

A revolução silenciosa: o fim dos limites à mutabilidade dos contratos de concessão

Autor(a): Gabriela Miniussi Engler Pinto

Publicado em: 28 de julho de 2017

Publicação: Coluna direitodoestado.com.br

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/gabriela-miniussi-engler-pinto/a-revolucao-silenciosa-o-fim-dos-limites-a-mutabilidade-dos-contratos-de-concessao>

Fonte original: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/gabriela-miniussi-engler-pinto/a-revolucao-silenciosa-o-fim-dos-limites-a-mutabilidade-dos-contratos-de-concessao>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/gabriela-miniussi-engler-pinto/a-revolucao-silenciosa-o-fim-dos-limites-a-mutabilidade-dos-contratos-de-concessao#ep-79f59395

Resumo

Recentemente, muito se falou da Medida Provisória n o 752/2016, já convertida na Lei Federal n o 13.448/2017 ("Lei 13.448"). As discussões acerca da possibilidade de relicitação e prorrogação antecipada dos contratos de...

Texto integral

Recentemente, muito se falou da Medida Provisória n o 752/2016, já convertida na Lei Federal n o 13.448/2017 ("Lei 13.448"). As discussões acerca da possibilidade de relicitação e prorrogação antecipada dos contratos de parceria no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) têm protagonizado o debate, mas a verdadeira revolução trazida pela Lei 13.448 foi silenciosa, singela e impreterível. Já nas disposições finais, foi o artigo 22 que de fato revolucionou o direito das concessões, selando em lei entendimento de que não há limites quantitativos pré-definidos para a alteração de contratos de concessão e PPP. Esse entendimento, apesar de há muito defendido pelos especialistas no tema, era geralmente ignorado pelas nossas burocracias. Determina o artigo 22 da Lei 13.448 que " as alterações dos contratos de parceria decorrentes da modernização, da adequação, do aprimoramento ou da ampliação dos serviços não estão condicionadas aos limites fixados nos §§ 1 o e 2 o do art. 65 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993 ." Ou seja, fica superada qualquer dúvida acerca da não aplicabilidade, aos contratos de concessão comum, administrativa e patrocinada, dos limites de 25% do valor inicial atualizado do contrato para acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, e de 50% para acréscimos no caso de reforma de edifício ou de equipamento. Parece ter passado despercebida, mas tal alteração legislativa é absolutamente vital para a sobrevivência dos contratos de parceria. Isso porque finalmente acolhe a inquestionável distinção entre os regimes jurídicos das obras/serviços e das concessões/parcerias público-privadas no tocante aos limites à mutabilidade contratual. Assimila que nem sempre faz sentido aplicar a todas as espécies contratuais a mesma regra; a própria ideia de usar o 'valor de contrato atualizado' como referência de limite à alteração contratual é algo sem sentido no universo das concessões, uma vez que esse valor pode ser determinado de diversas formas e não tem referência padrão (seria o valor do investimento a valor presente? Ou a preços constantes somado ano a ano? Ou o valor das receitas do concessionário? Ou ainda o valor da contraprestação pública?). Especificamente, o artigo 22 significa reconhecer que, nos contratos de

parceria, a incerteza na execução do objeto contratual - decorrente sobretudo do extenso prazo contratual e das implicações que o decorrer do tempo têm sobre a execução do contrato - é latente. A incerteza relativa ao prazo está no fato de que os contratos de concessão e PPP foram e são celebrados com vigência de 20, 35 ou mais anos. Isso porque esses contratos em regra pressupõem a realização de investimento relevante pelo contratado em determinada infraestrutura para a prestação dos serviços, que é amortizado e remunerado por meio da operação do próprio serviço pelo contratado, ao longo dos anos. Assim, a longevidade dos contratos de parceria é corolário do princípio da modicidade tarifária ou da modicidade dos pagamentos públicos, pois quanto mais longo o contrato de concessão ou PPP, mais diluído ao longo do tempo será o pagamento ao concessionário pelos investimentos que ele realizará, de forma a compatibilizar a necessidade de acesso ao serviço a ser prestado, com a capacidade de pagamento dos usuários ou do poder público. Não obstante, é inquestionável que quanto mais longo o horizonte contratual, maiores são as incertezas inerentes à sua execução. Ao administrador público é impossível conhecer, hoje, as alterações e ajustes que se farão necessários nos contratos de parceria em 30 anos. E o problema da incerteza somente pode ser equacionado com flexibilidade. A regra dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 jamais foi apropriada para contratos de parceria, no sentido de conferir a necessária flexibilidade para adequação contratual no transcorrer do tempo. Nesse sentido, o afastamento dos limites à mutabilidade contratual sobre as concessões confere a necessária versatilidade ao gestor público para lidar com as incertezas inerentes aos contratos de parceria. Aliás, por tudo isso, é certo que a regra do artigo 22 deve ser aplicável a todos os contratos de parceria – federais, estaduais e municipais – e não apenas àqueles integrantes do PPI. Isso não significa dizer que agora inexistirá qualquer limite às alterações contratuais que tenham por objeto a modernização, adequação, aprimoramento ou ampliação dos serviços concedidos. A não incidência dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 sobre os contratos de parceria significa apenas que aquelas balizas não são aplicáveis; outros limites decorrem do ordenamento jurídico e a norma do artigo 22 da Lei 13.448 deve ser interpretada sistematicamente com as demais disposições legais aplicáveis à matéria. Para que seja juridicamente legítima, a alteração contratual deve (i) ser necessária para se atingir a finalidade – o interesse público – que motivou a contratação; (ii) não implicar violação à exigência constitucional de licitação prévia e ao princípio da vinculação objetiva ao instrumento convocatório, com frustração de processo competitivo, o que requer que seja preservada a natureza do objeto contratual; e (iii) preservar a equação econômico-financeira do contrato e os direitos do contratado. A avaliação de aderência da alteração ao interesse público subjacente à contratação original deve ser feita caso a caso e, observados os limites da razoabilidade, deve ser feita deferência à discricionariedade do gestor público. É muito difícil (se não impossível), ex ante, determinar em abstrato quais alterações seriam ou não necessárias à consecução da finalidade precípua que motivou a contratação. Não obstante, essa reflexão passa por questões como: qual a relação de custo-benefício entre promover a alteração contratual no bojo de nova licitação (e, portanto, novo contrato) ou no âmbito do próprio contrato? Trata-se de uma situação de premência? Há casos nos quais a questão temporal é central para a consecução dos objetivos da Administração Pública: quanto tempo levará para a satisfação da necessidade pública considerando as alternativas de aditamento do contrato original ou realização de nova licitação e quais são os prejuízos potenciais decorrentes de eventual atraso? Em suma, é preciso que essa reflexão seja balizada pelos princípios da eficiência e economicidade, e que eventual urgência da Administração não seja ignorada. Evidente que, em qualquer hipótese, deve o administrador preocupar-se em assegurar o cumprimento dos princípios da obrigatoriedade de prévia licitação e da

