



VÍDEO JURISTUBE · DIÁLOGOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Regulação de Contratos de Concessão em Situações de Incerteza

Autores: Rafael Vêras de Freitas

Publicado em: 02 de dezembro de 2025

Duração: 20 min

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/dialogos-direito-administrativo/regulacao-de-contratos-de-concessao-em-situacoes-de>

Link YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=_9oKnjkARS4

Identificador citável: juristube.com.br/video/regulacao-de-contratos-de-concessao-em-situacoes-de#ep-8a6fc28e

Descrição

EP117- Episódio gerado a partir do artigo do professor Rafael Vêras de Freitas, "Regulação por contratos de concessão em situações de incerteza".

■ LINK DIRETO DO EPISÓDIO:

- ■ Youtube: https://youtu.be/_9oKnjkARS4

-

■ Spotify:

<https://open.spotify.com/episode/66yMV2EqO7H2CA3366kabX?si=3UA1fjjQSoKzUx1M2DiVbQ>

■ Confira todos os podcasts em: <https://juristube.com.br>

■ LINK PARA O TEXTO COMENTADO NO EPISÓDIO

FREITAS, Rafael Vêras de. Regulação por contratos de concessão em situações de incerteza. Interesse Público. Belo Horizonte, v.23, n.125, jan./fev. 2021.

■ LINKS GERAIS DO PROJETO:

- ■ Canal DDA no YouTube: <https://abre.ai/youtube-dda>

--■ Canal DDA no Spotify: <https://abre.ai/spotify-dialogos>

■ O DDA (Diálogos de Direito Administrativo) é um projeto inovador que une tecnologia e conhecimento acadêmico, transformando artigos, planos de aula e livros em conversas acessíveis através da inteligência artificial. Com curadoria humana e produção cuidadosa, em áudio e vídeo, imagens e criação de avatares sincronizados, o projeto visa construir uma ponte entre o conhecimento acadêmico especializado e um amplo público.

■ ■ ****O que é o DDA**:** Primeiro podcast de direito e gestão pública produzido por IA com curadoria humana e apresentação por avatares falantes sincronizados.

■ ****Como funciona**:**

- Transforma artigos, planos de aula e livros acadêmicos em diálogos coloquiais usando IA
- Mantém a responsabilidade do conteúdo original com os autores humanos
- A IA gera autonomamente roteiros e diálogos novos
- Curadoria humana seleciona o material fonte, edita os vídeos, prepara a sincronização dos avatares e organiza a divulgação e a eventual tradução dos episódios.

■ ****Objetivos**:**

- Ampliar o alcance da produção jurídica e administrativa selecionada
- Tornar o conteúdo mais acessível para estudantes e profissionais
- Inspirar ouvintes a se tornarem leitores dos artigos originais

■ ****Importante saber**:**

- Conteúdo é educacional e introdutório
- Não substitui a leitura do material original
- Disponível no YouTube e Spotify
- Cada episódio fornece link para o texto fonte

■ ****Equipe**:**

- Curadoria: Prof. Paulo Modesto (UFBA)
- Assessoria Técnica: Camila Modesto
- Assessoria Estratégica: Rafaela Modesto

■ ****Como apoiar**:** Compartilhe, comente e curta o projeto nas redes sociais. Registre-se no canal para receber informação dos novos episódios e contribuir para ampliar o alcance do canal. Com o aumento do número de seguidores, a distribuição dos episódios é ampliada nas plataformas.

■■■■■ **Tema e resumo do texto-fonte:**

O ensaio investiga a necessidade de se criar regulamentações contratuais endógenas em contratos de concessão, especialmente diante de situações de incerteza que impactam o longo prazo. O autor argumenta que, devido à natureza incompleta desses contratos, uma abordagem de regulação rígida é ineficiente; em vez disso, propõe a adoção de um regime de flexibilidade e renegociação para amortecer choques imprevisíveis, como a pandemia de COVID-19. O texto utiliza a Teoria dos Contratos Incompletos e a Teoria dos Custos de Transação para justificar que, em cenários de incerteza (distintos de risco), a cooperação e o dever de renegociar entre o poder concedente e o concessionário se tornam a solução mais eficiente para garantir o equilíbrio e a continuidade dos serviços públicos.

