



Reflexões sobre o Projeto de Lei nº 7.063/2017 (Nova Lei de Concessões) – Equilíbrio Econômico-Financeiro, Consensualismo e Controle Externo

** Ney Faria Argolo Junior*

1. Introdução e Contexto Histórico

Atualmente, os contratos de concessão são fundamentados nas Leis 8.987/95 e 11.079/2004, que tratam, respectivamente, das concessões comuns e das parcerias público-privadas (PPPs).

A Lei 8.987/95 nasceu em um período de reformas administrativas e econômicas implementadas pelo Governo Federal à época, visando, dentre outros fatores, melhorias na qualidade dos serviços públicos prestados à população. Convém rememorar que o país enfrentava grave crise econômica e fiscal, necessitando de alternativas para impulsionar os investimentos públicos. Portanto, é neste primeiro momento que entra em cena o setor privado, assumindo a execução e operação de diversos serviços públicos.

Cerca de 10 anos depois da criação deste primeiro instrumento normativo, o país já apresentava um novo cenário econômico e os investimentos privados necessitavam de novos incentivos. Neste contexto é concebida a Lei 11.079/2004, trazendo a possibilidade de parceria entre entes públicos e setor privado. A partir deste marco, o poder público começa a figurar com mais relevância nos investimentos, havendo um maior compartilhamento de riscos entre o público e o privado.

Pois bem, trinta anos após o surgimento da primeira Lei de Concessões, urge a necessidade de modernização de diversos dispositivos sobre o tema. Dessa forma, o debate sobre a nova Lei Geral de Concessões (Projeto de Lei nº 7.063/2017) está cada vez mais em evidência no cenário nacional, sendo considerado uma prioridade para o biênio 2025-2026. Sob relatoria do Deputado Arnaldo Jardim, o projeto visa, além de reunir os dois instrumentos normativos anteriores (Lei 8.987/95 e 11.079/2004), acrescentar importantes aprendizados obtidos pela Administração Pública na gestão desses contratos. Sucintamente, o Projeto de Lei traz questões como: proteção de



ARTIGO
28/03/2025

dados; atuação do controle externo; resolução de conflitos; reequilíbrios econômico-financeiros; previsão de novos critérios de julgamento das propostas; extensão da relicitação para Estados, Distrito Federal e Municípios; previsão de concessão por adesão; e previsão de concessão simplificada.

Importante destacar que o projeto visa consolidar pautas que já são executadas pela Administração, baseada em legislações esparsas, nos seus contratos atuais. Porém, há de se discutir se uma reformulação geral das Leis existentes é realmente o melhor caminho, ou se, a realização de melhorias específicas não seria o ideal, visando a eficiência dos contratos de concessão. Este artigo tem por objetivo apresentar reflexões sobre alguns pontos a serem debatidos nesse Projeto de Lei.

2. Reequilíbrios econômico-financeiros

Não há como negar que as atuais legislações sobre concessões abordam de maneira resumida a questão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. O tema é tratado apenas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.897/95 e no art. 5º, IV, da Lei 11.079/04, porém, sem apresentar alternativas a serem utilizadas para preservação da equação econômica dos contratos. Além disso, essa mesma lei, ao tratar das tarifas públicas (art. 9º, § 4º), aborda a necessidade de restabelecimento concomitante do equilíbrio em casos de alterações unilaterais.

Neste ponto, o PL nº 7.063/2017 parece apresentar novidades positivas para a segurança jurídica e econômica dos contratos de concessão. Necessário trazer à baila alguns artigos previstos no projeto, com seus possíveis desdobramentos:

Art. 112. Na hipótese de alteração unilateral do contrato que afete o seu equilíbrio econômico-financeiro inicial, o poder concedente deverá adotar medidas para reequilibrá-lo concomitantemente à alteração.

Parágrafo único. A alteração referida no caput deste artigo será precedida de negociação entre o poder concedente a concessionária, ressalvada a hipótese de risco iminente ou grave dano.

