que poderia então ser chamado de risco ordinário: item 2 (substituição do tráfego projetado).

A partir das alterações promovidas pelos termos aditivos acima destacados, tem-se duas conclusões preliminares – a serem corroboradas pela análise dos conflitos judiciais existentes a partir do tópico 2.3 desta dissertação.

Em primeiro lugar, ainda que o Contrato n° 074/97 não contenha uma matriz de risco propriamente dita, parte significativa dos eventos que motivaram o reequilíbrio por meio dos

aditivos decorreram ou de eventos extraordinários – provenientes de atos gerais, não atribuíveis à atividade das partes contratuais –, ou de eventos previamente abordados pelo contrato¹⁸⁵. Ou seja, os motivos que ensejaram a formalização dos termos aditivos, ao menos pela forma escrita nos termos, ou já se encontravam previstos contratualmente, ou decorreram de riscos tradicionalmente considerados como de álea extraordinária, de responsabilidade do Poder Público.

Em segundo lugar, analisando os aditivos cujo motivo de celebração foram eventos que causaram o desequilíbrio contratual e que puderam ser enquadrados em riscos ordinários ou extraordinários, os motivos predominantes para a ocorrência de desequilíbrio decorreram de atos emanados pelo Poder Público em caráter geral (álea extraordinária).

Nesse sentido, entre o primeiro e o último termo aditivo celebrados, foram expostos quatorze motivos ensejadores do reequilíbrio, a serem classificados entre riscos ordinários ou extraordinários¹⁸⁶. Desses quatorze, e pela análise realizada nesta pesquisa, dez riscos foram decorrentes de álea extraordinária.

Isto é, decorreram de riscos que, mesmo não alocados em uma matriz de risco expressamente, dificilmente seriam mapeados, quantificados e qualificados de forma discriminada previamente a sua ocorrência. Há remota possibilidade de se prever, de forma satisfatória, quais serão as alterações legislativas ou as majorações específicas de tributo futuras, a ocorrer nos vinte anos após a celebração do contrato, por exemplo.

Feita esta análise sobre como as áleas ordinárias ou extraordinárias impactaram o Contrato nº 074/97, a partir dos aditivos celebrados, cabe entender o papel da teoria também nos conflitos postos ao Judiciário.

2.3 Duas décadas de relação contratual: conflitos judiciais existentes

O Contrato nº 074/97 foi vigente por vinte e quatro anos, resultando nos seis termos aditivos ora analisados. No entanto, quando se olha para o número de ações judiciais, fica evidente a existência de diversas discussões entre Poder Concedente e Concessionária que nem sempre se materializaram na celebração de um aditivo.

¹⁸⁵Como exemplo, o Sexto Termo Aditivo fala em “tráfego realizado em substituição ao projetado”, sendo que o Contrato nº 074/97 trata da fluidez do tráfego, mas não do tráfego projetado ou realizado em si.

¹⁸⁶Os quatorze motivos foram obtidos da seguinte forma: i) Alteração unilateral de 1998: 1 motivo; ii) Termo aditivo nº 86/2002: 1 motivo; iii) Quinto Termo Aditivo: 9 motivos; e iv) Sexto Termo Aditivo: 3 motivos.

Isto é, as discussões – sejam sobre riscos ou outras temáticas – foram muito superiores em quantidade no âmbito jurídico, quando comparamos com o objeto dos aditivos celebrados e as questões solucionadas pelas partes.

Assim, diante do volume de ações ajuizadas – principalmente entre a Caminhos do Paraná S/A, o Estado do Paraná e o DER/PR –, e antes de se adentrar na forma como os casos objeto deste estudo foram selecionados, é importante destacar o objeto da seleção.

A escolha dos processos judiciais se pautou em encontrar os litígios cuja discussão principal envolve os elementos que levam ao desequilíbrio, em especial no tocante à responsabilidade de cada parte contratual. Como o interesse principal desta dissertação é entender como eventuais riscos não mapeados previamente no contrato impactaram a concessão, os litígios envolvendo tão somente o “reajuste da tarifa básica” não serão analisados.

Pela redação do Contrato nº 074/97, o “reajuste” anual da tarifa foi expressamente pactuado pela Cláusula XIX, com previsão de que o cálculo do reajuste cabia à Concessionária, com fiscalização posterior pelo DER/PR.

O objeto central da dissertação, por outro lado, está nas Cláusulas XII (“Da Assunção de Riscos”, XIII (“Do Risco Geral de Trânsito”) e XX (“Da Revisão da Tarifa Básica”). Isto porque, a partir de encargos que impactam a composição do equilíbrio, as partes deveriam proceder com a “revisão” – e não o “reajuste” – do contrato.

A diferença entre revisão e reajuste também é consolidada na doutrina há muitos anos. Dentre todos:

Em outras palavras, para que se mantenha o equilíbrio econômico-financeiro, pela simples aplicação do critério de reajustamento contratual, é preciso que a execução do contrato seja normal, vale dizer, que não se desfigure em razão de ocorrências discrepantes do previsto e pactuado pelas partes, em desfavor do particular contratante. Caso contrário, os lucros se reduzirão, logo se transformando em prejuízos, por força dos conhecidos efeitos da inflação, é hoje uma realidade na vida econômica do País e do mundo contemporâneo. Daí resulta que a ocorrência de fatos gravosos, não imputáveis ao particular contratante, que alterem a relação encargo-remuneração originariamente estabelecida pelas partes, a tal ponto que não possa ser restabelecida pela simples aplicação do critério de reajustamento pactuado, autoriza a recomposição dos preços contratuais, para adequá-los à nova situação e propiciar a restauração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato¹⁸⁷.

¹⁸⁷MEIRELLES, Hely Lopes. Reajustamento e Recomposição de Preços em Contrato Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 139, 1980, p. 16. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43130/41793>>. Acesso em: 01 de set. 2025. Também nesse sentido: “O reajuste ocorre em razão de índice previamente fixado no contrato, mediante a estipulação em uma determinada cláusula, índice esse que vai retratar a variação do custo de produção, seja um índice geral ou setorial. [...] Já a revisão do preço está fora da questão do reajuste. Ela ocorre para colocar os valores ajustados dentro de preços de

Estabelecida tal premissa, a pesquisa se concentrou em ações judiciais discutindo a revisão do Contrato nº 074/97, a partir da busca de processos que tramitaram no Paraná – tanto em âmbito estadual quanto federal.

A seleção foi realizada pelos filtros descritos abaixo.

No primeiro filtro, a busca por processos foi realizada no âmbito federal, pelo portal de jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4)¹⁸⁸, a partir do uso – conjunto – das palavras chaves: “Caminhos do Paraná”; “contrato de concessão”; “equilíbrio econômico-financeiro”.

A pesquisa resultou em 50 acórdãos, os quais foram inseridos em uma planilha. Desses acórdãos, realizou-se uma análise inicial das ementas e partes processuais, para se obter os processos que não tratavam apenas do equilíbrio (TIR, reajuste de tarifa, dentre outros), mas da distribuição de riscos ou dos eventos (ordinários ou extraordinários) que geraram o pleito de reequilíbrio. A partir do filtro realizado¹⁸⁹, obteve-se dez acórdãos para serem analisados mais profundamente, de seis processos distintos.

Para evitar que processos relevantes à dissertação fossem ignorados apenas por não conterem as palavras chaves utilizadas no primeiro filtro, ou por ainda não estarem em sede recursal, a seleção passou por um segundo filtro: consulta pública de processos em 1ª instância, utilizando-se como critério de pesquisa o CNPJ da Caminhos do Paraná (nº 02.221.358/0001-70).

No portal da Justiça Federal do Paraná (JFPR), a pesquisa resultou em 132 processos¹⁹⁰. Para encontrar aqueles com pertinência temática à dissertação e que não foram selecionados pelo primeiro filtro, utilizou-se três critérios de seleção preliminar: i) 1ª seleção, com exclusão dos processos referentes à carta precatória (no total de 9 processos); ii) 2ª seleção, com exclusão dos processos que já haviam sido matéria de seleção dentre os 50 acórdãos, evitando-se a análise de

mercado, em razão de fatos que ocorreram após a assinatura do contrato, que podem ser imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis”. (ESCANHOELA, Raquel Fernanda Guariglia; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. Revisão, reajuste e repactuação de preços nos contratos administrativos: motivação das decisões, fundamentação dos pedidos administrativos e a desjudicialização. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, [S. l.], v. 7, n. 13, 2020, p. 164. Disponível em: <<https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/16/14>>. Acesso em: 02 de set. 2025).

¹⁸⁸ A pesquisa no portal de jurisprudência foi realizada em 06 de agosto de 2025, de forma que eventuais processos que adentraram no sistema após essa data não constam na seleção aqui realizada.

¹⁸⁹ As informações sobre os acórdãos selecionados e aqueles dispensados, bem como as razões de dispensa, encontram-se no Apêndice I desta dissertação.

¹⁹⁰ A pesquisa na JFPR foi realizada em 06 de agosto de 2025, de forma que eventuais processos que adentraram no sistema após essa data não constam na seleção aqui realizada.

processos repetidos (no total de 16 processos); iii) 3ª seleção, com exclusão dos processos que, pelas partes processuais ou pela matéria/assunto incluído no próprio sistema, não versavam sobre a matéria ora estudada nesta dissertação (no total de 69 processos). A partir do filtro realizado¹⁹¹, obteve-se 38 processos de 1ª instância.

Esses processos foram então inseridos em uma planilha, para análise individual das decisões públicas (último critério de seleção). A partir dessas decisões e dos temas analisados judicialmente, chegou-se a *cinco processos* de 1ª instância para serem debatidos mais profundamente nesta dissertação¹⁹².

No âmbito estadual, a pesquisa pelo CNPJ da Caminhos do Paraná foi realizada dentro do sistema eletrônico Projudi¹⁹³, resultando em 1.111 processos. Em razão do número expressivo, buscou-se manualmente aqueles que também contavam com o Estado do Paraná e/ou o DER/PR no polo processual¹⁹⁴, obtendo-se então 20 processos – os quais foram inseridos em planilha, para análise individual da matéria objeto da lide. Neste último filtro, não houve processos selecionados para serem debatidos mais profundamente¹⁹⁵.

Assim, ao todo, serão objeto de análise os cinco processos de primeira instância selecionados da JFPR (e seus respectivos recursos, caso existentes), e os seis processos de primeira instância selecionados a partir dos dez acórdãos do TRF-4. O resumo dos casos selecionados encontra-se no Quadro abaixo, organizado por ordem cronológica da data de ajuizamento constante no sistema do Tribunal:

¹⁹¹As informações sobre os processos dispensados, bem como as razões de dispensa, encontram-se no Apêndice II desta dissertação.

¹⁹²As informações sobre os processos dispensados, bem como as razões de dispensa, encontram-se no Apêndice III desta dissertação.

¹⁹³A pesquisa no Projudi foi realizada em 10 de agosto de 2025, de forma que eventuais processos que adentraram no sistema após essa data não constam na seleção aqui realizada.

¹⁹⁴Isto porque, eventual discussão sobre o reequilíbrio do Contrato nº 074/97 demanda a existência de litígio com o Poder Concedente.

¹⁹⁵As informações sobre os processos dispensados, bem como as razões de dispensa, encontram-se no Apêndice IV desta dissertação.

QUADRO 4 – Processos selecionados como objeto de estudo

(continua)

Data de ajuizamento	Nº do processo de 1ª instância	Sistema de seleção	Polo ativo	Polo passivo	Descrição do objeto da lide
01/06/2005	2005.70.00.01440 9-5	TRF-4	Caminhos do Paraná S/A	União, DNIT, ANTT, Estado do Paraná e DER/PR	Aplicação do reajuste anual e retorno da relação contratual para antes da assinatura do Contrato Preliminar.
12/12/2005	5045650- 26.2016.4.04.700 0	TRF-4	União, Estado do Paraná, DER/PR e Ministério Público Federal	Caminhos do Paraná S/A e outros (pessoas físicas, envolvidas em supostos atos de improbidade)	Nulidade do termo aditivo que amplia o objeto da concessão.
19/03/2007	5059604- 42.2016.4.04.700 0	JFPR	DER/PR e Estado do Paraná	Caminhos do Paraná S/A	Compensação de supostos resultados excedentes obtidos pela Concessionária, com discussão sobre o equilíbrio econômico-financeiro.
27/11/2007	2007.70.00.03202 5-8	TRF-4	Caminhos do Paraná S/A	União, DNIT, ANTT, Estado do Paraná e DER/PR	Alteração unilateral de cláusulas econômicas do contrato de concessão.
21/12/2007	2008.70.00.00025 3-8	TRF-4	Caminhos do Paraná S/A e Outras (empresas concessionárias)	União, DNIT, ANTT, Estado do Paraná e DER/PR	Lei do Paraná posterior ao contrato que estabeleceu isenção ou redução de tarifa de pedágio sem compensação.
05/12/2018	5056718- 02.2018.4.04.700 0	JFPR	Caminhos do Paraná S/A	DER/PR, Estado do Paraná, União e AGEPAR	Pendências do contrato principal que impactaram o equilíbrio econômico-financeiro.
23/01/2019	5002534- 62.2019.4.04.700 0	TRF-4	União, Estado do Paraná, DER/PR, Ministério Público Federal e AGEPAR	Caminhos do Paraná S/A e empresas do grupo econômico	Determinação judicial para depósito de parte da receita auferida pela Caminhos do Paraná, além de cessação de iniciativas de empréstimo, não celebração de aditivos contratuais, dentre outros.

QUADRO 4 – Processos selecionados como objeto de estudo

(conclusão)

Data de ajuizamento	Nº do processo de 1ª instância	Sistema de seleção	Polo ativo	Polo passivo	Descrição do objeto da lide
17/12/2020	5062387-65.2020.4.04.7000	TRF-4	Caminhos do Paraná S/A	União, Estado do Paraná, DER/PR e AGEPAR	Atos de tutela da AGEPAR que afetam o equilíbrio econômico-financeiro.
13/05/2021	5056315-28.2021.4.04.7000	JFPR	AGEPAR, DER/PR, Estado do Paraná, União, Arilson Maroldi Chiorato e Outros	Caminhos do Paraná S/A, ANTT e DNIT	Reequilíbrios supostamente indevidos, e duplicações previstas contratualmente que não foram efetivadas.
27/11/2021	5081018-23.2021.4.04.7000	JFPR	Caminhos do Paraná S/A	DER/PR, Estado do Paraná e União	Reequilíbrio do contrato de concessão, em razão de eventos que desequilibraram a equação econômico-financeira.
07/12/2022	5068177-59.2022.4.04.7000	JFPR	Caminhos do Paraná S/A	DER/PR, Estado do Paraná e União	Declaração de nulidade da Portaria 003/2019-DER/DG, supostamente funcionando como artifício para neutralizar ou compensar créditos de reequilíbrio.

Fonte: A autora (2026)

A partir da seleção dos casos discriminados no Quadro 4, propõe-se a construção de categorias temáticas, correspondentes aos elementos da teoria das áleas encontrados nas ações judiciais em análise.

Para tanto, os processos serão divididos em duas categorias principais: i) processos que discutem áleas ordinárias; e ii) processos que discutem áleas extraordinárias – sem prejuízo da inclusão daquelas demandas que versam sobre ambas as categorias de risco. Nesta análise, apresenta-se uma breve exposição de cada processo e os principais pontos que interessam esta dissertação – sem, contudo, se alongar nos demais detalhes de cada litígio.

Posteriormente, a partir dessas categorias macros, e passando a análise dos temas que causaram o desequilíbrio em específico, os processos serão debatidos a partir da ideia de quais foram os riscos predominantes nos conflitos judiciais (ordinários ou extraordinários).

Isto para se entender, especialmente, a eventual utilização da teoria das áleas (ainda que de forma não expressa) pelos julgadores para fundamentar suas decisões. E, principalmente, para identificar se os litígios judiciais foram provocados, em maioria, por riscos ordinários da atividade ou por riscos extraordinários, a fim de se entender os efeitos dos litígios em eventual alocação dentro de uma matriz de risco – discussão que será ampliada no último capítulo da dissertação.

Passa-se, portanto, à apresentação da categorização proposta.

2.3.1 A discussão das áleas ordinárias: o risco é de exclusividade da concessionária?

Dentre os onze processos discriminados anteriormente, são quatro os que discutem, de forma exclusiva, riscos já dispostos contratualmente: autos nº 2005.70.00.014409-5, nº 5059604-42.2016.4.04.7000, nº 5056718-02.2018.4.04.7000 e nº 5056315-28.2021.4.04.7000.

Processo nº 2005.70.00.014409-5: a ação ordinária movida pela Caminhos do Paraná foi julgada em conjunto com os autos nº 2005.70.00.006678-3 (cujo objeto era exclusivamente o reajuste anual da tarifa básica de pedágio do ano de 2003).

Especificamente quanto ao processo nº 2005.70.00.014409-5, a lide versou sobre o retorno do Contrato aos moldes originais, a fim de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro. Isto porque o Poder Concedente e a concessionária teriam celebrado acordo voltado à redução das tarifas em 30%, chamado de Contrato Preliminar. A fim de se obter a redução da tarifa sem comprometer o equilíbrio, o DER/PR e o Estado do Paraná teriam constituído Comissão Paritária para promover trabalhos de readequação das obrigações contratuais. Todavia, como o Contrato Preliminar e a Comissão não foram formalizados, o pleito da concessionária era de retorno ao contrato original.

A sentença¹⁹⁶, por sua vez, entendeu que os termos do Contrato Preliminar de fato não foram cumpridos, determinando o retorno ao contrato originário – já com consideração dos Termos

¹⁹⁶BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Procedimento Comum nº 2005.70.00.0144709-5**. 4ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 26/10/2009.

Aditivos nº 17/2000 e nº 86/2002, vigentes à época (a despeito de existirem ações em trâmite discutindo a sua validade).

Em relação aos fatores de desequilíbrio, para além da redução da tarifa pelo Contrato Preliminar sem a devida readequação dos encargos da concessionária, a sentença cita fatores também reconhecidos pela Administração: i) receita de pedágio inferior ao projetado; ii) custos operacionais inferiores aos custos previstos; iii) dificuldade de mensuração de passeios técnicos, tributários e trabalhistas; iv) despesas financeiras superiores ao previsto; e v) desempenho do projeto até o Ano 6 inferior ao esperado.

Com base em laudo da Fundação Getúlio Vargas trazido aos autos pela concessionária, e em prova pericial produzida judicialmente, a sentença entendeu pelo reajuste das tarifas básicas, com indenização pelo DER/PR e pelo Estado do Paraná.

Após recurso das partes, a 4ª Turma Regional Federal da 4ª Região anulou a sentença¹⁹⁷. Isto porque se entendeu que a prova pericial foi produzida com base no laudo da Fundação Getúlio Vargas, com caráter de prova unilateral, além de desconsiderar a cláusula do contrato que responsabilizava a Caminhos do Paraná pelo risco de tráfego. Conforme o acórdão, acolhendo o parecer do Ministério Público: “A concessionária assumiu os riscos pelo fluxo, movimento, de veículos na rodovia pedagiada. Essa cláusula não é nula. Por essa razão, a perícia contábil, realizada nos autos, não poderia desconsiderá-la”.

Após a interposição de recursos – não providos –, o processo retornou à Vara de Origem para reabertura da instrução, com suspensão posterior do feito em razão das tratativas de acordo entre as partes.

Isto é, a sentença de origem foi anulada, diante da ponderação de que o risco principal discutido no processo – perda de receita por desempenho do projeto, com arrecadação proveniente do pedágio inferior ao esperado – era da concessionária. A prova pericial, portanto, deveria considerar a álea ordinária estipulada no processo, ainda que o fluxo de veículos a menor do que o projetado causasse o desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato.

Processo nº 5059604-42.2016.4.04.7000: o DER/PR propôs Ação Civil Pública a fim de poder compensar os resultados excedentes obtidos pela Caminhos do Paraná entre 1998 e 2005, sob a alegação de que, em tais anos, os encargos de fato incorridos foram inferiores àqueles

¹⁹⁷BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 4ª Turma. **Apelação Cível nº 0014409-08.2005.404.7000**. Relatora: Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler. Julgado em: 23/03/2011. DJe: 15/04/2011.

previstos na proposta comercial. Com isso, o contrato estaria desequilibrado em desfavor dos usuários.

A sentença de mérito¹⁹⁸, por sua vez, entendeu por autorizar a compensação dos resultados excedentes obtidos, comprovados por meio de prova pericial. E em sua fundamentação, a sentença se utilizou expressamente da teoria das áleas.

De início, e em observância ao que dispôs a prova pericial, a sentença destaca que os custos de administração, operação, conservação, seguros e verbas de fiscalização “configuram álea ordinária do contrato administrativo”. No entanto, como houve benefício extraordinário diante dos encargos a menor do que o projetado, era necessário revisar a equação econômico-financeira.

A sentença então passa a analisar se, no caso concreto e considerando os motivos para o desequilíbrio, “a álea – termo jurídico que significa literalmente a possibilidade de prejuízo simultaneamente à de lucro – ou, em outras palavras, risco (HOUAISS, verbete ‘álea’) – no caso em comento pode ser considerada como ordinária ou extraordinária no contrato de concessão”. E, antes de apontar exatamente o enquadramento dos eventos analisados, a sentença discorre que, a despeito de a álea extraordinária ser requisito para o reequilíbrio, é possível a recomposição do contrato na ocasião de haver “grande alteração da álea ordinária”.

No caso do Contrato nº 074/97, a sentença dispôs que a supressão de encargos é hipótese de revisão da tarifa básica, nos termos da Cláusula XX, item 3, b. Logo, o juízo da 4ª Vara Federal de Curitiba entendeu que a supressão de encargos – como diminuição de empréstimos e ingressos a menor de recursos próprios –, a despeito de se classificar como álea ordinária, pode ser objeto de recomposição. Após a sentença, houve recurso de apelação pelas partes, mas o processo foi baixado para conciliação.

A sentença deste processo interessa ao objeto de estudo da presente dissertação por dois motivos distintos. O primeiro deles é por tratar expressamente das áleas: a despeito de outros processos trazerem as categorias do que é ordinário e extraordinário – ainda que implícita –, a sentença ora analisada se manifesta nos termos expressos da teoria das áleas. O segundo motivo de interesse é que, de forma distinta ao que foi decidido em outros processos ora analisados¹⁹⁹, a

¹⁹⁸BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Civil Pública nº 5059604-42.2016.4.04.7000**. 4ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 16/07/2019.

¹⁹⁹Como o processo nº 2005.70.00.014409-5, em que a sentença foi anulada para se entender que o risco geral de trânsito (incluindo redução do seu volume) era da concessionária, a despeito de causar desequilíbrio aos encargos do contrato.

sentença expôs que mesmo eventos originados da álea ordinária podem ser objeto de reequilíbrio econômico-financeiro.

Processo nº 5056718-02.2018.4.04.7000: a ação foi promovida pela Caminhos do Paraná S/A para que o Estado do Paraná e o DER/PR passassem a cumprir os seus deveres e obrigações contratuais. Neste caso, não há sentença de mérito proferida, mas há duas decisões públicas que merecem destaque, pela pertinência temática com o objeto da dissertação.

Ao longo do trâmite da ação, a Caminhos do Paraná solicitou a suspensão de investimentos para além do necessário para manutenção das rodovias, com base em dois fundamentos: impacto econômico das ordens restritivas oriundas da Ação Civil Pública nº 5002534-62.2019.404.7000 – a qual também está listada para o presente estudo –, além da redução do fluxo de veículos pela pandemia do Covid-19.

O juízo, contudo, indeferiu o pedido de suspensão. Em suas razões, a origem/fundamentação das restrições patrimoniais decorreria de ilícitos verificados ao longo da execução do contrato, não cabendo a suspensão dos investimentos. No tocante ao Covid-19 – maior ponto de destaque –, o juízo indeferiu o pedido porque, dentre outros motivos²⁰⁰, “a redução de receita da CADOP decorre da redução do fluxo de veículos, fator esse que está inserido nos riscos da concessionária, como se vê no contrato de concessão”²⁰¹.

A segunda decisão a ser mencionada versa sobre as pendências indicadas no processo judicial pela Concessionária. Em síntese, há a menção de seis obras com as seguintes problemáticas: i) Duplicações BR-277, com pendências quanto ao licenciamento ambiental e florestal, além de aprovação do Projeto Executivo – ambos de responsabilidade do Poder Concedente; ii) e iii) Duplicações BR-476 e Interseções PR-427 x BR-476, ambas também com pendência de licenciamento ambiental; iv) Interseções BR 476, com obra obstada em razão de tombamento de “Monumento ao Tropeiro”; v) Terceiras Faixas BR-277 e BR-373, com pendência na aprovação econômico-financeira do Projeto Executivo; e vi) Passarela BR-476 (Lapa), com pendência de licenciamento ambiental e aprovação das obras do “Monumento ao Tropeiro”.

A decisão não trata da responsabilidade em si por cada um dos fatores – que, segundo a concessionária, são do Poder Concedente –, mas sim, de forma breve, do que foi (ou não) objeto

²⁰⁰Como o fato de que a Concessionária não teria comprovado a diferença no volume de tráfego entre o projetado e o real, em decorrência da pandemia do Covid-19.

²⁰¹BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Procedimento Comum nº 5056718-02.2018.4.04.7000** (Evento 190). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 25/05/2020.

de pedido administrativo prévio, do que foi (ou não) objeto da petição inicial e do que já obteve resposta pelo Poder Público em esfera administrativa, ainda que de forma contrária aos interesses da concessionária. Ao fim da decisão, determinou-se a suspensão do feito até o encerramento da fase instrutória da Ação Civil Pública nº 5002534-62.2019.404.7000 – cujo objeto da perícia abrangeria a discussão também desse processo²⁰². Na sequência, houve a suspensão dos autos em razão das tratativas de conciliação entre as partes.

Dito isto, das decisões públicas do Processo nº 5056718-02.2018.4.04.7000, tem-se a ocorrência de determinados eventos que impactaram a execução contratual, quais sejam: ausência de atos de responsabilidade do Poder Público, como expropriações e licenciamentos; impacto econômico decorrente de Ação Civil Pública; redução do fluxo de veículos em razão da pandemia; e aprovação de projetos executivos e obras referentes à monumento histórico.

E o ponto que merece maior destaque neste caso é que há decisão que expressamente cita a responsabilidade contratual como fundamento para indeferir um dos pedidos da concessionária: o juízo trata o evento da redução de fluxo de veículos pela pandemia como “risco da concessionária” – isto é, álea ordinária.

Neste contexto, veja-se que há de fato uma discussão sobre a responsabilidade pelo risco. Enquanto a redução do volume é tida pela Caminhos do Paraná como decorrente de evento extraordinário – pandemia do Covid-19 –, a Justiça Federal do Paraná entendeu pelo contrário: como a redução do fluxo de veículos era risco contratual da concessionária, ela que deveria arcar com este ônus, ainda que decorrente de fator não passível de mensuração quando da assinatura do contrato.

E por fim, **Processo nº 5056315-28.2021.4.04.7000**: na origem, a Ação Popular foi proposta por pessoas físicas em face da União, Estado do Paraná, DER/PR, ANTT, AGEPAR e de cinco concessionárias do Paraná, sob a alegação de que as concessionárias estariam se beneficiando do degraú tarifário sem as respectivas duplicações, causando desequilíbrio financeiro em desfavor dos usuários. Após emenda à inicial, a União, o Estado do Paraná, o DER/PR e a AGEPAR foram movidos para o polo ativo, com desmembramento da ação principal para que cada concessionária fosse ré em um processo específico – sendo o objeto deste o Contrato nº 074/97.

²⁰²BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Procedimento Comum nº 5056718-02.2018.4.04.7000** (Evento 233). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 27/01/2021.

Nesse caso, sem sentença proferida até o processo ser encaminhado para acordo, há apenas uma decisão interlocutória a ser destacada, proferida em 27/03/2022²⁰³. Apesar de a decisão não se aprofundar no tema dos riscos, explicita a origem do suposto desequilíbrio.

Nos termos da decisão supracitada e conforme narram os autores, os degraus de pista dupla foram previstos para duas praças específicas (Guarapuava-Relógio e Lapa), sendo que as duplicações que justificavam o degrau tarifário possuíam previsão de conclusão das obras entre 2009 e 2011. As obras, contudo, foram postergadas para os anos finais da concessão, e em decorrência da “supressão” da receita adicional, o contrato teria sido reequilibrado em favor da Caminhos do Paraná. Contudo, os autores sustentam que a concessionária não teria direito ao reequilíbrio por “receita perdida”, considerando que não houve a execução das obras referentes à duplicação.

