

INFORMA

03 DE MAIO - 2025

PROJETO DE LEI CONCESSÕES E PPPS

1.	Introdução	2
2.	Principais alterações na Lei Federal nº 8.987/1995 (“Lei de Concessões”)	2
2.1.	Possibilidade de contratação de serviços conexos	3
2.2.	Novos critérios de julgamento	4
2.3.	Previsão de compartilhamento de riscos	4
2.4.	Reequilíbrio econômico-financeiro da concessão	4
2.4.1.	Reequilíbrio cautelar	4
2.4.2.	Prazo para análise e resposta	4
2.4.3.	Prazo prescricional para pleitos de reequilíbrio	4
2.4.4.	Rol exemplificativo das medidas de reequilíbrio	5
2.5.	Exploração de receitas acessórias	5
2.6.	Aportes pelo Poder Concedente	6
2.7.	Utilização de Contas Vinculadas em Concessões Comuns	6
2.8.	A utilização de atestados de capacidade técnica de empresas do mesmo grupo econômico	6
2.9.	Limitação do uso de atestados emitidos a empresas punidas	7
2.10.	A possibilidade de extensão dos efeitos das penalidades à sociedade controladora	7
2.11.	Possibilidade de suspensão de obras por inadimplemento das obrigações do poder concedente	7
2.12.	Tarifas	8
2.12.1.	Benefícios tarifários	8
2.12.2.	Reajustes	8
2.13.	Transferência de Controle / Transferência da Concessão	8
2.14.	Direito dos financiadores e garantidores (acordo tripartite)	9
2.15.	Intervenção na concessão pelo poder concedente	9
2.16.	Novas formas de extinção da Concessão	10
2.17.	Rescisão contratual por decisão arbitral	10
3.	Alterações na Lei Federal 11.079/2004 (Lei de PPPs)	11

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei nº 2.892/2011 foi aprovado, com alterações no texto, pela Câmara dos Deputados no dia 09 de maio de 2025. Seguindo o rito legislativo, a matéria retornou ao Senado Federal para aprovação final, no último dia 20, onde tramita sob o nº 2373/2025 (“PL” ou “Projeto de Lei”).

Se aprovado, o PL alterará as Leis Federais nº 8.987/1995 (“Lei de Concessões”), nº 11.079/2024 (“Lei de PPPs”), nº 13.448/2017 (**“Lei de Relicitações”**) e o Código Penal, modernizando a legislação de modo a fomentar um ambiente regulatório mais estável e com maior segurança jurídica para os investidores e para a própria Administração Pública.

Boa parte das alterações incorporadas pelo PL serve para normatizar algumas das melhores práticas que já vêm sendo aplicadas nos contratos de concessão mais modernos – o que, por si só, já é digno de nota na medida em que contribui para fortalecer a previsibilidade das regras aplicáveis às concessões.

2. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NA LEI FEDERAL Nº 8.987/1995

(“LEI DE CONCESSÕES”)

2.1 POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONEXOS

O primeiro ponto que chama atenção é a possibilidade de a licitação admitir a prestação de:

-  **i. serviços e execução de obras conexas**, cuja realização associada pela mesma concessionária se justifique pela eficiência econômica, ganhos de escala, complementariedade de escopo e em razão de atendimento integrado aos usuários; e
-  **ii. serviços e obras não afetos ao mesmo setor e obras** que, após a entrega, não venham a ser geridas ou exploradas pela Concessionária.

2.2 NOVOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

O PL também traz novos critérios de julgamento das propostas. Com isso, além do **(i)** menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado e **(ii)** maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão (ambos presentes na Lei 8.987/1995), poderão ser adotados os seguintes critérios, isolada ou conjuntamente:

-  **i.** Melhor técnica;
-  **ii.** Melhor técnica, com preço fixado no edital;
-  **iii.** Menor aporte de recursos pelo poder concedente para a realização de obras ou aquisição de bens reversíveis;
-  **iv.** O menor valor de receita auferida pela concessionária com prazo variável para a exploração do serviço;
-  **v.** O menor prazo para exploração do serviço público;
-  **vi.** A maior quantidade de obrigações de fazer, de acordo com a relação, os pesos e os critérios estabelecidos no edital;
-  **vi.** O maior percentual de receita destinada ao poder concedente ou à modicidade tarifária (ver item 1.3. a seguir).

Pela sistemática do PL, os critérios de “melhor técnica” e “melhor técnica com preço fixado no edital” somente serão admitidos quando se tratar de concessão de empreendimento ou prestação de serviço com complexidade técnica não usual ao setor relacionado, ou que demandem tecnologia de domínio restrito no mercado.