isonomia. Se resultar da análise de custo-benefício que é necessária a realização de nova licitação, não pode o administrador furtar-se a fazê-la. O importante é que esteja sempre assegurado o atendimento ao interesse público subjacente ao caso concreto, que não pode ser sacrificado. Em relação à preservação do objeto e natureza do contrato, é fundamental que haja pertinência temática da modificação contratual pretendida vis a vis o objeto e a natureza do contrato original. A mutação não pode ser tal que substitua o objeto do contrato por outro distinto nem desvirtue a sua natureza a ponto de torná-lo um instrumento estranho ao original. Por último, toda alteração deve necessariamente desencadear processo para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, de modo a preservar a relação original entre encargos e vantagens. Quanto ao direito dos contratados, toda alteração contratual deve preservar a viabilidade de adimplemento do objeto, pelo particular. Nesse sentido, não podem ser admitidas alterações que, de algum forma, privem o contratado de seus direitos, prejudicando as condições necessárias para que ele dê cabo à execução contratual, tais como a realização de investimentos e a contratação de empréstimos. A regra busca também evitar situações nas quais o particular se vê obrigado a acatar modificações unilaterais incompatíveis com a adequada execução do contrato original. Em conclusão, a alteração legislativa promovida pelo artigo 22 da Lei 13.448 merece aplausos e representa inequívoco avanço no sentido de fortalecer os contratos de parceria, na medida em que contribui para equacionar os problemas de incerteza típicos das concessões. A revolução foi silenciosa mas seus efeitos ecoarão ao longo do tempo.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

PINTO, Gabriela Miniussi Engler. A revolução silenciosa: o fim dos limites à mutabilidade dos contratos de concessão. *Direito do Estado — Colunistas*, 28 jul. 2017. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/gabriela-miniussi-engler-pinto/a-revolucao-silenciosa-o-fim-dos-limites-a-mutabilidade-dos-contratos-de-concessao>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/gabriela-miniussi-engler-pinto/a-revolucao-silenciosa-o-fim-dos-limites-a-mutabilidade-dos-contratos-de-concessao>. Acesso em: 11 ago. 2026.

APA 7ª edição

Pinto, G. M. E. (2017, July 28). A revolução silenciosa: o fim dos limites à mutabilidade dos contratos de concessão. **Direito do Estado — Colunistas**. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/gabriela-miniussi-engler-pinto/a-revolucao-silenciosa-o-fim-dos-limites-a-mutabilidade-dos-contratos-de-concessao>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

PINTO, Gabriela Miniussi Engler. 2017. "A revolução silenciosa: o fim dos limites à mutabilidade dos contratos de concessão." **Direito do Estado — Colunistas**, July 28. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/gabriela-miniussi-engler-pinto/a-revolucao-silenciosa-o-fim-dos-limites-a-mutabilidade-dos-contratos-de-concessao>

BibTeX

```
@article{gabriela-miniussi-engler-pinto-a-revolu-o-silenciosa-o-fim-dos-limites--2017,
author = {Pinto, Gabriela Miniussi Engler},
title = {A revolução silenciosa: o fim dos limites à mutabilidade dos contratos de concessão},
journal = {Direito do Estado – Colunistas},
year = {2017},
url = {http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/gabriela-miniussi-engler-pinto/a-revolucao-silenciosa-o-fim-dos-limites-a-mutabilidade-dos-contratos-de-concessao},
urldate = {2017-07-28}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/gabriela-miniussi-engler-pinto/a-revolucao-silenciosa-o-fim-dos-limites-a-mutabilidade-dos-contratos-de-concessao>

PDF gerado em 2026-08-11 02:20 UTC