Após a referida decisão, a discussão de mérito do processo não apresentou evolução, considerando que os autos foram encaminhados para acordo.

Considerando que não há decisão pública sobre o mérito em si – com análise de eventuais provas produzidas no bojo da ação judicial –, a análise do processo é restrita a um caráter bastante preliminar. Contudo, o que se tem em relação ao tema, quando olhamos para o Contrato nº 074/97, é que os acréscimos ou supressões de encargos, para mais ou para menos, ensejam a revisão do contrato, conforme o item 3 da Cláusula XX.

Logo, caso tenha ocorrido a supressão dos encargos da concessionária nos primeiros anos da concessão em razão de postergação de obras, a revisão da tarifa básica é possível, sendo um risco ordinário e previsto contratualmente. Neste caso, caberia às partes comprovarem os motivos pelos quais o reequilíbrio foi conduzido em favor da concessionária, e por quais motivos ele era devido.

Além dos quatro casos mencionados acima, há três processos judiciais dentre os selecionados para a pesquisa que versam tanto sobre riscos ordinários quanto extraordinários. São eles: processos nº 5045650-26.2016.4.04.7000, nº 5002534-62.2019.4.04.7000 e nº 5081018-23.2021.4.04.7000. A seguir, são apresentadas apenas as discussões versando sobre a álea ordinária em cada um deles.

²⁰³BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Ação Popular nº 5056315-28.2021.4.04.7000** (Evento 131). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 27/03/2022.

Processo nº 5045650-26.2016.4.04.7000: o processo decorre da digitalização e inclusão em sistema eletrônico dos autos nº 2005.70.00.034292-0/PR. Na origem, o Ministério Público Federal promoveu Ação Civil Pública considerando que, pelo Termo Aditivo nº 86/2002, a concessão do Lote 4 passou a conter a exploração de novos trechos não originalmente considerados – sem prévia licitação para tal fim.

A sentença de mérito²⁰⁴, por sua vez, analisou a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro como uma das justificativas fornecidas para ampliação do objeto da concessão. E nesse sentido, entendeu que as provas dos autos cabalmente demonstram o desequilíbrio do contrato, causado por diversos fatores, mas dentre os riscos ordinários: por perda de receita, devido à mudança de data do reajuste e variações no quantitativo de tráfego esperado.

Contudo, ao fim, o juízo entendeu pela ilegalidade da solução adotada (inclusão de trechos antes não previstos na concessão, pela via do aditivo contratual) como mecanismo para reequilibrar o Contrato nº 074/97, condenando os réus por ato de improbidade administrativa e anulando o Termo Aditivo nº 86/2002 na parte que incluiu trecho da BR 476 (Km 153,13 a 198,34). O entendimento foi mantido por maioria dos votos da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região²⁰⁵. Os autos recursais foram então baixados definitivamente, por serem remetidos à conciliação.

A presente demanda judicial, portanto, a despeito de discutir a presença de áleas ordinárias e extraordinárias (que serão debatidas na sequência), versa de forma central sobre as medidas tomadas para reequilibrar o contrato, e não sobre a responsabilidade de cada ente pelos riscos verificados.

Processo nº 5002534-62.2019.4.04.7000: envolve Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal, referente especificamente ao Lote 4. O pedido do MPF nesta ação era de nulidade contratual, fundamentado no suposto pagamento de propina a agentes públicos. Aqui, há duas decisões principais com pertinência temática ao estudo desta pesquisa.

A primeira decisão analisa sete pedidos liminares apresentados pelo MPF, sendo parte deles concedidos, sob o fundamento de que o desequilíbrio em desfavor dos usuários estava presente. Isto considerando que as obras de melhoria previstas diminuíram ou foram postergadas (segundo

²⁰⁴BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 2005.70.00.034292-0/PR**. 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 04/02/2015.

²⁰⁵BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 3ª Turma. **Apelação Cível nº 5045650-26.2016.4.04.7000**. Relatora: Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida. Julgado em: 17/11/2020. DJe: 14/01/2021.

a concessionária, por mora administrativa), mas a tarifa manteve-se no valor original. Além disso, outras situações impactaram o contrato, como evasão tributária, corrupção, sinistralidade, letalidade na rodovia e acréscimo da praça de pedágio da Lapa.

Ao fim, a decisão deferiu, em caráter liminar e dentre outras medidas, o depósito judicial pela Caminhos do Paraná de 60% da receita obtida com a praça de pedágio da Lapa, e 33% da receita bruta obtida nas quatro praças de pedágio constantes do contrato original. Ainda, determinou-se que a Concessionária cessasse qualquer iniciativa de empréstimo de dinheiro em instituição pública²⁰⁶.

A segunda decisão é a de saneamento do feito. Nela, os pontos controvertidos fixados foram: a existência de sistema de pagamento de vantagens ilícitas vinculado ao contrato de concessão do Lote 4 do Anel de Integração do Estado do Paraná (e a participação individual das rés); a existência de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor da concessionária; e iii) o nexo de causalidade entre os itens i e ii.

Dentre os pontos levantados pela Caminhos do Paraná e citados na decisão – para além daqueles de álea extraordinária –, tem-se: a mora da Administração, desde 2016, para analisar pedidos de licença ambiental de sua responsabilidade; a redução do volume de tráfego quando comparado ao projetado; e o fato de que o custo do seguro-garantia quadruplicou após as diversas ações e repercussões negativas para a Caminhos do Paraná²⁰⁷.

Após a referida decisão, os autos continuaram com deliberações sobre as provas periciais e orais a serem produzidas, até o início das tratativas de autocomposição.

Da síntese das decisões públicas do processo nº 5002534-62.2019.4.04.7000, tem-se, por parte da concessionária, a alegação de determinados riscos previstos contratualmente, como a perda de receita por redução do volume do tráfego e o aumento significativo dos custos para contratação de seguro-garantia – sendo ambos, pelo contrato, de responsabilidade da Caminhos do Paraná. O MPF, por sua vez, também defende a ocorrência de eventos que, pelo contrato, ensejam o reequilíbrio contratual: é o caso da supressão de encargos.

²⁰⁶BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Ação Civil Pública nº 5002534-62.2019.4.04.7000** (Evento 21). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 20/02/2019.

²⁰⁷BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Ação Civil Pública nº 5002534-62.2019.4.04.7000** (Evento 191). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 28/07/2019.

E, por fim, **Processo nº 5081018-23.2021.4.04.7000**: trata-se de ação ordinária ajuizada pela Caminhos do Paraná, requerendo a condenação dos réus ao reequilíbrio do contrato de concessão ou ao pagamento da indenização equivalente.

Para tanto, a Concessionária elenca como eventos que prejudicaram o reequilíbrio, no tocante à álea ordinária: atraso nos reajustes tarifários entre 2018 e 2020; ausência de revisão do fluxo de caixa marginal; e a redução do tráfego (ainda que defendendo, neste último ponto, álea extraordinária advinda do Covid-19).

A Concessionária, especificamente quanto à pandemia, especificou o evento como de “força maior, cujos efeitos são regidos pela teoria da imprevisão”²⁰⁸.

Logo após o ajuizamento da ação, os autos foram remetidos para a conciliação, de forma que não houve decisão propriamente dita sobre os eventos de desequilíbrio citados. Sem prejuízo, vale a menção ao processo por: i) representar demanda judicial, ajuizada pela concessionária no ano de finalização da concessão, com uma série de eventos que impactaram o equilíbrio econômico-financeiro; e ii) também apresentar a discussão sobre a redução do tráfego (risco da atividade) causada pela pandemia (risco extraordinário ao contrato).

Analizados os sete processos acima, verifica-se que temas comuns nortearam as demandas judiciais. Grande parte das ações, no tocante à álea ordinária, discutiu supressão de encargos e perdas de receita por redução do tráfego – além de temas de menor incidência, como custos da atividade (administração, operação, conservação, seguros), corrupção e improbidade, e mora da Administração em suas responsabilidades contratuais.

É possível dizer que a perda de receita por redução do tráfego, por sua vez, é, dentre os riscos ordinários analisados, o grande tema que demandou a apreciação, pelo Judiciário, sobre a responsabilidade pelo risco. De um lado, tem-se um risco ordinário da atividade, previsto contratualmente. Por outro, este risco foi causado por um evento imprevisível e de grande repercussão. Isto poderia tornar o risco extraordinário, ou ao menos de efeitos extraordinários?

Ainda nesse sentido, resta o questionamento: o risco ordinário sempre é de exclusividade do concessionário? A resposta não foi unânime, ainda que dentro do próprio Tribunal. O exemplo é o processo nº 5059604-42.2016.4.04.7000 – único em que há decisão mencionando expressamente a teoria das áleas –, em que o juízo entende que riscos de natureza ordinária, com

²⁰⁸BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Procedimento Comum nº 5081018-23.2021.4.04.7000** (Evento 18). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 18/05/2022.

“grande alteração” da álea e efeitos extraordinários, também devem ser objeto de reequilíbrio. A posição, contudo, não é unânime, considerando os demais processos em que o Tribunal alocou exclusivamente à Concessionária o risco ordinário, independentemente da sua origem (como no caso da pandemia).

Nesse sentido, Fábio Marcelo de Rezende Duarte indica que a cláusula de “risco de tráfego” – comum aos contratos de concessão – não poderia ter “aplicação irrestrita e geral”, sob pena de comprometimento do próprio equilíbrio econômico e financeiro do contrato²⁰⁹. A partir dos seus estudos, a garantia legal ao reequilíbrio se sobrepõe à disposição contratual, sob o risco de o usuário sofrer inclusive com a descontinuidade do serviço prestado.

Por outro lado, nos termos da discussão inserida no primeiro capítulo desta dissertação, “por sua conta e risco” significa, nas palavras de Marcos Augusto Perez, a transferência ao Concessionário daqueles riscos previstos contratualmente²¹⁰ – neste caso, o risco de tráfego.

Ou seja, não aparenta haver uma resposta certa e determinada para as perguntas postas. O que se tem é que mesmo os riscos ordinários do Contrato nº 074/97 foram debatidos judicialmente, no cenário de um contrato com singela alocação prévia de riscos. Como já era de se esperar, houve uma abertura grande de discricionariedade do Judiciário em análise aos temas, com decisões divergentes sobre de quem é a responsabilidade pelo risco ordinário, e se tal álea pode ser objeto de reequilíbrio econômico-financeiro.

2.3.2 O impacto da álea extraordinária e a sua imprevisibilidade

Conforme visto, dos onze processos selecionados para estudo, quatro discutem exclusivamente áleas ordinárias, enquanto três deles incluem como litígios tanto áleas ordinárias quanto extraordinárias. Isto significa que os outros quatro processos restantes tratam exclusivamente de riscos extraordinários.

Antes de se adentrar nesses últimos quatro processos, cabe reiterar os processos que contam tanto com áleas ordinárias quanto extraordinárias (objeto do subtópico anterior), a fim de, agora, explorar quais foram as áleas extraordinárias discutidas pelo juízo.

²⁰⁹DUARTE, Fábio Marcelo de Rezende. **Concessão e administração de rodovias**. Porto Alegre: Notadez, 2009, p. 70.

²¹⁰PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 130.

Processo nº 5045650-26.2016.4.04.7000: dentre os motivos para o desequilíbrio do contrato destacados pela sentença, tem-se no âmbito extraordinário: i) posterior regulamentação do ISS; ii) majoração da alíquota do COFINS e CSLL; e iii) redução unilateral da tarifa básica em 1998, consistente em “ato unilateral do Poder Concedente, que reduziu unilateralmente as tarifas de pedágio às vésperas de eleição para o Governo do Estado, sem a exposição de motivos concretos”²¹¹. A sentença, ainda, menciona expressamente a ocorrência de “fato do príncipe”, como motivo mencionado pelas partes para as dificuldades enfrentadas pela concessionária para execução do contrato.

Conforme já destacado previamente, o conteúdo decisório não versa sobre a alocação dos riscos em si, mas sobre a ilegalidade da medida adotada para reequilibrar novamente o contrato.

Processo nº 5002534-62.2019.4.04.7000: no tocante à álea extraordinária, a decisão de saneamento do feito lista diversos fatores que, ao longo dos vinte anos de relação contratual, ensejaram o desequilíbrio contratual, como “a criação ou aumento de tributos, aprimoramento dos projetos, isenções tarifárias, redução da tarifa pelo ex-governador Jaime Lerner, ausência de reajuste das tarifas (inadimplemento contratual) nos mandatos do ex-governador Roberto Requião”²¹².

Ou seja, no aspecto extraordinário, o processo indica impactos tributários, isenções e redução unilateral da tarifa pelo ex-governador do Paraná.

E **Processo nº 5081018-23.2021.4.04.7000:** para defender o reequilíbrio em seu desfavor, a Caminhos do Paraná elencou como eventos de álea extraordinária: i) a isenção ao pagamento de pedágio por pessoas com doenças graves ou degenerativas em tratamento de saúde fora do município de seu domicílio – decorrente de lei posterior ao Contrato nº 074/97, datada de 2015; ii) o aumento da tolerância quanto ao excesso de peso dos caminhões e veículo de carga; e iii) a isenção de cobrança de tarifa para eixos suspensos, decorrentes da Lei nº 13.711/2018 – também posterior ao Contrato.

Logo, nesta demanda, os riscos extraordinários foram originados da promulgação de leis que fogem da vontade das partes contratuais.

²¹¹BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 2005.70.00.034292-0/PR**. 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 04/02/2015.

²¹²BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Ação Civil Pública nº 5002534-62.2019.4.04.7000** (Evento 191). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 28/07/2019.

Feita essa análise das áleas extraordinárias decorrentes dos processos já anteriormente analisados, passa-se a relação dos processos que discutem exclusivamente áleas extraordinárias: autos de nº 2007.70.00.032025-8, nº 2008.70.00.000253-8, nº 5062387-65.2020.4.04.7000 e nº 5068177-59.2022.4.04.7000.

Processo nº 2007.70.00.032025-8: a Caminhos do Paraná ajuizou ação ordinária para implementação do reajuste anual nas tarifas básicas – sendo este o único objeto da sentença de mérito, que não será aqui analisada de forma discriminada em razão das premissas de seleção anteriormente estabelecidas²¹³. No entanto, este processo foi selecionado pela discussão estabelecida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região em sede de apelação.

Isto porque o acórdão da 3ª Turma²¹⁴ trata da alteração unilateral do contrato pelo Poder Concedente, utilizando-se de doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, que assim prevê:

Ora, desde que o texto constitucional exige a adoção de tarifas que assegurem a justa remuneração do capital, impõe a garantia do equilíbrio econômico e financeiro e requer a revisão periódica das tarifas, está visto que sempre que ocorrer desequilíbrio na equação patrimonial – mesmo que derivado de oscilações de preços no mercado, insuficiência do número de usuários, ou de providências governamentais desempenhadas em nome de sua supremacia geral e sem relação com a posição jurídica de contratante que haja assumido - o Poder concedente deverá restabelecer o equilíbrio através da revisão de tarifas, de modo não só a restaurar-lhe os termos de igualdade mas ainda com fito de assegurar a justa retribuição do capital²¹⁵.

A partir da citação do caso da Companhia de Gás de Bordeaux, julgado pelo Conselho de Estado da França – e já objeto do primeiro capítulo desta dissertação –, a 3ª Turma defendeu que não se poderia considerar legítima a alteração unilateral do contrato, com alteração do valor da tarifa, que comprometesse o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob pena de prejudicar a continuidade do serviço público.

O processo continuou com recurso especial, mas com a homologação de acordo entre as partes, os recursos especiais não foram conhecidos pelo Superior Tribunal de Justiça ante a perda de objeto.

Assim, ainda que o processo nº 2007.70.00.032025-8 não trate especificamente de evento que impacta a *revisão* do contrato, fundamenta o direito de reajuste anual da tarifa no emblemático

²¹³BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Ordinária nº 2007.70.00.032025-8/PR**. 4ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 03/04/2009.

²¹⁴BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 3ª Turma. **Apelação Cível nº 0032025-25.2007.404.7000/PR**. Relator: Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Julgado em: 02/03/2010. DJe: 17/03/2010.

²¹⁵MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975, p. 47-48.

caso francês que ajudou a solidificar a teoria das áleas, tratando ainda da alteração unilateral do contrato pelo Poder Público.

E mais: cita doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, a qual reforça a discussão apresentada para as áleas ordinárias ao dispor que o reequilíbrio é devido ainda para aqueles riscos contratualmente previstos, como oscilações de preços no mercado e insuficiência do número de usuários.

Neste último ponto, cumpre ressaltar que a lição do professor diverge do entendimento do TRF-4, que alocou apenas à concessionária a responsabilidade pela insuficiência do número de usuários.

Processo nº 2008.70.00.000253-8: a Ação Ordinária movida pela Caminhos do Paraná e demais concessionárias em face dos réus apresentou como objeto central a insurgência contra a Lei Estadual nº 15.722, que isentou as motocicletas do pagamento de tarifa. Um dos argumentos das concessionárias para tanto foi a quebra do equilíbrio econômico-financeiro, considerando que a cobrança estava prevista no edital das licitações.

O pedido foi julgado procedente pela sentença de mérito²¹⁶, que declarou o direito das autoras a cobrarem o pedágio de motocicletas e similares, não se submetendo à lei estadual em discussão. Isto porque, sua aplicação nos contratos de concessão foi considerada inconstitucional por ferir o princípio da intangibilidade do equilíbrio econômico-financeiro. Ainda, a sentença entendeu que, se o contrato é considerado válido, não pode ser alterado por lei posterior sem se demonstrar, pelo processo administrativo competente, a nulidade de suas cláusulas ou a alteração das condições fáticas do momento da elaboração da proposta.

O entendimento foi mantido pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, tanto em sede de apelação quanto em agravo de apelação – sem maiores fundamentações do que o já posto em sentença. Na sequência, houve o trânsito em julgado do feito.

Ou seja, o Processo nº 2008.70.00.000253-8 versou exclusivamente sobre risco extraordinário que impactou o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 074/97: a criação de lei posterior à proposta, com impactos ao contrato. E nesse sentido, o TRF-4 entendeu pela inaplicabilidade da lei aos contratos celebrados anteriormente à sua promulgação.

²¹⁶BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Ordinária nº 2008.70.00.000253-8/PR**. 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 20/01/2009.

Processo nº 5062387-65.2020.4.04.7000: a Caminhos do Paraná moveu a ação ordinária considerando que, faltando dois anos para o término da concessão, a AGEPAR teria modificado unilateralmente a metodologia de revisão dos contratos, suspendendo o trâmite de pedidos de reajuste, revisão tarifária e de pleitos de equilíbrio econômico-financeiro.

O pedido foi julgado parcialmente procedente pela 1ª Vara Federal de Curitiba, entendendo-se que a AGEPAR não teria competência para promover quaisquer atos de autotutela para interferir de forma direta no equilíbrio do contrato, cabendo apenas ao Estado do Paraná e ao DER/PR a fiscalização do Contrato nº 074/97²¹⁷. Após a interposição de recurso de apelação pela AGEPAR e remessa dos autos ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o processo foi encaminhado para tratativas de acordo entre as partes.

Assim, o processo nº 5062387-65.2020.4.04.7000 revelou mais um fator externo à relação contratual e à vontade das partes que atingiu o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 074/97: alteração de metodologia de revisão dos contratos pela AGEPAR.

Por fim, **Processo nº 5068177-59.2022.4.04.7000:** de forma similar ao processo acima citado – impactado por ato da AGEPAR –, a Ação Ordinária promovida pela Caminhos do Paraná contém, como seu objeto de impugnação, a Portaria nº 003/2019, editada pelo DER/PR e que teria alterado, de forma radical e unilateralmente, o regime sancionatório a que se submetia a Caminhos do Paraná.

Nos termos do relatório da sentença²¹⁸, e segundo fundamentos da concessionária, a Portaria supracitada corresponderia à “artifício para neutralizar ou compensar créditos de reequilíbrio econômico-financeiro” titularizados pela Caminhos do Paraná, considerando que, em apenas três anos da sua vigência, a concessionária já havia recebido mais de quinhentos autos de infração, resultando em R\$ 750 milhões em multa. O pedido inicial, por sua vez, foi julgado procedente, considerando que o juízo apreciou que a regra contratual foi tornada ineficaz pelo costume que as partes construíram quanto à aplicação de penalidade.

As partes interpuseram recurso de apelação, mas na sequência comunicaram a formalização de acordo específico para este processo, o qual foi homologado pelo juízo.

²¹⁷BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Ordinária nº 5062387-65.2020.4.04.7000/PR**. 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 23/02/2022.

²¹⁸BRASIL. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Ordinária nº 5068177-59.2022.4.04.7000/PR**. 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 28/11/2023.

Isto é, o objeto da demanda judicial corresponde à fator externo de controle das partes contratuais – Portaria da AGEPAR – que, ao mudar as regras do regime sancionatório, estaria desequilibrando o Contrato nº 074/97, conforme defende a Concessionária.

De forma similar ao que ocorreu para as áleas ordinárias, os sete processos com discussão de áleas extraordinárias (seja de forma exclusiva, ou com discussão parcial) também apresentam temáticas em comum. Os assuntos podem ser sintetizados em impactos tributários, alterações legislativas e alteração unilateral do contrato pelo Poder Público (seja pelo Poder Concedente, seja por partes externas ao contrato, como a AGEPAR). Há, ainda, a discussão quanto à pandemia do Covid-19, no sentido de o risco da redução do tráfego, neste ponto, poder ser ou não atribuído exclusivamente à concessionária.

As alterações legislativas e os impactos tributários decorrem de atos estatais lícitos, ainda que não passíveis de simples aplicação ao Contrato nº 074/97 (sem o devido reequilíbrio) por serem posteriores à apresentação da proposta e assinatura do contrato. Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho que a teoria do fato do príncipe prevê como devida a indenização ao particular afetado “em vista da prática de ato lícito e regular imputável ao Estado”²¹⁹.

No caso das alterações legislativas que promoveram isenções tarifárias para determinados grupos, o reequilíbrio é também disposto em lei, nos termos do art. 35 da Lei nº 9.074/95²²⁰:

Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo único. A concessão de qualquer benefício tarifário somente poderá ser atribuída a uma classe ou coletividade de usuários dos serviços, vedado, sob qualquer pretexto, o benefício singular.

Isto é, os benefícios tarifários precisam decorrer de lei que indique a origem dos recursos que deixaram de ser arrecadados ou acarretam simultânea revisão do contrato de concessão, a fim de preservar o equilíbrio²²¹.

²¹⁹JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1380.

²²⁰A Lei nº 9.074/95 estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

²²¹Nesse sentido, “Toda e qualquer gratuidade ou redução tarifária firmada após a assinatura (e, portanto, não considerada na proposta) produz imediato impacto no contrato. Pouco importa a origem da gratuidade, se conferida posteriormente por lei ou fruto de decisão judicial. Não cabe ao Poder Judiciário, a pretexto de atender ao princípio da isonomia material, criar benefícios tarifários para determinada categoria de usuários, colocando em risco toda a adequação do serviço público. Assim, qualquer intervenção dessa ordem (seja pelo Poder Judiciário ou pelo Poder

Sobre a alteração unilateral do contrato de concessão, o reequilíbrio também é consequência da Lei nº 8.987/1995, a qual prevê que, na ocorrência de alteração unilateral do contrato que afete o equilíbrio econômico-financeiro, é dever do Poder Concedente restabelecê-lo (art. 9º, §4º).

Assim, a álea extraordinária que acometeu o Contrato nº 074/97 nos processos judiciais analisados decorreu de riscos que, ainda que não dispostos contratualmente de forma pormenorizada, possuíam, ao menos, disposição legislativa para o reequilíbrio em favor da concessionária.

O risco que ultrapassou essa fronteira foi o Covid-19, mas que, pelos processos judiciais analisados, teve seus efeitos (redução do tráfego) enquadrados como de álea ordinária.

2.4 A teoria das áleas e os reflexos no âmbito judicial: considerações finais do capítulo

A partir da análise proposta das ações judiciais, é possível tecer algumas considerações finais sobre a teoria das áleas no âmbito judicial. Isto considerando a ótica exclusiva do estudo de caso proposto.

De início, em relação à eventual predominância de uma das categorias de áleas, obteve-se um número idêntico de ações discutindo riscos ordinários e riscos extraordinários. Dos onze processos analisados, tem-se que quatro discutiram exclusivamente álea ordinária, e quatro exclusivamente álea extraordinária. Os três processos remanescentes apresentaram como objeto de discussão ambas as categorias de riscos.

Tal constatação é importante para o avanço que a dissertação trará no capítulo subsequente, considerando que os riscos serão analisados a partir da ideia de matriz de risco. Imagine a hipótese de a presente pesquisa, a partir dos filtros de seleção de casos, apenas encontrar processos cujo objeto de reequilíbrio são riscos extraordinários. Neste caso hipotético, provavelmente não se poderia cogitar rompimento – ainda que parcial – com a teoria das áleas, porque os riscos seriam de difícil alocação discriminada *ex ante*.

A hipótese acima seria bastante próxima da realidade do Contrato nº 074/97 caso as ações judiciais se limitassem a tratar dos riscos que, ao final, foram resolvidos por meio de aditivos – considerando que, nos aditivos, houve predominância da álea extraordinária.

Legislativo) causaria profundos impactos no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão” (GARCIA, Flávio Amaral. **Concessões, Parcerias e Regulação**. São Paulo, Malheiros, 2019, p. 324).

O equilíbrio do número de casos no âmbito judicial para cada categoria, por sua vez, também deve ser examinado sob essa ótica. O fato de que metade dos processos analisados decorre de álea extraordinária significa dizer que metade dos litígios não teria solução prévia, ainda que pela matriz de risco? O assunto será explorado no próximo capítulo.

Por ora, para as considerações do estudo de caso realizado e os reflexos da teoria das áleas no âmbito judicial, é imprescindível registrar que, das onze ações judiciais estudadas, apenas uma apresentou decisões cujo fundamento citava, de forma expressa, a teoria das áleas: processo nº 5059604-42.2016.4.04.7000, com discussão em relação à possibilidade de se reequilibrar o contrato mesmo diante de álea ordinária.

Ainda que a menção expressa à teoria tenha sido mínima dentre todas as decisões objeto de análise, verifica-se que os elementos das demais decisões, em especial na alocação dos riscos entre as partes, observou a lógica das áleas.

A despeito de não existir uma matriz de risco detalhada no Contrato nº 074/97, muitos processos discutiram a supressão de encargos e o risco do fluxo de veículos na rodovia – com impacto na receita gerada pela tarifa do pedágio – como riscos ordinários, devendo ser integralmente absorvidos pela concessionária, que assumiu tal encargo.

Mesmo diante do Covid-19 (objeto dos processos nº 5056718-02.2018.4.04.7000 e nº 5081018-23.2021.4.04.7000, por exemplo), a ponderação realizada pelos magistrados seguiu exatamente a discussão posta nesta pesquisa: os reflexos da pandemia poderiam ser classificados, de forma bastante simplista, em ordinários, porque o volume de tráfego corre “por conta e risco” da concessionária? Ou, como defendido pela Caminhos do Paraná, o evento recai sobre a teoria da imprevisão? Os magistrados entenderam pela primeira hipótese, com a observação estrita daquilo que fora pactuado.

Por outro lado, no tocante aos riscos extraordinários – promulgação de leis, alteração unilateral do contrato, tributos –, os processos analisados com decisões públicas sobre o mérito foram unânimes quanto à necessidade de se reequilibrar o contrato em favor da concessionária.

A lógica também se encontra em consonância à teoria das áleas.

Assim, a despeito de se ter uma utilização expressa da teoria das áleas mínima dentre os processos analisados, tem-se que a lógica que fundamenta a teoria foi observada. Os julgadores olharam para os riscos postos contratualmente e para os riscos que fugiram da atividade própria da concessão, decidindo pelo reequilíbrio em favor ou em desfavor da concessionária.

Dito isto, o fato de a pesquisa contar com uma seção inteira ao estudo de caso possuía como objetivo demonstrar, na prática, como os riscos foram alocados contratualmente e interpretados pelo Judiciário, a fim de se verificar empiricamente a aplicação da teoria das áleas. E neste requisito, entende-se que, de fato, a teoria foi presente no Contrato nº 074/97, formalizado em uma época – antes mesmo da promulgação da Lei de PPPs – em que a atenção central não estava na alocação de riscos.