2.3 PREVISÃO DE COMPARTILHAMENTO DE RISCOS

No que tange aos riscos da concessão, o PL, corretamente, retira a expressão (muitas vezes mal-interpretada pelos órgãos de controle) de que a Concessionária presta os serviços “por sua conta e risco” (como se isso fosse um “cheque em branco” para a assunção de qualquer risco relacionado à concessão).

Pelo texto proposto, adequando-se ao modelo que já vem sendo praticado nas PPPs e em boa parte dos contratos regidos pela Lei nº 8.987/1995, previu-se a necessidade de repartição objetiva dos riscos entre o Poder Concedente e a Concessionária – *inclusive* dos riscos decorrentes de eventos supervenientes de caso fortuito, fato do princípio, álea econômica extraordinária e/ou de força maior posteriores à concessão.

Outro aspecto endereçado no PL refere-se à orientação de que os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradora deverão ser *preferencialmente* transferidos à concessionária (art. 2º, parágrafo único e art. 23, IV-A e §4º, do PL).

2.4 REEQUILÍBrio ECONÔMICO-FINANCEIRO DA CONCESSÃO

O PL também busca aprimorar o mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro das concessões, trazendo previsões importantes, tais como:

2.4.1 REEQUILÍBrio CAUTELAR



Admite a possibilidade de implementação de medidas que assegurem, cautelarmente, a redução do impacto à concessão, na hipótese de ocorrência de evento que, reconhecidamente, impacte o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

2.4.2 PRAZO PARA ANÁLISE E RESPOSTA DOS PLEITOS



Traz a obrigatoriedade de o contrato de concessão prever prazo para resposta ao pedido de reequilíbrio.

2.4.3 PRAZO PRESCRICIONAL PARA PLEITOS DE REEQUILÍBrio



Traz a previsão de que o prazo para exercício da pretensão de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão é de 5 anos, contados do início do evento causador. Pelo PL, esse prazo poderá ser interrompido uma única vez, no momento da apresentação do pleito de reequilíbrio, retomando sua fluência após a decisão final do poder concedente.

2.4.4 ROL EXEMPLIFICATIVO DAS MEDIDAS DE REEQUILÍBRO

Apresenta um rol exemplificativo das medidas capazes de viabilizar o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, **incluindo a possibilidade de se utilizar de recursos existentes em conta vinculada (inovação importante trazida pelo PL para as concessões comuns)** – caso a sua constituição tenha sido prevista em contrato:

- i. pagamento de uma parte a outra;
- ii. ajuste no valor da tarifa cobrada do usuário;
- iii. extensão ou redução do prazo da concessão;
- iv. ajuste das obrigações contratuais das partes;
- v. utilização de recursos das contas vinculadas;
- vi. outra forma de acordo.
- vii. O PL também admite a implementação do reequilíbrio por meio de oferecimento, pelo poder concedente, de vantagens ou subsídios não previstos à época da licitação.

2.5 EXPLORAÇÃO DE RECEITAS ACESSÓRIAS

Pelo regime atual, a exploração de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, caso autorizado, deverá servir para favorecer a modicidade das tarifas – sendo usual o compartilhamento dessa receita entre o Poder Público e a Concessionária.

O PL, por sua vez, flexibiliza essa regra, permitindo que essas receitas sejam (ou não) consideradas para **(i)** aferição do equilíbrio econômico contratual; **(ii)** modicidade tarifária, ainda que parcialmente; e **(iii)** redução das obrigações de pagamento do poder concedente, ainda que parcialmente.

Além disso, o PL *possibilita*, mediante anuênciam do Concedente, que os contratos envolvendo a exploração dessas receitas superem o prazo de vigência da concessão.

2.6 APORTE S PELO PODER CONCEDENTE

O Projeto de Lei também traz a figura do aporte de recursos em favor da concessionária (medida atualmente prevista apenas no regime de PPP). Os aportes poderão ser realizados em dinheiro ou em qualquer espécie de bens suscetíveis de avaliação em dinheiro e deverão ser destinados à realização de obras e/ou aquisição de bens reversíveis.

2.7 UTILIZAÇÃO DE CONTAS VINCULADAS

EM CONCESSÕES COMUNS

Inovação interessante para as concessões comuns com a possibilidade de utilização de conta vinculada, para: (i) gestão de recursos oriundos de obrigações pecuniárias previstas em edital e de parcelas das receitas decorrentes da exploração da concessão e que estejam relacionados à execução; (ii) recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato; e (iii) pagamento de indenização ou prestação de garantias.

