

# Conhecimento e Regulação no Brasil

Jaqueline Fonseca Rodrigues  
(Organizadora)



**Atena**  
Editora

Ano 2019

Jaqueline Fonseca Rodrigues  
(Organizadora)

# Conhecimento e Regulação no Brasil

Atena Editora  
2019

2019 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

#### Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

C749 Conhecimento e regulação no Brasil [recurso eletrônico] /  
Organizadora Jaqueline Fonseca Rodrigues. – Ponta Grossa  
(PR): Atena Editora, 2019.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-200-5

DOI 10.22533/at.ed.005191903

1. Infraestrutura (Economia) – Brasil. 2. Saneamento –  
Legislação – Brasil. 3. Serviços de eletricidade – Legislação – Brasil.  
4. Serviços de utilidade pública - Política governamental – Brasil.  
5. Telecomunicações – Legislação – Brasil. 6. Transportes –  
Legislação – Brasil. I. Rodrigues, Jaqueline Fonseca.

CDD 343.81

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de  
responsabilidade exclusiva dos autores.

2019

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos  
autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

Antes de efetuar a apresentação do volume em questão, deve-se considerar que as transformações já ocorridas e as que também ainda estão por vir no cenário de prestação de serviços públicos à sociedade destacam os atores sociais envolvidos e as relações estabelecidas neste contexto. Considerando que as funções do Estado podem ser realizadas de forma direta ou indireta, quando pessoas jurídicas executam os serviços públicos de forma indireta a partir dos poderes a elas concedidos pelo Estado, nota-se o quanto é importante a verificação da qualidade dos serviços realizados pela administração indireta, na busca pela satisfação das necessidades públicas e sociais dos usuários e pela melhoria contínua na prestação do serviço. No Brasil atual a discussão acerca da realização de serviços públicos e da oferta destes à sociedade, possui grande destaque, considerando que os cidadãos, por direito, devem ter as suas necessidades atendidas, já que são responsáveis pela manutenção do Estado. Usuários de serviços públicos precisam perceber o quanto o Estado se empenha na melhoria desses serviços e o quanto busca a melhoria da qualidade dos mesmos, concentrando seus esforços nas possibilidades de desenvolvimento da sociedade

Percebe-se que é de extrema relevância a inserção de questões que englobem aspectos sociais e setor público, no sentido de constituir uma sociedade que possua justiça, igualdade, bem-sucedida e deste modo organizada.

Diante dos contextos apresentados, o objetivo deste livro é a condensação de extraordinários estudos envolvendo a sociedade e o setor público de forma conjunta através de ferramentas que os estudos sobre regulação propiciam.

O principal destaque dos artigos é uma abordagem de **Conhecimento na Regulação no Brasil**, através da apresentação da Importância do Controle pelas agências reguladoras; da prestação de serviços públicos em regiões metropolitanas; dos indicadores do sistema de abastecimento de água; do nível de concentração no segmento de distribuição de energia elétrica; do papel da regulação no estabelecimento de modelos alternativos de financiamento; do processo de fusão das agências reguladoras estaduais; entre outros. A seleção efetuada inclui as mais diversas regiões do país e aborda tanto questões de regionalidade, quanto fatores de diversidade no que tange os processos de regulação brasileiro.

Deve-se destacar que os locais escolhidos para as pesquisas apresentadas, são os mais abrangentes, o que promove um olhar diferenciado na ótica da ciência econômica, ampliando os conhecimentos acerca dos temas abordados.

A relevância ainda se estende na abordagem de teorias inerentes à processos de regulação no Brasil, onde, as agências reguladoras assumem o importante papel de controlar e incentivar as empresas a atingirem, no mínimo, as metas propostas pelo Plano de Governo Federal e, quando existentes, metas regionais ligadas a órgãos de controle social e às próprias prestadoras.

Finalmente, esta coletânea visa colaborar ilimitadamente com os estudos Econômicos, Sociais e de Políticas Públicas, referentes ao já destacado acima.

Não resta dúvidas que o leitor terá em mãos extraordinários referenciais para pesquisas, estudos e identificação sobre Regulação no Brasil, através de autores de renome na área científica, que podem contribuir com o tema.