O citado artigo é semelhante ao art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/95, ao falar sobre as tarifas públicas a serem praticadas no contrato. Porém, o Projeto de Lei melhora essa abordagem, ao expandir



ARTIGO
28/03/2025

sua aplicação a quaisquer desequilíbrios previamente negociados entre as partes. Na sequência, o projeto elenca algumas possibilidades para repactuação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, situação silente nas legislações atuais:

Art. 118. O reequilíbrio econômico-financeiro do contrato poderá ser implementado pelas seguintes medidas: I - pagamento de uma parte para a outra; II - ajuste do valor da tarifa, preço público ou contraprestação pecuniária cobrada do usuário, quando for o caso; III - extensão ou redução do prazo para exploração da concessão; IV - ajuste das obrigações contratuais das partes; V - outra forma definida em comum acordo entre as partes.

Apesar de inovador, o artigo merece especial atenção, sobretudo em relação ao seu inciso III. A possibilidade legal de extensão do prazo de concessão não pode servir como ferramenta para a perpetuação dos contratos. Há inúmeras desvantagens na prorrogação sem limites dos prazos das concessões, dentre as quais, podemos citar as levantadas pelo Auditor de Controle Externo Fernando Garcia¹:

“Os usuários são diretamente impactados na medida em que as rodovias não preveem novas obras para mitigação do tráfego em determinados trechos com trânsito frequente, ou ainda carecem de métodos atualizados de cobrança, com eliminação das praças de pedágio (características previstas em novos projetos).

(...)

Também não é verdade que exista uma vantagem do método de prorrogação contratual em relação a suposta ausência de redução ou postergação de investimentos. As concessões que são relicitadas, após o advento do termo contratual anterior, preveem relevantes investimentos nas rodovias (...)

(...)

Em relação à suposta economia que o Tesouro realiza em não ter que desembolsar recursos para quitar os desequilíbrios, tal argumento também não se mostra muito preciso. Em que pese não ocorrer

¹ GARCIA, Fernando Marques Vasconcelos. **Um olhar crítico sobre as prorrogações de concessões rodoviárias**. 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-olhar-critico-sobre-prorrogacoes-concessoes-rodoviaras>. Acesso em: 10 fev. 2025.



ARTIGO
28/03/2025

dispêndio de recursos, o Estado deixa de arrecadar valores com uma nova licitação.” (grifos nossos).

Indo além, o Projeto de Lei retira a limitação de prazo para as Parcerias Público Privadas (PPPs). O art. 5º, da Lei 11.079/2004, prevê o limite de 35 anos para tais contratos. Porém, o PL nº 7.063/2017 não faz nenhuma menção ao prazo máximo, trazendo apenas a previsão do prazo mínimo de 5 anos (art. 5º, § 1º), o mesmo contido na legislação atual. Tal alteração, atrelada ao previsto no art. 118, III, do Projeto de Lei, abre possibilidade de perpetuação também dos contratos de PPPs, provocando os mesmos efeitos negativos citados anteriormente.

Por fim, outra novidade trazida pelo PL, sobre os reequilíbrios, é a estipulação de prazos para as devidas análises:

Art. 119. O contrato deverá especificar o prazo para resposta ao pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, assim como o prazo para conclusão do respectivo procedimento.

§ 1º O descumprimento do prazo de que trata o caput deverá ser justificado pela agência reguladora, ou órgão competente, que deverá, ainda, especificar quais obrigações contratuais poderão ser suspensas até a conclusão do respectivo procedimento.

§ 2º O prazo a que refere o caput deste artigo não poderá ser superior a 180 (cento e oitenta) dias, prorrogável, por igual período, mediante justificativa.

Tal artigo apresenta importantíssima ferramenta para a execução dos contratos de concessões. Não raramente, a Administração Pública atua com certa morosidade na análise dos pedidos de reequilíbrios, o que pode acarretar insegurança para os investidores e prejuízos ao erário após os cálculos finais, uma vez que, o “valor do dinheiro no tempo” será levado em consideração. Nesse sentido, relevante citar a Resolução SPI 19/2023, do Estado de São Paulo, que prevê ações para promover o imediato reequilíbrio dos contratos após deliberação entre as partes. A citada Resolução caracteriza uma importante posição, visando garantir a estabilidade das relações contratuais.



