

**CONTRATOS DE CONCESSÃO DE TRANSPORTE
COLETIVO RODOVIÁRIO NA PANDEMIA:
CONSENSUALIDADE NA MANUTENÇÃO DO
EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

COLLECTIVE BUS TRANSPORT CONCESSION
CONTRACTS IN THE PANDEMIC: CONSENSUALITY
IN MAINTAINING OF THE ECONOMIC-FINANCIAL
BALANCE

Marcela Casanova Viana Arena*

Ândreo da Silva Almeida**

Itiberê de Oliveira Castellano Rodrigues***

*Mestre em Direitos Sociais no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas. Juíza do Trabalho no Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região.

E-mail: marcelacva@gmail.com

**Mestre em Direitos Sociais pela Universidade Federal de Pelotas. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pelotas. Advogado.

E-mail: andreodsalmeida@gmail.com

***Doutor em Direito Público pela Universidade de Münster, Alemanha. Professor na área de Direito do Estado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas – UFPEL

E-mail: itibere.rodrigues@hotmail.com

Como citar: Arena, Marcela Casanova; ALMEIDA, Ândreo da Silva; RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Contratos de concessão de transporte coletivo rodoviário na pandemia: consensualidade na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 3, p. 127-150, dez. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n3p. 127. ISSN: 1980-511X

Resumo: Os contratos de transporte coletivo rodoviário foram impactados pelo isolamento social decorrente da pandemia de covid19. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo analisar os métodos adequados de solução de conflitos para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de transporte coletivo, atentando para a possibilidade da opção da consensualidade pela Administração Pública como forma de resolver seus litígios. Além de examinar os métodos adequados de solução de conflitos aplicáveis nas demandas sobre concessão de serviço público, o estudo também aborda a importância do contrato de concessão para o aprimoramento do setor de infraestrutura no Brasil, bem como os principais elementos que compõem a garantia do equilíbrio econômico-financeiro. Para tanto, é utilizado o método de abordagem dedutivo, com as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, a partir de um propósito exploratório do tema.

Palavras-chave: concessão de serviço público; transporte coletivo rodoviário; equilíbrio econômico-financeiro; métodos consensuais; pandemia covid19.

Abstract: Collective bus transport contracts were impacted

by the social isolation resulting from covid19 pandemic. In this context, this article aims to analyze the appropriate methods of conflict resolution to maintain the economic-financial balance of public transport concession contracts, attentive to the possibility of consensual option by the Public Administration as a way to resolving their disputes. In addition to examining the appropriate methods of conflict resolution applicable to the demands on public service concession, the study also addresses the importance of the concession contract for the improvement of the infrastructure sector in Brazil, as well as the main elements that make up the guarantee of balance economic-financial. Therefore, the deductive method approach is used, with bibliographic and documentary research techniques, based on an exploratory purpose of the theme.

Keywords: public service concession; collective bus transport; economic-financial balance; consensual methods; covid19 pandemic.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto a análise da garantia do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão regidos pela Lei n.º 8.987 (BRASIL, 1995a), sendo realizada uma investigação específica acerca dos impactos da pandemia de COVID-19 nas concessões de transporte coletivo rodoviário e, como problema central dessa investigação, a possibilidade de recomposição da equação econômico-financeira desses contratos através da utilização de métodos adequados de solução de litígios, em especial os chamados meios alternativos de resolução.

Para tanto, inicia-se o trabalho demonstrando o suporte conferido pela Constituição Federal de 1988 para que os serviços públicos sejam prestados por particulares, destacando a distinção entre titularidade do serviço e a titularidade da prestação do serviço que caracteriza a delegação dos serviços públicos. Ademais, busca-se evidenciar a importância que esse contrato administrativo desempenhou para que o Brasil implementasse melhorias no setor de infraestrutura. Na sequência aborda-se a garantia do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos com foco na classificação doutrinária acerca da alocação dos riscos nesse tipo de contrato. Assim, apresenta-se a classificação quanto à álea ordinária e extraordinária nos contratos administrativos, bem como os requisitos para que o particular possa pleitear a recomposição da equação econômico-financeira do pacto.