Agora, a partir da Lei nº 14.133/2021, cabe entender como este cenário se altera com a matriz de riscos, e se é possível falar de rompimento com a teoria das áleas. Passa-se, então, ao último capítulo desta dissertação.

3 A LEI Nº 14.133/2021 E A MATRIZ DE RISCO

3.1 Considerações iniciais sobre os objetivos do capítulo

A presente dissertação, até o início deste capítulo, passou por dois momentos distintos: o primeiro capítulo foi destinado a explorar o tema da teoria das áleas, em especial na doutrina e na legislação brasileira; e o segundo capítulo, por sua vez, foi dedicado a explorar a teoria e a alocação de riscos na prática, a partir do estudo do caso concreto escolhido pelos filtros já discriminados.

A construção dos dois capítulos antecedentes permitiu a obtenção de algumas conclusões parciais, sendo a principal delas a de que a distribuição de riscos genérica, nos moldes do que ensina a teoria das áleas, faz com que as partes dependam da interpretação fornecida pela lei e pelo contrato diante do fato concreto. A não especificidade no tema da alocação de riscos gera uma tendência de maior litigiosidade entre as partes.

Nas palavras de Egon Bockmann Moreira e Flávio Amaral Garcia, a ausência de alocação prévia significa que as partes aguardam a ocorrência do evento, para apenas então definir quem arcará com os seus custos, “o que, certamente, gerará controvérsias: cada parte a esgrimir argumentos para atribuir os efeitos danosos da concretização do risco à outra”²²².

A lógica parece se alterar, ao menos na esfera legislativa, com a promulgação da Lei nº 14.133/2021 – a atual lei de licitações.

Este se torna, portanto, o marco a partir do qual este capítulo é construído, com o objetivo de se entender como a legislação específica das licitações avançou no tema de riscos e, a partir de então, se a aplicação da teoria das áleas nos contratos de concessão permanece. Os elementos da teoria ainda se mantêm na legislação? Quais riscos (ordinários ou extraordinários) são mais afetados pela adoção de uma matriz de risco?

Para se adentrar em tal análise, cabe, de forma prévia, tecer breves considerações sobre a aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021 aos contratos de concessão, em especial no tocante ao tema da alocação de riscos.

O art. 186 da Lei nº 14.133/2021 prevê que as suas disposições se aplicam, subsidiariamente, à Lei nº 8.987/1995. Isto significa dizer que a lei de licitações não pode ser

²²²GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA, Egon Bockmann. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 140.

aplicada de forma irrestrita aos contratos de concessão; em realidade, e conforme defende Egon Bockmann Moreira, a aplicação da Lei nº 14.133/2021 neste contexto demanda motivação que comprove a lacuna e/ou a ausência de solução legislativa fornecida pela lei de concessões²²³.

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho dispõe sobre a especificidade da lei de concessões (bem como das Leis nº 11.074/2004 e nº 12.232/2010, também citadas no art. 186 supracitado), de forma que, mesmo diante de uma lacuna, é preciso entender se existe compatibilidade entre as normas da Lei nº 14.133/2021 e as características das relações disciplinadas nas demais leis²²⁴, incluindo a de concessões.

Ou seja, para ser possível refletir sobre a alocação de riscos em concessões a partir das inovações da Lei nº 14.133/2021, é preciso analisar a presença de, ao menos, dois requisitos: i) a existência de uma lacuna na Lei nº 8.987/1995; e ii) a compatibilidade entre as legislações e as características próprias dos contratos de concessão.

No primeiro capítulo desta dissertação, o primeiro requisito (“lacuna”) ficou comprovado: conforme anteriormente abordado, a lei de concessões trata do tema dos “riscos” de forma muito breve, não contendo dispositivo que preveja uma distribuição eficiente nos contratos celebrados.

Em relação ao segundo requisito (“compatibilidade”), as novidades da Lei nº 14.133/2021 dentro da temática, em especial quanto à adoção de uma matriz de risco, parecem ser compatíveis com os contratos de concessão. Antes mesmo da atual lei de licitações ser promulgada, a doutrina já tratava da imprescindibilidade de se adotar uma matriz em tais contratos²²⁵, diante do seu longo prazo de vigência e a complexidade dos riscos a serem distribuídos.

A partir das novidades da Lei nº 14.133/2021, é possível, portanto, utilizar os seus conceitos e parâmetros, em especial quanto à matriz de risco, como “referência externa”, a fim de “parametrizar as matrizes de alocação de riscos”²²⁶.

²²³MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: concessões, parcerias, permissões e autorizações. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 46.

²²⁴JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1766-1767.

²²⁵Nesse sentido: “(...) avulta de importância o estabelecimento de uma matriz de riscos contratuais, que será responsável por definir a qual parte contratual caberá suportar o advento de determinado evento e o modo como deverão ser realizadas as respectivas compensações econômicas à contraparte que por ele não se responsabilizou” (FREITAS, Rafael Vêras de. **Concessão de Rodovias**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 122); “(...) é desejável que os contratos de concessão contenham uma matriz de riscos que defina os riscos e responsabilidades entre as partes e estabeleçam parâmetros que caracterizem o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação” (GARCIA, Flávio Amaral. **Concessões, Parcerias e Regulação**. São Paulo, Malheiros, 2019, p. 38).

²²⁶MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: concessões, parcerias, permissões e autorizações. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 124-127.

Feitas estas considerações iniciais e expostos os objetivos do presente capítulo, passa-se ao estudo específico do novo cenário legislativo brasileiro quanto ao tema da distribuição de riscos contratuais.

3.2 O tema do “risco” e as inovações da Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 foi promulgada em 2021, mas passou a ser aplicada de forma integral e obrigatória apenas a partir de janeiro de 2024. Em diversas temáticas, a lei apresentou avanços relevantes quando comparada à Lei nº 8.666/1993 – sendo o tema do “risco” um deles.

Enquanto a Lei nº 8.666/1993 contava com a palavra “risco” ou “riscos” apenas três vezes em toda a sua extensão, a Lei nº 14.133/2021 apresenta a palavra na quantidade impressionante de quarenta e nove vezes. São mais de 16 vezes o número disposto na antiga lei de licitações.

A quantidade de vezes em que a palavra aparece na nova lei, ainda que sem a análise do seu conteúdo até o momento, já é um grande indicativo de que o tema passa a ter – como lhe é devido – uma maior atenção do legislador²²⁷. E quando da análise do seu conteúdo, a hipótese se concretiza: nas palavras de Marçal Justen Filho, “uma das preocupações marcantes da Lei 14.133/2021” é exatamente a distribuição contratual dos riscos²²⁸.

Como o tema aparece de forma mais significativa na Lei nº 14.133/2021, cabe uma ressalva sobre como a pesquisa seguirá em sua análise: a fim de se evitar uma mera descrição de todos os artigos que contém a palavra risco, a análise das inovações da lei se limitará aos dispositivos com maior aderência temática ao objeto da pesquisa e aos conflitos trazidos pela teoria das áleas (já debatidos previamente).

Dito isto, um dos principais aprimoramentos quanto ao tema apresentado pela Lei nº 14.133/2021 é a positivação da palavra “matriz de riscos”, antes ausente na Lei nº 8.666/1993. Nos termos do art. 6º, inciso XXVII, a matriz pode ser definida como a “cláusula contratual definidora

²²⁷Nesse sentido, Patrícia Sampaio e Thiago Araújo, em artigo público ainda em 2014, já indicavam que a legislação e os contratos precisavam se aperfeiçoar no sentido de apresentar uma “objetivação da especialização dos riscos”. Isto para que, ao invés de cláusulas genéricas, os contratos já enfrentassem as situações específicas e determinassem os riscos aos quais o contrato poderia se sujeitar ao longo da sua vigência. (ARAÚJO, Thiago; SAMPAIO, Patrícia. Previsibilidade ou Resiliência? Notas sobre a Repartição de Riscos em Contratos Administrativos. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, 2014, p. 328).

²²⁸JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1374.

de riscos e de responsabilidades entre as partes caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato [...]”.

Como conteúdo mínimo, a matriz de riscos deve apresentar a “listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro [...]” (art. 6º, inciso XXVII, alínea “a”).

Não obstante, a matriz também apresenta a responsabilidade de cada parte contratual pelo evento, os seguros que garantem tais riscos e os mecanismos de mitigação de cada evento. Isto é verificado no art. 22 da lei – o qual merece sua transcrição na íntegra:

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:

I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;

II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;

III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.

§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

A matriz de risco surge então como uma organização de todos os possíveis eventos que poderão impactar o contrato, com previsão: i) da distribuição de riscos entre as partes; ii) do campo de responsabilidade de cada parte contratual; iii) das medidas que podem ser adotadas; e iv) das eventuais consequências na ocorrência do evento²²⁹.

Cabe destacar que, conforme o *caput* do artigo supracitado, e quando aplicável, o edital já traz a matriz de risco pronta. Contudo, tal fato não impede que as partes avaliem a alocação proposta, concordando com os seus termos ou os impugnando, além de precificarem aqueles riscos

²²⁹GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2 ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 55.

por eles assumidos, tanto na proposta quanto na “composição material-cronológica da execução do contrato”²³⁰.

Com isso, a lógica da alocação dos riscos pela lei de licitações se alterou drasticamente.

Se antes a legislação permitia cláusulas contratuais mais genéricas em relação ao risco – o que se verificou empiricamente nesta pesquisa, a partir do estudo de caso –, agora a lei de licitações incentiva (quando não obriga, em determinados contratos) a adoção de uma matriz de risco completa. Tal previsão não abrange apenas os diversos riscos que podem vir a impactar o contrato, mas a forma de alocação e as medidas a serem adotadas frente ao caso concreto.

A elaboração da matriz exige não apenas o levantamento dos riscos inerentes a cada projeto (muitas vezes realizado por equipe multidisciplinar), mas também, como lecionam Rafael Vêras de Freitas e Bernardo Strobel Guimarães²³¹: i) o desdobramento de cada risco em suas possíveis consequências ao projeto; ii) o mapeamento das possíveis causas que levariam à efetivação de cada risco; iii) a alocação dos riscos entre as partes, de forma eficiente; iv) a positivação no contrato de cada risco e a sua alocação; v) as indicações de possíveis seguros para os riscos identificados; e vi) as determinações de condutas preventivas, a fim de evitar a ocorrência dos riscos.

A matriz se torna, portanto, o local dentro do contrato em que toda a análise prévia dos riscos mapeados é disposta, apresentando as causas, responsabilidades e consequências da efetivação de cada um deles. Não é à toa que Patrícia Sampaio e Thiago Araújo defendem que, quanto mais detalhada é a matriz de risco, “menos esforço argumentativo e tempo necessitarão ser despedidos para a remediação do evento danoso quando ele ocorrer”²³².

Tal perspectiva tende a reduzir o espaço de tutela jurídica, diminuindo o número de conflitos que são remetidos ao Judiciário. Isto porque a adoção de uma matriz reduz o arbitramento dos riscos *ex post* no âmbito das disputas contratuais: se a responsabilidade de cada parte já é acordada previamente, frente a cada evento que possa causar impacto à relação contratual, a margem para discutir tal responsabilidade (tanto em esfera administrativa quanto judicial) é reduzida.

²³⁰GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA, Egon Bockmann. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 143.

²³¹FREITAS, Rafael Vêras de; GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Riscos e Contratos Administrativos: o que muda com a Nova Lei? In: ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa; SARAIVA, Leonardo (coord.). **Obras Públicas e Serviços de Engenharia na Nova Lei de Licitações e Contratos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 98.

²³²ARAÚJO, Thiago; SAMPAIO, Patrícia. Previsibilidade ou Resiliência? Notas sobre a Repartição de Riscos em Contratos Administrativos. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, 2014, p. 329.

É importante destacar, contudo, que não são todos os contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133/2021 que passam a contar obrigatoriamente com a matriz de risco²³³. Nos termos do §3º acima, a matriz apenas é obrigatória para obras e serviços de grande vulto (quando o valor estimado supera R\$ 200 milhões, nos termos do inciso XXII do art. 6º da lei), ou quando for adotado regime de contratação integrada e semi-integrada²³⁴. Nos demais casos, a matriz é facultativa.

Sem prejuízo do exposto acima, para os contratos de concessão de rodovia, eventual discussão sobre a aplicabilidade da matriz de risco não deve se perfectibilizar, considerando a complexidade dos valores envolvidos nesses projetos de longo prazo. A título exemplificativo, as novas concessões de rodovia do Estado do Paraná envolvem seis lotes de concessão e investimentos que ultrapassam os R\$ 60 bilhões²³⁵.

Feita esta ressalva e introduzido o tema da matriz de risco, o próximo Capítulo da Lei nº 14.133/2021 que merece atenção é o Capítulo III, cujo título já adianta o motivo de sua importância: “Da Alocação de Riscos”.

O Capítulo conta com apenas um único artigo (art. 103), mas que apresenta redação rica em detalhes, e proporciona discussões e expectativas do que poderá vir a ser o futuro dos contratos administrativos – e das concessões, dentro das compatibilidades com o seu regime jurídico. Em sua íntegra:

Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

§ 1º A alocação de riscos de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

§ 2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

²³³Isto não significa que os demais contratos ignorem por completo a alocação de riscos. Toda contratação envolve riscos e responsabilidades, de forma que o art. 22 apenas indica que a obrigatoriedade de uma “matriz de risco” se aplica a apenas algumas hipóteses; o que não significa que os demais contratos apresentem ausência total de transferência de riscos (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1272).

²³⁴Nos termos da Lei nº 14.133/2021, essas contratações se caracterizam pelo fato de que o contratado é o responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico (apenas na contratação integrada) e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto” (art. 6º, incisos XXXII e XXXIII).

²³⁵PARANÁ. Secretaria da Comunicação. **Tarifa média por quilômetro cai 33% no Paraná com os novos leilões**. Curitiba, 31 out. 2025. Disponível em: <<https://www.comunicacao.pr.gov.br/noticias/aen/b9f702d2-3538-45f4-9ba5-e8c4c91dd9a7>>. Acesso em: 12 de dez. 2025.

§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.

§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:

I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do caput do art. 124 desta Lei;

II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato.

§ 6º Na alocação de que trata o caput deste artigo, poderão ser adotados métodos e padrões usualmente utilizados por entidades públicas e privadas, e os ministérios e secretarias supervisores dos órgãos e das entidades da Administração Pública poderão definir os parâmetros e o detalhamento dos procedimentos necessários a sua identificação, alocação e quantificação financeira.

O art. 103 não apenas indica que haverá a alocação de riscos (os quais poderão ser de responsabilidade apenas de uma das partes contratuais, ou repartidos entre ambas), mas revela como tal alocação acontecerá: levando em consideração fatores como a natureza do risco, a compatibilidade com as obrigações já previstas contratualmente e a capacidade de cada parte de gerenciamento (§1º).

Pelo art. 103, Egon Bockmann Moreira e Flávio Amaral Garcia entendem que a alocação apresentará, ao menos, quatro efeitos imediatos: i) influenciará na precificação do contrato (§3º); ii) definirá o equilíbrio econômico-financeiro diante de eventos supervenientes (§4º e §5º); iii) expressará a responsabilidade de cada parte pelos riscos que vier a assumir; e iv) reforçará o dever de reequilíbrio, ainda que diante de alterações unilaterais do contrato pela Administração (§5º, inciso I) ou diante de aumento ou redução de tributos (§5º, inciso II)²³⁶.

Segundo os autores, talvez o efeito mais importante seja justamente o terceiro, por evitar a discussão sobre a responsabilidade pelo risco quando ele concretamente ocorre – trazendo maior segurança jurídica às partes e à própria execução do contrato.

Se antes as partes deveriam olhar para o evento concreto e o classificar de acordo com a lei, com o contrato (quando não omissivo) e, conseqüentemente, com a lógica da teoria das áleas – incentivando o debate entre as partes, por muitas vezes judicializado para o encontro de uma

²³⁶GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA, Egon Bockmann. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações:** comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 146. Para maiores reflexões sobre a precificação de custos e riscos: JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas:** Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p.1277-1278.

solução –, a matriz permite que as partes tenham, de forma mais clara, quais são suas responsabilidades, de forma a eliminar ou, no mínimo, atenuar os conflitos decorrentes da alocação de riscos.

Ainda que a legislação não preveja quem deve arcar com cada risco – deixando espaço (de forma acertada) para as partes formalizarem tal distribuição na própria minuta contratual –, fato é que a matriz implica responsabilidade objetiva. Isto é dizer, ainda que a parte não tenha culpa pelo evento²³⁷, é dela a responsabilidade caso a matriz assim tenha estabelecido.

Além disso, a discussão sobre a securitização de determinados riscos ganha forças com o art. 103, considerando que, pela redação do §2º, os riscos que tenham cobertura oferecida pelas seguradoras devem ser transferidos, de preferência, ao contratado – que poderá então acionar as apólices que garantam o contrato. Veja-se que a lei utiliza a palavra “preferencialmente” – em oposição a “sempre”. Isto é: não há regra legal de que todo risco coberto por uma apólice de seguro seja alocado, de forma automática, ao contratado. Tal distribuição dependerá da alocação prevista no contrato.

Para além dos artigos acima, cabe expor aquele que, nas palavras de Rafael Vêras de Freitas, é “a mais emblemática previsão trazida”²³⁸ pela lei: o art. 124, o qual abre o Capítulo “Da Alteração dos Contratos e dos Preços”. Isto porque, na visão de Freitas, é pela previsão do art. 124 que a matriz de risco passará a dispor sobre a responsabilidade de cada parte contratual mesmo nas hipóteses tradicionalmente conhecidas como extraordinárias.

Sua correspondência na antiga lei de licitação estava no antigo art. 65, objeto de estudo no primeiro capítulo desta dissertação e que versava sobre a alteração dos contratos de forma unilateral pela Administração (inciso I) ou por acordo das partes (inciso II).

Para se adentrar na temática, as alterações promovidas pela atual lei de licitações merecem transcrição integral, além de um comparativo com o que era previsto pela Lei nº 8.666/1993, especialmente no inciso II, alínea “d”, de cada artigo:

²³⁷MOREIRA, Egon Bockmann. Primeiras notas sobre a matriz de riscos nos contratos administrativos: sua compreensão na Lei nº 14.133/2021. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 20, n. 78, abr./jun. 2022, p. 50.

²³⁸FREITAS, Rafael Vêras de. **Equilíbrios Econômico-Financeiros das Concessões**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023, p. 64.

QUADRO 5 – Comparativo entre os artigos das leis de licitações e contratos administrativos

Lei nº 8.666/1993	Lei nº 14.133/2021
Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: II - por acordo das partes: 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.	Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: II - por acordo entre as partes: d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

Fonte: A autora (2026)

O comparativo entre os dois dispositivos revela, ao menos, quatro pontos importantes ao tema ora estudado.

Primeiro, a palavra “álea” foi retirada de forma expressa da Lei nº 14.133/2021. Não apenas no art. 124, mas em seu texto integral, não é possível se encontrar uma única menção ao termo “álea”. Não há mais, portanto, configuração (ao menos, citada de forma expressa) da força maior, caso fortuito ou fato do príncipe como fatores que caracterizam a “álea econômica extraordinária e extracontratual”.

Nesse sentido, o segundo ponto importante de alteração é justamente o fato de que a Lei nº 14.133/2021 suprimiu a exigência de os eventos apresentarem impacto de caráter extraordinário, antes previsto na Lei nº 8.666/1993²³⁹.

Em seu lugar, e adentrando no terceiro ponto, o art. 124 da Lei nº 14.133/2021 prevê que, “em qualquer caso”, a despeito da ocorrência de fatos imprevisíveis ou de consequências imprevisíveis, deve se observar a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato. Isto é: mesmo diante de fatores que, normalmente, seriam alocados à álea extraordinária, é necessário primeiro checar qual foi a repartição acordada contratualmente entre as partes. Tal lógica, além de

²³⁹Maurício Portugal Ribeiro realiza importante distinção entre a imprevisibilidade, a previsibilidade com consequências incalculáveis e a extraordinariedade: “A previsibilidade tem a ver com chances de ocorrência de eventos, enquanto a extraordinariedade diz respeito à dimensão do impacto, seja ele na redução de receitas ou no aumento dos custos” (RIBEIRO, Maurício Portugal. **Reequilibrando o Equilíbrio Econômico-Financeiro e as Renegociações de Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 127).

não se apresentar na Lei nº 8.666/1993, permite que, mesmo eventos até então caracterizados como extraordinários e extracontratuais, possam ser alocados para uma das partes contratantes dentro do próprio contrato.

Estes três primeiros pontos revelam uma ruptura com o que previa a lei anterior: ao invés de observância da álea extraordinária, tem-se o respeito à repartição de riscos, disposta em matriz, mesmo que os riscos não estejam dentro da esfera normal de controle ou responsabilidade da parte – como é o caso de força maior. Agora, se o contrato prevê, por exemplo, que o evento de força maior é da Administração, a sua ocorrência não tende a gerar conflitos dentro da execução do contrato, visto que o contratante deve observar de imediato a regra prevista.

Em face dos artigos acima mencionados e da maior centralidade atingida pelo tema dos riscos na lei de licitações, pode-se entender que a Lei nº 14.133/2021 foi construída para inovar quando comparada com a Lei nº 8.666/1993. Isto gera impacto na aplicabilidade da teoria das áleas, considerando que agora se fala em uma matriz de risco, que pode inclusive prever a distribuição de riscos antes considerados como de álea extraordinária.

Por outro lado, e como quarto ponto a ser destacado, tem-se a manutenção, ao menos, de alguns dos elementos da teoria das áleas: força maior, caso fortuito ou fato do príncipe. A lei não os diferencia em conceito ou em efeitos, visto que todos os fatores, nos termos do art. 124, possuem a mesma consequência: geram o equivalente dever de reequilíbrio²⁴⁰.

Considerando a permanência de alguns dos vocabulários antes utilizados na teoria das áleas (como fato do príncipe), é possível se concluir pela oposição absoluta entre a matriz de risco e a teoria mencionada? É o que se passa a analisar.

3.2.1 A matriz de risco como oposição à teoria das áleas

A preocupação com a modelagem de uma matriz de risco não é inédita da Lei nº 14.133/2021. Em realidade, a lei veio para consagrar e positivar o que já vinha sendo prática de contratos contemporâneos, incluindo os contratos de concessão.

O tema foi ganhando destaque ao longo das últimas décadas em razão de diversos aspectos, como a crescente escassez de recursos públicos e a necessidade de investimento constante em

²⁴⁰Sobre o tema: GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA, Egon Bockmann. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 279.

infraestrutura, o que demanda a atração do capital privado²⁴¹. Para tanto, é essencial que se pense em melhores práticas contratuais²⁴².

Justamente por não ser uma novidade da Lei nº 14.133/2021, o tema da matriz de risco já vinha sendo estudado e escrito por diversos autores antes mesmo de 2021.

Em 2014, Patrícia Sampaio e Thiago Araújo já apontavam que a “matriz” de contratos administrativos precisaria adotar uma “perspectiva objetiva quanto à análise dos riscos”²⁴³. Para os autores, inclusive seria possível observar a ideia de uma matriz de risco (ainda que implícita) dentro da própria Lei nº 8.666/1993, considerando os dispositivos que alocavam riscos²⁴⁴ – como o risco de alterações advindas de tributos e encargos, que demandava a revisão dos preços contratados (art. 65, §5º).

Especificamente sobre contratos de concessão, Eduardo Xavier e Luís Felipe Valerim Pinheiro destacaram, em livro escrito em 2017, a matriz de risco como um dos “aspectos estruturantes das concessões de infraestrutura”²⁴⁵. Também nesse sentido, Rafael Vêras de Freitas publicou, em artigo de 2020 discutindo o equilíbrio econômico-financeiro em concessões e os efeitos da pandemia²⁴⁶, que a teoria da imprevisão não vinha mais sendo aplicada em modelos de contratos de infraestrutura que adotam uma regulação contratual, com (dentre outros elementos) previsão adequada e exaustiva de matrizes de riscos.

Contudo, não há como negar que a Lei nº 14.133/2021 conferiu um grande salto dentro da temática quando comparada à Lei nº 8.666/1993, posicionando a alocação de riscos em um lugar

²⁴¹CAGGIANO, Heloisa Conrado. Alocação de riscos em concessões rodoviárias federais no Brasil: análise do caso da BR 153/TO/GO. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, jul./set. 2017, p. 27.

²⁴²Essa preocupação não existe apenas no Brasil. O Global Infrastructure Hub (GIH), por exemplo, apresentou em 2019 uma ferramenta de alocação de risco em Parcerias Público-Privadas, a fim de auxiliar tanto o setor público quando o setor privado em alocar riscos de forma eficiente em diferentes projetos de infraestrutura ao redor do mundo. Para maiores informações: <<https://www.gihub.org/resources/publications/ppp-risk-allocation-tool-2019-edition/>>.

²⁴³ARAÚJO, Thiago; SAMPAIO, Patrícia. Previsibilidade ou Resiliência? Notas sobre a Repartição de Riscos em Contratos Administrativos. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, 2014, p. 328-329.

²⁴⁴ARAÚJO, Thiago; SAMPAIO, Patrícia. Previsibilidade ou Resiliência? Notas sobre a repartição de riscos em contratos Administrativos. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, 2014, p. 323.

²⁴⁵PINHEIRO, Luís Felipe Valerim; XAVIER, Eduardo. Atualidades e casuística sobre alteração dos contratos de concessão de infraestrutura. In: PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; PINHEIRO, Luís Felipe Valerim (coord.). **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2017, p. 145.

²⁴⁶FREITAS, Rafael Vêras de. **Coronavírus, equilíbrio econômico-financeiro em concessões, dever de renegociar: quem paga a conta pela teoria da imprevisão?** Coluna Direito da Infraestrutura, 06 abr. 2020, não p. Disponível em: <<https://editoraforum.com.br/noticias/coronavirus-equilibrio-economico-financeiro-em-concessoes-dever-de-renegociar-quem-paga-conta-pela-teoria-da-imprevisao-coluna-direito-da-infraestrutura/>>. Acesso em: 18 de nov. 2025.

de destaque antes não lhe conferido pela lei de licitações. É verdade que o tema já ganhava força em outras leis, como na lei de PPPs – contexto em que Fernando Vernalha Guimarães já defendia a insuficiência da teoria das áleas para contratos complexos de longo prazo²⁴⁷.

Todavia, é pela Lei nº 14.133/2021, e a sua aplicabilidade subsidiária à Lei nº 8.987/1995 (art. 186 da Lei nº 14.133/2021), que o tema recebe força dentro da lei de licitações brasileira.

A matriz de risco – dentro das inovações destacadas no tópico 3.2 – é, portanto, o grande instrumento da Lei nº 14.133/2021 para a alocação de riscos, dispondo da repartição objetiva entre as partes.

Tal repartição é possível a partir da observância de duas frentes distintas: qual parte contratual está em melhores condições de evitar a ocorrência de um risco e de seu respectivo dano; e qual parte está em melhores condições, na ocorrência do dano, de remediá-lo.

Maurício Portugal Ribeiro e Felipe Sande²⁴⁸ entendem que a distribuição deve ser feita considerando “a capacidade das partes de controle sobre a ocorrência e os impactos dos eventos”, visto que, além de o risco ser de mais difícil mitigação quando alocado à parte contratual menos capaz naquela área²⁴⁹, o contrato tende a se tornar mais oneroso nesse cenário. O contratado que

²⁴⁷Nesse sentido: “O fato é que a teoria das áleas, de cunho simplista, não se presta mais a explicar as complexidades da alocação de riscos contratuais ou extracontratuais no plano dos modernos contratos de longo prazo. A identificação e avaliação de cada risco no âmbito do contrato, assim como a determinação da responsabilidade sobre os riscos extracontratuais, não deve estar limitada ou orientada por categorias genéricas de riscos abstratamente concebidas. Cada risco há de ser diagnosticado e associado concretamente à responsabilidade parcial ou total dos contraentes de acordo com premissas jurídicas e econômicas aplicáveis. A formação das complexas matriz de riscos de contratos de longo prazo, que configura a formação de sua equação econômico-financeira, não está limitada pela teoria das áleas, mas por critérios de outra natureza, que consideram as especificidades de cada risco e a repercussão de sua prevenção e materialização no âmbito da economia dos contratos, como examinado adiante”. (GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, abr./junho, 2017, p. 40).