2.8 A UTILIZAÇÃO DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA

DE EMPRESAS DO MESMO GRUPO ECONÔMICO

A previsão, trazida pelo PL, consistente na possibilidade de o edital autorizar a utilização de atestados emitidos em nome de sociedade controladora, controlada, coligada ou do mesmo grupo econômico do licitante para fins de comprovação da qualificação técnica. Incorporando ao texto legal prática já amplamente aceita e praticada em projetos de concessão, o PL passa a autorizar, expressamente, a possibilidade de os editais preverem a utilização de atestados emitidos em nome de sociedade controladora, controlada, coligada ou do mesmo grupo econômico que a licitante, para fins de comprovação da qualificação técnica.

Afinal, considerando que os contratos de concessão são executados, em regra, por meio de sociedades de propósito específico (naturalmente impedidas de participar de outros projetos), mostra-se imprescindível que a qualificação técnica dessas empresas possam ser aproveitadas pelas demais empresas do grupo econômico.

2.9 LIMITAÇÃO DO USO DE ATESTADOS EMITIDOS A EMPRESAS PUNIDAS

O PL veda a utilização de atestados emitidos em nome de pessoa jurídica impedida de licitar ou contratar com a administração pública. Trata-se de uma previsão que se alinha a premissas já existentes tanto na Lei nº 14.133/21 quanto na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/16).

Essencialmente, busca-se impedir que as empresas punidas se utilizem de estruturas societárias a fim de burlarem os efeitos das sanções.

2.10 A POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DOS EFEITOS DAS PENALIDADES À SOCIEDADE CONTROLADORA

No caso de prestação de serviços mediante sociedade de propósito específico, as sanções a ela aplicadas poderão ser estendidas à sociedade controladora, direta ou indiretamente, caso comprovada a sua influência ou benefício direto na prática de infrações administrativas, assegurado o direito de contraditório e ampla defesa.

2.11 POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO DE OBRAS POR INADIMPLEMENTO DAS OBRIGAÇÕES DO PODER CONCEDENTE

O PL admite a possibilidade de a concessionária vir a suspender a execução das obras vinculadas à concessão, sem prejuízo de outras hipóteses previstas no contrato de concessão, nas seguintes hipóteses:

-  i. Inadimplemento, pelo poder concedente, das obrigações relacionadas ao licenciamento ambiental, desocupação, desapropriação ou instituição de servidão administrativa de bens necessários à execução de obra ou serviço da concessão; e
-  ii. Inadimplemento de obrigações pecuniárias do poder concedente superior a 2 meses.

Além dessas hipóteses de suspensão, o contrato de concessão poderá prever outras, considerando as especificidades de cada serviço. Também aqui não se identifica nenhuma novidade, já que a Lei nº 14.133/21 (que se aplica de forma subsidiária às concessões) já admitia previsão dessa natureza.

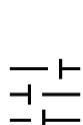
2.12 TARIFAS

2.12.1 BENEFÍCIOS TARIFÁRIOS



Novos benefícios tarifários que venham a ser previstos após a entrega das propostas na licitação só poderão ser implementados após decisão cautelar ou definitiva do poder concedente ou da agência reguladora competente prevendo as medidas de reequilíbrio correspondentes.

2.12.2 REAJUSTES



Outra regra que já vinha sendo endereçada em diversos contratos de concessão, mas passou a incorporar o texto do PL, consiste na possibilidade de aplicação automática do reajuste pela concessionária, quando o Poder Concedente não proceda à homologação ou não publique razões fundamentadas na lei ou no contrato para a não homologação, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados da data-base prevista no contrato de concessão para a sua realização.

2.13 TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE / TRANSFERÊNCIA DA CONCESSÃO

Uma proposta de alteração extremamente relevante e que, se aprovada, certamente terá o condão de atrair novos players, consiste na possibilidade de o poder concedente relativizar as exigências referentes à transferência da concessão.

Nesse contexto, ao analisar o pedido de transferência da concessão ou do controle societário da concessionária, o poder concedente poderá:



i. alterar ou dispensar as exigências de capacidade técnica e capacidade financeira do pretendente, caso os serviços que exijam a qualificação já tenham sido concluídos, ou, no caso de alteração do controle societário, tais exigências já sejam atendidas pela própria concessionária;



ii. alterar a forma e o prazo de cumprimento de penalidades regulamentares e contratuais eventualmente aplicadas à concessionária, vedada a remissão de dívida ou redução de obrigações;



iii. conferir prazo adicional para adimplemento integral das obrigações contratuais pela pretendente, durante o qual estará suspensa a aplicação de penalidades regulamentares e contratuais cabíveis.

2.14 DIREITO DOS FINANCIADORES E GARANTIDORES (ACORDO TRIPARTITE)

A previsão de acordo tripartite é mais uma daquelas inserções que não representa nenhuma novidade, uma vez que esse tipo de acordo já vem sendo utilizado em alguns projetos mais bem estruturados. Em que pese tal fato, a sua previsão expressa, se aprovada, não deixa de ser salutar, pois servirá de incentivo para a sua disseminação.