No terceiro capítulo apresenta-se um estudo referente ao impacto que a pandemia de COVID-19 gerou no setor de transporte coletivo, tendo em vista os prejuízos advindos da abrupta queda na demanda, despesas extraordinárias com a intensificação das medidas de higiene nos veículos, limitação na capacidade de passageiros, entre outros fatores que abalaram o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. Em arremate, com a intenção de contribuir para a superação dos impasses gerados nos contratos de concessão pela crise advinda com a pandemia, analisaremos a viabilidade de aplicação dos métodos adequados de solução de litígios no âmbito das concessões, mormente do *dispute board*, examinando a compatibilidade dos referidos métodos com o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Assim, a partir de uma metodologia orientada pelo método de abordagem dedutivo, pelas técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, almeja-se realizar um estudo descritivo, de nítido caráter exploratório, acerca dos reflexos da pandemia de COVID-19 no equilíbrio econômico-financeiro das concessões de transporte coletivo e a possibilidade da recomposição ser alcançada por meio de métodos alternativos de solução de litígios.

1 A CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A COLABORAÇÃO PARA O SETOR DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO BRASILEIRO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), no seu título VII, intitulado “da ordem econômica

e financeira”, consagrou no artigo 175, *caput*, a incumbência do Poder Público para os serviços públicos, cuja prestação pode ser efetivada diretamente ou mediante concessão ou permissão, observada a obrigatoriedade de licitação. Com essa regra, o legislador constituinte assegurou a distinção entre a titularidade para o serviço público (incumbência) e a titularidade para a prestação desse serviço.

Assim, nada obstante a Constituição ou as leis ordinárias ponham a cargo do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a titularidade de determinados serviços públicos, colocando o ente estatal como o detentor da “senhoria” sobre eles (“incumbência”), isso não significa que a “prestação” do referido serviço deva ser executada pelo próprio Estado, já que a atribuição de titularidade, em regra, apenas impõe que o titular do serviço o discipline essa prestação. Desse modo, a entidade federativa titular para o serviço poderá estipular um regramento que preveja a prestação por si mesma, por entidade de sua administração indireta, ou ainda por entidades estranhas ao seu aparelho administrativo, nos termos e condições por ela fixadas (MELLO, 2017, p. 87).

Isso significa que, de acordo com a terminologia utilizada pela Constituição de 1988 (art. 21, XI e XII c/c art. 175, *caput*), o ente titular do serviço público, quando o interesse público não aconselhar a sua prestação direta, poderá conferir “autorização”, “permissão” ou “concessão” para que o serviço seja prestado por terceiros e, em alguns casos, por outras pessoas de direito público interno ou da Administração Pública indireta delas, inclusive por meio de gestão associada (art. 241)¹.

No caso da concessão, que é a principal modalidade de delegação de serviços públicos, o Poder Público se desobriga da prestação do serviço público de que é detentor da titularidade, outorgando essa prestação a um terceiro contratado. Assim, a titularidade dessa prestação é transferida a um agente privado, denominado de concessionário, que será remunerado, via de regra (cf. art. 11, Lei nº 8.987/95), pelas tarifas que os usuários do serviço público pagarão pela sua efetiva fruição, de sorte que o Estado transfere à iniciativa privada o mero exercício, mantendo o serviço a sua titularidade estatal excludente da iniciativa privada, como determina o art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) ao dispor que “incumbe ao Poder Público [...] a prestação de serviços públicos.” (ARAGÃO, 2013b, p. 784).

A distinção entre a titularidade do serviço e a titularidade da prestação se torna relevante, sobretudo, para justificar os fortes poderes que o Estado exerce sobre a execução do serviço público objeto de delegação, já que, por exemplo, sob certas condições pode nele intervir (artigos 32 a 34, Lei nº 8.987/95) e mesmo retomá-lo a qualquer tempo (art. 37, Lei nº 8.987/95), bastando que o concessionário deixe de cumprir as obrigações contratuais ou haja interesse público em que o serviço volte a ser executado pela Administração (AZEVEDO; ALENCAR, 1998, p. 23).