ARTIGO
28/03/2025

Ainda sobre o artigo supracitado, convém destacar o previsto no art. 125 do Projeto de Lei:

Art. 125. A Administração Pública terá o dever de explicitamente emitir decisão fundamentada sobre todas as solicitações e reclamações relacionadas à licitação e execução dos contratos regidos por esta Lei, ressalvados os requerimentos manifestamente impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para a boa execução do contrato.

Tal previsão visa evitar o silêncio da Administração Pública, uma vez que se enquadraria como omissão ilícita, possibilitando a punição do agente responsável e condenação da Administração a se manifestar sobre o pleito.

3. Atuação do Controle Externo

O Projeto de Lei nº 7.063/2017 cita a atuação do controle externo em dois momentos do seu texto. Em uma primeira oportunidade, há a seguinte previsão, no parágrafo único do art. 14:

Art. 14. Parágrafo único. É vedada a interferência dos órgãos de controle externo no mérito das atividades exercidas pelo poder concedente como agente regulador e fiscalizador do serviço concedido, inclusive quando realizadas por intermédio de agência reguladora.

Aqui, é importante lembrar que os Tribunais de Contas não têm a função de atuar na avaliação do mérito das atividades exercidas pelo Poder Executivo. Contudo, faz-se necessária especial atenção ao previsto neste dispositivo, não devendo ser dada ampla interpretação a fim de tolher a atuação das Cortes de Contas. Atualmente, o controle externo tem tido relevante atuação quanto ao tema, seja auditando os editais e contratos celebrados, seja no acompanhamento das execuções contratuais.

Outrossim, a atuação do controle externo também visa garantir a correta estruturação das



ARTIGO
28/03/2025

Agências Reguladoras para o desempenho das suas funções na fiscalização dos contratos. Nessa perspectiva, é necessário discutir o previsto no art. 15, § 2º, do PL nº 7.063/2017:

Art. 15. § 2º O poder concedente poderá contratar serviços de apoio à fiscalização das concessões, vedada a delegação do poder sancionador.

Trata-se de situação que já é usualmente praticada pelas Agências Reguladoras nas suas atividades de fiscalização. Neste tema, é essencial a atuação dos Tribunais de Contas, buscando, através das suas auditorias, evitar que as Agências sejam desidratadas a ponto de ficarem extremamente dependentes desses contratos de apoio à fiscalização.

Ademais, o art. 64 do PL nº 7.063/2017 apresenta previsão legal para análise prévia dos editais de concessões pelo Órgãos de controle externo:

Art. 64. Quando, a critério do poder concedente, a concessão for submetida a análise, prévia à publicação do edital, pelo órgão de controle externo competente, considerar-se-ão aprovados o edital e estudos se não apreciados em definitivo no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado do protocolo da documentação necessária.

§ 1º O órgão de controle externo poderá solicitar documentação e informações complementares ao poder concedente e o prazo a que se refere o caput ficará suspenso até a respectiva resposta.

§ 2º Outras solicitações de documentação e informações complementares formuladas pelo órgão de controle externo após a solicitação de que trata o § 1º não suspenderão o prazo previsto no caput deste artigo.

§ 3º Identificada eventual irregularidade, o órgão de controle externo deverá indicá-la precisamente e recomendar a correção.

Tal previsão se assemelha ao que já é executado por alguns Tribunais de Contas ao realizar o controle concomitante do edital. Convém destacar que, o parecer emitido após essas análises não é vinculativo, tendo a possibilidade de nova análise pelo controle externo após a assinatura do contrato. Dessa forma, há dois pontos do citado dispositivo que merecem



ARTIGO
28/03/2025

especial atenção: a discricionariedade do Poder Concedente para submeter o edital à análise prévia do controle externo e a aprovação tácita diante da não apreciação.

Como citado anteriormente, a análise dos editais antes da sua publicação já é realizada por algumas Cortes, sendo este tema tratado em Resoluções específicas. Trata-se de tema já consolidado em alguns estados-membros e com estruturas internas já direcionadas para esse fim. Portanto, ao dispor que a submissão da documentação seria feita a critério do Poder Concedente, a nova legislação estaria interferindo diretamente em ações já adotadas pelos Tribunais de Contas.