■■■■■ **Palavras-chave:**

Concessões, regulação contratual, incertezas, regulação negociada, infraestrutura, Teoria dos Contratos Incompletos, custos de transação, renegociação, flexibilidade contratual, pandemia de covid-19, monopólio natural, assimetria de informação, matriz de riscos, equilíbrio econômico-financeiro, Teoria da Imprevisão, Concessions, contractual regulation, uncertainties, negotiated regulation, infrastructure, Incomplete Contracts Theory, transaction costs, renegotiation, contractual flexibility, covid-19 pandemic, natural monopoly, asymmetric information, risk matrix, economic-financial equilibrium, Unforeseeability Theory

Transcrição

****Interlocutor 1:**** Bem-vindos a mais um encontro aqui no Diálogos de Direito Administrativo. Hoje vamos nos debruçar sobre um tema que está no coração dos grandes projetos de infraestrutura e, claro, das discussões mais atuais do nosso campo. Como a gente regula contratos de concessão que são de longuíssimo prazo num mundo cada vez mais marcado pela imprevisibilidade. Uma questão e tanto, né?

****Interlocutor 2:**** Exatamente. E a nossa análise hoje vai gerar em torno das provocações, das ideias do artigo "Regulação por contrato de concessão em situações de incerteza" do professor Rafael Veras de Freitas. É um trabalho muito interessante, porque ele desafia aquela visão mais tradicional de que a gente deveria ou poderia tentar prever tudo no contrato. E a hipótese central que o professor Veras explora é justamente essa: que essa tentativa de previsão total não só é impossível, como talvez seja até contraproducente. Dada a natureza incompleta desses contratos, ele sugere que a gente precisa de modelos mais flexíveis, mais abertos à adaptação e quem sabe até a renegociação quando o imprevisível acontece.

****Interlocutor 1:**** Isso mesmo. Ele parte da constatação básica de que a regulação é essencial na infraestrutura, principalmente por causa das falhas de mercado clássicas. A gente pensa logo nos monopólios naturais — rodovias, saneamento, energia — onde a competição direta ou é inviável ou é muito ineficiente por causa dos altos custos iniciais e das economias de escala. A regulação entra para garantir que o serviço seja prestado com qualidade, com preço justo e com acesso universal, como Pires e Pisinini bem apontam.

****Interlocutor 2:**** Claro, essa é a justificativa clássica para regular, mas o artigo avança rápido para um ponto que eu acho crucial: a assimetria de informação entre o poder público e a concessionária. O governo simplesmente não sabe tudo sobre os custos ou sobre a eficiência da empresa. E é aí que entra a ideia da regulação contratual.

****Interlocutor 1:**** Perfeito. O artigo argumenta que, além daquela regulação feita pela agência (a regulação externa ou exógena), o próprio contrato funciona como um mecanismo regulatório interno (endógeno). Ele é desenhado para alinhar os incentivos e mitigar problemas como, por exemplo, o risco moral — aquele oportunismo que pode surgir depois do contrato assinado, como reduzir a qualidade para cortar custos. O Marcos Nóbrega estuda bem isso.

****Interlocutor 2:**** E também a seleção adversa, né? O risco de escolher o parceiro errado já na licitação.

****Interlocutor 1:**** Exato. E tem ainda o problema do **holdup**, aquela dependência que se cria por causa dos investimentos muito específicos que só servem para aquela concessão. Isso pode gerar renegociações oportunistas mais para frente.

****Interlocutor 2:**** Entendi. E o contrato tenta antecipar e lidar com esses riscos usando vários instrumentos?

****Interlocutor 1:**** Sim, e o artigo detalha bem essas ferramentas. Temos a regulação de entrada e saída, o leilão inicial (que é a competição pelo mercado), as regras de exclusividade que estão na Lei 8.987, a gestão da transição para a competição (o tal do **unbundling**) e as regras para garantir a continuidade do serviço quando o contrato acaba.

****Interlocutor 2:**** E talvez a mais visível para o público seja a regulação tarifária, aquele eterno dilema entre garantir a modicidade para o usuário. O artigo até cita o parâmetro de 6% da lei do vale-transporte como uma referência, ainda que relativa.