²⁴⁸RIBEIRO, Maurício Portugal; SANDE, Felipe. **Estudo quantitativo e probabilístico sobre a combinação entre as noções de previsibilidade de eventos e extraordinariedade dos seus impactos**: contribuição para a compreensão da função e aplicação das regras sobre equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos. Versão preliminar, 18 de out. 2022, p. 3-5. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4251145>. Acesso em: 08 de mar. 2025.

²⁴⁹A reflexão também é feita por outros doutrinadores. Nesse sentido: “cada risco deve ser alocado de acordo com o direito de tomar decisões de forma a maximizar o valor total do projeto (total project value), considerando a capacidade de cada parte para: a) influenciar o correspondente fator de risco; b) influenciar a sensibilidade do valor total do projeto em relação ao risco - antecipando ou respondendo ao fator de risco; e c) absorvendo o risco”. (NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai/jul. 2010, p. 16. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs>. Acesso em: 15 de mai. 2025); “A alocação eficiente de riscos implica atribuir o risco à parte em melhores condições de sua gestão. Isso significa identificar a parte que detém as condições mais adequadas para evitar a consumação do dano e para, em caso de sua consumação, minorar os seus

não tenha o controle sobre determinado risco, mas pelo contrato, se vê obrigado a assumi-lo, tenderá a apresentar uma proposta de valor superior para fazer frente aos possíveis prejuízos.

Além disso, é preciso se pensar que, quando o risco é alocado à Administração, os prejuízos são arcados por toda a sociedade (por intermédio da arrecadação de impostos, por exemplo); quando o risco é alocado ao contratado/concessionário, os prejuízos possivelmente serão repassados aos usuários que utilizam aquele serviço²⁵⁰. Quanto mais eficiente for a alocação à parte que possui maior controle por aquele risco, portanto, melhor será também a prestação do serviço e o preço correspondente pago por sua utilização.

Neste ponto, cabe fazer uma ressalva, também promovida por Maurício Portugal Ribeiro e Felipe Sande²⁵¹: ainda que a alocação prévia deva considerar a capacidade das partes, há riscos para os quais a conveniência é alocá-los para a parte contratual que não necessariamente os controla. O exemplo fornecido pelos doutrinadores é o risco de variação do custo de insumo: transferi-lo ao contratado é particularmente interessante porque cria incentivos de encontrar os insumos pelo menor preço; todavia, é evidente que o contratado não possui controle por este risco.

Sem prejuízo do exemplo citado, tende a ser mais benéfico ao contrato que os riscos não controláveis por ambas as partes sejam distribuídos ao Poder Público – considerando que, caso eles não venham a se concretizar, além de o Poder Público e a população não serem onerados, o valor do contrato não sofre com a respectiva precificação de um risco que jamais se concretizou.

Tais reflexões foram incorporadas na Lei nº 14.133/2021, em especial pelo art. 103, que trata da capacidade das partes para gerenciar o risco (§1º), da possibilidade de transferência dos riscos para terceiros (§2º), e da precificação dos riscos assumidos (§3º).

Não há dúvidas, neste ponto, que a matriz de risco significa, nas palavras de Egon Bockmann Moreira, “uma transformação na teoria clássica de avaliação do equilíbrio econômico-

efeitos nocivos”. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1278).

²⁵⁰CAGGIANO, Heloisa Conrado. Alocação de riscos em concessões rodoviárias federais no Brasil: análise do caso da BR 153/TO/GO. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, jul./set. 2017, p. 30.

²⁵¹RIBEIRO, Maurício Portugal; SANDE, Felipe. **Estudo quantitativo e probabilístico sobre a combinação entre as noções de previsibilidade de eventos e extraordinariedade dos seus impactos**: contribuição para a compreensão da função e aplicação das regras sobre equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos. Versão preliminar, 18 de out. 2022, p. 6. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4251145>. Acesso em: 08 de mar. 2025.

financeiro de contratos administrativos e, especialmente, em sua obediência à ‘teoria das áleas’”, em especial porque a matriz confere legibilidade ao respectivo equilíbrio econômico-financeiro²⁵².

A alocação prévia dos riscos significa maior segurança jurídica, maior eficiência ao contrato e uma tendência de redução de conflitos. Dentro de um contexto hipotético de possibilidade de se prever todos os riscos possíveis dentro do contrato, em que cada parte teria plena consciência das responsabilidades frente a um evento concreto, o espaço para conflitos judiciais tende a ser mínimo.

A expectativa é que se discutir a distribuição de riscos antes da assinatura do contrato, em um âmbito de relação ainda amigável, seja mais exitoso do que o fazer quando o risco e a sua extensão de danos já estão postos à frente das partes – momento em que, provavelmente, tanto Poder Público quanto concessionária buscarão evitar a sua própria responsabilização pelos respectivos custos de reparação daqueles danos.

Conferir maior previsibilidade ao contrato, portanto, torna-se um requisito de eficiência. Conforme Gustavo Binenbojm e Cristiana Fortini²⁵³, a maior previsibilidade e, por consequência, a maior clareza quanto aos riscos assumidos, conferem ao particular maiores habilidades de planejamento e precificação. Isto diminui a seleção adversa, os riscos de transação e a possível litigiosidade entre as partes contratuais.

Especialmente considerando que, por seleção adversa, tem-se parceiros privados que, por não conhecerem propriamente os riscos assumidos – sem uma matriz própria para tanto – não os precificam (ou os precificam mal), e quando o evento de fato ocorre, apresentam dificuldades para continuar a execução do objeto contratual.

É dentro deste contexto que a matriz se materializa como a grande oposição à teoria das áleas.

Se há décadas – como na celebração do Contrato nº 074/97 – tínhamos contratos de concessão amplamente vagos, com riscos contratuais genericamente alocados, agora temos a possibilidade (quando não obrigação, considerando contratos de grande vulto) de alocar os riscos

²⁵²MOREIRA, Egon Bockmann. Primeiras notas sobre a matriz de riscos nos contratos administrativos: sua compreensão na Lei nº 14.133/2021. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 20, n. 78, abr./jun. 2022, p. 45-46.

²⁵³BINENBOJM, Gustavo; FORTINI, Cristiana. **Governança de riscos nos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária**. Consultor Jurídico, dez./2022, não p. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-dez-22/interesse-publico-governanca-riscos-contratos-concessao-rodoviaria/>>. Acesso em: 10 de fev. 2025.

previamente, de forma objetiva à parte mais preparada para assumi-lo. Há, nesse sentido, uma retomada do protagonismo do contrato como a grande fonte da alocação dos riscos²⁵⁴.

Isto é especialmente importante considerando que cada segmento econômico possui uma racionalidade própria dos riscos envolvidos (os riscos discutidos em projetos de rodovia com certeza não são os mesmos discutidos em projetos de saneamento, de telecomunicações ou de energia). A complexidade de cada segmento revela ainda mais a importância de a alocação estar no contrato²⁵⁵, e não apenas na lei em si, que possui um caráter mais genérico²⁵⁶.

Além disso, no âmbito prático, a adoção de uma matriz tende a atrair maiores investimentos privados: no momento em que os riscos são previamente alocados e o Poder Público ganha novas responsabilidades (incluindo dos riscos típicos do contrato, como risco político-regulatório), o projeto se torna mais atrativo e há uma maior viabilidade de investimento em infraestrutura²⁵⁷.

Os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 trazem uma nova racionalidade ao Poder Público, que “deverá modelar os novos contratos administrativos através da implementação de processos internos de gerenciamento de riscos, tanto no que toca à sua aceitação passiva quanto no que toca à sua transferência”²⁵⁸.

Diante do exposto, a matriz de risco apresenta racionalidade diversa daquela posta pela teoria das áleas. Os riscos são discutidos e aceitos antes mesmo da assinatura do contrato, com alocação prévia dentro da minuta contratual.

Contudo, é o caso de entendermos que a Lei nº 14.133/2021 levará ao rompimento completo com a teoria das áleas?

²⁵⁴GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA, Egon Bockmann. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 150-151.

²⁵⁵GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2 ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 51.

²⁵⁶Também por isso, Maurício Portugal Ribeiro realiza uma crítica quanto à adoção da teoria da imprevisão, por si só, no centro de discussões sobre distribuição de risco: a realidade dos contratos de concessão (e de PPPs) atuais, para além do previsto na lei de licitações, costuma apresentar regras mais precisas do que às dispostas na teoria da imprevisão (RIBEIRO, Maurício Portugal. **Reequilibrando o Equilíbrio Econômico-Financeiro e as Renegociações de Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 97).

²⁵⁷LUZ, Otávio Augusto Baptista da; PANSIERI, Flávio. Investimento em infraestrutura: a reestruturação da distribuição da matriz de risco como resposta à baixa institucionalidade. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, 2024, p. 61-62.

²⁵⁸FREITAS, Rafael Vêras de; GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Riscos e Contratos Administrativos: o que muda com a Nova Lei? In: ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa; SARAIVA, Leonardo (coord.). **Obras Públicas e Serviços de Engenharia na Nova Lei de Licitações e Contratos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 105.

Patrícia Baptista instiga o tema em artigo publicado em 2022 e sua reflexão é de que o legislador da Lei nº 14.133/2021 optou pelo sentido da continuidade. Ainda que apresente novidades relevantes – sendo uma delas a matriz de risco – a Lei nº 14.133/2021 “não veio ao mundo com propósito de ruptura, seja no tema específico de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, seja em quase todos os seus demais capítulos”²⁵⁹.

Isto porque, nas reflexões de Baptista, a Lei nº 14.133/2021 – especialmente no seu art. 124 – continua apresentando elementos da teoria das áleas, como o vocábulo do fato do príncipe. A teoria então se faria presente ao fornecer “o conforto da gramática do Direito Administrativo”²⁶⁰, gramática esta repetida em salas de aula, doutrina e pelos aplicadores do direito nos casos concretos.

Por outro lado, há o reconhecimento de que a matriz de risco prevista na atual lei de licitações, caso não venha para romper com a teoria das áleas, ao menos trará certo desconforto em sua aplicação, diante das novas complexidades existentes por intermédio deste instrumento.

Especialmente porque, no âmbito das concessões, a Lei nº 14.133/2021 está inserida dentro de um contexto em que ela não é a única novidade quanto ao tema dos riscos. Ainda que a regulação das concessões de rodovia pela ANTT não seja o foco desta dissertação, não teria como deixar de mencionar, ao menos, a Resolução nº 6.032/2023²⁶¹ (Regulamento das Concessões Rodoviárias - RCR 3).

A Resolução supracitada, relativa à “gestão econômico-financeira dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária”, revogou a então Resolução nº 675/2004, que a despeito de tratar de revisões do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, não mencionava a palavra “risco” em toda a sua redação.

A Resolução nº 6.032/2023, por sua vez, dispõe em seu art. 80 que as partes possuem o direito de preservação do equilíbrio econômico-financeiro, sendo este considerado preservado “quando mantida a relação entre encargos e vantagens conforme definida pela proposta vencedora

²⁵⁹BAPTISTA, Patrícia. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos na Lei 14.133/2021: entre continuidades e novidades. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, Editora RT, jul./set. 2022, p. 128.

²⁶⁰BAPTISTA, Patrícia. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos na Lei 14.133/2021: entre continuidades e novidades. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, Editora RT, jul./set. 2022, p. 139.

²⁶¹AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. Regulamento de Concessões Rodoviárias – RCR 3. **Resolução nº 6.032, de 21 de dezembro de 2023**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anttp/pt-br/assuntos/rodovias/normativos-surod/regulamentos-de-concessoes-rodoviaras/regulamento-de-concessoes-rodoviaras-rcr-3>>. Acesso em: 11 de nov. 2025.

na licitação, observada a alocação de riscos” (parágrafo único). A Resolução, portanto, presume que esses contratos terão uma sessão de alocação prévia dos riscos.

Ainda, a Resolução trata da revisão extraordinária da tarifa de pedágio, sendo um dos seus requisitos a “emergencialidade”, caracterizada por evento decorrente de “caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou fato da administração” (art. 150, §1º, inciso I, Resolução nº 6.032/2023).

Isto é, a RCR3 é escrita de forma similar à crítica disposta por Patrícia Baptista sobre a Lei nº 14.133/2021: a despeito de dispor sobre os riscos e prever a sua alocação prévia, a Resolução ainda trata da existência de fatores que possam demandar a revisão extraordinária do contrato decorrente de elementos como fato do príncipe ou fato da administração – gramática advinda da teoria das áleas.

Diante desta exposição e reflexões promovidas quanto ao tema das áleas *versus* matriz de risco, e para se poder concluir quanto à extensão do rompimento com a teoria das áleas também a partir de uma leitura empírica, a pesquisa seguirá com a análise de como o tema dos riscos e de sua alocação foi tratado nos novos contratos de concessão de rodovia do Paraná, a fim de se traçar um paralelo com o que foi anteriormente praticado pelo Lote 4 de 1997.

3.3 Atual distribuição de riscos: novos lotes do Paraná

O programa de concessões do qual o Lote 4 fazia parte teve duração, formalmente, de 1997 a 2021. A despeito de algumas obras não terem sido concluídas dentro do período de vigência dos contratos – de forma que as empresas continuaram com a sua execução – as cancelas das praças de pedágio foram abertas entre 26 e 27 de novembro de 2021²⁶².

Com isso, iniciaram-se as providências do novo programa de concessões, com a divisão das rodovias em seis lotes a serem concedidos pelos próximos trinta anos.

²⁶²DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). **Entenda como vai funcionar o encerramento das concessões rodoviárias no Paraná**. Disponível em: <<https://www.der.pr.gov.br/encerramento>>. Acesso em: 23 de nov. 2025.

Os primeiros contratos de concessão foram celebrados em relação ao Lote 1 e 2, com as concessionárias Via Araucária²⁶³ e EPR Litoral Pioneiro²⁶⁴ respectivamente, ambos em 30 de janeiro de 2024. Os próximos lotes a serem concedidos foram os Lotes 3 e 6, cujos contratos foram formalizados com as concessionárias PRVias²⁶⁵ e EPr Iguaçu²⁶⁶, ambos em 11 de abril de 2025. Por fim, a licitação dos Lotes 4 e 5 ocorreu no segundo semestre de 2025, sendo o Lote 4 arrematado pelo Consórcio Infraestrutura PR e o Lote 5 pela Reune Rodovias Holding II²⁶⁷ – ambos ainda sem os contratos assinados e disponibilizados pela ANTT²⁶⁸.

Dito isto, os contratos que serão analisados são os referentes aos Lotes 1, 2, 3 e 6, com minutas já disponibilizadas de forma pública.

De início, a minuta do contrato referente ao Lote 1 será estudada de forma mais detalhada, a fim de se verificar a forma de alocação dos riscos, a eventual influência da Lei nº 14.133/2021 e os pontos em que há evolução ou permanência quanto à aplicabilidade da teoria das áleas, quando comparado ao antigo Lote 4. Para os demais lotes novos, serão destacados apenas eventuais pontos de divergência em relação ao Lote 1, a fim de se evitar a mera descrição das convergências entre as minutas contratuais.

Passa-se, portanto, a minuta do novo Lote 1 do atual projeto de rodovias do Estado do Paraná.

²⁶³AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 1. **Contrato de Concessão Assinado – Lote 1**. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-277-373-376-476-pr-e-pr-418-423-427/arquivos-para-download>>. Acesso em: 02 de nov. 2025.

²⁶⁴AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 2. **Contrato de Concessão Assinado – Lote 2**. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/2br-153-277-369-pr-e-pr-092-151-239-407-408-411-508-804-855/arquivos-para-download>>. Acesso em: 02 de nov. 2025.

²⁶⁵AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 3. **Contrato de Concessão Lote 3**. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-369-373-376-pr-e-pr-090-170-323-445/arquivos-para-download/edital-e-anexos>>. Acesso em: 20 de nov. 2025.

²⁶⁶AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 6. **Contrato de Concessão Assinado - Lote 6**. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/rodovias-integradas-do-parana-lote-6/arquivos-para-download/edital-e-anexos>>. Acesso em: 20 de nov. 2025.

²⁶⁷PARANÁ. “Fim das concessões garante mais de R\$ 60 bilhões em obras e tem sentimento de missão cumprida”, afirma Ratinho Júnior. Portal do Governo do Estado do Paraná, 30 out. 2025. Disponível em: <<https://www.parana.pr.gov.br/aen/Noticia/Fim-das-concessoes-garante-mais-de-R-60-bilhoes-em-obras-e-tem-sentimento-de-missao>>. Acesso em: 23 de nov. 2025.

²⁶⁸Esta seção da pesquisa foi finalizada em novembro/2025, de modo que os contratos analisados foram aqueles assinados e disponibilizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres até o referido mês.

O Contrato nº 01/2023 (referente ao Lote 1) foi celebrado entre o Poder Concedente (União, por intermédio da ANTT) e a Concessionária, para explorar e prestar serviço público de “recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação de capacidade e manutenção do nível de serviço do Sistema Rodoviário” – Cláusula 2ª do Contrato.

A despeito de não conter, de forma expressa, menção à Lei nº 14.133/2021 em sua extensão, o Contrato foi produto do Edital de Concessão nº 1/2023 que, em seu preâmbulo, introduziu que a desestatização seria regida pelas regras do edital, seus anexos, e dentre outras, pela Lei nº 14.133/2021 (de forma subsidiária).

E na temática dos riscos, o Contrato nº 01/2023 apresenta conteúdo bastante extenso quando comparado ao Lote 4 anteriormente estudado.

Logo, a análise das suas cláusulas será dividida nos dois subtópicos a seguir: o primeiro deles (3.3.1) abordará como a distribuição dos riscos é prevista e discriminada contratualmente; o segundo (3.3.2) tratará de eventuais elementos da teoria das áleas que ainda permanecem no contrato de concessão.

3.3.1 Repartição de riscos no Contrato nº 01/2023 – Lote 1

Como visto anteriormente, o Contrato nº 074/97 contava com a palavra risco/riscos apenas doze vezes em sua minuta. Em contrapartida, o Contrato nº 01/2023²⁶⁹ apresenta cinquenta vezes a palavra risco; os seus anexos contam com a palavra em mais quarenta e cinco vezes. A matéria, portanto, foi significativamente ampliada no novo contrato.

A grande cláusula do Contrato nº 01/2023 no tocante aos riscos é a Cláusula 22, da “Alocação de Riscos” – com densa e discriminada previsão da distribuição dos possíveis eventos de impacto contratual entre Poder Concedente e Concessionária. Contudo, antes de adentrar na Cláusula 22, há previsões contratuais anteriores que também tratam da alocação/compartilhamento dos riscos, demonstrando que o tema não se concentra em apenas uma cláusula do contrato, mas é compartilhado em toda a sua extensão.

²⁶⁹AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 1. **Contrato de Concessão Assinado – Lote 1**. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-277-373-376-476-pr-e-pr-418-423-427/arquivos-para-download>>. Acesso em: 02 de nov. 2025.

Uma das primeiras cláusulas nesse sentido é a Cláusula 6.4, do “Compartilhamento de Risco de Desapropriações e Desocupações”.

Em síntese, a Cláusula dispõe de um valor (R\$ 109.653.476,84), a ser reajustado anualmente, para custear todos os dispêndios relativos às desapropriações e desocupações, ambos de responsabilidade da Concessionária neste contrato (subcláusulas 6.2 e 6.3). Contudo, o risco é compartilhado considerando que a subcláusula 6.4.2 prevê a hipótese de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro quando houver gastos excedentes correspondentes a 60% (sessenta por cento) do valor inicialmente pactuado.

A Cláusula 7 (“Projetos”) também merece destaque, mais especificamente na redação da subcláusula 7.2.3. Isto porque o Contrato nº 01/2023 prevê que a Concessionária deverá elaborar e manter atualizados os projetos executivos das obras, sendo que, nos termos da subcláusula 7.2.1, a “Concessionária arcará com os custos decorrentes de eventuais necessidades de ajustes dos projetos, mesmo que decorrentes da materialização de riscos alocados ao Poder Concedente”.

Ou seja, não há margem para eventuais discussões quanto à responsabilidade por custos de ajustes do projeto. Esta hipótese já é retirada desde a largada, de forma que a Concessionária tem plena ciência de que arcará com quaisquer custos referentes ao projeto, independentemente do motivo pelo qual o ajuste se fez necessário.

Por fim, antes de adentrarmos na Cláusula 22, a subcláusula 19.8 também apresenta redação pertinente à pesquisa ao dispor sobre a revisão extraordinária do contrato, “observando-se as hipóteses de incidência e os procedimentos previstos na regulamentação da ANTT” – isto é, nos termos da Resolução da ANTT já tratada anteriormente.

A revisão extraordinária deve se dar a cada cinco anos, exceto nas hipóteses da subcláusula 19.8.2, incluindo “o desequilíbrio econômico-financeiro vislumbrado, em razão da materialização de um único evento de desequilíbrio ou de um conjunto de eventos”, com desequilíbrio “superior a 5% da Receita Bruta dos últimos 12 (doze) meses anteriores ao momento do requerimento”.

Assim, o contrato do Lote 1 contém cláusula específica sobre revisões extraordinárias e um marco objetivo para que elas aconteçam: desequilíbrio superior à porcentagem pré-definida da receita bruta anual do contrato.

Feitas estas considerações, e conforme já adiantado, a grande cláusula de distribuição de riscos do Contrato nº 01/2023 é a Cláusula 22.

Ela se inicia pela subcláusula 22.1, indicando que “a Concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à Concessão, inclusive, mas sem limitação, pelos seguintes riscos [...]”, com exceção daqueles previamente alocados ao Poder Concedente na subcláusula 22.2.

A subcláusula 22.1 segue então com os riscos alocados à Concessionária, os quais fazem parte de uma lista que ocupa praticamente três páginas integrais do contrato, discriminada em trinta e seis itens. Dentre os riscos alocados à Concessionária, encontra-se: i) volume de tráfego em desacordo com as projeções da Concessionária ou do Poder Concedente (22.1.1); ii) queda de Receita Tarifária em virtude da evasão de pedágio ou de recusa de usuários em pagar a tarifa (22.1.2); iii) modificações na legislação sobre imposto sobre a renda (22.1.17); iv) responsabilidade civil, administrativa e criminal por danos ambientais decorrentes da operação do Sistema Rodoviário (22.1.21), dentre outros.

Veja-se que a responsabilidade da Concessionária não se limita aos trinta e seis tipos de riscos elencados na subcláusula 22.1. Em realidade, a Concessionária é responsável “por todos os riscos relacionados à Concessão” – riscos referentes à atividade assumida –, com exceção dos já previamente alocados ao Poder Concedente.

Estes, por sua vez, se encontram na subcláusula 22.2. Tem-se que a redação da cláusula é mais taxativa do que a disposta na 22.1, apresentando que o Poder Concedente “é responsável pelos seguintes riscos relacionados à Concessão: [...]”. Ou seja, entende-se que o Poder Público somente assume os riscos expressamente previstos na subcláusula 22.2 (ou nas demais cláusulas contratuais). Todos aqueles que não estão previamente mapeados, são de risco da Concessionária.

Dentre os riscos assumidos pelo Poder Concedente, se encontram: i) investimentos e custos relacionados ao atendimento de condicionantes referentes a terras indígenas, comunidades quilombolas e sítios arqueológicos, necessárias à obtenção de licenças e autorizações ambientais decorrentes (22.2.7); ii) recuperação de eventuais passivos ambientais decorrentes das atividades rodoviárias, gerados em período anterior à Concessão e que não estejam compreendidos no Sistema Rodoviário (22.2.8); iii) alteração unilateral no Programa de Exploração (PER) e no Contrato, por iniciativa do Poder Concedente, por inclusão e modificação de obras e serviços que afetem o equilíbrio econômico-financeiro (22.2.13); dentre outros.

Os riscos elencados como de responsabilidade do Poder Concedente foram divididos em apenas vinte e um itens – e de forma mais taxativa –, demonstrando que a alocação não ocorre de forma igualitária entre as partes.

Além disso, ao assinar o contrato, a Concessionária declarou conhecer os riscos assumidos, os considerar na formulação de sua proposta e ter pleno conhecimento de que os assume, mesmo que diante de consequências ordinárias ou extraordinárias (subcláusula 22.3). Diante disso, tem-se a íntegra da subcláusula que fecha a Cláusula 22 do contrato:

22.4 A Concessionária não fará jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro caso quaisquer dos riscos por ela assumidos no Contrato venham a se materializar ou caso tenham sido absorvidos pelos mecanismos previstos no Contrato, devendo arcar integralmente com eventuais custos ou prejuízos resultantes dos respectivos eventos.

Do exposto, tem-se duas conclusões importantes no tocante ao rompimento com a teoria das áleas.

A primeira é que o tema dos riscos é de fato mais explorado nos contratos recentes do Paraná, com cláusula específica de distribuição de riscos – a matriz do contrato. São citados, expressamente, os diversos possíveis eventos que possam impactar o contrato, e a respectiva responsabilidade por cada um deles – nos moldes do que a matriz de riscos da Lei nº 14.133/2021 deve prever.

A segunda conclusão é de que o Contrato nº 01/2023 possui uma redação mais clara quanto às hipóteses que ensejam o reequilíbrio. E não apenas isso: tão importante tanto, o contrato também prevê as hipóteses nas quais a parte responsável pelo risco não possui direito à recomposição, ainda que o risco tenha sido causado pela parte contrária – porque assim já disposto contratualmente.

Com isso, apesar de o Contrato nº 01/2023 estar no início da sua vigência – sendo que os impactos de toda a relação contratual apenas poderão ser integralmente vislumbrados em aproximadamente trinta anos –, a tendência (ou ao menos, expectativa) é que sua redação impeça maiores discussões judiciais quanto à alocação de riscos. Isto diante da maior clareza contratual sobre o tema²⁷⁰.

²⁷⁰Nas palavras de Flávio Amaral Garcia, “o dado concreto é que um insuficiente mapeamento dos riscos poderá acarretar, como consequência, um contencioso administrativo ou mesmo judicial acerca do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ao contrário, se alocado previamente a uma das partes, seriam sabidas previamente as suas consequências jurídicas, técnicas, econômicas e financeiras”. (GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2 ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 57).

Inclusive porque, os seus anexos também contam com importantes disposições sobre a alocação de riscos. Especialmente os Anexos 11, 14 e 15²⁷¹.

O Anexo 11, de início, prevê mecanismos de proteção cambial, a partir do compartilhamento do risco referente a instrumentos de financiamento em moeda estrangeira (e vinculados aos bens reversíveis), celebrados nos cinco primeiros anos da relação contratual. A previsão é de que o mecanismo se opere por meio de compensações mensais entre as partes, a partir de métodos de cálculo dispostos no próprio anexo.

O Anexo 14, por sua vez, dispõe sobre mecanismos de mitigação do risco de receita. Também a partir de metodologias de cálculo próprias, o Anexo estabelece formas de compensação entre as partes quando a receita acumulada em determinado ano da concessão é inferior às bandas de receita mínima, ou superior às bandas de receita máxima. O objetivo do Anexo, portanto, é exclusivamente a de delimitar o ônus suportado pelas partes em decorrência da variação da receita estimada (Item 1.2).

Por fim, o Anexo 15 apresenta o mecanismo de compartilhamento de risco de preço de insumo, tratando-se de uma compensação para refletir a atualização monetária dos custos incorridos pela Concessionária para a execução do contrato.

Logo, para além da alocação dos riscos disposta contratualmente, tem-se que três anexos dos quinze existentes são destinados, exclusivamente, ao compartilhamento ou à mitigação de riscos predeterminados.

3.3.2 A permanência da teoria das áleas no Contrato nº 01/2023

A despeito de o Contrato nº 01/2023 apresentar uma alocação prévia de riscos significativamente extensa e mais detalhada do que aquela disposta no antigo Lote 4 de 1997, a sua leitura revela a permanência de alguns elementos da teoria das áleas.

O primeiro elemento da teoria que ainda é verificado é o “por conta e risco” da Concessionária. A subcláusula 5.6.3, por exemplo, dispõe que os dispêndios para cumprimento das condicionantes ambientais são de responsabilidade da Concessionária, “por sua conta e risco, não ensejando qualquer recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato”.

²⁷¹AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Edital e Anexos**. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-277-373-376-476-pr-e-pr-418-423-427/arquivos-para-download/edital-e-anexos>>. Acesso em: 02 de set. 2025.

Cabe lembrar que a própria subcláusula 22.1 do contrato dispõe que a concessionária “é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à Concessão”. Ou seja, o ente privado continua sendo o principal responsável pelos riscos da atividade.