Jaqueline Fonseca Rodrigues  
Mestre em Engenharia de Produção pelo PPGEP/UTFPR

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>1</b>
A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS DAS MEDIDAS DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA NO ABASTECIMENTO DE ÁGUA	
Carolina Bayer Gomes Cabral Bruno Eduardo dos Santos Silva Christoph Julius Platzer	
<b>DOI 10.22533/at.ed.0051919031</b>	
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>12</b>
ASPECTOS DA REGULAÇÃO EM REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL	
Danilo Guimarães Cunha	
<b>DOI 10.22533/at.ed.0051919032</b>	
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>25</b>
INDICADORES DE SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA: RELEVÂNCIA DO PORTE POPULACIONAL	
Otávio Henrique Campos Hamdan Marcelo Libânio Veber Afonso Figueiredo Costa	
<b>DOI 10.22533/at.ed.0051919033</b>	
<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>33</b>
NÍVEL DE CONCENTRAÇÃO NO SEGMENTO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRO E A CONSOLIDAÇÃO SETORIAL	
Leandro Leone Junqueira Sérgio Valdir Bajay	
<b>DOI 10.22533/at.ed.0051919034</b>	
<b>CAPÍTULO 5 .....</b>	<b>46</b>
O PAPEL DA REGULAÇÃO NO ESTABELECIMENTO DE MODELOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMENTO	
Gustavo de Souza Groppo	
<b>DOI 10.22533/at.ed.0051919035</b>	
<b>CAPÍTULO 6 .....</b>	<b>55</b>
O PROCESSO DE FUSÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS DO ESPÍRITO SANTO: A FUSÃO COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA ATIVIDADE REGULATÓRIA	
Danielle Zanoli Gonçalves	
<b>DOI 10.22533/at.ed.0051919036</b>	
<b>CAPÍTULO 7 .....</b>	<b>70</b>
ANÁLISE DO IMPACTO DA INSERÇÃO DE MICRO E MINIGERAÇÃO DISTRIBUÍDA NAS PERDAS TÉCNICAS EM ALIMENTADOR DE MÉDIA TENSÃO	
Paulo Patrício da Silva Douglas Lima Ramiro Jéferson Meneguim Ortega Luigi Galotto Junior	
<b>DOI 10.22533/at.ed.0051919037</b>	

**CAPÍTULO 8 ..... 80**

REGULAÇÃO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E PRINCIPAIS DESAFIOS

Maria Clara de Oliveira Leite  
Ednilson Silva Felipe

**DOI 10.22533/at.ed.0051919038**

**CAPÍTULO 9 ..... 94**

REGULAÇÃO ECONÔMICA NA AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS: CORRELAÇÃO ENTRE CUSTO E VAZÃO OPERACIONAL DE UNIDADES DE TRATAMENTO DE ÁGUA PRÉ-FABRICADAS

Marcelo Seleme Matias  
Ciro Loureiro Rocha  
Ricardo Martins

**DOI 10.22533/at.ed.0051919039**

**CAPÍTULO 10 ..... 100**

UMA ANÁLISE SOBRE O PAPEL DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Franklin dos Santos Moura

**DOI 10.22533/at.ed.00519190310**

**SOBRE A ORGANIZADORA..... 110**

## UMA ANÁLISE SOBRE O PAPEL DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

**Franklin dos Santos Moura**

Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales  
- UCES

Doctorado en Ciencias Empresariales y Sociales  
Vila Velha - ES

**RESUMO:** O presente estudo teve como motivação alcançar reflexões sobre o alcance dos direitos e deveres do Poder Concedente e Concessionário na concessão de serviços públicos. Para fins de delimitação do estudo foi escolhido o princípio regulador do equilíbrio econômico-financeiro como objeto para análise e reflexões. Assim, a presente pesquisa tem o objetivo de contribuir na análise e entendimento sobre o equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público. Para o alcance desse objetivo foi realizado num primeiro momento uma revisão literária sobre os dispositivos legais acerca do tema além dos principais conceitos da concessão de serviço público. Como resultado, foi possível identificar que o papel do equilíbrio econômico-financeiro é proporcionar segurança ao Poder Concedente quanto a garantia do atendimento do interesse público e por outro lado a segurança do Concessionário em obter a justa remuneração nos termos pactuados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Concessão de Serviço Público. Equilíbrio Econômico-Financeiro.

Contrato de Concessão.