No Brasil a tendência pelo emprego de capitais privados para a exploração de atividades de interesse coletivo se torna significativa na segunda metade do século XIX, quando a expansão

¹ Sobre o regime jurídico da prestação propriamente dita dos serviços concedidos, cf. v.g. Aragão (2017), Andrade (2015), Guimarães (2014), Motta (2011), Moreira (2010), Monteiro (2010), Justen Filho (2003), Gonçalves (1999) e Azevedo e Alencar (1998).

das cidades e a demanda popular exigiam a implementação de melhorias nos serviços públicos, porém a Administração Pública não dispunha de condições próprias para executar tais avanços.

Assim, nascem os primeiros contratos de obras públicas prevendo a colaboração entre a Administração e os particulares, onde o empresário, a par do encargo da realização da obra, é autorizado a explorá-la por determinado período, como forma de amortizar e remunerar o capital investido, o que posteriormente se consolidaria no sistema de concessões de serviço público de formação contratual típica, cuja inspiração foi retirada do modelo francês da época (TÁCITO, 1997, p. 722).²

As concessões de serviços públicos, no fim do século XIX e início do século XX, foram essenciais para o desenvolvimento do Brasil, sobretudo como forma de viabilizar o desenvolvimento industrial e o crescimento econômico do país com os investimentos realizados pela iniciativa privada. Os contratos de concessão permitiram a criação e expansão da rede de estradas de ferro, de portos, de energia elétrica e do transporte coletivo. Todavia, a partir da década de 1930, com o surgimento do “Estado Social” no Brasil, as concessões sofreram significativas alterações, tendo em vista que o Poder Público passou a outorgar os serviços públicos a entes da Administração indireta ou descentralizada e não ao setor privado, uma vez que a tônica do momento era incentivar a nacionalização através da expansão do Estado para setores pouco explorados pela iniciativa privada³, sem prejuízo daqueles onde se considerava que as empresas privadas não estavam prestando os serviços a contento (como foi o caso da paulatina federalização e estatização do setor elétrico). A participação efetiva de particulares na prestação de serviços públicos retornaria somente na década de 1990 por ocasião da Reforma do Estado, que levou a um desmonte do Estado prestador, produtor, interventor e protecionista em prol de uma atuação estatal voltada para a regulação da atividade econômica, na qual a privatização foi um importante remédio utilizado pela reforma neoliberal da época (GROTTI, [2020]).

O setor de transporte coletivo não foi exceção nesse processo de reforma do Estado, pois, assim como outros setores de infraestrutura, também foi objeto de privatizações acompanhadas da regulação estatal. Fatores como o alto custo de implantação e de operação de trens e metrô, o ambiente propício à competição entre os diferentes modos de transporte (ônibus, vans, metrô) e o peso dos custos fixos na composição de custos operacionais no serviço de transporte de passageiros, incentivaram que, durante a segunda metade da década de 1990, muitos projetos de privatização de transportes urbanos fossem iniciados (CAVALCANTI, 2002).

Contudo, após alguns anos de execução do serviço público de transporte por empresas privadas, alguns investidores tiveram suas expectativas frustradas, visto que muitas concessões

² Dentre os primeiros exemplos pátrios tem-se a Carta de Lei, de 29.08.1828, que dispunha que “*As obras, que tiverem por objecto promover a navegação dos rios, abrir canaes, ou construir estradas, pontes, calçadas, ou aqueductos, poderão ser desempenhadas por empresarios nacionaes, ou estrangeiros, associados em companhias, ou sobre si*”, mediante concessões, ficando o concessionário autorizado a cobrar taxas de uso e de passagem para se recobrar dos investimentos feitos. E mais adiante o Decreto nº 1.746, de 13.10.1869, que instituiu a concessão de portos, para melhoria dos portos já existentes e construção de novos portos pela iniciativa privada.