Por fim, o artigo supracitado também levanta a possibilidade de aprovação tácita do edital, após o decurso do prazo de 120 dias sem manifestação do controle externo. Neste ponto, há a necessidade de tratar com maior clareza as especificidades para contagem do prazo, a fim de evitar possíveis postergações de informações em detrimento da efetiva atuação do controle. Além disso, necessário destacar que tal dispositivo trata tão somente da análise prévia do edital, não havendo relação com o julgamento final da licitação a ser realizado dentro dos prazos regimentais das Cortes.

4. Meios Alternativos de Prevenção e Resolução de Controvérsias

O Capítulo XIX do PL nº 7.063/2017 apresenta requisitos para utilização de arbitragem e implantação de comitês para prevenção e resolução de disputas. Tais ferramentas têm grande relevância na realidade de contratos longos e complexos como os de concessão, uma vez que, além de evitar judicializações, colabora para o fortalecimento da relação entre as partes, proporcionando, conseqüentemente, maior segurança jurídica e melhoria na eficiência dos serviços públicos.

A partir dessa conjuntura, importante destacar a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), através da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), criada em dezembro de 2022, que busca a resolução de conflitos em contratos sujeitos à competência do TCU. Dentre os temas já abordados por esta Secretaria, é possível citar o acordo nas disputas dos Contratos de Energia de Reserva pelo Ministério de Minas e Energia. Segundo o Órgão, tal acordo gerou uma economia de



ARTIGO
28/03/2025

aproximadamente R\$ 579 milhões aos cofres públicos². Mais recentemente, também atuou aprovando o encerramento consensual de uma concessão rodoviária, onde o parceiro privado renunciou a ações judiciais que somavam cerca de R\$ 9 bilhões³.

Outro exemplo recente, referente à movimentação das Cortes de Contas em direção ao consensualismo, vem do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Esta Corte atuou na resolução de conflito entre o Governo do Estado da Bahia e a concessionária responsável pela construção e operação da ponte entre Salvador e a Ilha de Itaparica. A proposta aprovada pelo Plenário da Corte baiana contém a revisão de diversos itens do contrato, tendo sido elaborada por comissão formada por integrantes dos seguintes órgãos daquele Estado: TCE, MPC, PGE, Secretaria da Fazenda, Secretaria da Casa Civil, Secretaria de Infraestrutura e Concessionária Ponte Salvador-Itaparica⁴.

Diante da forte atuação dos Tribunais de Contas no consensualismo, podem surgir dúvidas acerca dos limites que devem ser impostos ao controle externo. Nesse contexto, é importante trazer para o debate a Teoria dos Poderes Implícitos, que, em suma, apresenta a ideia de que a atuação dos órgãos públicos deve decorrer do seu sistema, seus valores e seus princípios gerais, mesmo não tendo previsão expressa na Constituição. Neste ponto, o Referencial Teórico para Normatização do Controle Concomitante⁵ traz importante reflexão:

“...convém mencionar a teoria dos poderes implícitos, originada no Direito norte-americano e com ampla aplicação no Direito brasileiro,

² Tribunal de Contas da União. **Aprovado acordo de solução consensual com economia de R\$ 579 milhões para os brasileiros em 2023.** 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aprovado-acordo-de-solucao-consensual-com-economia-de-r-579-milhoes-para-os-brasileiros-em-2023>. Acesso em: 09 fev. 2025.

³ Tribunal de Contas da União. **TCU aprova encerramento consensual do contrato entre ANTT e ViaBahia.** 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aprova-encerramento-consensual-do-contrato-entre-antt-e-viabahia>. Acesso em: 10 fev. 2025.

⁴ Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Plenário do TCE/BA homologa proposta de conciliação para execução da obra da Ponte Salvador-Itaparica.** 2025. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/plenario-do-tce-ba-homologa-proposta-de-conciliacao-para-execucao-da-obra-da-ponte-salvador-itaparica>. Acesso em: 09 fev. 2025.

⁵ VINHAS, Ana Paula; et al. **Tribunais de Contas e os Processos de Desestatização – Referencial Teórico para a Normatização do Controle Concomitante**, 2024.