**ABSTRACT:** The present study had as motivation to reach reflections on the scope of the rights and duties of the Granting Authority and Concessionaire in the concession of public services. For purposes of delimiting the study, the principle of economic-financial balance was chosen as the object for analysis and reflection. Thus, the present research aims to contribute to the analysis and understanding of the economic-financial balance in the concession of public service. In order to reach this objective, a literary review on the legal provisions on the subject was carried out in addition to the main concepts of public service concession. As a result, it was possible to identify that the role of the economic-financial balance is to provide security to the Granting Authority regarding the guarantee of the service of the public interest and, on the other hand, the security of the Concessionaire in obtaining the fair compensation under the agreed terms.

**KEYWORDS:** Public Service Concession. Economic-Financial Balance. Concession contract.

### 1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a análise do equilíbrio econômico-financeiro na



concessão de serviço público, compreendendo uma revisão literária abrangendo os principais dispositivos legais e doutrinadores do direito administrativo, público e econômico. Esse tipo de serviço público, conforme previsão constitucional é de competência dos Estados, totalizando no Brasil pouco mais de 25 concessionárias em atividade, onde a maioria dos contratos de concessão foram celebrados entre 1993 e 1999, momento em que o ordenamento jurídico trouxe em 1995 a Lei. 8.987/95 conhecida como Lei Geral das Concessões, cuja finalidade foi disciplinar essa crescente modalidade dessa relação entre o Estado (Poder Concedente) e um ente privado (Concessionário).

Tal modalidade tinha sua formalização através da celebração de um contrato de concessão, na maioria das vezes, precedido de uma licitação. Nesse contrato, as cláusulas definiam as obrigações e direitos das partes, onde cabe destaque as cláusulas econômico-financeiras, pois foram balizadoras da decisão de se tornar concessionário do serviço.

Nesta perspectiva, construíram-se questões que nortearam este trabalho:

- Qual o papel do equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público, segundo os principais dispositivos legais?
- Qual o papel do equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público, segundo a ótica dos principais doutrinadores do Direito Administrativo?

A concessão de serviço público é notadamente resultado de uma comunhão de interesses, ora pelo lado do Estado, que se declara incapaz de explorar determinado serviço (ou que tal exploração não compõe o portfólio de prioridades), ora pelo lado do Investidor, que possui o capital indisponível do Estado e a expectativa de uma justa remuneração mediante a exploração do serviço (MOURA, 2018). Daí a importância de se analisar o papel do equilíbrio econômico-financeiro como alicerce dessa relação, o qual precisa perdurar durante todo o prazo contratual sob pena de inviabilizar a continuidade do serviço, caso os percalços não sejam adequadamente superados.

Os principais dispositivos legais que norteiam a questão do equilíbrio econômico-financeiro são: (i) Constituição Federal; (ii) Lei 8.666/93; e (iii) Lei 8.987/95. Esses dispositivos são complementados pelas Leis Estaduais que disciplinam (não alteram) sua execução local, e por fim o Contrato de Concessão reúne as diretrizes que guiarão a relação durante o período da prestação do serviço concedido. Não obstante, vários autores conceituam o papel do equilíbrio econômico-financeiro, permitindo o entendimento e aplicação dos dispositivos legais citados.

Conforme Santos (2006, p.129),

Um dos princípios mais relevantes a serem observados em uma relação de concessão de serviço público é o do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Pode-se dizer, inclusive, que este princípio garante a própria continuidade da relação de concessão, de modo que a sua inobservância pode tornar matematicamente impossível o cumprimento das obrigações assumidas pelas partes contratantes.

Neste contexto, o objetivo principal deste estudo é, pois, analisar os aspectos do equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviços públicos.

Para alcançar os objetivos propostos, utilizou-se como recurso metodológico, a pesquisa bibliográfica, realizada a partir da análise pormenorizada de materiais já publicados na literatura, e legislação sobre o tema.

O texto final, contemplou avaliação dos dispositivos legais acerca do tema representados pela Constituição Federal (1988), Lei das Contratações (8.666/93 de 21/06/1993), Lei das Concessões (8.987/95 de 13/02/1995). Além disso, foi fundamentado nas ideias e concepções de autores como: Aragão (2013), Bourges (2008), Di Pietro (2003), Justen Filho (1997), Marques Neto (2015), Santos (2006), Souto (1998), e Tolosa Filho (1995).