³ “Até 1930 os órgãos paraestatais não iam além de 17, elevando-se a 70 na década dos anos 50 para atingir a cifra de 582 nos últimos anos de período em que se expandia a participação estatal visando o desenvolvimento econômico e à ocupação de setores em que se revelava ineficaz ou ausente a iniciativa privada. Este foi o estímulo da presença estatal na siderurgia e na petroquímica, a par do monopólio estatal nos setores de petróleo e de telecomunicações.” (TÁCITO, 1997, p. 727)

não atingiram os níveis desejados de demanda. A consequência foi a acumulação de um déficit operacional consistente na diferença entre a despesa operacional e a receita arrecada pelas concessionárias. Por tais motivos, as empresas concessionárias passaram a postular a revisão contratual sob o fundamento de que o pacto apresentava desequilíbrio econômico-financeiro que tornara insustentável a continuidade da prestação do serviço pelo agente privado (CAVALCANTI, 2002).

Note-se que, ainda mais grave do que no início dos anos 2000, o momento atual, marcado que foi pela redução da demanda no serviço de transporte de passageiros em decorrência da pandemia de COVID-19, tem levado as concessionárias a vindicarem pela revisão contratual, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e, por consequência, viabilizar a manutenção da prestação do serviço durante esse período que foi sensivelmente excepcional.

2 A GARANTIA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E A ALOCAÇÃO DOS RISCOS NO CONTRATO DE CONCESSÃO

O equilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão é a relação de igualdade, de equivalência, entre as obrigações assumidas pelo contratado (concessionário) e a remuneração que lhe corresponderá pelo desempenho de tais obrigações, conforme ajustado inicialmente pelas partes quando da contratação (MELLO, 2012, p. 253). Em que pese os contratos de concessão apresentem prazos de duração extensos, pretende-se que a igualdade estipulada no momento inicial da contratação deva ser observada durante todo o período do vínculo contratual, sendo, portanto, uma garantia tanto do contratado como do Poder Público e dos usuários dos serviços públicos delegados.

A garantia do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão é norma de extrema relevância para a segurança e manutenção dos pactos e, por consequência, para a prestação dos serviços públicos pelos agentes privados, de modo que é considerado como verdadeiro “artigo de fé”. Conforme consignou Francis-Paul Benoît, caso tal garantia não fosse assegurada, provavelmente o Poder Público não encontraria contratantes, tendo em vista os poderes exorbitantes e unilaterais reconhecidos à parte governamental nos contratos administrativos (apud MELLO, 2012, p. 253).

A natureza jurídica de ato misto ou complexo das concessões justifica a existência de proteção ao equilíbrio econômico-financeiro, uma vez que a concessão é regida por duas categorias básicas e distintas de normas. A concessão não se esgota no termo de contrato de concessão (i.e., seu articulado e seus anexos), ela vai além desse termo instrumental. Na concepção francesa (Caso *Compagnie générale française des tramways*, Conselho de Estado, 21.03.1910: “dupla natureza da concessão, regulamentar e contratual”), desenvolvida depois sobretudo por Léon Duguit, e por fim recepcionada no Brasil (cf. v.g. STF, in MS 17957, j. 1967: “ato complexo, ato meio-regulamentar, meio-contratual”) a concessão é uma forma de delegação de caráter “misto” ou um ato de caráter

“complexo”: uma parte dela está efetivamente formalizada no termo de contrato (a “meia-parte contratual”), mas a outra parte do regramento da concessão deriva diretamente das normas legais e regulamentares relativas ao modo de prestação do serviço concedido (“meia-parte regulamentar” ou “meia-parte estatutária”).

Esse caráter dúplice da concessão também está pressuposto no art. 29, VI c/c art. 31, IV, Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995a), quando se fala nas “disposições regulamentares do serviço” ou “normas do serviço”, por um lado, e, por outro lado, nas “cláusulas contratuais da concessão” (i.e., aquelas constantes no termo de contrato). Na mesma linha está o art. 31, I, nº 8.987/95, que fala nas “normas técnicas aplicáveis” (à concessão) e no “contrato” (rectius: termo de contrato).