****Interlocutor 1:**** Subsídios cruzados, tarifas sociais... a Lei 8.987 e a Lei da Mobilidade Urbana falam disso. Aí entram os diferentes modelos tarifários. Tem o **Rate of Return**, baseado no custo do serviço, que tem aquele risco do superinvestimento (o efeito Averch-Johnson), onde a empresa investe mais do que precisa para aumentar a base de remuneração.

****Interlocutor 2:**** Isso. E tem o modelo mais comum hoje, que é o **Price Cap** (preço teto). Esse incentiva a eficiência porque permite que a empresa fique com uma parte dos ganhos de produtividade, o famoso fator X. A gente vê isso em energia e rodovias. E tem também a **Yardstick Competition**, a competição por comparação ou **benchmarking**.

****Interlocutor 1:**** Exato. E claro, não dá para esquecer do monitoramento: fiscalizar se as obrigações estão sendo cumpridas usando indicadores de desempenho. O foco é mais no resultado, não tanto em microgerenciar a operação, para manter a pressão por eficiência.

****Interlocutor 2:**** Entendi. Tudo isso mostra o contrato como uma arquitetura regulatória bem complexa, como dizem Pedro Gonçalves e Joan Pratz, citados no artigo. Ele não só estabelece as regras, mas implementa a própria política regulatória. O Banco Mundial também reforça isso, listando elementos-chave como desempenho, pagamento, resolução de disputas, rescisão e ajustes.

****Interlocutor 1:**** Exato. E o artigo então diferencia duas abordagens principais para essa regulação. Tem a mais discricionária, focada no controle contínuo de custos (CAPEX, OPEX) e da taxa de retorno pela agência, mas essa tem um risco maior de captura da agência pelo setor regulado. E tem a regulação por contrato, onde as regras-chave de preço, riscos, qualidade e investimentos são definidas ex-ante no contrato, depois do leilão. A competição pelo mercado define a base. Mas ambos os modelos esbarram num limite fundamental: a incompletude contratual.

****Interlocutor 2:**** Essa é a chave. A ideia que vem de Coase e Williamson de que é simplesmente impossível e seria economicamente inviável tentar prever e detalhar todas as contingências futuras em contratos que duram décadas. Como Egon Bockmann Moreira coloca e o artigo endossa, são contratos deliberadamente incompletos. Não é uma falha, é uma característica inerente.

****Interlocutor 1:**** E o nosso direito tradicionalmente lida com isso como? Temos a teoria da imprevisão no Código Civil e na antiga Lei 8.666.

****Interlocutor 2:**** Exato. E mais recentemente tivemos um avanço com as matrizes de risco, especialmente na Lei das PPPs. A ideia é tentar alocar os riscos previsíveis para a parte que pode gerenciá-los melhor. Mas aí vem o ponto central do professor Veras: isso funciona bem para risco, mas talvez não funcione tão bem para incerteza. E são coisas diferentes.

****Interlocutor 1:**** Essa distinção é crucial. O artigo busca em Frank Knight a diferença: risco envolve eventos com probabilidade que conseguimos estimar (um incêndio ou variação cambial dentro de certos limites). Agora, incerteza se refere àquilo cuja probabilidade simplesmente não conseguimos calcular por falta de informação ou porque a natureza do evento é totalmente disruptiva. São os "cisnes negros" do Taleb.

****Interlocutor 2:**** Aqueles eventos raros de impacto extremo que só conseguimos explicar depois que aconteceram.

****Interlocutor 1:**** Exatamente. E a pandemia da Covid-19 é o exemplo gritante que o artigo usa. O impacto na demanda de aeroportos e rodovias foi algo completamente fora de qualquer projeção de risco razoável.

****Interlocutor 2:**** Totalmente. E colocar pandemia numa matriz de risco ex-ante não resolveria o problema prático de como lidar com o colapso de receita que inviabiliza amortizar custos fixos enormes (*sunk costs*). Tentar tratar a incerteza como se fosse um risco comum na matriz pode ser muito ineficaz. A rigidez do contrato pode levar a uma ineficiência brutal ou até ao colapso quando confrontada com a incerteza genuína. E as concessões são especialmente vulneráveis a isso: investimentos altíssimos, dependência da demanda e alavancagem financeira alta.