## 2 | ASPECTOS LEGAIS DO EQUILÍBRIO ECONOMICO-FINANCEIRO

O equilíbrio econômico-financeiro enquanto garantia contratual entre as partes possui previsão na Constituição Federal de 1988, conforme artigo 37:

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. (...)(grifo nosso)

Sobre a previsão constitucional citada segue o entendimento de Santos (2006, p.148):

Este assento constitucional reveste-se de curial importância na medida em que vincula toda elaboração legislativa subsequente, a interpretação de textos legais e cláusulas contratuais, e a própria manifestação jurisdicional tendente à solução de conflitos relacionados à execução de contratos de concessão de serviços públicos.

(...)

Nessa linha, a presença de forma expressa do **princípio do equilíbrio econômico-financeiro no corpo da constituição confere maior segurança** ao processo interpretativo das normas e dos contratos relativos à concessão de serviço público, e, de resto, garante, por consequência, maior segurança jurídica a todos quantos venham a contratar com a administração pública e a própria sociedade na medida em que a perfeita execução do contrato de concessão de serviço público implica a consecução do interesse primário da Administração, na efetivação de políticas públicas direcionadas à satisfação do bem comum. (grifo nosso)

A previsão constitucional e a reflexão do autor conduzem principalmente ao conceito de segurança jurídica quanto a garantia de não expor um ato administrativo à lesão do seu não cumprimento.

Como da Carta Magna as Leis emanam, visando a ordenação das contratações no âmbito público, foi promulgada a Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993, a qual, sobre essa garantia no âmbito contratual, prevê:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

I - unilateralmente pela Administração:

(...)

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.

(...)

§ 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.

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

Mantendo alinhamento com a previsão constitucional, a Lei de Contratações (8.666/93) deixa cristalina a possibilidade e/ou necessidade de prover a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, enfatizando que tal manutenção deve se reportar as condições iniciais contratadas ou pactuadas.

No âmbito dessa Lei, refletindo a época como ocorria a transição entre público e privado, ora através das licitações, ora através das privatizações, Souto (1998, p.313), assinala que:

A existência de uma teoria geral do contrato administrativo variante daquela teoria geral das obrigações, regulada pelo direito privado, decorre do fato de que a Administração, centralizada ou descentralizada, não sendo autossuficiente na execução das tarefas indispensáveis ao atendimento do interesse público

(motivador da existência do Estado), muitas vezes necessita chamar particulares para com ela colaborar.

Ocorre que nessa colaboração, seja por ato unilateral (permissão), seja por acordo de vontades (contrato ou convênio), não deixa a Administração de agir como representante do interesse geral, não podendo, pois, despir-se dessa supremacia.

Em razão disso, mesmo quando ela contrata com o particular, não perdendo essa supremacia, com ele jamais pode se nivelar, posto que o interesse geral (por ela representado) sempre prevalece sobre o interesse individual (do contratado). Daí a regência do contrato pelo Direito Público e não pelo Direito Privado, onde não se admite essa desigualdade no tratamento das partes no ato jurídico bilateral.

Esse esclarecimento apresentado pelo autor, observando o contexto da época, retratou a necessidade de se produzir um dispositivo legal específico e voltado para a transferência do serviço público ao ente privado, moldando essa linha tênue entre o interesse público e o interesse privado, mesmo sendo consagrada a supremacia do primeiro sobre o segundo.

Daí, com o programa nacional de desestatização e o gradativo aumento da transferência da titularidade do serviço do Estado ao Ente Privado, foi promulgada em 13 de fevereiro de 1995 a Lei 8.987, conhecida como Lei Geral das Concessões, a qual sobre o equilíbrio econômico-financeiro prevê:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário.

**§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.**

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

**§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.**

Art. 10. **Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.**(grifo nosso)

Em arrimo a previsão constitucional e também na Lei das Contratações, percebe-se a preocupação em não lesar as condições iniciais pactuadas. Na composição da Lei das Concessões (8.987/95), essa preocupação teve maior alcance pois permitiu a criação de mecanismos de revisão tarifária, cuja finalidade não é outra senão manter as condições iniciais celebradas.

Sobre os dispositivos contidos na Lei e apresentados acima, comenta Tolosa Filho (1995, p.52) sobre o Capítulo IV que abrange a Política Tarifária:

Este capítulo é de suma importância para a sobrevivência da política de concessões e permissões de serviços públicos, pois é ele que estabelece as diretrizes relativas ao valor tarifário, e a sua atualização é que determinará o grau de atração que exercerá sobre a iniciativa privada, a quem se busca como parceira do Estado no plano de delegação de atividades até então típicas de organismos públicos.