Para além da subcláusula 5.6.3, o Contrato nº 01/2023 também contém a expressão “por sua conta e risco” na subcláusula 24.1, a qual prevê que a Concessionária deve executar as obras e os serviços conforme estabelecido contratualmente, por si ou por meio de terceiros, “por sua conta e risco”.

É evidente que as cláusulas do contrato devem ser lidas de maneira sistêmica, e nesse sentido, o Contrato nº 01/2023 demonstra a evolução do tema. Os riscos da atividade não são genericamente atribuídos à Concessionária: a subcláusula 5.6.3, por exemplo, expressamente fala dos dispêndios com as condicionantes ambientais, de forma que este risco em específico passa a ser “por conta e risco” do ente privado. Da mesma forma, a subcláusula 22.1 dá sequência na apresentação de um rol de mais de trinta itens de riscos específicos alocados à Concessionária. A subcláusula 24.1, por sua vez, está inserida no Capítulo sobre terceiros e empregados.

Não são, portanto, todos os riscos antigamente alocados à álea ordinária que são atribuídos, de forma genérica, ao ente privado.

Contudo, como o rol da subcláusula 22.1 não é taxativo, é importante entender que alguns dos riscos ora atribuídos à álea ordinária podem continuar o sendo agora, visto que os riscos assumidos pela Concessionária incluem o rol da subcláusula 22.1, “mas sem limitação”. Neste ponto, é possível que haja abertura para determinadas disputas entre as partes. Eventual risco que não se encontre dentro do rol atribuído ao ente privado ou ao Poder Concedente automaticamente é de responsabilidade da Concessionária? É possível que este ponto seja objeto de disputa contratual.

Outra subcláusula a ser observada, em relação aos riscos tradicionalmente considerados como de álea ordinária, é a 22.3, por intermédio da qual a Concessionária declara, como já destacado anteriormente, conhecer os riscos assumidos e as suas consequências (“ordinárias e extraordinárias”), tendo os calculado na proposta apresentada. Tal subcláusula é seguida pela 22.4, a qual prevê que a Concessionária não possui direito ao reequilíbrio caso haja a materialização de um dos riscos assumidos por ela, ou caso o risco já tenha sido absorvido pelos mecanismos contratuais. A Concessionária, portanto, assume integralmente os custos e prejuízos de tais riscos.

Ou seja, a Concessionária assumiu determinados riscos pelo Contrato nº 01/2023 (em sua grande maioria, os riscos da atividade) e independentemente da sua consequência ser meramente ordinária ou ser extraordinária, é a empresa que assume os seus prejuízos.

O contrato do novo Lote 1, portanto, ainda apresenta um pouco da racionalidade utilizada anteriormente para os riscos ordinários da atividade do concessionário. Logicamente, a concessão se torna atrativa justamente pelos riscos da atividade serem do ente privado (com o seu investimento, conhecimento, tecnologia) – de forma que existir uma alocação de riscos prévia não alteraria tal raciocínio.

Agora, no tocante à tradicional álea extraordinária, o Contrato nº 01/2023 apresenta tanto pontos de convergência com a lógica anterior, quanto pontos de rompimento.

A subcláusula 22.1.18, por exemplo, atribui à Concessionária o risco relacionado a “caso fortuito ou força maior”, nos seguintes termos:

22 Alocação de Riscos

(...)

22.1.18 Caso fortuito ou força maior, a exemplo dos eventos de guerras nacionais ou internacionais que envolvam diretamente a execução contratual, atos de terrorismo, contaminação nuclear, química ou biológica, salvo se decorrentes de atos da Concessionária, embargo comercial de nação estrangeira ou pandemia, desde que o fato gerador seja segurável no Brasil por, no mínimo, duas seguradoras, considerando o prazo de um ano anterior à data da ocorrência, conforme registrado na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) ou órgão que venha a substituí-la.

A subcláusula supracitada é interessante não apenas por recorrer ao vocabulário antes presente na teoria das áleas (ponto de convergência), mas principalmente por alocar à Concessionária os riscos decorrentes de caso fortuito ou força maior – tradicionalmente riscos que eram alocados ao Poder Concedente, sendo um ponto de ruptura – nas hipóteses de empresas seguradoras garantirem o risco em específico. Tal possibilidade já foi apresentada anteriormente, diante do conteúdo dos arts. 103 e 124 da Lei nº 14.133/2021, mas aqui é verificada também no caso concreto.

Ainda, a subcláusula merece destaque por prever a alocação e compartilhamentos do risco da pandemia – um dos grandes temas objeto dos processos judiciais envolvendo o antigo Lote 4 do Paraná. Em síntese, o risco é da Concessionária quando for segurável por, no mínimo, duas empresas seguradoras; caso contrário, é risco atribuível ao Poder Concedente (subcláusula 22.2.3), assim como os demais eventos descritos na 22.1.18.

Para além da previsão de caso fortuito ou força maior, tem-se que o risco de “fato do príncipe ou fato da administração que provoque impacto econômico-financeiro no Contrato” continua sendo alocado ao Poder Concedente (subcláusula 22.2.15).

E nesse sentido, a Cláusula 3ª do Contrato nº 01/2023 prevê que a prorrogação do prazo da concessão é apenas possível “diante de situações extraordinárias, a critério exclusivo do Poder Concedente”, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro motivado por “caso fortuito, força maior, fato da administração ou fato do príncipe”.

Isto é, mesmo com uma alocação ampla dos riscos, o Contrato nº 01/2023 ainda entende que haverá espaço para a ocorrência de eventos que se enquadrem na antiga álea extraordinária, já distribuindo tais riscos entre as partes contratuais, ainda que de forma genérica a exemplo da subcláusula 22.2.15. A previsão contratual não sinaliza o que seria fato do príncipe ou fato da administração, nem os exemplifica, mas já os atribui, desde a largada, ao Poder Concedente.

Há, portanto, matérias no Contrato nº 01/2023 quanto à alocação de riscos que nos remetem à racionalidade tradicional da teoria das áleas, utilizada anteriormente – ainda que em extensão bastante inferior ao verificado no Contrato nº 074/97. A situação não é diferente nos outros contratos do novo programa de concessões de rodovia do Estado do Paraná.

3.3.3 Demais contratos dos novos lotes do Paraná: caráter extraordinário por estatística, compartilhamento de riscos e riscos residuais

O Lote 2, conforme já adiantado, foi concedido à EPR Litoral Pioneiro, por intermédio do Contrato nº 02/2023²⁷². Como os contratos do Lote 1 e 2 foram assinados no mesmo dia, as suas redações são praticamente idênticas no tema da alocação de riscos, não havendo pontos de divergência a serem destacados.

²⁷²AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 2. **Contrato de Concessão Assinado – Lote 2**. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/2br-153-277-369-pr-e-pr-092-151-239-407-408-411-508-804-855/arquivos-para-download>>. Acesso em: 02 de nov. 2025.

Os contratos dos Lotes 3²⁷³ e 6²⁷⁴, por outro lado, foram assinados mais de um ano depois, em abril de 2024. E com isso, ambos os contratos (praticamente idênticos entre si em relação à alocação de riscos²⁷⁵) apresentam algumas alterações quando comparados com os contratos do Lote 1 e 2.

A primeira delas é que os contratos mais recentes contam com cláusula de compartilhamento de risco de condicionantes de licenças ambientais – cláusula que não existia anteriormente, sendo o risco exclusivo da Concessionária. A sua redação é bastante similar àquela do compartilhamento de risco de desapropriações e desocupações do Lote 1, dispondo de um valor, a ser reajustado anualmente, para custear todos os dispêndios relativos às condicionantes necessárias à obtenção das licenças ambientais. O risco é compartilhado considerando a hipótese de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro quando houver gastos excedentes correspondentes a 80% do valor inicialmente pactuado (subcláusula 5.7.2).

Além disso, a despeito de todos os contratos preverem o compartilhamento do risco de desapropriação e desocupações, os contratos dos Lotes 3 e 6 apresentam redação mais favorável à Concessionária, considerando que o ente privado arca com apenas 20% do valor que exceder o montante previsto (Cláusula 22.5.3), *versus* 40% nos contratos dos Lotes 1 e 2 (Cláusula 22.1.7);

Outra alteração dos novos contratos é a subcláusula 22.1.2, a qual dispõe que os “efeitos extraordinários” decorrentes de eventos que impactam a variação nos preços de insumo ou da receita tarifária da concessão, “inclusive nas hipóteses de caso fortuito ou força maior”, são compartilhados entre as partes contratuais. Para estes contratos, a caracterização do efeito extraordinário não é dado subjetivo: o efeito é caracterizado por intermédio de estatística, considerando regulamentações da ANTT.

Isto é, se um evento extraordinário impacta a receita tarifária (como ocorreu com o Covid-19 no Lote 4), é possível compartilhar o risco entre as partes, caso ele seja comprovado estatisticamente.

²⁷³AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 3. **Contrato de Concessão Lote 3**. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-369-373-376-pr-e-pr-090-170-323-445/arquivos-para-download/edital-e-anexos>>. Acesso em: 20 de nov. 2025.

²⁷⁴AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 6. **Contrato de Concessão Assinado - Lote 6**. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/rodovias-integradas-do-parana-lote-6/arquivos-para-download/edital-e-anexos>>. Acesso em: 20 de nov. 2025.

²⁷⁵Dentre as cláusulas mencionadas, o único ponto de divergência entre os contratos dos Lotes 3 e 6 foi o valor alocado para fins de cumprimento das condicionantes de licenças ambientais, previsto na Cláusula 5.7.

Quando a redação dos contratos é comparada, verifica-se que os eventos com efeitos extraordinários possuem tratamento diferenciado. Um exemplo é a instabilidade geológica: para os contratos dos Lotes 1 e 2, os custos adicionais das intervenções e soluções geotécnicas necessárias para mitigar eventos de instabilidade geológica “extraordinários” são do Poder Concedente (subcláusula 22.2.21); enquanto isso, para os Lotes 3 e 6, quando os acidentes geotécnicos são classificados pela ANTT como “extraordinários”, eles podem ser compartilhados entre Concessionária e Poder Concedente na proporção de 20% e 80%, respectivamente, para determinadas tarefas, como construção de rotas alternativas e estabilização do talude (subcláusula 22.6.8).

Outra novidade dos novos contratos são cláusulas específicas para riscos residuais (22.7) e o seu compartilhamento (em conjunto com o compartilhamento de eventos extraordinários, 22.8).

Os riscos residuais são conceituados como os eventos que não foram previamente alocados a uma das partes, sendo que os seus impactos “serão partilhados entre o Poder Concedente e a Concessionária” (subcláusula 22.7.3). O compartilhamento ocorre da seguinte forma: se o impacto se limitar a 2% da receita tarifária bruta anual em um único ano da concessão, o risco é da Concessionária; caso contrário, o risco é assumido pelo Poder Concedente (22.8.2).

A matéria dos riscos residuais e a sua previsão nos contratos mais recentes celebrados pelo Estado do Paraná é significativa para esta pesquisa. Isto porque, por um lado, os contratos dos Lotes 3 e 6 contam com previsões idênticas ao contrato do Lote 1: contêm a expressão “por sua conta e risco”; contêm a previsão de que eventos decorrentes de fato do príncipe e fato da administração são de responsabilidade do Poder Concedente; contêm o compartilhamento de eventos de caso fortuito ou força maior.

Em contrapartida, os novos contratos preveem que riscos residuais poderão ser compartilhados. Isto quer dizer, mesmo com a alocação de risco prevista contratualmente, ainda há espaço para discussões. Diante de um evento não descrito no contrato, o Poder Concedente poderia defender a ocorrência de risco residual (visando o seu compartilhamento), enquanto a Concessionária poderia alegar o seu enquadramento em fato do príncipe ou fato da administração (de responsabilidade do Concedente).

O comparativo dos novos contratos de concessão de rodovias do Paraná, portanto, demonstra algumas convergências e divergências entre as próprias minutas. Ainda que os quatro contratos apresentem significativa evolução na temática de distribuição dos riscos quando

comparados com o antigo Lote 4, fato é que os contratos mais recentes (Lotes 3 e 6) contêm novas redações que tendem a ser mais favoráveis ao ente privado. Além de adotarem proporções de compartilhamento distintas, as concessionárias aparentam conter uma proteção mais discriminada contra grandes variações de custo e perda de receita, além de o contrato reconhecer a existência de riscos residuais²⁷⁶.

Por outro lado, os quatro contratos, apesar de publicados após a Lei nº 14.133/2021, continuam contendo elementos utilizados anteriormente, na racionalidade da Lei nº 8.666/1993: há a classificação dos eventos em ordinários/extraordinários, além de existir previsão de caso fortuito, força maior, fato do príncipe, fato da administração.

Logo, apenas pela análise das minutas contratuais, verifica-se a existência de lacunas contratuais – naturais, considerando a impossibilidade de se prever todos os riscos previamente. Cabe analisar, todavia, se as lacunas continuam sendo as mesmas do antigo Lote 4 do Paraná, ou os novos contratos apresentam soluções satisfatórias aos conflitos anteriormente discutidos, a partir da experiência pretérita.

3.3.4 Comparando a alocação de riscos: há resposta para os conflitos existentes no antigo Lote 4 do Paraná?

Como estudado previamente, o Lote 4 do Paraná, ao longo das décadas de vigência do contrato de concessão, contou com diversas ações judiciais, discutindo eventos passíveis de serem alocados tanto à álea ordinária quanto à extraordinária.

Em relação à álea ordinária, as discussões centrais versaram sobre supressão de encargos e perdas de receita por redução do tráfego, além de os processos discutirem temas de menor incidência, como custos da atividade (administração, operação, conservação, seguros), corrupção e improbidade, e mora da Administração em suas responsabilidades contratuais, como obtenção de licenças.

Contudo, o grande tema de debate foi a redução do tráfego, em especial com a pandemia: se passou a discutir se os seus efeitos poderiam ser alocados na álea extraordinária, a despeito de o

²⁷⁶Neste ponto, os contratos dos Lotes 3 e 6 apresentam redação em consonância com as lições de Flávio Amaral Garcia, que em 2023, já escrevia que os contratos de concessão devem ser “dúcteis e flexíveis”, com previsão de que os riscos residuais devem ser avaliados a partir de sua ocorrência, a partir de critérios de racionalidade para a sua alocação ou compartilhamento entre as partes. (GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2 ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 58).

Contrato alocar o risco do tráfego para a Concessionária – e, portanto, enquadrar a redução do volume de veículos na álea ordinária.

No tocante à álea extraordinária, os assuntos encontrados dentre os processos judiciais envolveram impactos tributários, alterações legislativas e alteração unilateral do contrato pelo Poder Público – temas que já constavam como de risco do Poder Concedente mesmo em 1997, seja pelo contrato, seja por disposições legais.

A fim de comparar como o Contrato nº 074/97 previu os eventos que demandaram o seu reequilíbrio econômico-financeiro e como os novos contratos de concessão de rodovia do Paraná tratam dos mesmos temas, apresenta-se o Quadro abaixo, com um resumo: i) dos eventos que impactaram o antigo Lote 4; ii) do âmbito em que se deu a discussão em específico (em aditivos ou em processo judicial, seguido pela quantidade de aditivos ou processos que abordam o tema); e iii) do tratamento fornecido pelos diferentes contratos:

QUADRO 6 – Eventos de desequilíbrio no antigo Lote 4 e os tratamentos contratuais

(continua)

Evento	Âmbito de discussão (judicial ou aditivo)	Tratamento no Contrato nº 074/97	Tratamento nos novos contratos
Incidência de tributos.	Aditivos (2); Processos judiciais (2).	A criação, alteração ou extinção de tributos ou disposições legais, sempre que ocorridas após a data da proposta comercial e com repercussão nos custos da Concessionária, ensejam a revisão da tarifa básica – Cláusula XX.	Lotes 1 e 2: O Poder Concedente é responsável pelo risco de alterações na lei, regulamentos ou na jurisprudência vinculante em relação a tributos ou encargos que alterem a composição econômico-financeira da concessão - Subcláusula 22.2.4. Lotes 3 e 6: O risco também é alocado ao Poder Concedente, “desde que seu impacto direto na concessão seja comprovado” - Subcláusula 22.3.2.
Leis que impactaram a tarifa.	Aditivos (2); Processos judiciais (3).	A criação, alteração ou extinção de tributos ou disposições legais, sempre que ocorridas após a data da proposta comercial e com repercussão nos custos da Concessionária, ensejam a revisão da tarifa básica – Cláusula XX.	Lotes 1 e 2: O Poder Concedente é responsável pelo risco de alterações na legislação, regulamentação ou na jurisprudência vinculante em relação a tributos ou encargos que alterem a composição econômico-financeira da

QUADRO 6 – Eventos de desequilíbrio no antigo Lote 4 e os tratamentos contratuais

(continuação)

Evento	Âmbito de discussão (judicial ou aditivo)	Tratamento no Contrato nº 074/97	Tratamento nos novos contratos
			concessão - Subcláusula 22.2.4. Lotes 3 e 6: O risco também é alocado ao Poder Concedente, “desde que seu impacto direto na concessão seja comprovado” - Subcláusula 22.3.2.
Regulamentos, Portarias, determinações do Poder Público (ANTT, TCU, AGEPAR, dentre outros).	Aditivos (2); Processos judiciais (2).	Ocorrências supervenientes, decorrentes de fato do príncipe ou fato da administração, com acréscimo nos custos da Concessionário, ensejam a revisão da tarifa básica - Cláusula XX. Por sua vez, o Parecer nº 28/2013 – PGE ²⁷⁷ expõe que decisões judiciais devem ser analisadas caso a caso, considerando que existem decisões que alteram a relação entre encargos e receitas (e exigem o reequilíbrio), enquanto há decisões em que se corrige algum vício (impossibilitando o reequilíbrio).	Lotes 1 e 2: O Poder Concedente é responsável pelo risco de alterações na legislação, regulamentação ou na jurisprudência vinculante em relação a tributos ou encargos que alterem a composição econômico-financeira da concessão - Subcláusula 22.2.4. Além disso, também é de responsabilidade do Poder Concedente a ocorrência de fato do príncipe ou fato da administração - Subcláusula 22.2.15. Lotes 3 e 6: O risco também é alocado ao Poder Concedente quando resultar em “efeitos extraordinários na Receita Tarifária” - Subcláusula 22.2.3.
Evasões às praças de pedágio.	Aditivo (1).	Não há menção à palavra “evasão”. No entanto, a organização do sistema de cobrança do pedágio, com a “maior eficiência gerencial possível”, é de responsabilidade da Concessionária – Cláusula XVIII. Nesse sentido, o Parecer nº	Lotes 1 e 2: Cabe à Concessionária se responsabilizar pela queda de receita tarifária em virtude da evasão de pedágio (Subcláusula 22.1.2), com exceção do risco causado pela modalidade <i>Free Flow</i> (Subcláusula 22.2.16).

²⁷⁷PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Parecer nº 28/2013 – PGE**, maio/2013, p. 134. Disponível em: <https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/parecer0282013pge.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2025.

QUADRO 6 – Eventos de desequilíbrio no antigo Lote 4 e os tratamentos contratuais

(continuação)

Evento	Âmbito de discussão (judicial ou aditivo)	Tratamento no Contrato nº 074/97	Tratamento nos novos contratos
		28/2013 - PGE ²⁷⁸ enquadra a evasão como álea ordinária, de responsabilidade da Concessionária, visto que a situação é previsível e se insere como risco do negócio.	Lotes 3 e 6: A alocação é idêntica (Subcláusula 22.2.3).
Alteração da verba de fiscalização do DER e aparelhamento da polícia rodoviária federal.	Aditivo (1).	O pagamento da verba de fiscalização (Cláusula LXXVI) e da verba para aparelhamento da polícia rodoviária (Cláusula LXXVIII) é de responsabilidade da Concessionária – ainda que não haja previsão específica sobre a alteração das verbas.	Lotes 1 e 2: A verba de fiscalização é devida pela Concessionária - Subcláusula 11.6.5. Não há previsão contratual para o aparelhamento da polícia rodoviária federal. Lotes 3 e 6: A alocação é idêntica (Subcláusula 16.10.1).
Alteração da depreciação, na restauração e manutenção.	Aditivo (1).	Os serviços de restauração e manutenção são de responsabilidade da Concessionária – Cláusulas I, VI e LXV, por exemplo. Não há, no entanto, previsão específica sobre a alteração da depreciação. O Parecer nº 28/2013 – PGE ²⁷⁹ , no entanto, dispõe que eventuais alterações causadas por fatos imprevisíveis poderiam ser objeto de reequilíbrio - Cláusula XX.	Lotes 1 e 2: Os serviços de recuperação, operação e manutenção são de responsabilidade da Concessionária – Cláusulas 2.1, 3.6 e 8, por exemplo. A manutenção e conservação de obras de nível de serviço, por sua vez, são de responsabilidade do Poder Concedente – Subcláusula 22.2.17. Não há, no entanto, previsão específica sobre a alteração da depreciação. Lotes 3 e 6: Os serviços de recuperação, operação e manutenção também são de responsabilidade da Concessionária – Cláusula 2.1, por exemplo.

²⁷⁸ PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Parecer nº 28/2013 – PGE**, maio/2013, p. 48. Disponível em: <https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/parecer0282013pge.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2025.

²⁷⁹ PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Parecer nº 28/2013 – PGE**, maio/2013, p. 180. Disponível em: <https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/parecer0282013pge.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2025.

QUADRO 6 – Eventos de desequilíbrio no antigo Lote 4 e os tratamentos contratuais

(continuação)

Evento	Âmbito de discussão (judicial ou aditivo)	Tratamento no Contrato nº 074/97	Tratamento nos novos contratos
Receitas alternativas.	Aditivo (2).	É facultado à Concessionária explorar fontes de receita alternativas à fonte principal (tarifa de pedágio) – Cláusula XXI. O contrato pode ter revisão da tarifa básica a partir da receita alternativa – Cláusula XX, item g. O Parecer nº 28/2013 ²⁸⁰ – PGE defende que o risco de as receitas alternativas não serem tão lucrativas quanto o projetado é da Concessionária, exceto quando causado por fator externo, como fato da administração.	Lotes 1 e 2: As receitas extraordinárias são uma das fontes de receita da Concessionária (Cláusula 18), sendo que, por definição, as receitas alternativas são parte das receitas extraordinárias (Cláusula 1.1, item lxxxvii). Dito isto, o risco de as receitas extraordinárias não corresponderem às projeções é da Concessionária (Subcláusula 22.1.32). Lotes 3 e 6: A alocação é idêntica (Subcláusula 22.5.1).
Tráfego.	Aditivos (1); Processos judiciais (4).	A Concessionária assume, integralmente, os efeitos do risco de trânsito, incluindo o risco de redução do volume de trânsito, ressalvados os casos em que a redução resulte de ato unilateral do Contratante ou do Poder Concedente - Cláusula XIII.	Lotes 1 e 2: A Concessionária é responsável pelo risco do volume de tráfego em desacordo com as projeções - Subcláusula 22.1.1. Lotes 3 e 6: Os efeitos extraordinários de eventos que impactem exclusivamente às variações nos preços de insumos ou da Receita Tarifária da Concessão, inclusive nas hipóteses de caso fortuito ou força maior, serão compartilhados entre a Concessionária e o Poder Concedente, caso excedam em 2% a receita tarifária bruta anual em um único ano da concessão (Subcláusulas 22.1.2 e 22.8).

²⁸⁰PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Parecer nº 28/2013 – PGE**, maio/2013, p. 147. Disponível em: <https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/parecer0282013pge.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2025.

QUADRO 6 – Eventos de desequilíbrio no antigo Lote 4 e os tratamentos contratuais

(continuação)

Evento	Âmbito de discussão (judicial ou aditivo)	Tratamento no Contrato nº 074/97	Tratamento nos novos contratos
Encargos inferiores ou superiores aos projetado; Receita inferior ao projetado; Receita perdida.	Processos judiciais (5).	A despeito de a receita ser risco da Concessionária, a revisão da tarifa básica é possível diante de acréscimo ou supressão de encargos, para mais ou para menos - Cláusula XX.	Lotes 1 e 2: Depende da origem do encargo/receita. Exemplo: Os impactos positivos ou negativos na receita tarifária associados à inclusão ou supressão de praças de pedágio ou alteração da sua localização para além do limite indicado no Projeto são de responsabilidade do Poder Concedente (Subcláusula 22.2.19). Por outro lado, o risco de as receitas extraordinárias não corresponderem às projeções é da Concessionária (Subcláusula 22.1.32). Lotes 3 e 6: A alocação também depende da origem, sendo que os exemplos acima fornecidos também são encontrados nestes contratos (Subcláusulas 22.2.3 e 22.5.1).
Covid-19.	Processos judiciais (2).	Não havia previsão específica sobre a pandemia. Por outro lado, a revisão da tarifa básica é possível diante de ocorrências supervenientes, decorrentes de força maior, caso fortuito, fato do príncipe, fato da administração ou de interferências imprevistas - Cláusula XX. Contudo, o risco de redução do volume de tráfego era da Concessionária, ao menos que causada unilateralmente pelo Poder Concedente (Cláusula XIII).	Lotes 1 e 2: Eventos de caso fortuito ou de força maior, incluindo pandemia, são de responsabilidade da Concessionária se o fato gerador for segurável no Brasil por no mínimo duas seguradoras (Subcláusula 22.1.18); caso contrário, o risco é do Poder Concedente (Subcláusula 22.2.3). Lotes 3 e 6: Os contratos não contém mais a palavra “pandemia”, mas possuem previsão idêntica para eventos de caso fortuito ou de força maior, incluindo epidemias (Subcláusula 22.5.1).

QUADRO 6 – Eventos de desequilíbrio no antigo Lote 4 e os tratamentos contratuais

(continuação)

Evento	Âmbito de discussão (judicial ou aditivo)	Tratamento no Contrato nº 074/97	Tratamento nos novos contratos
Pendência de licenciamentos.	Processos judiciais (2).	Cabe à Concessionária obter as licenças e autorizações necessárias - Cláusula XLVI. Cabe ao DER/PR dar apoio à Concessionária para obtenção das licenças - Cláusula XXIII, item k.	Lotes 1 e 2: Cabe à Concessionária obter, renovar e manter vigentes todas as licenças necessárias ao exercício das atividades da concessão - Cláusula 5.1 e Subcláusula 22.1.3. Contudo, se houver atraso nos prazos de análise das licenças pelo Poder Público, o risco de atraso na obra decorrente é de responsabilidade do Poder Concedente - Subcláusula 22.2.6. Lotes 3 e 6: A alocação é idêntica (Subcláusulas 5.1.1 e 22.6).
Obstrução de obra por tombamento de monumento ou por aprovação de projeto pelo Poder Público.	Processo judicial (1).	Apesar de não haver previsão específica sobre o evento, é possível indicar, também para este caso, que as ocorrências supervenientes, decorrentes de fato do príncipe ou fato da administração, com acréscimo nos custos da Concessionária, ensejam a revisão da tarifa básica - Cláusula XX. Sobre a aprovação de projetos, o Contrato dispõe dos prazos fornecidos ao DER/PR para apresentar objeções aos projetos apresentados (Cláusula LXV).	Lotes 1 e 2: No tocante à aprovação de projetos, eventuais atrasos por parte da ANTT não serão imputados à Concessionária quando os projetos tiverem sido apresentados de acordo com o estipulado no contrato - Subcláusula 7.2.4. Não há previsão para obstrução de obras em razão de monumentos. Lotes 3 e 6: A alocação é idêntica quanto aos projetos (Cláusula 7).
Atraso/Alteração nas obras de responsabilidade da Concessionária.	Processo judicial (1).	Cabe à Concessionária executar todas as obras, serviços e atividades relativos à concessão - Cláusula XXIV, 2, item c.	Lotes 1 e 2: Cabe à Concessionária explorar as atividades da concessão dentro do prazo e nas condições previstas no contrato - Cláusula 2.1. Lotes 3 e 6: A alocação é idêntica (Cláusula 2.1).
Atraso da revisão de tarifa ou sua minoração de	Processos judiciais (4).	A revisão da tarifa básica é possível diante de alteração	Lotes 1 e 2: É de responsabilidade do Poder

QUADRO 6 – Eventos de desequilíbrio no antigo Lote 4 e os tratamentos contratuais

(conclusão)

Evento	Âmbito de discussão (judicial ou aditivo)	Tratamento no Contrato nº 074/97	Tratamento nos novos contratos
forma unilateral.		unilateral do contrato que impacte os encargos da Concessionária - Cláusula XX.	Concedente o risco de alteração unilateral do contrato, para inclusão e modificação de obras e serviços que afetem o equilíbrio econômico-financeiro - Subcláusula 22.2.13. Além disso, no tocante ao atraso da revisão da tarifa, os contratos dispõem que o atraso no cumprimento das obrigações contratuais pode ensejar multa e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro - Cláusula 21.2. Lotes 3 e 6: A despeito de os contratados não tratarem expressamente de alterações “unilaterais” pelo Poder Público, também há previsão sobre o atraso no cumprimento de obrigações contratuais (Cláusula 21.1).