As normas sobre o modo e a forma de prestação dos serviços encontram-se nas leis, decretos ou no próprio termo de contrato, buscando sempre melhor atender ao interesse público. Considerando que os objetivos dos serviços públicos são dinâmicos - v.g. atualidade, eficiência etc, cf. art. 6º, Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995a) -, essas normas de serviço são alteráveis unilateralmente com base no *jus variandi* do Poder Concedente (alteração da lei, alteração do decreto, alteração unilateral do contrato). Do outro lado, estão as cláusulas contratuais, econômicas e financeiras, as quais correspondem justamente à remuneração do concessionário pelos encargos assumidos, sendo estipuladas com base na autonomia da vontade das partes e, portanto, consideradas intangíveis pelos poderes exorbitantes do Poder Concedente (ARAGÃO, 2013b, p. 806-807), e portanto não submissas ao *jus variandi*. Uma alteração aqui pressupõe acordo de vontades entre Poder Concedente e concessionário. Isso posto, conclui-se que cada concessão de serviço público tem “elementos modificáveis e imodificáveis” (ARAGÃO, 2017, p. 477).

Assim, quando do travamento da relação entre concessionário e Poder Público, consequência do acolhimento da proposta apresentada pelo concorrente no certame licitatório, cria-se uma equação entre a plêiade de direitos do concessionário (mormente a percepção de uma renda) e o conjunto de encargos que está assumindo na relação, sendo esta conhecida como a “equação econômico-financeira” do contrato de concessão, devendo esta equivalência perdurar da pactuação inicial até o termo final do contrato. Esse é o sentido do art. 10, Lei nº 8.987/95: “Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro”.

Maurício Portugal Ribeiro (2011), ao tratar do tema, assevera que a matriz de riscos do contrato de concessão tem o condão de estipular as responsabilidades de cada uma das partes contratantes, de modo que fixa os encargos e benefícios de cada parte e, desse modo, em conjunto com os indicadores de serviços e o sistema de pagamentos constituem a “equação econômico-financeira” do contrato. A manutenção no tempo dessa equação, ou seja, o seu cumprimento permanente, torna salutar a previsão de um sistema de equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos. Por conseguinte, tem-se que as disposições contratuais acerca da remuneração do concessionário estão imunes ao poder de modificação unilateral da Administração Pública, porquanto estão acobertadas pela garantia do equilíbrio econômico-financeiro que assegura a manutenção da equação definida quando do início da relação contratual.

É possível afirmar que a garantia do equilíbrio econômico-financeiro é uma decorrência do princípio da boa-fé, o qual encontra aplicação no âmbito dos contratos administrativos. O mote é evitar que qualquer das partes contratantes obtenha vantagem indevida à custa da outra, devendo receberem exatamente aquilo que foi convencionado quando do ajuste inicial do contrato – as partes não devem ser favorecidas com vantagens além daquelas que consentiram outorgar e que consideraram suficientes para travar a relação e alcançar a satisfação dos respectivos escopos (MELLO, 2012, p. 255).

O equilíbrio econômico-financeiro, dessarte, é uma garantia de mão dupla, pois opera nos dois sentidos, seja em favor do concessionário privado como em favor da Administração concedente. Não obstante, há que se registrar que a sua aplicação apresenta maiores entraves quando funciona em favor do concessionário, pois não é incomum o Poder Concedente apresentar resistência quanto à aplicação da regra quando lhe é desfavorável, motivo pelo qual muitas questões sobre essa matéria desembocam no Poder Judiciário⁴.

A complexidade da garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão é corolário de um mundo não estável, de uma economia repleta de surpresas, onde o desafio da Administração Pública e de seus contratantes é manter a equação econômica do contrato frente às oscilações econômicas apresentadas durante o período de vigência da avença, como ocorre atualmente com as alterações econômicas advindas da crise sanitária de COVID-19, que inexoravelmente afetaram também as concessões de serviços públicos.