Nesse contexto, acerca do efeito do Art.9º, opina Justen Filho (1007, p.144):

A concessão estrutura-se sobre pressuposto de uma modalidade de remuneração norteada por princípios distintos dos que disciplinam a remuneração do serviço desempenhado pelo próprio Estado. O concessionário tem direitos perante o Estado, no tocante à remuneração pela prestação dos serviços públicos, que se retratam na impossibilidade de modificação da equação econômico-financeira do contrato, na garantia do lucro e na recomposição compulsória de valores. Somente é possível atribuir ao particular o desempenho dos serviços por conta e risco próprios se a remuneração a ele atribuída estiver sujeita a um regime jurídico específico.

Esse regime jurídico específico pressupõe mutabilidade a qualquer tempo. Como o particular não é dotado de estruturas e garantias inerentes ao Estado, há risco de sua insolvência. A contrapartida de assumir o serviço por sua conta e risco próprios é a garantia estatal de alteração da tarifa a qualquer tempo quando se reconhece o direito à manutenção da equação econômico-financeira e o cabimento de sua recomposição, constrói-se um regime jurídico distinto do tributário.

Se a recomposição da equação econômico-financeira faz-se na via administrativa, então a elevação da remuneração da concessionária independe de previsão em Lei.

A previsão de política tarifária, na ótica da Lei 8.987/95, e pelas opiniões apresentadas acima compreende as diretrizes a serem avaliadas pelo Ente Privado para avaliar a atratividade em executar o serviço concedido ou não. Assim, se avaliam os riscos cabíveis ao negócio e quais as hipóteses que extraordinariamente resultariam no acionamento do reequilíbrio visando restabelecer as condições pactuadas na celebração do contrato (MOURA, 2018).

Ainda sobre a Lei 8.987/95, especificamente o disposto em seu Artigo 10, Tolosa Filho (1995, p.154) comenta:

A preocupação na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, como vimos acima, encontra no Artigo 10 a sua cristalização, pois quando mantidas as condições pactuadas no contrato, desde que nenhum fato novo e imprevisto surja, nada há que ser revisto, pois o equilíbrio econômico-financeiro estará mantido.

Até o presente momento foram abordados os dispositivos legais que norteiam a Concessão de Serviço Público e a garantia das condições pactuadas, como aplicação do princípio do equilíbrio econômico-financeiro e sua manutenção.

É possível concluir que a luz de tais dispositivos, mesmo sem aprofundar a definição de interesse público e os mecanismos de revisão tarifária, em regra geral ao contratado reside não só o direito, mas a garantia amparada na segurança jurídica do ato celebrado com a Administração Pública.

### 3 | ASPECTOS CONCEITUAIS DO EQUILÍBRIO ECONOMICO-FINANCEIRO

Dando seguimento e visando enriquecer as reflexões desejadas e propostas, buscou-se algumas considerações acerca da concessão de serviço público e equilíbrio econômico-financeiro, onde ensina Di Pietro (2003, p.278):

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a administração pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.

E sobre contrato, Ocampo, citado por Santos (2006, p. 130) acrescenta:

(...) assevera que o próprio conceito de contrato parte de uma ideia de equilíbrio que deve presidir a conjugação de interesses contrapostos, uma vez que cada um dos contratantes espera obter uma vantagem em troca de uma prestação em favor do outro. A esta conjugação de interesses corresponde uma conjugação de obrigações.

Ainda sobre o contrato, Santos (2006, p. 140) complementa:

Do ponto de vista de conteúdo, a relação contratual administrativa da concessão de serviços públicos se estabelece sob duas perspectivas: a das normas ou disposições que dizem respeito ao serviço a ser executado e das normas ou disposições relativas à remuneração, vantagem ou contraprestação a ser auferida pelo concessionário contratado.

(...)

As disposições ou normas condizentes especificamente ao serviço concedido são todas aquelas que indicam quais são os elementos e requisitos necessários à identificação da tarefa que competirá ao contratado realizar; são as normas que contém a descrição do objeto da concessão. Por meio destas normas, a Administração estabelece todos os requisitos que reputa indispensáveis à satisfatória prestação do serviço concedido. (...) Constituem a norma interna de execução contratual, a qual está obrigada à concessionária.

Após a apresentação desses primeiros conceitos, ratifica-se que um contrato, em especial um contrato administrativo dedicado a concessão de um serviço público, não pode nascer fadado ao desequilíbrio, mas sim surgir com regras claras que apontem não somente direitos e obrigações, mas todos os mecanismos a serem observados para o alcance dos objetivos pactuados, quais sejam a garantia do Estado em atender ao interesse público e a justa remuneração pretendida pelo Concessionário contratado.