****Interlocutor 1:**** É um cenário complexo. Diante disso, onde a matriz de risco tradicional mostra seus limites, qual é a alternativa que o artigo propõe? A gente simplesmente aceita que os contratos vão quebrar?

****Interlocutor 2:**** Não, de forma alguma. A proposta é uma mudança de mentalidade e de desenho contratual: caminhar para modelos mais flexíveis e adaptáveis. O artigo menciona a Análise de Flexibilidade Contratual (CFA), que busca incorporar mecanismos que permitam ajustes e até mesmo uma realocação de responsabilidades ao longo do tempo, conforme as circunstâncias reais vão se desdobrando.

****Interlocutor 1:**** Mas essa flexibilidade não pode ser sinônimo de instabilidade. Como a gente implementa isso sem criar um caos regulatório ou insegurança jurídica?

****Interlocutor 2:**** É um equilíbrio delicado. Exige processos de governança adaptativa que sejam robustos, com monitoramento contínuo e capacidade de tomar decisões ágeis. A ideia não é rasgar o contrato a cada evento novo, mas ter mecanismos pré-definidos para lidar com mudanças ou, em casos extremos de incerteza, abrir um processo de renegociação estruturado e transparente.

****Interlocutor 1:**** E a gente já tem exemplos concretos desses mecanismos flexíveis sendo usados no Brasil?

****Interlocutor 2:**** Sim. O artigo cita os gatilhos de investimento, por exemplo. Em vez de fixar uma data para duplicar uma rodovia, o contrato condiciona a obra a um certo volume de tráfego. O contrato da Rumo Malha Paulista é mencionado como um caso que usa essa lógica. Isso evita "elefantes brancos" e alinha o investimento com a necessidade real.

****Interlocutor 1:**** E qual outro exemplo o artigo traz?

****Interlocutor 2:**** As "propostas apoiadas", que apareceram na quinta rodada de concessões de aeroportos. É um mecanismo que permite que a concessionária, em acordo com usuários relevantes (como companhias aéreas), proponha ao regulador ajustes em parâmetros contratuais como tarifas ou indicadores de qualidade. É uma forma de buscar adaptações de um jeito negociado.

****Interlocutor 1:**** Interessante trazer os usuários para a equação. Isso nos leva à conclusão talvez mais forte do artigo: a necessidade de encarar a renegociação não como um tabu ou fracasso, mas como uma ferramenta legítima e eficiente para lidar com a incerteza.

****Interlocutor 2:**** Precisamente. Se aceitamos que os contratos são incompletos e que a incerteza é um fato da vida, talvez seja mais racional ter mecanismos para renegociar as bases contratuais ex-post quando um "cisne negro" atinge o projeto em cheio.

****Interlocutor 1:**** Mas aí vem a grande preocupação do Direito Administrativo: a renegociação não abre uma porta perigosa para o oportunismo? Como garantir que não seja só uma forma de socializar prejuízo ou garantir lucro excessivo para a concessionária?

****Interlocutor 2:**** O risco existe, e o artigo não nega isso. A chave está nos critérios e na transparência. Mas o argumento central é que, diante de uma incerteza profunda que ameaça a continuidade do serviço, a cooperação pode ser a estratégia dominante. O governo quer evitar os custos de uma relicitação ou encampação, e o concessionário quer sobreviver economicamente. A renegociação pode ser vista como aplicação da boa-fé objetiva e da busca pela continuidade do serviço público.

****Interlocutor 1:**** Exato. O artigo cita Anderson Schreiber sobre o dever de renegociar em circunstâncias extremas e estudos que mostram a importância da cooperação em contratos relacionais de longo prazo. A função social do contrato e a eficiência econômica podem justificar

uma solução negociada em vez da ruptura.

****Interlocutor 2:**** E como fica a questão legal? Frequentemente ouvimos invocar a vinculação à proposta da licitação (Art. 37, XXI da Constituição) como um obstáculo intransponível.