Ciente de tal complexidade, o direito positivo brasileiro tutela a garantia ao equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de serviços públicos desde que a própria noção de serviço público à francesa foi recepcionada no direito administrativo brasileiro, ainda na

4 No âmbito do Supremo Tribunal Federal, os julgados são parcos, posto que em relação a litígios individuais e concretos envolvendo o equilíbrio econômico-financeiro das concessões (e permissões) de transportes, “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que não é cabível pela via do recurso extraordinário a análise de quebra do equilíbrio econômico-financeiro de um contrato de concessão de serviço de transporte público urbano, pois tal expediente demandaria o revolvimento de matéria fática-probatória e da legislação infraconstitucional aplicável à espécie”, em especial das leis locais. (RE 568857 AgR, voto do min. Relator Gilmar Mendes, j. 14.10.2014. Cf. tb. v.g. ARE 1388793 AgR; ARE 1271465 AgR; RE 1117488 ED-AgR; RE 483379 AgR; RE 422049 AgR; AI 665871 AgR; AI 774915 AgR; RE 388606 AgR; AI 822349 AgR; ARE 1070735 AgR; RE 625526 AgR; ARE 1297453 AgR; ARE 1285318 AgR-segundo; AI 820073 AgR-segundo; ARE 640528 AgR; RE 192235 AgR). A temática tende então a chegar ao Supremo Tribunal Federal sob a forma do controle abstrato de constitucionalidade de atos normativos que envolvem o regramento do equilíbrio econômico-financeiro de concessões de transporte (v.g. ARE 1343233 AgR; ADI 5991; ADI 2649; ADI 1052; ARE 929591 AgR; RE 568857; ADI 3225; RE 940662 AgR; ARE 960607 AgR). Existe um precedente envolvendo litígio individual e concreto de concessão de transporte aéreo com mérito do caso julgado pelo STF pela via do recurso extremo (RE 571969 – caso VARIG). Outro precedente envolve o equilíbrio econômico-financeiro de contrato de obra pública (RE-AgRg 902910). Do mesmo modo, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça a jurisprudência pressupõe que o litígio envolva em princípio as hipóteses do art. 105, III, CF 1988 (cf. v.g. AREsp 1437276 AgInt; AREsp 1320094 AgInt; REsp 1493382 AgInt; REsp 1708181; AREsp 996443 AgInt; REsp 1288075; AREsp 627069 AgRg; REsp 1549345; AREsp 678140 AgRg; REsp 1092188 AgRg; REsp 982909; REsp 948990 AgRg; REsp 437620 AgRg; REsp 362938), havendo ainda um precedente sobre suspensão de medida liminar concedida em face da pandemia da Covid-19 (SLS 2696 AgInt). Caso contrário, o litígio tende a ser decidido nas instâncias inferiores dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça (o que potencializa uma fragmentação de entendimentos sobre o efetivo funcionamento do equilíbrio econômico-financeiro, porque também se parte de uma potencial diversidade de regimes nos direitos estaduais, distrital e municipais). Sobre equilíbrio econômico-financeiro de concessões (e permissões) de transportes no STJ, cf. v.g. REsp 1248237; REsp 1595018; REsp 1549406; AREsp 392006 AgRg; REsp 762093; REsp 1108628 AgRg-EDcl; REsp 1054390; REsp 890796; REsp 651927; REsp 628806; REsp 406712; REsp 739987; REsp 821008; REsp 756511; REsp 443796; RMS 14865; REsp 400007; REsp 410367; REsp 341575; RMS 13084; REsp 403905; REsp 120113. Sobre equilíbrio econômico-financeiro de concessão de terminais rodoviários, cf. v.g. REsp 1599065.

primeira metade do século XX⁵.