Nesse diapasão, Aragão (2013, p. 605) opina:

Os contratos administrativos em geral possuem uma salvaguarda contra a instabilidade que inexistente nos contratos privados, proteção essa baseada na incolumidade da equação econômico-financeira inicial do contrato, que deve ser mantida diante de quaisquer fatos naturais ou humanos que alterem os seus elementos constitutivos, excetuando-se as alterações decorrentes de fatos previsíveis, inerentes à própria álea da economia e que nada tenham a ver com a atuação do Estado.

E ainda Aragão (2013, p. 606), complementa sobre contratos de concessão:

Nos contratos de concessão de serviços públicos, em face da sua longa duração e do fato de visarem ao exercício de uma atividade-fim do Estado, há uma especial preocupação do legislador e dos tribunais em manter o seu equilíbrio econômico-financeiro. Se no decorrer da sua execução houver algum fato que a altere, seja impondo-lhe um maior custo (ex.: obrigação de construir abrigos para passageiros, não previsto originariamente) ou a sua diminuição (ex.: redução de percurso deficitário de linha de ônibus), a equação deve ser recomposta.

Considerando que todas as abordagens apresentadas até agora apontam para a necessidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro como princípio regulador, em relação ao papel da equação econômico-financeira, comenta Bourges (2008, p.175):

O instituto da equação econômico-financeira teve origem no Direito Francês e a diferença entre este e o nosso Direito reside na concentração adotada por nós, eis que todos os eventos aptos a desequilibrar a equação estão compreendidos na teoria da intangibilidade da equação econômico-financeira com consequências jurídicas equivalentes. Na França, os eventos recebem tratamentos distintos pois a maioria dos riscos são atribuídos ao concessionário e, quando suportados pelo concedente, tendem a ser repartidos.

E ainda esse autor complementa:

Muitas vezes a tutela ao equilíbrio econômico-financeiro é associada aos direitos do concessionário; na prática isso é corriqueiro. Entretanto, a tutela é uma garantia recíproca da Administração contratante e do concessionário, é um **princípio regulador** que caracteriza o contrato administrativo. Em caso de redução de encargos, deve haver redução de vantagens, sob pena de enriquecimento ilícito do concessionário, bem como, em caso de aumento de encargos deve haver o aumento das vantagens. (BOURGES, 2008, p.176) Grifo nosso.

E sobre o equilíbrio econômico-financeiro, Marques Neto (2015, p.190) acrescenta:

O tema do equilíbrio econômico-financeiro central nos contratos administrativos assume importância ainda mais essencial no campo das concessões comuns. Como vimos, esse tema cumpre um papel central tanto para o desenvolvimento dos diferentes mecanismos de proteção dos interesses do particular concessionário. Efetivamente, a concessão, do ponto de vista do particular concessionário, envolve um negócio. Portanto, é fundamental que as premissas econômicas e financeiras do ajuste concessório sejam protegidas.

E sobre a proteção de tais ajustes, esclarece Aragão (2013, p.607):

A proteção especial da estabilidade das concessões ocorre não apenas diante da possibilidade de alteração administrativa unilateral de cláusulas do contrato, o que de fato representa um fator extra de desestabilização contratual, como diante de fatos imprevisíveis em geral. No primeiro caso, a proteção do equilíbrio econômico-financeiro é um contrapeso às prerrogativas exorbitantes da Administração Pública na gestão dos contratos de que seja parte. No segundo, a proteção existe não para resguardar imediatamente o concessionário, mas sim a continuidade do serviço público e os interesses públicos atendidos pelo contrato.

O esclarecimento de Aragão citado acima, conjugado com as demais opiniões apresentadas permitem identificar que a garantia do equilíbrio econômico-financeiro pode ser interpretado como uma compensação ao concessionário por celebrar 'um

negócio' com a Administração Pública em detrimento de oportunidades que seriam regidas no âmbito do Direito Privado.

Essa dita compensação, por outro lado, não afasta a supremacia do interesse público, pelo contrário, legitima que cabe ao Estado a faculdade exorbitante de realizar alterações unilaterais, e intervir sempre que mensurar e/ou identificar uma forma de melhor atender ao interesse público.