****Interlocutor 1:**** O artigo enfrenta esse ponto com argumentos de Letícia Lins de Alencar: primeiro, o Art. 175 é uma norma especial para concessões que remete o equilíbrio para a lei e o contrato; segundo, a Constituição de 88 não repetiu a garantia explícita de equilíbrio da de 67; e terceiro, o objetivo histórico do Art. 37 era proteger o licitante contra alterações unilaterais, não engessar o contrato contra fatos supervenientes.

****Interlocutor 2:**** Além disso, temos visto uma evolução na legislação para maior aceitação da consensualidade, não é?

****Interlocutor 1:**** Sem dúvida. O artigo elenca as leis de mediação e arbitragem aplicáveis a contratos administrativos e leis específicas como a da relicitação amigável (Lei 13.448) ou a que permitiu repactuar outorgas aeroportuárias (Lei 13.499).

****Interlocutor 2:**** E não podemos esquecer da LINDB, especialmente após 2018. O Artigo 26 permite expressamente que a administração celebre compromissos para eliminar incerteza jurídica por razões de relevante interesse geral. Isso dá uma ferramenta poderosa para acordos pragmáticos e motivados.

****Interlocutor 1:**** Sintetizando a mensagem final: precisamos repensar a regulação de concessões pela lente da teoria dos contratos incompletos. Reconhecer os limites das matrizes de risco diante da incerteza e desenhar contratos mais flexíveis que vejam a renegociação transparente como um mecanismo necessário de adaptação.

****Interlocutor 2:**** É isso. Pode significar prever gatilhos, bandas de variação e procedimentos claros para renegociar prazos ou investimentos. No fundo, trata-se de buscar a resiliência contratual e a continuidade do serviço público.

****Interlocutor 1:**** Uma abordagem realmente instigante e conectada aos desafios recentes. Mostra como o Direito Administrativo precisa estar em diálogo constante com a teoria econômica e a realidade prática. Fica a reflexão sobre a importância da adaptabilidade e cooperação. A rigidez excessiva talvez não seja a melhor forma de garantir a segurança jurídica nem o interesse público no longo prazo.

****Interlocutor 2:**** Para quem quer se aprofundar, recomendamos fortemente a leitura do artigo "Regulação por contratos de concessão em situações de incerteza" do professor Rafael Veras de Freitas. É um material denso e provocador.

****Interlocutor 1:**** E se você gostou da discussão, não se esqueça de assinar o canal e compartilhar este material. Agradecemos a companhia e esperamos vocês no nosso próximo encontro. Até lá!

****Aviso Legal:**** Este conteúdo é gerado por inteligência artificial com base em artigos doutrinários, sob curadoria do professor Paulo Modesto e sua equipe. O material tem caráter educacional e não substitui a leitura do artigo fonte.

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)

DE FREITAS, Rafael Vêras. Regulação de Contratos de Concessão em Situações de Incerteza. [Vídeo]. Tradução para mídia audiovisual por Inteligência Artificial. Curadoria de Paulo Modesto. Salvador: Canal @paulomodestodireito no YouTube / JurisTube.com.br, 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_9oKnjkARS4 e em: <https://juristube.com.br/episodio/8a6fc28e-a0b5-4581-9d9f-109f0cf139c1>. Acesso em: 20 ago. 2026.

APA 7ª edição

Freitas, R. V. D. (2025, December 2). *Regulação de Contratos de Concessão em Situações de Incerteza* [Video]. JurisTube. https://www.youtube.com/watch?v=_9oKnjkARS4

Chicago Author-Date (17ª ed.)

DE FREITAS, Rafael Vêras. 2025. "Regulação de Contratos de Concessão em Situações de Incerteza." Video. Diálogos de Direito Administrativo. https://www.youtube.com/watch?v=_9oKnjkARS4

BibTeX

```
@misc{juristube-regula-o-de-contratos-de-concess-o-em-si-2025,
author = {Freitas, Rafael Vêras de},
title = {Regulação de Contratos de Concessão em Situações de Incerteza},
year = {2025},
howpublished = {JurisTube – Acervo Digital de Direito},
note = {Série: Diálogos de Direito Administrativo},
url = {https://www.youtube.com/watch?v=_9oKnjkARS4},
urldate = {2025-12-02}
}
```



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/dialogos-direito-administrativo/regulacao-de-contratos-de-concessao-em-situacoes-de>
PDF gerado em 2026-08-20 19:05 UTC