Em que pese a corrente majoritária da doutrina administrativista defenda que a proteção ao equilíbrio econômico-financeiro possua envergadura constitucional, sendo a referida proteção extraída da “tira” contida no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), segundo a qual serão “mantidas as condições efetivas da proposta” quando do pagamento das obrigações contratuais pela Administração Pública, comungamos de entendimento diverso. Uma análise guiada pelo elemento histórico-genético (Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988) leva a afirmar que o legislador constituinte optou por não consagrar no texto constitucional o instituto do equilíbrio econômico-financeiro (teoria do silêncio eloquente). Os Constituintes de 1988 tomaram como posição expressa a desconstitucionalização de tal garantia, uma vez que ela constava expressamente no art. 167, II, da Constituição de 1967/1969 (e cujo texto foi sucedido pelo atual art. 175, CF 1988). A intenção expressa do Constituinte foi considerar a matéria do equilíbrio econômico-financeiro como infraconstitucional e deixar seu integral regramento apenas e tão somente para a legislação ordinária (no âmbito da “justa remuneração do capital”), sobretudo para permitir as eventuais atualizações e aperfeiçoamentos desse regramento pela maioria simples no Legislativo – foram nada menos do que 36 casos de recusa da inscrição do princípio do equilíbrio econômico-financeiro no anteprojeto de Constituição durante os trabalhos constituintes (LOUREIRO; RODRIGUES, 2020; RODRIGUES; LOUREIRO, 2021).

Divergindo assim da corrente majoritária, Gustavo Loureiro e Itiberê Rodrigues (2020) e Itiberê Rodrigues e Gustavo Loureiro, 2021) lecionam que a “tira” constante do art. 37, XXI, da Constituição Federal nada tem a ver com a preservação do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos. O objetivo do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal é lançar providências moralizadoras em contratos em que a Administração Pública figure como devedora (contratos de colaboração), evitando que tire proveito sobre o contratado através da suspensão ou atraso de pagamentos, parcelamento de pagamentos sem previsão contratual ou legal, realização de pagamentos em atraso sem atualização monetária em período de inflação elevada, etc. Em síntese, o dispositivo constitucional nada dispôs sobre o equilíbrio econômico-financeiro, tratando, sim, da obrigação da Administração contratante respeitar o *pacta sunt servanda*, que nos contratos de colaboração significa realizar o pagamento do preço originariamente ajustado quando da apresentação da proposta pelo contratado.

Por via de consequência, é indubitável a existência da proteção ao equilíbrio econômico-financeiro no âmbito das concessões de serviço público no direito brasileiro, mas ela possui status infraconstitucional, e não constitucional como assevera (equivocadamente) uma parte da nossa doutrina. Assim, é antes de mais nada a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, Lei n.º 8.987 (BRASIL, 1995a), no seu Capítulo IV, atinente à política tarifária, que tratou de tutelar o

5 Por exemplo, na década de 1930 (forte na jurisprudência e doutrina francesas), ao abrir tópico para discussão sobre a teoria da imprevisão (e o equilíbrio da concessão), afirmava José Mattos de Vasconcellos (1937, p. 153, 155) que “o poder concedente não tem interesse na ruína do concessionário, a qual será fatalmente determinada pela continuidade dos prejuízos certos e inexoráveis”. E exemplificava depois com caso concreto de seu reconhecimento e aplicação pelo Poder Concedente federal: “Há bem pouco, o Governo brasileiro pleiteou perante o Poder Legislativo um empréstimo de muitos milhares de contos á Leopoldina Railway, para solver sérias dificuldades financeiras decorrentes de algumas linhas deficitárias, por ela exploradas”.

equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de serviços públicos (sem prejuízo de regramentos específicos no chamado “direito setorial”, i.e., das leis que regem serviços públicos em espécie, tais como a lei de serviços de energia elétrica, lei de telecomunicações, lei de ferrovias etc).

O §2º do artigo 9º da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995a) autoriza a inserção de mecanismos de revisão das tarifas nos contratos de concessão com o desiderato de manter o equilíbrio econômico-financeiro. Além disso, o §3º do art. 9º prevê a revisão da tarifa, para mais ou para menos, quando ocorrer criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais que impactem no valor da tarifa cobrada pelo concessionário. Já em caso de “alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro”, o §4º do art. 9º obriga o Poder Concedente a restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Note-se, contudo, que apesar de o direito positivo brasileiro assegurar em âmbito infraconstitucional o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos (direito geral e direito setorial), percebe-se que tal regramento não é suficiente para extirpar questionamentos acerca de quais fatos e alterações são suscetíveis de ensejar a readequação do contrato para manter o equilíbrio, motivo pelo qual essa tarefa vem sendo desempenhada com forte apoio de construções doutrinárias e, sobretudo, mediante a inserção de regramento acerca do reequilíbrio econômico-financeiro no próprio termo do contrato para estipular como que essa garantia se efetivará.