Assim, é possível concentrar as avaliações realizadas iniciando pela previsão constitucional sobre o equilíbrio econômico-financeiro, remetendo as condições inicialmente pactuadas (MOURA, 2018).

Em seguida, a Lei 8.666/93, propriamente aplicável as contratações da Administração Pública, estabeleceu mecanismos que protegessem as condições pactuadas e o equilíbrio ao longo do contrato.

O crescimento da complexidade e o próprio momento econômico trouxeram na década de 90 uma alavancagem de operações desestatizando serviços antes prestados pelo Estado e transferindo-o a iniciativa privada. Tal crescimento foi normatizado com a promulgação da Lei 8.987/95, a qual abarcou todas as concessões, mostrando-se rapidamente insuficiente e se restringindo sua aplicação as concessões comuns, e outros diplomas normativos foram produzidos aos setores específicos que eram passíveis de concessão dos serviços, por exemplo o setor elétrico.

De forma geral, todos os autores pesquisados e aqui apresentados mostraram de formas diferentes que o papel do equilíbrio econômico-financeiro é estabelecer a continuidade do serviço com vistas ao interesse público e a justa remuneração do concessionário, sendo necessário que haja mecanismos contidos no instrumento contratual para direcionar as ações ao longo do prazo contratual.

#### **4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo teve como objetivo principal analisar os aspectos sobre o equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviços públicos. Para tanto, observou-se os dispositivos legais vigentes, quais sejam a Constituição Federal em seu artigo 37, a Lei 8.666/93 e a Lei 8.987/95, onde a constatação obtida foi a premissa de garantia do equilíbrio econômico-financeiro reportando-se as condições da proposta inicialmente pactuada.

Esse entendimento foi corroborado pelos autores pesquisados, destacando que os mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro ao longo do prazo contratual são itens imprescindíveis para permitir a atração de interessados a prestação do serviço, pois tais mecanismos, em sua razão de ser, tem a principal finalidade de proteger o contratado contra a supremacia do interesse público, o qual pode levar o Estado a realizar alterações unilaterais no instrumento contratual, o que ocorrendo, as condições iniciais deverão ser restabelecidas.

Embora não se tenha esgotado o tema, e também essa não foi a pretensão,



pelo arrazoado composto, o papel do equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público mostrou-se ao mesmo tempo indispensável e também complexo pela amplitude de definições a serem mensuradas para incorporação ao instrumento contratual.

Por fim, um ponto importante para aprofundamento em novos estudos compreende os riscos inerentes ao serviço público concedido, pois a Concessionária assume por sua conta e risco a execução do contrato (álea ordinária), existindo as situações que ensejarão a revisão extraordinária e a recomposição da equação econômico-financeira (álea extraordinária).

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BOURGES, Fernanda Schuhli. **Serviços público concedidos: acesso e remuneração**. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL. **Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)> Acesso em 04/03/2018.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)> Acesso em 04/03/2018.

BRASIL. **Constituição 1988: Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 04/03/2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

JUSTIN FILHO, Marçal. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. 1.ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

MOURA, Franklin dos Santos. **Uma análise sobre o papel do equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público**. 2018. 11 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós Graduação em Direito Administrativo) – Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2018.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Contratos de concessão de serviços públicos: equilíbrio econômico-financeiro**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2006.

TOLOSA FILHO, Benedicto. **Lei das concessões e permissões de serviços públicos: comentada e anotada**. Rio de Janeiro: AIDE, 1995.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Licitações & contratos administrativos: lei n. 8.666, de 21-6-93 (comentada) 3 ed. rev ampl. e atual. pela EC 19/98 e pela lei n. 9.648, de 27-5-98**. Rio de Janeiro: Esplanada, 1998.

## **SOBRE A ORGANIZADORA**

**JAQUELINE FONSECA RODRIGUES** Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, PPGEP/UTFPR; Especialista em Engenharia de Produção pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, PPGEP/UTFPR; Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, UEPG; Professora Universitária em Cursos de Graduação e Pós-Graduação, atuando na área há 15 anos; Professora Formadora de Cursos de Administração e Gestão Pública na Graduação e Pós-Graduação na modalidade EAD; Professora-autora do livro “Planejamento e Gestão Estratégica” - IFPR - e-tec – 2013 e do livro “Gestão de Cadeias de Valor (SCM)” - IFPR - e-tec – 2017; e Perita Judicial na Justiça Estadual.

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-7247-200-5