Fonte: A autora (2026)

O Quadro acima revela aspectos importantes para a presente pesquisa.

Em relação aos riscos tradicionalmente alocados à álea extraordinária (tributos, legislação, regulamentos/portarias), o risco no geral é do Poder Concedente²⁸¹ – tanto para o antigo Contrato nº 074/97, quanto para os novos lotes do Paraná. A diferença, no entanto, reside no fato de que, para os contratos dos Lotes 3 e 6, existe o requisito de se comprovar o impacto direto no contrato de concessão.

No tocante aos riscos originalmente considerados de álea ordinária, o Quadro 6 demonstra que não houve uma grande alteração de responsabilidade dos riscos a partir da matriz de risco. Os

²⁸¹Há exceções, como o risco do Imposto sobre a Renda, que continua sendo do Concessionário.

riscos que, em 1997, foram alocados de forma genérica à Concessionária, continuam sendo de sua responsabilidade.

A grande diferença é que a cláusula de alocação de riscos nos novos contratos é mais específica e discrimina os riscos distribuídos, de forma que há maior clareza às partes contratuais de suas responsabilidades. Um exemplo é o risco de evasão à praça de pedágio: o Contrato nº 074/97 não fazia qualquer menção à palavra “evasão”, a despeito de ela ter sido matéria de aditivo contratual; por outro lado, os novos contratos expressamente alocam tal risco à Concessionária, com uma única exceção também expressa – o risco do *Free Flow*.

Isto é, diante de evasão às praças de pedágio nos novos lotes, resta esclarecido que o risco é da Concessionária, a menos que ele decorra do sistema de *Free Flow*, hipótese em que passa a ser de responsabilidade do Poder Concedente. A previsão diminui a margem para discussões.

Outro evento a ser destacado é a obtenção de licenças e autorizações. Os novos contratos compartilham de forma mais expressa o risco, ao conterem a previsão de que eventual atraso na análise das licenças pelo Poder Público atrai o risco ao Poder Concedente. Tal previsão encontra correspondência na própria Lei nº 14.133/2021, a qual prevê, em seu art. 124, §2º, que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato poderá ser restabelecido no caso de atraso na execução das obras e serviços de engenharia decorrente do “atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado”.

O risco da pandemia recebe tratamento similar. No Contrato nº 074/97, não existia qualquer previsão destinada a tal risco, provavelmente porque sua existência não era sequer cogitada. Após o Covid-19, os novos contratos do sistema rodoviário do Paraná expressamente tratam do tema como sendo uma hipótese de “caso fortuito ou de força maior”, com compartilhamento de risco discriminado: se for segurável por duas seguradoras, é da Concessionária; caso contrário, é do Poder Concedente. A previsão torna a alocação desse risco objetiva, diminuindo também a margem para discussão.

Algo diferente ocorre com o risco de tráfego, relacionado à pandemia pelos processos judiciais anteriormente estudados. Apesar de o risco ser alocado à Concessionária em todos os contratos analisados (salvo se causado por ato unilateral do Poder Concedente), há a hipótese de seu compartilhamento, para os Lotes 3 e 6, se os efeitos do volume de tráfego forem extraordinários e excederem percentual previamente estipulado da receita tarifária bruta anual.

Neste ponto, abre-se margem de discussão quanto à extraordinariedade do risco: para a Concessionária, diante de um volume de tráfego abaixo do projetado, é interessante defender que os efeitos são “extraordinários”, visto que a partir de então o risco se torna compartilhável.

Como visto, neste cenário, os contratos dos Lotes 3 e 6 dispõem de método para caracterizar um efeito como extraordinário, com base em estatística prevista na regulamentação da ANTT – o que dificulta eventual discussão que não cumpra este requisito. Tem-se, contudo, um ponto de atenção para possíveis discussões futuras.

O panorama acima demonstra que os novos contratos de concessão do sistema rodoviário do Estado do Paraná apresentam soluções para os conflitos que foram objeto do Contrato nº 074/97.

Por outro lado, entende-se que não havia uma completa omissão do Contrato nº 074/97 quanto à distribuição de riscos: como visto anteriormente, além de alguns eventos serem alocados (ainda que de forma mais genérica), o contrato contava com cláusulas gerais que poderiam se encaixar ao caso concreto para os riscos não previstos. Todavia, grande parte dessas cláusulas, justamente por não conterem maior discriminação dos riscos alocados, causavam discussões sobre a origem do evento, sobre quem deu causa à sua materialização e sobre a extensão dos prejuízos.

É inegável, portanto, que há uma evolução nas redações contratuais e que ela ocorre inclusive em ordem cronológica. Os contratos dos novos Lotes 1 e 2, quando comparados ao Contrato nº 074/97, apresentam a alocação de riscos de forma significativamente mais refinada, com a temática posicionada de forma central na redação contratual. Os contratos dos novos Lotes 3 e 6, por sua vez, assinados apenas um ano depois dos novos Lotes 1 e 2, já apresentam novas evoluções, sendo talvez a principal delas a previsão dos riscos residuais.

Logo, os contratos tendem a ser (ou buscam ser) cada vez mais completos em suas redações e previsões. E com isso, os novos contratos também tendem a apresentar soluções mais eficientes e predeterminadas aos conflitos.

Isto não significa dizer, a partir do que fora analisado, que os novos contratos eliminaram por completo a racionalidade aplicada anteriormente à Lei nº 14.133/2021, considerando que: i) ainda há previsões genéricas de fato da administração, fato do príncipe, caso fortuito ou de força maior; ii) há o reconhecimento, nos contratos dos Lotes 3 e 6, da existência de riscos residuais, que poderão ser compartilhados a partir do seu tratamento como “riscos extraordinários”; e iii) os riscos tradicionalmente alocados ao Poder Concedente (tributos, encargos legais, dentre outros) devem

apresentar, comprovadamente, impacto direto ao contrato de concessão para se pleitear o reequilíbrio.

Os novos contratos foram celebrados recentemente e ainda apresentam um longo período de vigência contratual pela frente, não sendo possível antever quais serão os conflitos contratuais decorrentes da alocação de riscos, a despeito da matriz discriminada. Contudo, a partir da experiência pretérita explorada pelo estudo de caso e pela redação dos novos contratos, há a possibilidade de rompimento com a teoria das áleas, ou a Lei nº 14.133/2021 – e os contratos administrativos celebrados em sua vigência – de fato apresentam característica de continuidade?

3.4 Conflitos em concessões e o (não) rompimento com a teoria das áleas: considerações finais do capítulo

Por várias décadas, os conflitos em concessões foram solucionados a partir da teoria das áleas: a divisão simplista entre o que seria risco próprio do negócio explorado (álea ordinária) e o que seria risco não controlável pelas partes, ou decorrente de fatores externos, ou de consequências não imaginadas (álea extraordinária). Tal racionalidade dominou a doutrina jurídica, os contratos celebrados na década de 1990 (a exemplo do Contrato nº 074/97) e muitos dos conflitos judiciais que se instauraram ao longo da execução do contrato.

A racionalidade por trás da Lei nº 14.133/2021 e dos contratos de concessão de rodovia celebrados posteriormente – a partir do exemplo do Estado do Paraná – se mostra diversa. Há, no lugar da distribuição genérica dos riscos em ordinários e extraordinários, uma alocação prévia e discriminada dos riscos assumidos por cada parte contratual, muitos deles sendo inclusive compartilhados entre as partes.

Contudo, mesmo com a matriz de risco, entende-se pela impossibilidade de se romper, de forma integral, com as premissas da teoria das áleas.

De início, tem-se que a Lei nº 14.133/2021 não apresenta como objetivo eliminar os riscos e as incertezas, até mesmo porque tal tarifa seria impossível. Ela também não busca neutralizar a sua ocorrência, visto que o acontecimento de eventos que impactam os contratos é natural e não pode ser evitado. Segundo Flávio Amaral Garcia e Egon Bockmann Moreira, na realidade, a Lei

nº 14.133/2021 apenas busca organizar os efeitos dos eventos, definindo de forma prévia as condições para sua repartição²⁸².

Isto é verdade inclusive para os riscos residuais, nos termos da lição dos autores supracitados. Caso os contratados fossem obrigados a assumir tais riscos de forma genérica, os efeitos possíveis seriam ou o desinteresse na licitação (restringindo a competitividade), ou a elevação artificial do valor da proposta pelo ente privado.

Fato é que não há como o legislador, ou o próprio Poder Público ao redigir o contrato, prever todas as situações excepcionais que poderão ensejar o seu desequilíbrio. Justamente por isso, a própria Lei nº 14.133/2021 prevê, em seu art. 103, §5º, que as partes renunciaram a eventuais pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos por elas (o que encontra previsão também nos contratos ora estudados), exceto nos casos de alterações unilaterais pela Administração (inciso I) ou alteração dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato (inciso II).

A previsão faz sentido. Não é possível saber, de antemão, todas as alterações unilaterais promovidas com impacto à execução do objeto contratual, assim como não há como prever quais serão as alterações tributárias ao longo de trinta anos.

Ainda, buscar a completude do contrato de concessão ao máximo possível, com alocação de mais riscos do que o necessário, também torna o contrato mais oneroso. Nesse sentido:

Porém, existem momentos em que o cálculo dos riscos se torna muito oneroso e economicamente ineficiente. Os limites do estado da arte da ciência também constituem barreiras objetivas: não se pode prever o futuro. Há eventos que se distanciam em muito da realidade, sendo de difícil (senão impossível) compreensão e inserção no âmbito interno do contrato. Igualmente, situações inéditas simplesmente acontecem – sem que possamos nem sequer as imaginar antes que efetivamente existam²⁸³.

A pandemia do Covid-19 é um dos exemplos recentes que mais se caracteriza como situação inédita que afetou os contratos de forma geral. Alocar o risco de uma pandemia mundial em 1997 possivelmente seria muito alto, para um evento que já não acontecia nessa escala há décadas. Agora, alocá-lo em contratos celebrados entre 2023 e 2025 faz sentido: a pandemia foi

²⁸²GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA, Egon Bockmann. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações:** comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 144-145.

²⁸³MOREIRA, Egon Bockmann. Primeiras notas sobre a matriz de riscos nos contratos administrativos: sua compreensão na Lei nº 14.133/2021. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 20, n. 78, abr./jun. 2022, p. 52.

bastante recente, com efeitos catastróficos e de proporções agora mensuráveis. É razoável, portanto, compartilhar o risco desde a celebração do contrato, evitando discussões posteriores.

Ainda assim, o conhecimento que se tem é das consequências e prejuízos obtidos, especificamente, pela pandemia do Covid-19 (ou as que a antecederam). Não há como se saber se eventual pandemia mundial futura seria ainda mais letal e com efeitos majorados, ou se seria menor. Em razão disso, mesmo para os eventos em que há previsão contratual, existe a “imprevisão na previsão”²⁸⁴, porque certos riscos podem ter sido alocados previamente (como a pandemia) mas, ainda assim, apresentarem consequências imprevisíveis a ponto de ameaçarem a continuidade do contrato de concessão.

Por este motivo, Fernando Vernalha Guimarães defende que a incompletude contratual pode ser não apenas justificável nas concessões, mas desejada, “em função da otimização dos efeitos da regulação contratual nas relações contratuais de longo prazo”. A atualização tecnológica e a evolução das necessidades para se prestar o serviço público de forma eficiente não é algo possível de ser mapeado, e, portanto, o “déficit de detalhamento *ex ante* é estratégico para não inibir eficiências que só poderão ser alcançadas a partir do conhecimento da realidade futura”²⁸⁵.

A incompletude dos contratos, portanto, pode ser justificada, e até mesmo escolhida, por duas razões distintas: i) a racionalidade limitada das partes, que não conseguem antever todas as situações que poderão impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato; e ii) os custos de transação – que aumentam quanto mais completo é o contrato.

E não apenas isso. Permitir lacunas contratuais quanto aos riscos (como a previsão de riscos residuais) permite maior liberdade às partes que, frente ao evento concreto, podem buscar uma solução mais eficiente e racional. Ainda que essas lacunas possam gerar conflitos judiciais (visto que não se saberá o “apetite” das partes pela solução consensual e assunção de custos antes não previstos), a teoria da imprevisão pode agir exatamente nesse espaço como uma “gestão negativa dos riscos”²⁸⁶.

²⁸⁴GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 40-41.

²⁸⁵GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, p. 44, abr./junho, 2017.

²⁸⁶GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2 ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 163.

Ainda, é preciso considerar as incertezas: os eventos que, conforme explorado no primeiro capítulo desta dissertação, ocorrem em um cenário de total ausência de informações, não sendo possível prevê-las de maneira antecipada. Além de não ser possível confundir os conceitos de riscos e incertezas, fato é que os contratos de concessão, por sua longa duração, também deverão lidar com tais fatores – que nem sequer podem integrar uma matriz de risco, justamente por não serem “riscos”.

Reflexões similares foram realizadas anteriormente, frente às demais leis que tratavam da temática dos riscos de forma mais eficiente do que a Lei nº 8.666/1993. Uma reflexão nesse sentido é de Rodrigo Pironti Aguirre de Castro e Fernando Menegat²⁸⁷: ao analisarem a lei das PPPs – que já previa a repartição objetiva dos riscos entre as partes –, os autores concordaram que, como os riscos não são todos previsíveis, a lei ainda precisava recorrer à teoria da imprevisão e à álea extraordinária em seu art. 5º, inciso III²⁸⁸.

Tem-se assim, que a matriz de risco é o ponto de partida, mas não a linha de chegada²⁸⁹. Lacunas contratuais e sua gestão podem se revelar também importantes à boa execução contratual, ainda que carreguem insegurança e possam causar conflitos judiciais.

A Lei nº 14.133/2021 apresenta grandes avanços no tema dos riscos; mas não há como evitar por completo a ocorrência de eventos anteriormente não mapeados – por escolha, por economia processual ou até mesmo por completo desconhecimento. É preciso olhar para a lei e para os contratos, portanto, com a noção de que regras de alocação de riscos mais genéricas²⁹⁰, aliadas à previsão da matriz de risco, continuam sendo importantes. Trata-se, nas palavras de Maurício Portugal Ribeiro, de “limites” para a transferência de risco sobre eventos não controláveis²⁹¹.

²⁸⁷CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; MENEGAT, Fernando. O estatuto das estatais e a matriz de risco nos contratos públicos: breve ensaio sobre o rompimento da “teoria das áleas” no direito administrativo. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson; MOTTA, Fabrício (coord.). **A regeneração da Administração Pública Brasileira**. Curitiba: Íthala, 2017, p. 112.

²⁸⁸Art. 5º da Lei nº 11.079/2004: “As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever: III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”.

²⁸⁹GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 42.

²⁹⁰Como a previsão de riscos residuais para os Lotes 3 e 6 do sistema rodoviário atual do Estado do Paraná. O contrato não especifica tipos de riscos residuais, mas reconhece a sua existência e prevê de antemão, de maneira mais genérica, como tais riscos serão distribuídos.

²⁹¹RIBEIRO, Maurício Portugal. **Reequilibrando o Equilíbrio Econômico-Financeiro e as Renegociações de Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 118.

Apagar a existência de riscos residuais por completo, ou até mesmo das incertezas, é tarefa impossível diante do mundo dos fatos. E com isso, reconhecer a sua existência e ter uma regra geral para a sua distribuição impede que todos os riscos não controláveis sejam do concessionário simplesmente porque a atividade é de sua conta e risco.

Mesmo com a uma matriz de risco pré-definida e bem estruturada, mesmo com cláusulas contratuais de alocação discriminadas, mesmo com um cálculo estatístico para caracterizar a extraordinariedade, é muito pouco provável que, em trinta anos, não ocorra um risco de consequências extraordinárias ou de impacto não mensurado previamente pelo contrato.

Veja-se que, mesmo em contratos com matriz de risco (que é o nosso ponto de partida), ainda é possível se falar em revisão extraordinária. E, para tanto, ainda há certo espaço para a teoria das áleas. Se assim não o fosse, a Lei nº 14.133/2021 poderia ignorar por completo os conceitos de caso fortuito, força maior ou fato do príncipe.

Claro que não é todo evento, enquadrável em tais categorias, que possibilitará a renúncia completa da matriz de risco e o pleito de reequilíbrio. Juliano Heinen²⁹² indica ao menos quatro condições a serem satisfeitas para que o reequilíbrio possa ser pleiteado: i) o evento deve causar onerosidade ou vantagem excessiva a uma das partes; ii) com isso, há o rompimento com a justa distribuição financeira prevista contratualmente; iii) o evento precisa ser juridicamente apreciável e conter relevância jurídica (seja pela lei, seja pelo contrato); e iv) o contrato deve ser de longa duração, a justificar a permanência do vínculo contratual entre as partes²⁹³.

Assim, parece que haverá, para os contratos de concessão ora estudados, mais uma convivência entre a matriz de risco e a teoria das áleas, do que de fato um rompimento. Apesar de partirem de ideais distintos de distribuição de riscos, inclusive quanto ao momento de distribuição (de forma prévia ou apenas diante do fato concreto), a matriz de risco e os elementos da teoria das áleas parecem se complementar, ao invés de se anularem por completo.

Especialmente diante da álea extraordinária. Conforme visto nas minutas contratuais estudadas e nos conflitos judiciais decorrentes, a álea extraordinária demanda, em grande parte dos casos, a prova quanto à extraordinariedade do evento ou do seu impacto, causando um certo ônus probatório ao próprio concessionário. Tal esforço foi demandado, ao menos no Contrato nº 074/97,

²⁹²2021 apud FREITAS e GUIMARÃES, 2021, p. 111.

²⁹³HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Salvador: JusPODIVM, 2021, p. 148.

por diversas vezes: houve vários eventos, de impacto no equilíbrio econômico-financeiro, que decorreram de atos do Poder Público (em caráter geral ou enquanto contratante).

Enquanto os eventos de álea ordinária podem ser alocados de forma mais concreta na matriz de risco, e assim o foram nos novos contratos de concessão do Estado do Paraná, os eventos de álea extraordinária ainda desafiam a alocação prévia de risco – considerando que não é possível mapear, por exemplo, quais serão os fatos da administração ou os eventos de caso fortuito que impactarão a relação contratual em específico.

A expectativa com os novos contratos de concessão é, portanto, de haver uma menor litigiosidade (e, por consequência, menor discricionariedade do Poder Judiciário) quando se trata de riscos ordinários, diante da vasta previsão contratual e alocação na matriz. Contudo, será a alocação realizada dos riscos extraordinários (ou de efeitos extraordinários) suficiente para blindar os contratos de concessões dos conflitos?

As novas concessões do Estado do Paraná ainda se encontram em estágio inicial de execução. Contudo, dos elementos estudados até aqui, tem-se que os conflitos e discussões contratuais são inerentes à longa relação contratual, e dificilmente abandonarão por completo a lógica da teoria das áleas – em especial quando enfrentamos a extraordinariedade dos eventos.

A despeito da evolução dos novos contratos de concessão, o mundo dos fatos é natural e demanda a incompletude dos contratos. Tal incompletude é observada na própria minuta dos contratos estudados, e demandará a interpretação e colaboração das partes contratuais conforme a sua execução for realizada.

Enfim, nos parece que a matriz de riscos deverá conviver com a teoria das áleas (com as suas simplicidades e defeitos).

CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou analisar, a partir de estudo de caso, em que medida a promulgação da Lei nº 14.133/2021 tende ao rompimento da teoria das áleas nos contratos de concessão de rodovia. É possível falar em rompimento? Ele é apenas parcial? Como a matriz de riscos dialoga com a teoria das áleas? Apesar de a doutrina, por si só, indicar possíveis respostas as questões acima, a dissertação pretendeu contribuir a partir de uma verificação empírica da aplicação da teoria das áleas, a fim de se entender como os contratos e as decisões judiciais dialogavam com a ausência de uma alocação eficiente de riscos, e como o fazem agora, a partir da adoção de cláusulas contratuais discriminadas sobre o tema.

Como posto em caráter introdutório, a hipótese a ser testada era a de que a matriz de risco levaria a um rompimento de grande extensão com a teoria das áleas – a qual seria mantida apenas para solucionar a alocação de riscos tidos como de álea extraordinária.

Para se chegar a uma conclusão, esta dissertação contou com determinadas etapas.

De início, verificou-se que o tema da distribuição de riscos não recebeu papel de destaque no cenário brasileiro, sendo que tanto a lei de concessões quanto a antiga lei de licitações se utilizaram da teoria das áleas – ou de forma expressa, ou a partir dos seus elementos, ou a partir da racionalidade construída pelos aplicadores do direito, com diversos elementos da teoria francesa.

Com o passar dos anos, a evolução legislativa caminhou para o rompimento com a teoria, como é o exemplo da lei de PPPs. No entanto, tal alteração legislativa se concentrou em contratos específicos (parcerias público-privadas) – não havendo, até então, uma alteração significativa da lei de concessões ou de licitações.

Para se entender a aplicabilidade da teoria das áleas nos contratos celebrados, a dissertação então contou com estudo de caso sobre as concessões rodoviárias do Estado do Paraná. Em especial, o segundo capítulo desta pesquisa demonstrou que a utilização da racionalidade da teoria das áleas nos antigos contratos de concessão, e nas decisões judiciais sobre o seu equilíbrio econômico-financeiro, foi responsável por certa insegurança jurídica: a ausência de distribuição prévia e discriminada dos riscos foi responsável por diversas discussões no âmbito judicial, de forma que coube ao Judiciário, por muitas vezes, suprir as lacunas contratuais e alocar os riscos entre as partes, frente a cada caso concreto. Ocorre que as próprias soluções fornecidas pelo Judiciário também causaram, por muitas vezes, a referida insegurança: o mesmo Tribunal (no caso

estudado, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região) apresentou soluções diversas para litígios com discussões análogas.

Um exemplo foi o processo nº 5059604-42.2016.4.04.7000. A sentença de mérito entendeu que, a despeito de o reequilíbrio demandar a ocorrência de uma álea extraordinária, é possível falar em desequilíbrio também quando houver uma magnitude significativa de alteração da álea ordinária. A solução encontrada contraria os demais processos, também do TRF-4, que trataram dos efeitos da pandemia do Covid-19 na redução do tráfego, por exemplo: aqui, a álea ordinária foi alocada à Concessionária, independentemente de os efeitos serem decorrentes de uma pandemia não previamente mapeada, e de consequências imprevisíveis quando da assinatura do contrato em 1997.

Outra conclusão importante obtida do estudo de caso foi a magnitude com que as diferentes categorias das áleas foram objeto de discussão. Ao menos no Contrato nº 074/97, o impacto ao equilíbrio econômico-financeiro decorreu, na mesma intensidade, de áleas ordinárias e extraordinárias – o que surpreende quando pensamos que a álea ordinária, pela racionalidade tradicional, seria sempre de responsabilidade do Concessionário (o que deveria gerar menos litígio entre as partes). Pelo contrário: verificou-se que a álea extraordinária foi objeto de maior consensualidade entre as partes (com celebração de diversos aditivos) e entre as decisões judiciais (com atribuição da responsabilidade de reequilíbrio ao Poder Público).

Obtidas tais conclusões parciais, o último capítulo foi construído a partir das inovações legislativas da Lei nº 14.133/2021 (com aplicação subsidiária aos contratos de concessão, quando há lacuna e compatibilidade) e da análise dos novos contratos de concessão celebrados após 2021 pelo Estado do Paraná.

E dentro do recorte proposto – contratos de concessão de rodovia, em específico dos lotes do Estado do Paraná –, verificou-se que os novos contratos de fato avançaram, e muito, no tema da alocação de riscos: as novas cláusulas são específicas e claras, dispõem da responsabilidade de cada ente pelos riscos previamente assumidos e discriminam as hipóteses específicas de exceção às regras de alocação.

Por outro lado, os novos contratos tratam dos eventos que ocasionaram o desequilíbrio do Contrato nº 074/97 (e que foram observados pela celebração de aditivos ou pela ocorrência de processos judiciais) de forma muito similar àquela prevista em 1997, ainda que sem matriz de risco propriamente dita. As soluções dadas aos eventos são bastante similares; a diferença recai no fato

de que os novos contratos expressamente citam os eventos e a responsabilidade contratual, não abrindo margem para uma grande interpretação pelas partes ou pelos próprios aplicadores do direito. Com as situações de impacto ao contrato discriminadas de forma efetiva, e com a ciência prévia de cada parte sobre a sua responsabilidade por riscos específicos, tem-se maior segurança jurídica e menor litigiosidade.

Isto afasta a aplicação total da teoria das áleas? A resposta, conforme apresentado no último capítulo da dissertação, é negativa.

A sua aplicabilidade é inevitável: seja pela existência de critérios, nos contratos estudados e na própria Lei nº 14.133/2021, que remetem ao vocabulário da teoria; seja pela impossibilidade de se eliminar por completo os riscos residuais; seja pelo próprio interesse das partes diante dos custos de se alocar mais riscos do que o necessário.

Entende-se, portanto, que não é possível falar em rompimento (ao menos, total) com a teoria das áleas. Diferentemente do que se esperava concluir ao início da pesquisa, tem-se pela importância – para o próprio sucesso contratual – que a matriz de risco dialogue com a teoria supracitada. Isto para que haja consensos na obtenção de soluções para aqueles eventos não mapeados previamente pelos contratos, ou de consequências não mapeadas.

Tais eventos, pelo comparativo realizado no Quadro 6, não decorrem apenas de álea extraordinária. O risco do tráfego, por exemplo – comumente alocado à álea ordinária, por ser risco inerente à concessão de rodovia – pode ser compartilhável nos novos Lotes 3 e 6, desde que comprovado o seu efeito extraordinário.

Tem-se, assim, uma confirmação parcial da hipótese de pesquisa: a teoria das áleas ainda será utilizada, e será de forma mais significativa para aqueles riscos decorrentes de álea extraordinária, mas também (e neste ponto, a divergência com a hipótese inicial) para aqueles de álea ordinária cujos efeitos se demonstrem extraordinários.

Quando pensamos em avanço da pesquisa e possíveis reflexões futuras, é importante ressaltar que os achados aqui postos decorreram de um estudo de caso específico, o que naturalmente impacta as suas conclusões. A pesquisa poderia ter os seus limites ampliados caso partisse ao estudo de todos os conflitos judiciais encontrados para os seis lotes de rodovia de 1997 do Estado do Paraná; ou caso realizasse uma comparação entre os conflitos encontrados no Programa de Concessões de Rodovia do Paraná e os de outros programas estaduais, como de São Paulo; ou até mesmo se comparasse contratos de concessão com objeto distinto.

Os limites, naturais ao processo de toda pesquisa, não invalidam os achados ora trazidos: a pesquisa sugerida, com a metodologia utilizada, pode ser útil para avançarmos em outros contratos de concessão, no intuito de se aprimorar constantemente a forma como a alocação de riscos é construída contratualmente, objetivando o sucesso dessas relações e dos projetos de grande interesse à infraestrutura regional.

Conclui-se, por fim, que a atual lei de licitações traz grandes avanços na temática, mas nem mesmo a matriz de riscos é suficiente para superar o caráter implacável do tempo. Que ela seja, então, um belo e estruturado ponto de partida!

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Arbitragem resolve conflito da caducidade da BR-153/TO/GO a favor da ANTT e da União.** Brasília, 11 de set. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/noticias/arbitragem-resolve-conflito-da-caducidade-da-br-153togo-a-favor-da-antt-e-da-uniao>>. Acesso em: 08 de jan. 2026.

_____. **BR-116/324/BA – Rota 2 de julho.** Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/BR-116-324-BA#:~:text=Em%205%20de%20fevereiro%20de,a%20BR%2D116/BA>>. Acesso em: 08 de fev. 2026.

_____. Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 1. **Contrato de Concessão Assinado – Lote 1.** Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-277-373-376-476-pr-e-pr-418-423-427/arquivos-para-download>>. Acesso em: 02 de nov. 2025.