Em síntese, o acordo tripartite consiste em documento que visa a trazer regramentos com o intuito de conferir clareza em relação às garantias conferidas aos financiadores ou garantidores, incluindo, por exemplo, a sistemática de direcionamento dos pagamentos eventualmente devidos à concessionária, a título de indenizações e compensações, aos financiadores ou garantidores.

2.15 INTERVENÇÃO NA CONCESSÃO PELO PODER CONCEDENTE

O PL procura trazer um maior detalhamento do procedimento de intervenção, incluindo a possibilidade de os acionistas ou sócios da concessionária sob intervenção apresentarem, no prazo de 60 (sessenta) dias, contado do ato que a determinou, plano de recuperação, que conterá, no mínimo:

- × **i.** Discriminação pormenorizada dos meios de recuperação que serão adotados;
- ฿ **ii.** Demonstração da viabilidade econômico-financeira;
- מסמך **iii.** Proposta de regime excepcional de sanções regulatórias, vigentes para o período de recuperação;
- 📅 **iv.** Prazo necessário para alcance dos objetivos, que não poderá ultrapassar o termo final da concessão.

Com a aprovação do Plano de Recuperação, o poder concedente cessará a intervenção e devolverá os serviços à concessionária, que terá obrigação trimestral de prestar contas sobre o cumprimento do Plano de Recuperação.

Caso o Plano de Recuperação seja rejeitado ou não seja apresentado, o poder concedente poderá instaurar processo administrativo para declarar a caducidade da concessão, dispensando, nessa hipótese, qualquer prazo para regularização das obrigações.

2.16 NOVAS FORMAS DE EXTINÇÃO DA CONCESSÃO

O Projeto de Lei prevê novas formas de extinção do contrato de concessão: a relíctação e o acordo entre as partes, nas hipóteses expressamente previstas no contrato.

A **extinção por acordo** entre as partes dependerá de prévia instrução e justificativa que demonstre o atendimento ao interesse público.

Já a **relíctação** (instituto já conhecido em concessões rodoviárias, ferroviárias e aeroportuárias – cf.: Lei nº 13.448/2017) compreende a extinção da concessão por acordo entre as partes e a celebração de novo ajuste negocial para o empreendimento, em novas condições contratuais e com novos contratados, e terá por objetivo assegurar a continuidade da prestação dos serviços, cujo contrato de concessão não esteja sendo atendido ou cuja concessionária demonstre incapacidade de adimplir as obrigações contratuais ou financeiras assumidas originalmente.

2.17 RESCISÃO CONTRATUAL POR DECISÃO ARBITRAL

Proposta interessante de alteração consiste na possibilidade de a rescisão contratual (decorrente de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente) ser reconhecida *também* por meio de decisão arbitral – e não apenas por ação judicial especialmente intentada para esse fim (como determina a legislação em vigor).

Essa possibilidade, além de prestigiar a arbitragem, confere aos investidores uma alternativa que, a depender da situação e do contexto da prestação dos serviços, poderá representar uma alternativa importante.

3. ALTERAÇÕES NA LEI Nº 11.079/2004

(LEI DE PPPS)

O PL também traz alterações em relação à Lei de PPPs, incluindo a previsão expressa de regras e prerrogativas que já vêm sendo aplicadas como, por exemplo: **(i)** a possibilidade de suspensão das obrigações pela concessionária, em caso de inadimplemento do poder concedente; e **(ii)** a utilização de contas vinculadas, inclusive para constituição da garantia do poder concedente e pela concessionária.

No entanto, o que mais chama atenção é a previsão quanto ao fato de que o prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos do contrato de PPP não compreende eventual extensão de prazo necessária ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro. Tal regra, se aprovada, representará uma inovação absolutamente importante e necessária para se conferir a segurança jurídica necessária aos investidores.

Além disso, destacam-se os seguintes temas.

Aumento do percentual de custeio da remuneração do parceiro privado, em caso de concessão patrocinada, de 70% para 85% sem que seja necessária autorização legislativa específica.

Critérios de natureza orçamentária-financeira – caracterização de despesas de caráter continuado e aumento do percentual correspondente na receita corrente líquida, de 5% para 10%.

FALE CONOSCO

DIOGO ALBANEZE

SÓCIO

diogo.albaneze@cesconbarrieu.com.br

MATHEUS VIEIRA

ASSOCIADO

matheus.vieira@cesconbarrieu.com.br

ÉRIKA SOUZA

ASSOCIADA

erika.souza@cesconbarrieu.com.br

CAROLAINY CASTRO

ASSOCIADA

carolainy.castro@cesconbarrieu.com.br

THIAGO MUNHOZ

ASSOCIADO

diogo.albaneze@cesconbarrieu.com.br