ARTIGO
28/03/2025

segundo a qual a Constituição, ao conceder uma função a determinado órgão ou instituição, também lhe confere, implicitamente, os meios necessários para a consecução dessa atividade. Nesse contexto, como decorrência inerente de tamanha gama de competências atribuída ao Tribunal de Contas, o sistema constitucional brasileiro confere a esse órgão o poder regulamentar, o qual está positivado nas leis orgânicas das Cortes de Contas brasileiras.

(...)

Verifica-se, portanto, que cabe ao Tribunal de Contas não só fiscalizar a legalidade da atuação estatal, mas também aspectos operacionais, que se relacionam à eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da gestão pública (grifos nossos).”

Ademais, importante citar que essas mudanças se alinham às mudanças promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei nº 4.657/1942). Esta norma reforça o consensualismo no direito administrativo brasileiro, garantindo maior previsibilidade e segurança jurídica e prevenindo mudanças abruptas na interpretação das regras. O art. 26 da citada lei incentiva soluções pactuadas em detrimento de imposições unilaterais, contribuindo para uma atuação mais cooperativa e eficiente da Administração Pública.

5. Conclusão

A necessidade de modernização da legislação referente aos contratos de concessões é inegável no cenário atual. A Lei 8.666/93, contemporânea da Lei 8.987/95, foi recentemente atualizada através da Lei 14.133/2021, que trouxe diversos benefícios para a eficiência da Administração Pública. É natural que leis antigas sejam atualizadas com base nos aprendizados obtidos ao longo dos anos, até porque, os próprios contratos evoluem e carecem de novas ferramentas.

Nota-se que o Projeto de Lei aqui discutido apresenta diversas modificações em legislações já existentes e consolidadas. Posto isto, é salutar o extenuante debate visando evitar a sobreposição de interesses. Neste cenário, os Tribunais de Contas desempenham um papel fundamental como fiscais da correta aplicação dos recursos públicos, garantindo que as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO
28/03/2025

modificações legislativas não resultem em falhas de implementação ou favorecimentos indevidos. Além disso, há de se ter cuidado para não permitir que as mudanças aqui apresentadas representem retrocessos ao controle externo, preservando a transparência e a fiscalização adequada das ações.

Assim sendo, as Cortes de Contas, com base nos aprendizados adquiridos na fiscalização de diversos contratos de concessão, podem contribuir na discussão das modificações necessárias, especialmente no que se refere ao impacto direto na atividade do controle externo.

** Ney Faria Argolo Junior é Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).*

REFERÊNCIAS:

GARCIA, Fernando Marques Vasconcelos. **Um olhar crítico sobre as prorrogações de concessões rodoviárias**. 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-olhar-critico-sobre-prorrogacoes-concessoes-rodoviarias>. Acesso em: 10 fev. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. 892 p.

Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Plenário do TCE/BA homologa proposta de conciliação para execução da obra da Ponte Salvador-Itaparica**. 2025. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/plenario-do-tce-ba-homologa-proposta-de-conciliacao-para-execucao-da-obra-da-ponte-salvador-itaparica>. Acesso em: 09 fev. 2025.

Tribunal de Contas da União. **TCU aprova encerramento consensual do contrato entre ANTT e ViaBahia**. 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aprova-encerramento-consensual-do-contrato-entre-antt-e-viabahia>. Acesso em: 10 fev. 2025.

Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Plenário do TCE/BA homologa proposta de conciliação para execução da obra da Ponte Salvador-Itaparica**. 2025. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/plenario-do-tce-ba-homologa-proposta-de-conciliacao-para-execucao-da-obra-da-ponte-salvador-itaparica>. Acesso em: 09 fev. 2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO
28/03/2025

Tribunal de Contas da União. **Aprovado acordo de solução consensual com economia de R\$ 579 milhões para os brasileiros em 2023.** 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aprovado-acordo-de-solucao-consensual-com-economia-de-r-579-milhoes-para-os-brasileiros-em-2023>. Acesso em: 09 fev. 2025.

VINHAS, Ana Paula; et al. **Tribunais de Contas e os Processos de Desestatização – Referencial Teórico para a Normatização do Controle Concomitante**, 2024.