_____. Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 2. **Contrato de Concessão Assinado – Lote 2.** Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/2br-153-277-369-pr-e-pr-092-151-239-407-408-411-508-804-855/arquivos-para-download>>. Acesso em: 02 de nov. 2025.

_____. Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 3. **Contrato de Concessão Lote 3.** Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-369-373-376-pr-e-pr-090-170-323-445/arquivos-para-download/edital-e-anexos>>. Acesso em: 20 de nov. 2025.

_____. Novos projetos em rodovia. Rodovias do Paraná - Lote 6. **Contrato de Concessão Assinado - Lote 6.** Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/rodovias-integradas-do-parana-lote-6/arquivos-para-download/edital-e-anexos>>. Acesso em: 20 de nov. 2025.

_____. **Edital e Anexos.** Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-277-373-376-476-pr-e-pr-418-423-427/arquivos-para-download/edital-e-anexos>>. Acesso em: 02 de set. 2025.

_____. Regulamento de Concessões Rodoviárias – RCR 3. **Resolução nº 6.032, de 21 de dezembro de 2023.** Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/normativos-surod/regulamentos-de-concessoes-rodoviarias/regulamento-de-concessoes-rodoviarias-rcr-3>>. Acesso em: 11 de nov. 2025.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A evolução da proteção do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 263, maio/ago. 2013, p. 35-66.

_____. **Direito dos Serviços Públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021.

ARAÚJO, Thiago; SAMPAIO, Patrícia. Previsibilidade ou Resiliência? Notas sobre a repartição de riscos em contratos administrativos. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, 2014, 311-333.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BAPTISTA, Patrícia. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos na Lei 14.133/2021: entre continuidades e novidades. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, Editora RT, jul./set. 2022, p. 127-140.

BERCOVICI, Gilberto. Infraestrutura e desenvolvimento. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael (coord.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015, p. 17-27.

BINENBOJM, Gustavo; FORTINI, Cristiana. **Governança de riscos nos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária**. Consultor Jurídico, dez./2022, não p. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-dez-22/interesse-publico-governanca-riscos-contratos-concessao-rodoviaria/>>. Acesso em: 10 de fev. 2025.

BRANDÃO, Luiz E. T.; SARAIVA, Eduardo C. G. Risco privado em infra-estrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 6, dez./2007, p. 1.035-1067. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6617/5201>>. Acesso em: 21 de dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.964, de 26 de março de 2024. Regulamenta os critérios e as condições para enquadramento e acompanhamento dos projetos de investimento considerados como prioritários nas áreas de infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, para fins de emissão dos valores mobiliários de que tratam o art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, e a Lei nº 14.801, de 9 de janeiro 2024, e revoga o Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 27 mar. 2024. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2024/decreto-11964-26-marco-2024-795426-publicacaooriginal-171363-pe.html>>. Acesso em: 15 de set. 2025.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Ação Civil Pública nº 5002534-62.2019.4.04.7000** (Evento 21). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 20/02/2019.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Ação Civil Pública nº 5002534-62.2019.4.04.7000** (Evento 191). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 28/07/2019.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Ação Popular nº 5056315-28.2021.4.04.7000** (Evento 131). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 27/03/2022.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Procedimento Comum nº 5056718-02.2018.4.04.7000** (Evento 190). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 25/05/2020.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Procedimento Comum nº 5056718-02.2018.4.04.7000** (Evento 233). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 27/01/2021.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Decisão proferida nos autos de **Procedimento Comum nº 5081018-23.2021.4.04.7000** (Evento 18). 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 18/05/2022.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 2005.70.00.034292-0/PR**. 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 04/02/2015.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Civil Pública nº 5059604-42.2016.4.04.7000**. 4ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 16/07/2019.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Ordinária nº 2007.70.00.032025-8/PR**. 4ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 03/04/2009.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Ordinária nº 2008.70.00.000253-8/PR**. 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 20/01/2009.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Ordinária nº 5062387-65.2020.4.04.7000/PR**. 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 23/02/2022.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Ação Ordinária nº 5068177-59.2022.4.04.7000/PR**. 1ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 28/11/2023.

_____. Justiça Federal do Estado do Paraná. Sentença proferida nos autos de **Procedimento Comum nº 2005.70.00.0144709-5**. 4ª Vara Federal de Curitiba/PR. Julgado em: 26/10/2009.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 mai. 2025.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras

providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 18 mai. 2025.

_____. Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 de jul. 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm>. Acesso em: 20 jul. 2025.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 18 mai. 2025.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01º jul. 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 18 mai. 2025.

_____. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 de set. 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm>. Acesso em: 20 jul. 2025.

_____. Lei nº 13.448, de 05 de junho de 2017. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 de jun. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13448.htm>. Acesso em: 20 jul. 2025.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01º abr. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>>. Acesso em: 10 mai. 2025.

_____. Ministério dos Transportes. Portaria nº 848, de 25 de agosto de 2023. Estabelece a política pública e os procedimentos relativos à readaptação e otimização dos contratos de concessão, no que se refere à exploração da infraestrutura de transporte rodoviário federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, n. 164, p. 136, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/concessoes/DOU_n_164__Portaria_SE_n_848_2023__Secao_1__Pag_136.1.pdf>. Acesso em: 20 de ago. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). **TC 008.877/2023-8**. Consulta. Interpretação dos arts. 14, §2º, inciso III, e 15, inciso I, da Lei 13.448/2017. Conhecimento. Arquivamento. Relator: Ministro Vital do Rêgo, 02 de agosto de 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1593%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 08 de mai. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). **TC 011.196/2018-1**. Diagnóstico das obras paralisadas: identificação das principais causas e das oportunidades de melhoria. Relator: Ministro Vital do Rêgo, 15 de maio de 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/91/C2/A5/44/5E9628102DFE0FF7F18818A8/Acordao%201079_2019%20%20Plenario.pdf>. Acesso em: 28 de jan. 2025.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 3ª Turma. **Apelação Cível nº 0032025-25.2007.404.7000/PR**. Relator: Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Julgado em: 02/03/2010. DJe: 17/03/2010.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 3ª Turma. **Apelação Cível nº 5045650-26.2016.4.04.7000**. Relatora: Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida. Julgado em: 17/11/2020. DJe: 14/01/2021.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 4ª Turma. **Apelação Cível nº 0014409-08.2005.404.7000**. Relatora: Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler. Julgado em: 23/03/2011. DJe: 15/04/2011.

CAGGIANO, Heloisa Conrado. Alocação de riscos em concessões rodoviárias federais no Brasil: análise do caso da BR 153/TO/GO. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, jul./set. 2017, p. 25-59.

CARDOSO, Bruno Carlos Gontijo; SANCHES, Luiz Antonio Ugeda. História e Desafios das Concessões de Rodovias no Brasil. In: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out/2015, p. 154-177.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; MENEGAT, Fernando. O estatuto das estatais e a matriz de risco nos contratos públicos: breve ensaio sobre o rompimento da “teoria das áleas” no direito administrativo. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson; MOTTA, Fabrício (coord.). **A regeneração da Administração Pública Brasileira**. Curitiba: Íthala, 2017, p. 109-117.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Parcerias: a provisão de infraestruturas de transporte pela iniciativa privada – rodovias**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.cnt.org.br/pesquisas>>. Acesso em: 08 de jan. 2026.

CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; POMPERMAYER, F. M. Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. In:

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K. (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018, p. 415-443. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8482>>. Acesso em: 02 de fev. 2025.

CUNHA, Thadeu Andrade da. A Teoria da Imprevisão e os Contratos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, jul./set. 1995, p. 35-44. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46566>>. Acesso em: 28 de abr. 2025.

CYDIS, Helena B. Betella; MICHEL, Fernando Dutra; OLIVEIRA, Roberto Guena de (coord.). **A Experiência Brasileira de Concessões de Rodovias**. Porto Alegre: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, [200-].

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR). **Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas**. Disponível em: <<https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Concessoes-Rodoviaras-1997-2021-Contratos-e-Termos-Aditivos-das-Rodovias-Concedidas>>. Acesso em: 20 de mai. 2025.

_____. Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Contrato nº 074/97**. Dispõe sobre a delegação contratual do Lote 04 e respectivos trechos rodoviários de acesso. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/contratolote04.pdf>. Acesso em: 20 de mai. 2025.

_____. Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Quinto Termo Aditivo**. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/quintotermoaditivoaocontraton07497.pdf>. Acesso em: 28 de ago. 2025.

_____. Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Sexto Termo Aditivo**. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/sextotermoaditivoaocontraton07497.pdf>. Acesso em: 30 de ago. 2025.

_____. Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Termo Aditivo nº 017/2000**. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/termoaditivon0172000dolote04anexoii.pdf>. Acesso em: 23 de ago. 2025.

_____. Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Termo Aditivo nº 144/2015**. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/termoaditivon1442015taespecificolote4caminhosdopr2015.pdf>. Acesso em: 24 de ago. 2025.

_____. Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. **Termo Aditivo nº 86/2002**. Disponível em:

<https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/termoaditivon0862002lote04.pdf>. Acesso em: 24 de ago. 2025.

_____. **Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Contratos e Termos Aditivos das Rodovias Concedidas. Termo de Alteração Unilateral do Contrato de Concessão de Obras Públicas nº 074/97.** Disponível em:

<https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/caminhosdoparanatermoaditivodealteracaounilateral1998caminhosdoparana.pdf>. Acesso em: 23 de ago. 2025.

_____. **Concessões Rodoviárias (1997 a 2021) - Rodovias Concessionadas.** Disponível em: <<https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Concessoes-Rodoviaras-1997-2021-Rodovias-Concessionadas>>. Acesso em: 02 de ago. 2025.

_____. **Convênio nº 005/96.** Convênio de Delegação que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, e o Estado do Paraná, para a administração de rodovias e a exploração de trechos de rodovias federais. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/conveniodelegacaolote04.pdf>. Acesso em: 09 de dez. 2025.

_____. **Edital de Concorrência Internacional nº 004/96-DER.** Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2021-09/Licitacao_Lote04_Volume_unico_c.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2025.

_____. **Entenda como vai funcionar o encerramento das concessões rodoviárias no Paraná.** Disponível em: <<https://www.der.pr.gov.br/encerramento>>. Acesso em: 23 de nov. 2025.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Fábio Marcelo de Rezende. **Concessão e administração de rodovias.** Porto Alegre: Notadez, 2009.

ESCANHOELA, Raquel Fernanda Guariglia; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. Revisão, reajuste e repactuação de preços nos contratos administrativos: motivação das decisões, fundamentação dos pedidos administrativos e a desjudicialização. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, [S. l.], v. 7, n. 13, 2020, p. 161-176. Disponível em: <<https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/16/14>>. Acesso em: 02 de set. 2025.

FRANÇA. CONSEIL D'ÉTAT. **Décision N° 16178.** Rapporteur M. Wurtz. Lecture du 11 mars 1910. Disponível em: <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/#!/view-document/%252FAriane_Web%252FAW_DCE%252F%7C59851>. Acesso em: 20 de jan. 2025.

FRANÇA. CONSEIL D'ÉTAT. **Décision N° 59928**. Rapporteur M. Berget. Lecture du 30 mars 1916. Disponível em: <<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/1916-03-30/59928>>. Acesso em: 25 de jan. 2025.

FREITAS, Rafael Vêras de. **Concessão de Rodovias**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. **Coronavírus, equilíbrio econômico-financeiro em concessões, dever de renegociar: quem paga a conta pela teoria da imprevisão?** Coluna Direito da Infraestrutura, 06 abr. 2020, não p. Disponível em: <<https://editoraforum.com.br/noticias/coronavirus-equilibrio-economico-financeiro-em-concessoes-dever-de-renegociar-quem-paga-Conta-pela-teoria-da-imprevisao-coluna-direito-da-infraestrutura/>>. Acesso em: 18 de nov. 2025.

_____. **Equilíbrios Econômico-Financeiros das Concessões**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023.

FREITAS, Rafael Vêras de; GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Riscos e Contratos Administrativos: o que muda com a Nova Lei? In: ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa; SARAIVA, Leonardo (coord.). **Obras Públicas e Serviços de Engenharia na Nova Lei de Licitações e Contratos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 89-117.

FREITAS, Rafael Vêras de; ALTOÉ JUNIOR, José Egidio; TUROLLA, Frederico A. **Direito e economia da infraestrutura: entre a incompletude, o consenso e a responsividade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025.

FREITAS, Rafael Vêras de. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovia. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, abril/junho/2017, 199-239.

FRISCHTAK, Cláudio R. O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Brasília: IPEA, v. 38, n. 2, ago./2008, p. 307-348. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5192>>. Acesso em: 02 de out. 2024.

GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 26-50.

_____. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2 ed., rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

_____. **Concessões, Parcerias e Regulação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA, Egon Bockmann. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

GARCIA, Flávio Amaral. **Regulação Jurídica das Rodovias Concedidas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

GERRING, John; SEAWRIGHT, Jason. **Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options**. Political Research Quarterly, Boston, v. 61, n. 2, jun./2008. p. 20. Disponível em: <<https://scispace.com/pdf/case-selection-techniques-in-case-study-research-a-menu-of-19ewy2se85.pdf>>. Acesso em: 31 de ago. 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRANDI, Flávia Campos Pereira. Concessões de portos, aeroportos e rodovias: natureza jurídica e controle. In: FARIA, Edimur Ferreira de (coord.). **Controle da Administração Pública Direta e Indireta e das Concessões**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 181-205.

GUERRA, Sérgio. Alteração da taxa interna de retorno das Concessões 20 anos após a edição da Lei nº 8.987/95. In: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 52-71.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, abr./junho, 2017, p. 37-59.

_____. **PPP - Parceria Público Privada**. São Paulo: Saraiva, 2012.

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

HEINEN, Juliano. Riscos e incertezas nos contratos administrativos: pressupostos teóricos-dogmáticos para o reequilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 29, n. 11, maio/ago. 2021, p. 40-56. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6278/5943>>. Acesso em: 08 de nov. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

_____. Concessões de Rodovias: a experiência brasileira. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Editora Malheiros, 2011, p. 252-273.

_____. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997.

_____. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KNIGHT, Frank H. *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1921.

LAZZARINI, Sérgio Giovanetti; THAMER, Rogério. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, jul/ago. 2015, p. 824-846. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/51552/50336>>. Acesso em: 17 de mai. 2025.

LINOTTE, Didier; ROMI, Raphaël. **Services Publics et Droit Public Économique**. Paris: Éditions Litec, 2001.

LOUREIRO, Caio de Souza; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O Equilíbrio Econômico e Financeiro nas Concessões: Dinamismo e Segurança Jurídica na Experiência Brasileira. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado do Equilíbrio Econômico-Financeiro: Contratos Administrativos, Concessões, Parcerias Público-Privadas, Taxa Interna de Retorno, Prorrogação Antecipada e Relicitação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 135-157.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Estudos sobre o Regime Econômico-Financeiro de Contratos de Concessão**. São Paulo: Editora Quartier, 2020.

LUZ, Otávio Augusto Baptista da; PANSIERI, Flávio. Investimento em infraestrutura: a reestruturação da distribuição da matriz de risco como resposta à baixa institucionalidade. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, 2024, p. 41-65.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MAYER, Giovanna. Contratos de concessão, mutabilidade e boa-fé. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 9, n. 35, jul./set. 2011, p. 49-66.

MEDAUAR, Odete. Serviço Público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, jul./set. 1992, p. 100-113. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45285/47720>>. Acesso em: 25 de abr. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. Reajustamento e Recomposição de Preços em Contrato Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 139, 1980, p. 11-21. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43130/41793>>. Acesso em: 01 de set. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Justiça atende MPF e determina que concessionária dê continuidade a serviços essenciais na BR-040**. Sala de Imprensa – Procuradoria da República em Minas Gerais, 17 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/justica-atende-mpf-e-determina-que-concessionaria-de-continuidade-a-servicos-essenciais-da-br-040-em-mg>>. Acesso em: 08 de jan. 2026.

MIRANDA, Gustavo. **Guia Econômico-Financeiro das Concessões**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2025.

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

MOREIRA, Egon Bockmann. A concessão de serviços públicos e os direitos reais administrativos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 898/2010, ago./2010, p. 63-78.

_____. A Experiência das Licitações para Obras de Infraestrutura e a Lei de Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 2 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011, p. 110-137.

_____. **Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

_____. Contratos administrativos de longo prazo: a lógica do seu equilíbrio econômico-financeiro. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado do Equilíbrio Econômico-Financeiros: Contratos Administrativos, Concessões, Parcerias Público-Privadas, Taxa Interna de Retorno, Prorrogação Antecipada e Relicitação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 89-98.

_____. (coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

_____. Primeiras notas sobre a matriz de riscos nos contratos administrativos: sua compreensão na Lei nº 14.133/2021. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 20, n. 78, abr./jun. 2022, p. 45-57.

_____. Riscos, incertezas e concessões de serviço público. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, out./dez., 2007, p. 35-50.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Concessões, Permissões e Parcerias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, mai/jul./2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs>. Acesso em: 15 de mai. 2025.

PARANÁ. “Fim das concessões garante mais de R\$ 60 bilhões em obras e tem sentimento de missão cumprida”, afirma Ratinho Júnior. Portal do Governo do Estado do Paraná, 30 out. 2025. Disponível em: <<https://www.parana.pr.gov.br/aen/Noticia/Fim-das-concessoes-garante-mais-de-R-60-bilhoes-em-obras-e-tem-sentimento-de-missao>>. Acesso em: 23 de nov. 2025.

PARANÁ. Secretaria da Comunicação. **Tarifa média por quilômetro cai 33% no Paraná com os novos leilões**. Curitiba, 31 out. 2025. Disponível em:

<<https://www.comunicacao.pr.gov.br/noticias/aen/b9f702d2-3538-45f4-9ba5-e8c4c91dd9a7>>.
Acesso em: 12 de dez. 2025.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Concessions of Public Service. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (org.). **Infrastructure Law of Brazil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 189-202.

PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim; XAVIER, Eduardo. Atualidades e casuística sobre alteração dos contratos de concessão de infraestrutura. In: PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; PINHEIRO, Luís Felipe Valerim (coord.). **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2017, p. 119-169.

PINTO, Marcos Barbosa. Repartição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, jun./2006, p. 155-181. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10056/1/RB%2025%20Reparti%C3%A7%C3%A3o%20de%20Riscos%20nas%20Parcerias%20P%C3%ABlico-Privadas_P_BD.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2025.

POMPERMAYER, Fabiano Mezadre. Modelos de Concessão para Infraestrutura e Logística. In: ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo; NEGRI, João Alberto de (org.). **Desafios da Nação: artigos de apoio**. Brasília: Ipea, v. 2, 2018, p. 417-444. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol2_cap27.pdf>. Acesso em: 14 de nov. 2024.

PORSSE, Alexandre Alves; TAVARES, Felipe de Sá. Investimentos em Infraestrutura e Crescimento Econômico no Brasil: uma análise dos efeitos do pró-infra com um modelo EGC com dinâmica recursiva. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Brasília: IPEA, v. 53, n. 2, ago/2023, p. 193-219. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14444/7/PPE_v53_n2_artigo6_investimentos_e_m_infraestrutura.pdf>. Acesso em: 20 de set. 2024.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Parecer nº 28/2013 – PGE**, maio/2013. Disponível em: <https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/parecer0282013pge.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2025.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. **PGE-PR participa de acordo histórico que garante R\$421 milhões em obras e melhorias para o Paraná**. 2024. Disponível em: <<https://www.pge.pr.gov.br/Noticia/PGE-PR-participa-de-acordo-historico-que-garante-R421-milhoes-em-obras-e-melhorias-para-o>>. Acesso em: 11 de ago. 2025.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **INFRA Debate**: Comentários ao estudo sobre contratação incompleta de projetos de infraestrutura publicado por Nobrega, Vêras e Turolla. Agência Infra,

jul./2023, não p. Disponível em: <<https://agenciainfra.com/blog/infradebate-comentarios-ao-estudo-sobre-contratacao-incompleta-de-projetos-de-infraestrutura-publicado-por-nobrega-veras-e-turolla/>>. Acesso em: 20 de jan. 2025.

_____. Novo pacote de infraestrutura do Governo Dilma: 15 erros que precisam ser corrigidos. In: DUTRA, Joisa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, out. 2015, p. 72-88.

_____. **Reequilibrando o Equilíbrio Econômico-Financeiro e as Renegociações de Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

RIBEIRO, Maurício Portugal; SANDE, Felipe. **Estudo quantitativo e probabilístico sobre a combinação entre as noções de previsibilidade de eventos e extraordinariedade dos seus impactos**: contribuição para a compreensão da função e aplicação das regras sobre equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos. Versão preliminar, 18 de out. 2022. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4251145>. Acesso em: 08 de mar. 2025.

_____. Mitos, incompreensões e equívocos sobre o uso da TIR – Taxa Interna de Retorno – para o equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos: um estudo sobre o estado da análise econômica do direito no Direito Administrativo. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 20, n. 77, p. 49-78, jan./mar., 2022.

RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dixième édition, 1983.

ROCHA, Iggor Gomes. Concessão de serviço público e parceria público-privada: da garantia ao equilíbrio econômico-financeiro à partilha contratual de riscos. In: GABARDO, Emerson; GONÇALVES, Guilherme de Salles (coord.). **Direito da Infraestrutura**: temas de organização do Estado, serviços públicos e intervenção administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 97-134.

SCHIRATO, Vitor Rhein. Concessões de Serviços Públicos e Investimentos em Infraestrutura no Brasil: Espetáculo ou Realidade? In: JURKSAITIS, Guilherme Jardim; SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 142-169.

TÁCITO, Caio. O equilíbrio financeiro na concessão de serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, v. 63, maio/1961, p. 1-15. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/21455>>. Acesso em: 05 de abr. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Gestão das obras paralisadas. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal**. 2. ed. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_das_obras_paralisadas.html> Acesso em: 20 de mar. 2025.

VASCONCELOS, Adalberto Santos de. O Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Concessões de Rodovias Federais no Brasil. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regulação de Serviços Públicos e Controle Externo**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008, p. 217-266.

APÊNDICE I – Seleção de acórdãos no TRF-4

	Acórdão/decisão	Número do acórdão/decisão	Data do julgamento	Número do processo principal	Objeto da decisão	Análise interessa?
1	Agravo de instrumento	2008.04.00.002897-5	28/05/2009	2008.70.00.000253-8	Lei do Paraná posterior ao contrato de concessão e que estabelece isenção ou redução de tarifa de pedágio sem compensação	Sim
2	Apelação	2008.70.00.000253-8	07/07/2009	2008.70.00.000253-8	Lei do Paraná posterior ao contrato de concessão e que estabelece isenção ou redução de tarifa de pedágio sem compensação	Sim
3	Agravo interno em Apelação	2008.70.00.000253-8	18/08/2009	2008.70.00.000253-8	Lei do Paraná posterior ao contrato de concessão e que estabelece isenção ou redução de tarifa de pedágio sem compensação	Sim
4	Agravo de instrumento	2009.04.00.038747-5	04/11/2009	2007.70.00.005417-0	Ilegitimidade ativa do DER e prescrição quinquenal	Não
5	Decisão monocrática	2009.04.00.044758-7	16/12/2009	2009.70.00.029469-4	Aplicação do reajuste anual	Não
6	Decisão monocrática	2009.04.00.044760-5	16/12/2009	2009.70.00.027563-8	Aplicação do reajuste anual	Não
7	Apelação	0010436-16.2003.4.04.7000	03/02/2010	2003.70.00.010436-2	Aplicação do reajuste anual	Não
8	Apelação	0032025-25.2007.4.04.7000	02/03/2010	2007.70.00.032025-8	Alteração unilateral de cláusulas econômicas do contrato de concessão	Sim
9	Decisão monocrática	0007457-85.2010.4.04.0000	17/03/2010	2005.70.00.007929-7	Discussão sobre os quesitos de prova pericial a ser realizada	Não
10	Embargos de declaração em Apelação	0032025-25.2007.4.04.7000	20/04/2010	2007.70.00.032025-8	Ausência de vícios que justifiquem os embargos de declaração	Não
11	Mandado de segurança	0007457-85.2010.4.04.0000	13/05/2010	2005.70.00.007929-7	Discussão sobre os quesitos de prova pericial a ser realizada	Não

12	Embargos de declaração em Mandado de Segurança	0007457-85.2010.4.04.0000	09/09/2010	2005.70.00.007929-7	Ausência de vícios que justifiquem os embargos de declaração	Não
13	Agravo de instrumento	2009.04.00.038747-5	10/11/2010	2007.70.00.005417-0	Termo inicial de prescrição para proposição de Ação Civil Pública pelo DER/PR	Não
14	Decisão monocrática	5009697-59.2010.4.04.0000	14/12/2010	5022003-12.2010.4.04.7000	Aplicação do reajuste anual	Não
15	Agravo de instrumento	5009458-55.2010.4.04.0000	24/01/2011	5022003-12.2010.4.04.7000	Aplicação do reajuste anual	Não
16	Apelação	0006678-58.2005.4.04.7000	23/03/2011	2005.70.00.006678-3	Legitimidade das partes e anulação de sentença para maior dilação probatória	Não
17	Apelação	0014409-08.2005.4.04.7000	17/08/2012	2005.70.00.014409-5	Além do reajuste anual, o retorno da relação contratual para antes da assinatura do Contrato Preliminar	Sim
18	Apelação	2003.70.00.041287-1	03/10/2012	2003.70.00.041287-1	Intervenção de antes na prática de atos de encampação	Não
19	Embargos de declaração em Apelação	2003.70.00.041287-1	28/11/2012	2003.70.00.041287-1	Ausência de vícios que justifiquem os embargos de declaração	Não
20	Apelação	5001038-61.2011.4.04.7005	26/02/2013	5001038-61.2011.4.04.7005	Ação ajuizada por terceiro para que concessionárias cobrassem o pedágio por eixo do veículo em efetiva utilização	Não
21	Apelação	0019925-72.2006.4.04.7000	11/06/2014	2006.70.00.019925-8	Dispensa de licitação fora das hipóteses legais	Não
22	Apelação	5024199-52.2010.4.04.7000	16/12/2014	5024199-52.2010.4.04.7000	Isenção de tarifa para moradores das cercanias de praça de pedágio. Processo em que a concessionária é a Ecovia Caminho do Mar S/A	Não
23	Apelação	0014409-08.2005.4.04.7000	16/07/2015	2005.70.00.014409-5	Além do reajuste anual, o retorno da relação contratual para antes da assinatura do Contrato Preliminar	Sim

24	Embargos infringentes	0019925-72.2006.4.04.7000	02/06/2016	2006.70.00.019925-8	Dispensa de licitação fora das hipóteses legais	Não
25	Agravo de instrumento	5019694-85.2018.4.04.0000	21/08/2018	5053294-25.2013.4.04.7000	Tutela antecipada indeferida por necessidade de dilação probatória	Não
26	Agravo de instrumento	5046446-94.2018.4.04.0000	18/12/2018	5010042-54.2018.4.04.7013	Ação Civil Pública ajuizada contra a Concessionária de Rodovias do Norte S.A.	Não
27	Agravo de instrumento	5046437-35.2018.4.04.0000	18/12/2018	5010042-54.2018.4.04.7013	Ação Civil Pública ajuizada contra a Concessionária de Rodovias do Norte S.A.	Não
28	Habeas Corpus	5043019-55.2019.4.04.0000	13/11/2019	5009730-83.2019.4.04.7000	Exceção de Incompetência Criminal, promovida por pessoa física	Não
29	Habeas Corpus	5038580-98.2019.4.04.0000	26/11/2019	5013960-71.2019.4.04.7000	Imputação criminal de pessoa física relacionada à exploração de rodovias federais	Não
30	Habeas Corpus	5043019-55.2019.4.04.0000	26/11/2019	5009730-83.2019.4.04.7000	Incabível a impetração do writ. Crimes relacionados à exploração de rodovias federais	Não
31	Agravo de instrumento	5052865-96.2019.4.04.0000	14/01/2020	5002534-62.2019.4.04.7000	Determinação de depósito mensal dos valores recebidos pela Caminhos do Paraná. As partes processuais são Codinex Empreendimentos Ltda., Grin Investimentos Ltda., AGEPAR, DER/PR, Estado do Paraná, MPF e União	Não
32	Suspensão de liminar e de sentença	5053865-34.2019.4.04.0000	28/01/2020	5002534-62.2019.4.04.7000	Determinação judicial para depósito de parte da receita auferida pela Caminhos do Paraná	Sim
33	Suspensão de liminar e de sentença	5053865-34.2019.4.04.0000	29/06/2020	5002534-62.2019.4.04.7000	Agravo interno na suspensão de liminar. Incompetência da	Não

					Presidência para apreciação	
34	Agravo de instrumento	5004132-65.2020.4.04.0000	05/07/2020	5002534-62.2019.4.04.7000	Determinação de depósito mensal dos valores recebidos pela Caminhos do Paraná. As partes processuais são Cartellone Inversiones Sociada Anonima, AGEPAR, DER/PR, Estado do Paraná, MPF e União	Não
35	Agravo de instrumento	5052865-96.2019.4.04.0000	15/07/2020	5002534.62-2019.4.04.7000	Determinação de depósito mensal dos valores recebidos pela Caminhos do Paraná. As partes processuais são Codinex Empreendimentos Ltda., Grin Investimentos Ltda., AGEPAR, DER/PR, Estado do Paraná, MPF e União	Não
36	Agravo de instrumento	5001706-80.2020.4.04.0000	23/09/2020	5002534.62-2019.4.04.7000	Proibição de celebração de novos aditivos que beneficiam a concessionária	Sim
37	Agravo de instrumento	5004132-65.2020.4.04.0000	23/09/2020	5002534-62.2019.4.04.7000	Determinação de depósito mensal dos valores recebidos pela Caminhos do Paraná. As partes processuais são Cartellone Inversiones Sociada Anonima, AGEPAR, DER/PR, Estado do Paraná, MPF e União	Não
38	Agravo de instrumento	5019860-49.2020.4.04.0000	03/11/2020	5041548-53.2019.4.04.7000	Ação civil de improbidade administrativa contra pessoa física	Não
39	Apelação	5045650-26.2016.4.04.7000	17/11/2020	5045650-26.2016.4.04.7000	Termo aditivo que amplia o objeto da concessão	Sim
40	Decisão monocrática	5060537-24.2020.4.04.0000	15/01/2021	5062387-65.2020.4.04.7000	Atos de tutela da AGEPAR que afetam o equilíbrio econômico-financeiro	Sim

41	Decisão monocrática	5054952-88.2020.4.04.0000	19/01/2021	5041548-53.2019.4.04.7000	Ação civil de improbidade administrativa contra pessoa física	Não
42	Agravo de instrumento	5019860-49.2020.4.04.0000	27/01/2021	5041548-53.2019.4.04.7000	Ação civil de improbidade administrativa contra pessoa física e indisponibilidade de bens	Não
43	Agravo de instrumento	5054952-88.2020.4.04.0000	07/04/2021	504154853-2019.4.04.7000	Ação civil de improbidade administrativa contra pessoa física e indisponibilidade de bens	Não
44	Agravo de instrumento	5030961-49.2021.4.04.0000	29/07/2021	5025160-07.2021.4.04.7000	Tutela de urgência em face de acionista da Caminhos do Paraná	Não
45	Apelação	5001397-45.2019.4.04.7000	27/10/2021	5001397-45.2019.4.04.7000	Ação da Rodonorte para objetivar a desconstituição de Portaria	Não
46	Agravo de instrumento	5026224-37.2020.4.04.0000	27/10/2021	5047274-08.2019.4.04.7000	Ação civil de improbidade administrativa contra pessoa física e indisponibilidade de bens	Não
47	Agravo de instrumento	5030961-49.2021.4.04.0000	16/02/2022	5025160-07.2021.4.04.7000	Direito ao contraditório e à ampla defesa. Ação em face de acionista da Caminhos do Paraná	Não
48	Agravo de instrumento	5022590-28.2023.4.04.0000	07/02/2024	5041548-53.2019.4.04.7000	Improbidade administrativa e depoimento decorrente de colaboração	Não
49	Agravo de instrumento	5017437-77.2024.4.04.0000	14/06/2024	5012178-53.2024.4.04.7000	Ação entre o Município da Lapa/PR e a Via Araucária.	Não
50	Agravo de instrumento	5017437-77.2024.4.04.0000	27/11/2024	5012178-53.2024.4.04.7000	Ação entre o Município da Lapa/PR e a Via Araucária.	Não

APÊNDICE II – Dispensa de processos na JFPR

	Número do processo e classificação	Comarca	Caso excluído, detalhar seleção
1	PROCEDIMENTO COMUM - 98.00.17501-6 (PR)	Curitiba	
2	CARTA PRECATÓRIA - 0000948-90.2010.404.7000 (PR)	Curitiba	Exclusão - 1ª seleção
3	PROCEDIMENTO COMUM - 2008.70.05.004117-5 (PR)	Cascavel	
4	PROCEDIMENTO COMUM - 2008.70.00.027109-4 (PR)	Curitiba	
5	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - 2008.70.00.000253-8 (PR)	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
6	CARTA PRECATÓRIA - 2007.70.00.032408-2 (PR)	Curitiba	Exclusão - 1ª seleção
7	INTERDITO PROIBITÓRIO - 2007.70.09.003851-1 (PR)	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbação, ameaça) e partes processuais (pessoas físicas).
8	PROCEDIMENTO COMUM - 2007.70.00.032025-8 (PR)	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
9	EMBARGOS À EXECUÇÃO - 2007.70.00.031032-0 (PR)	Curitiba	
10	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 2007.70.00.026506-5 (PR)	Curitiba	
11	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 2007.70.00.005417-0 (PR)	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
12	PROCEDIMENTO COMUM - 2006.70.00.031369-9 (PR)	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (improbidade administrativa) e partes processuais (pessoas físicas)
13	PROCEDIMENTO COMUM - 2006.70.00.030226-4 (PR)	Curitiba	
14	AÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS - 2006.70.00.028370-1 (PR)	Curitiba	
15	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 2005.70.00.026139-7 (PR)	Curitiba	
16	CARTA PRECATÓRIA - 2006.70.09.000861-7 (PR)	Ponta Grossa	Exclusão - 1ª seleção
17	CARTA PRECATÓRIA - 2006.70.05.000689-0 (PR)	Cascavel	Exclusão - 1ª seleção
18	AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - 2005.70.00.034292-0 (PR)	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (improbidade administrativa) e partes processuais (pessoas físicas)
19	MEDIDA CAUTELAR INOMINADA - 2005.70.00.033630-0 (PR)	Curitiba	
20	PROCEDIMENTO COMUM - 2005.70.00.014409-5 (PR)	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção

21	PROCEDIMENTO COMUM - 2005.70.00.007929-7 (PR)	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
22	PROCEDIMENTO COMUM - 2005.70.00.006678-3 (PR)	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
23	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - 2004.70.00.040001-0 (PR)	Curitiba	
24	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 2004.70.06.002242-1 (PR)	Guarapuava	
25	PROCEDIMENTO COMUM - 2003.70.11.004578-9 (PR)	Paranavaí	
26	PROCEDIMENTO COMUM - 2003.70.00.060879-0 (PR)	Curitiba	
27	NOTIFICAÇÃO - 2003.70.00.050670-1 (PR)	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (notificação das partes para retratação)
28	EXCEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA - 2003.70.11.002035-5 (PR)	Paranavaí	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (exceção de incompetência)
29	PROCEDIMENTO COMUM - 2003.70.00.041287-1 (PR)	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
30	PROCEDIMENTO COMUM - 2003.70.00.040747-4 (PR)	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Partes processuais (Brasil Telecom S/A e ANATEL)
31	PROCEDIMENTO COMUM - 2003.70.00.039554-0 (PR)	Curitiba	
32	PROCEDIMENTO COMUM - 2003.70.00.025805-5 (PR)	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Partes processuais (Brasil Telecom S/A e ANATEL)
33	NOTIFICAÇÃO - 2003.70.00.025534-0 (PR)	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (notificação em face de declarações do Governador do PR)
34	AÇÃO POPULAR - 2003.70.00.021489-1 (PR)	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Partes processuais (pessoas físicas)
35	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 2003.70.11.000342-4 (PR)	Paranavaí	
36	PROCEDIMENTO COMUM - 2003.70.00.010436-2 (PR)	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
37	PROCEDIMENTO COMUM - 2003.70.00.000194-9 (PR)	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
38	PROCEDIMENTO COMUM - 2002.70.00.077710-8 (PR)	Curitiba	
39	MEDIDA CAUTELAR INOMINADA - 2002.70.00.076781-4 (PR)	Curitiba	
40	CARTA PRECATÓRIA - 2000.70.09.001523-1 (PR)	Ponta Grossa	Exclusão - 1ª seleção
41	CARTA PRECATÓRIA - 2000.70.05.003346-5 (PR)	Cascavel	Exclusão - 1ª seleção
42	CARTA PRECATÓRIA - 2000.70.09.001305-2 (PR)	Ponta Grossa	Exclusão - 1ª seleção
43	AÇÃO POPULAR - 2000.70.00.007377-7 (PR)	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Partes processuais (pessoas físicas)
44	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - 2000.70.00.006468-5 (PR)	Curitiba	

45	ALVARÁ E OUTROS PROCEDIMENTOS DE JURISDIÇÃO VOLUNT - 2000.70.06.000455-3 (PR)	Guarapuava	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (alvará).
46	INTERDITO PROIBITÓRIO - 2000.70.00.006056-4 (PR)	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbação, ameaça) e partes processuais (SINDICAM/PR).
47	CARTA PRECATÓRIA - 2000.70.09.000256-0 (PR)	Ponta Grossa	Exclusão - 1ª seleção.
48	MANDADO DE SEGURANÇA - 99.90.12203-2 (PR)	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (Tributário, Isenção, Cofins) e partes processuais (Delegado da Receita Federal em Ponta Grossa).
49	MANDADO DE SEGURANÇA - 99.00.21644-0 (PR)	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (Tributário, Isenção, Cofins) e partes processuais (Delegado da Receita Federal em Ponta Grossa e Superintendente da Receita Federal da 9ª Região Fiscal).
50	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 99.40.11204-1 (PR)	Guarapuava	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (Direito Tributário)
51	PROCEDIMENTO COMUM - 2009.70.00.029469-4 (PR)	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
52	CARTA PRECATÓRIA - 2000.70.09.001167-5 (PR)	Ponta Grossa	Exclusão - 1ª seleção.
53	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 1999.70.09.003001-0 (PR)	Ponta Grossa	
54	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 99.00.27243-9 (PR)	Curitiba	
55	MANDADO DE SEGURANÇA TR - 5005447-46.2021.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Partes processuais (Caminhos do Paraná apenas como interessada).
56	CARTA DE ORDEM - 5002705-34.2010.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (mandado)
57	PROCEDIMENTO COMUM - 5012056-31.2010.4.04.7000	Curitiba	
58	PROCEDIMENTO COMUM - 5018594-28.2010.4.04.7000	Curitiba	
59	PROCEDIMENTO COMUM - 5022003-12.2010.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
60	MANDADO DE SEGURANÇA - 5003320-69.2011.4.04.7006	Guarapuava	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (Sistema Nacional de Trânsito) e partes processuais (pessoas físicas).
61	MANDADO DE SEGURANÇA - 5011703-27.2011.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (suspensão de exigibilidade, crédito tributário) e partes processuais (Delegado da Receita Federal em Ponta Grossa).
62	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - 5004684-42.2012.4.04.7006	Guarapuava	Exclusão - 3ª seleção. Partes processuais (Executado: Movimento União Brasil Caminhoneiro e outros).
63	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - 5008710-74.2012.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbação, ameaça, posse) e partes

			processuais (Executado: Movimento União Brasil Caminhoneiro e outros).
64	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5050241-70.2012.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (acidente de trânsito, indenização por dano moral) e partes processuais (pessoas físicas).
65	INTERDITO PROIBITÓRIO - 5026192-28.2013.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbação, ameaça, posse) e partes processuais (pessoas físicas).
66	INTERDITO PROIBITÓRIO - 5006057-65.2013.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbação, ameaça, posse) e partes processuais (Central Única dos Trabalhadores do Paraná).
67	EXECUÇÃO DE SENTENÇA CONTRA FAZENDA PÚBLICA - 5037202-69.2013.4.04.7000	Curitiba	
68	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5010246-86.2013.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (acidente de trânsito, indenização por dano moral) e partes processuais (pessoa física).
69	PROCEDIMENTO COMUM - 5053294-25.2013.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
70	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5000283-29.2014.4.04.7006	Guarapuava	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (acidente de trânsito, indenização por dano moral) e partes processuais (pessoa física).
71	PROCEDIMENTO COMUM - 5007942-80.2014.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (contribuição previdenciária) e partes processuais (pessoa física).
72	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - 5000668-40.2015.4.04.7006	Guarapuava	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbação, ameaça, posse) e partes processuais (APP Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná)
73	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - 5000824-28.2015.4.04.7006	Guarapuava	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbação, ameaça, posse) e partes processuais (pessoa física).
74	PROCEDIMENTO COMUM - 5012475-75.2015.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Partes processuais (pessoas físicas).
75	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5016884-94.2015.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (limites ao poder de tributar) e partes processuais (pessoas físicas).
76	AÇÃO CIVIL COLETIVA - 5022275-30.2015.4.04.7000	Curitiba	
77	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 5002208-05.2015.4.04.7013	Curitiba	
78	PROCEDIMENTO COMUM - 5050284-02.2015.4.04.7000	Curitiba	
79	PROCEDIMENTO COMUM - 5052600-85.2015.4.04.7000	Curitiba	
80	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5000731-31.2016.4.04.7006	Guarapuava	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (acidente de trânsito, indenização por dano moral) e partes processuais (pessoa física).
81	MANDADO DE SEGURANÇA TR - 5019009-98.2016.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (limites ao poder de tributar) e partes processuais (pessoas físicas).

82	AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - 5045650-26.2016.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
83	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 5059604-42.2016.4.04.7000	Curitiba	
84	MANDADO DE SEGURANÇA - 5001718-24.2017.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (contribuição social) e partes processuais (Delegado da Receita Federal em Ponta Grossa).
85	PROCEDIMENTO COMUM - 5049961-26.2017.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (acidente de trânsito, indenização por dano moral) e partes processuais (pessoa física).
86	PROCEDIMENTO COMUM - 5050854-17.2017.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (acidente de trânsito, indenização por dano moral) e partes processuais (pessoa física).
87	Cumprimento de Sentença contra a Fazenda Pública - 5001331-72.2018.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (REFIS, Programa de recuperação fiscal, Regimes especiais de tributação).
88	INTERDITO PROIBITÓRIO - 5020952-82.2018.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (utilização de bens públicos) e partes processuais (Caminhos do Paraná apenas como interessada).
89	Tutela Antecipada Antecedente - 5044495-17.2018.4.04.7000	Curitiba	
90	PROCEDIMENTO COMUM - 5047809-68.2018.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (acidente de trânsito, indenização por dano moral) e partes processuais (pessoa física).
91	PROCEDIMENTO COMUM - 5056718-02.2018.4.04.7000	Curitiba	
92	REINTEGRAÇÃO / MANUTENÇÃO DE POSSE - 5011249-03.2018.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbacão, ameaça, posse) e partes processuais (pessoas físicas).
93	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 5002534-62.2019.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Partes processuais (Caminhos do Paraná apenas como interessada).
94	PETIÇÃO - 5007485-02.2019.4.04.7000	Curitiba	
95	PROCEDIMENTO COMUM - 5024129-20.2019.4.04.7000	Curitiba	
96	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 5007591-34.2019.4.04.7009	Curitiba	
97	IMISSÃO NA POSSE - 5026321-23.2019.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbacão, ameaça, posse) e partes processuais (pessoas físicas).
98	REINTEGRAÇÃO / MANUTENÇÃO DE POSSE - 5001870-13.2019.4.04.7006	Guarapuava	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbacão, ameaça, posse) e partes processuais (pessoas físicas).
99	REINTEGRAÇÃO / MANUTENÇÃO DE POSSE - 5008576-03.2019.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbacão, ameaça, posse) e partes processuais (pessoas físicas).
100	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5010757-74.2019.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (indenização por dano moral) e partes processuais (pessoa física).

101	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5010772-43.2019.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (indenização por dano moral) e partes processuais (pessoa física).
102	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5039269-94.2019.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (indenização por dano material e moral) e partes processuais (pessoa física).
103	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5011007-10.2019.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (indenização por dano material e moral) e partes processuais (pessoa física).
104	PROCEDIMENTO COMUM - 5011270-42.2019.4.04.7009	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (responsabilidade do fornecedor) e partes processuais (Smagon Indústria e Comércio de Componentes Mecânicos Ltda.).
105	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5011672-26.2019.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (indenização por dano material e moral) e partes processuais (pessoa física).
106	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5019304-30.2019.4.04.7001	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (Direito Tributário) e partes processuais (pessoa física).
107	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5053121-88.2019.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (indenização por dano material e moral) e partes processuais (pessoa física).
108	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5019607-44.2019.4.04.7001	Londrina	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (Direito Tributário) e partes processuais (pessoa física).
109	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5014391-78.2019.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (indenização por dano material e moral) e partes processuais (pessoa física).
110	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5000035-71.2020.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (indenização por dano material e moral) e partes processuais (pessoa física).
111	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5002042-36.2020.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (indenização por dano material e moral) e partes processuais (pessoa física).
112	PROCEDIMENTO COMUM - 5000971-93.2020.4.04.7001	Londrina	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (taxas, repetição de indébito, Direito Tributário)
113	PROCEDIMENTO COMUM - 5002316-94.2020.4.04.7001	Londrina	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (taxas, repetição de indébito, Direito Tributário)
114	Tutela Antecipada Antecedente - 5001007-11.2020.4.04.7010	Campo Mourão	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (Vigilância Sanitária e Epidemiologia)
115	AÇÃO POPULAR - 5004021-24.2020.4.04.7003	Maringá	Exclusão - 3ª seleção. Partes processuais (pessoa física)
116	PROCEDIMENTO COMUM - 5019697-21.2020.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (indenização por dano material e moral) e partes processuais (pessoa física).
117	Cumprimento de Sentença contra Fazenda Pública (JEF) - 5011122-94.2020.4.04.7009	Campo Mourão	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (acidente de trânsito, indenização por dano moral) e partes processuais (pessoa física).
118	PROCEDIMENTO COMUM - 5062387-65.2020.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
119	REINTEGRAÇÃO / MANUTENÇÃO DE POSSE - 5000177-23.2021.4.04.7006	Guarapuava	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbacão, ameaça, posse) e partes processuais (pessoas físicas).

120	REINTEGRAÇÃO / MANUTENÇÃO DE POSSE - 5000178-08.2021.4.04.7006	Guarapuava	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbação, ameaça, posse) e partes processuais (pessoas físicas).
121	REINTEGRAÇÃO / MANUTENÇÃO DE POSSE - 5000497-64.2021.4.04.7009	Ponta Grossa	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (esbulho, turbação, ameaça, posse) e partes processuais (pessoas físicas).
122	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5001183- 35.2021.4.04.7016 (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - PR)	Toledo	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (acidente de trânsito, indenização por dano moral) e partes processuais (pessoa física).
123	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 5025160- 07.2021.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 2ª seleção
124	AÇÃO POPULAR - 5056315- 28.2021.4.04.7000	Curitiba	
125	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5069946- 39.2021.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (transporte terrestre, contratos de consumo) e partes processuais (pessoa física).
126	AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 5079416- 94.2021.4.04.7000	Curitiba	
127	PROCEDIMENTO COMUM - 5080940-29.2021.4.04.7000	Curitiba	
128	PROCEDIMENTO COMUM - 5081018-23.2021.4.04.7000	Curitiba	
129	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL - 5008690- 55.2022.4.04.7002	Foz do Iguaçu	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (acidente de trânsito, indenização por dano moral) e partes processuais (pessoa física).
130	PROCEDIMENTO COMUM - 5068177-59.2022.4.04.7000	Curitiba	
131	PROCEDIMENTO COMUM - 5001038-61.2011.4.04.7005	Cascavel	Exclusão - 2ª seleção
132	AÇÃO POPULAR - 5027726- 75.2011.4.04.7000	Curitiba	Exclusão - 3ª seleção. Assunto (anulação de contrato administrativo) e partes processuais (pessoa física).

APÊNDICE III - Seleção de processos na JFPR

	Nº do processo	Objeto da discussão	Análise interessa?	Observações
1	98.00.17501-6	Ação ordinária ajuizada pelas concessionárias para discutir validade de atos administrativos. A sentença de primeiro grau homologou transação entre as partes (termos aditivos)	Não	
2	2008.70.05.004117-5	Ação ajuizada por terceiro (Transportes Joviwan Ltda.) quanto ao não pagamento de eixos suspensos nas praças de pedágio	Não	
3	2008.70.00.027109-4	Discussão de reajuste anual das tarifas básicas	Não	
4	2007.70.00.031032-0	Embargos à execução de título judicial, originado no processo nº 2004.70.00.040001-0	Não	
5	2006.70.00.030226-4	Discussão de reajuste anual das tarifas básicas	Não	
6	2007.70.00.026506-5	Ação Civil Pública movida pelo Procon para excluir do preço da tarifa o reajuste anual	Não	
7	2005.70.00.026139-7	Ação Civil Pública ajuizada por associação par questionar o valor de reajustes de tarifas de pedágio	Não	
8	2006.70.00.028370-1	Ação de prestação de contas. Baixada para remessa à Vara Estadual	Não	
9	2005.70.00.033630-0	Ação cautelar preparação de Ação Civil Pública	Não	
10	2004.70.00.040001-0	Discussão sobre o índice de atualização monetária do contrato de concessão	Não	
11	2004.70.06.002242-1	Ação Civil Pública do Ministério Público Federal requerendo a instalação de tachas reflexivas pela Caminhos do Paraná. Ação transitada em julgado como totalmente improcedente.	Não	
12	2003.70.11.004578-9	Prejudicado	Prejudicado	Processo baixado para a 9ª Vara Federal de Curitiba, sem publicação de decisão disponível
13	2003.70.00.060879-0	Aumento da tarifa de pedágio. Desistência da ação considerando a conexão com processo diverso	Não	
14	2003.70.00.039554-0	Ação das concessionárias contra o Decreto Estadual nº 1.1615/2003, tratando da encampação de contratos de concessão	Não	

15	2003.70.11.000342-4	Ação Civil Pública discutindo a legalidade dos reajustes de pedágio, baixada por incompetência	Não	
16	2002.70.00.077710-8	Discussão de reajuste anual das tarifas básicas	Não	
17	2002.70.00.076781-4	Medida cautelar do Sindicato dos Transportadores Rodoviários Autônomos de Veículos e Containers do Estado do Paraná quanto à cobrança de taxas aos usuários.	Não	
18	2000.70.00.006468-5	Alegação de nulidade das concessões em razão de ofensa ao direito de livre locomoção	Não	
19	1999.70.09.003001-0	Ação Civil Pública do Ministério Público Federal requerendo suspensão da cobrança de pedágio das concessionárias	Não	
20	99.00.27243-9	Ação Civil Pública do Ministério Público Federal requerendo suspensão da cobrança de pedágio das concessionárias	Não	
21	5012056-31.2010.4.04.7000	Discussão de reajuste anual das tarifas básicas	Não	
22	5018594-28.2010.4.04.7000	Feito decorrente da digitalização do processo físico originário nº 2009.70.00.029469-4. Discussão de reajuste anual das tarifas básicas	Não	
23	5037202-69.2013.4.04.7000	Ação ordinária em execução de sentença (processo originário de nº 2003.70.00.039554-0), visando a restituição de custas de ação julgada procedente em face do Estado do Paraná e DER/PR	Não	
24	5022275-30.2015.4.04.7000	Ação Civil Pública do Ministério Público Federal requerendo a disponibilização dos atos administrativos de modificação do Programa de Estradas e Rodagens, com condenação das partes à reparação de danos no caso de constatação de desequilíbrio contratual	Não	
25	5002208-05.2015.4.04.7013	Ação Civil Pública do Ministério Público Federal requerendo a abstenção de qualquer ato de renovação das concessões celebradas pelo Estado do Paraná	Não	
26	5050284-02.2015.4.04.7000	Ação anulatória promovida pelo Estado do Paraná e o DER/PR, em relação aos aditivos celebrados com seis concessionárias. Ação extinta sem julgamento do mérito diante da	Não	

		propositura da ação nº 5002534-62.2019.4.04.7000		
27	5052600-85.2015.4.04.7000	Discussão de reajuste anual das tarifas básicas	Não	
28	5059604-42.2016.4.04.7000	Ação civil pública para compensação de resultados excedentes obtidos pela Concessionária, com discussão sobre o equilíbrio econômico-financeiro	Sim	
29	5044495-17.2018.4.04.7000	Pedido de concessão de tutela antecipada pelo Estado do Paraná e DER. Ação que foi extinta sem resolução de mérito por ausência de aditamento do pedido	Não	
30	5056718-02.2018.4.04.7000	Ação declaratória sobre pendências do contrato principal pelo Poder Concedente	Sim	
31	5007485-02.2019.4.04.7000	Autos de petição vinculados ao processo nº 5002534-62.2019.4.04.7000 - a qual possui como objeto condutas criminosas vinculadas ao contrato de concessão	Não	
32	5024129-20.2019.4.04.7000	Prejudicado	Prejudicado	Ausência de decisões públicas quanto ao mérito da ação. Mas possui relação com os processos nº 2005.70.00.006678-3 e 2005.70.00.014409-5, ambos já mapeados para estudo
33	5007591-34.2019.4.04.7009	Prejudicado	Prejudicado	Ausência de decisões públicas quanto ao mérito da ação até as partes iniciarem tratativas de conciliação
34	5056315-28.2021.4.04.7000	Reequilíbrios indevidos, duplicações não efetivadas	Sim	
35	5079416-94.2021.4.04.7000	Canalização de praças de pedágio e elaboração de cronograma de reversibilidade de bens	Não	
36	5080940-29.2021.4.04.7000	Recepção dos bens da concessão e despesas de guarda após o término do contrato	Não	
37	5081018-23.2021.4.04.7000	Reequilíbrio do contrato de concessão, em razão de eventos que desequilibraram a equação econômico-financeira	Sim	
38	5068177-59.2022.4.04.7000	Declaração de nulidade da Portaria 003/2019-DER/DG, supostamente funcionando como artifício para neutralizar ou compensar créditos de reequilíbrio	Sim	

APÊNDICE IV - Seleção de processos no Projudi

	Nº do processo	Objeto da discussão	Análise interessa?
1	0000381-92.2023.8.16.0159	Indenização por dano material, acidente de trânsito, processo movido por pessoa física	Não
2	0000463-63.2024.8.16.0103	Ação de danos morais, decorrente de acidente de trânsito	Não
3	0000959-94.2010.8.16.0164	Usucapião envolvendo pessoa física	Não
4	0001113-45.2020.8.16.0170	Indenização por dano material e moral, processo movido por pessoa física	Não
5	0001166-85.2021.8.16.0139	Esgulho, turbação, ameaça envolvendo pessoa física	Não
6	0001357-39.2019.8.16.0095	Carta precatória	Não
7	0001666-70.2018.8.16.0103	Indenização por dano material, processo movido por pessoa física	Não
8	0002825-06.2008.8.16.0004	Cumprimento de sentença de honorários sucumbenciais	Não
9	0002856-39.2011.8.16.0095	Pedido de retificação de zoneamento movido por pessoa física	Não
10	0003230-60.2013.8.16.0103	Ação de interdito proibitório em face de pessoas físicas	Não
11	0003438-21.2012.8.16.0025	Acidente de trânsito, processo movido por pessoa física	Não
12	0003611-30.2020.8.16.0004	Mandado de segurança envolvendo a Portaria 003/2019, que alterou a matéria sancionatória do contrato	Não
13	0003908-18.2012.8.16.0004	Ação de exibição de documentos, movida por terceiro (Sindicato das Empresas de Transportes de Cargas do Estado do Paraná)	Não
14	0004579-88.2019.8.16.0103	Ação demarcatória ajuizada por pessoa física	Não
15	0004641-21.2021.8.16.0019	Esgulho, turbação, ameaça envolvendo pessoa física	Não
16	0005234-03.2018.8.16.0004	Ação popular movida por pessoa física para que as concessionárias suspendessem a cobrança de tarifas	Não
17	0007075-28.2021.8.16.0004	Nulidade de Processo Administrativo envolvendo a Operação Integração	Não
18	0013125-88.2022.8.16.0019	Indenização por dano moral movida por empresa terceira	Não
19	0017594-78.2021.8.16.0031	Requerimento de reintegração de posse	Não

20	0038135- 86.2021.8.16.0014	Ação de repetição de indébito movida por empresa terceira para o ressarcimento de tarifas de pedágio pagas indevidamente	Não
----	-------------------------------	--	-----