Conforme demonstrado acima, o ordenamento jurídico não protege a equação econômico-financeira somente nos casos de alteração unilateral do contrato pelo Poder Concedente, mas também diante de fatos imprevisíveis em geral. Nessa linha, a doutrina clássica sempre defendeu que a álea ordinária ou empresarial, que é o risco a que está sujeito todo o empreendedor da iniciativa privada, não enseja o direito à recomposição da equação, sendo o reequilíbrio do contrato assegurado somente diante de álea extraordinária, seja ela administrativa, isto é, oriunda do Estado (alteração contratual unilateral, fato do príncipe e fato da administração) ou econômica (circunstâncias externas ao contrato e às partes) (ARAGÃO, 2013a, 2017).

A álea ordinária (ou empresarial) está relacionada a eventos previsíveis derivados da própria inserção do agente econômico no mercado, fazendo com que tais eventos estejam circunscritos dentro de um risco normal a qualquer negócio, podendo, inclusive, serem antevistos pelos particulares. Exatamente por serem previsíveis tais eventos não geram direito à recomposição da equação econômico-financeira do contrato (ARAGÃO, 2017, p. 482). Diversamente ocorre com a álea extraordinária que abrange eventos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis que afetam a realidade na qual se insere o contrato, pois estes não poderiam ser antevistos pelo particular no momento da apresentação da sua proposta no processo licitatório, razão pela qual, diante da ocorrência de tais eventos extraordinários, medidas necessárias para a recomposição da equação econômico-financeira do contrato deverão ser adotadas. Ademais, a álea extraordinária pode ser classificada em álea administrativa da alteração unilateral do contrato; álea administrativa do fato da administração; álea administrativa do fato do príncipe e álea econômica (ARAGÃO, 2017, p. 482-485).

A álea administrativa da alteração unilateral do contrato decorre da prerrogativa do Poder Concedente modificar as cláusulas da avença com base no seu poder exorbitante, que, no caso das concessões, pode ser aplicada em todas as cláusulas regulamentares do contrato. Contudo, é importante diferenciar o poder de alteração unilateral da concessão (*jus variandi*) do poder de direção e fiscalização, pois no segundo o Poder Concedente apenas emite ordens à concessionária quanto ao cumprimento de disposições contratuais que já estavam previstas originariamente e, por consequência, não tem o condão de gerar a recomposição da concessão (ARAGÃO, 2013a; 2017).

Outra espécie de álea extraordinária é a álea administrativa por fato da Administração que é a ação ou omissão da Administração Pública contratante que atinge diretamente a concessão em execução. Trata-se de um ato específico (e não geral) que afeta o contrato de concessão, sendo tal ato considerado um inadimplemento por parte do Poder Concedente, podendo ensejar a responsabilização da Administração ou a rescisão do pacto (ARAGÃO, 2013a, 2017). Um exemplo de fato da Administração que representa álea extraordinária é quando o Poder Concedente não entrega ou não realiza a desapropriação do local em que a obra necessária à prestação do serviço deve ser executada, causando assim prejuízo não previsto pela concessionária quando do momento da contratação.

A doutrina também reconhece a álea administrativa por fato do príncipe, consubstanciada em uma determinação geral e imprevisível, jurídica ou material, emanada da própria Administração contratante. A determinação, por ser em caráter geral, acaba por atingir de forma reflexa a equação econômico-financeira do contrato de concessão (ARAGÃO, 2013a, 2017). Importante ressaltar que a determinação para ser enquadrada como fato do príncipe deve afetar substancialmente o contrato e, além disso, deve ter sido emitida pela mesma entidade contratante.

Inúmeros casos são considerados fato do príncipe, como, por exemplo, variações tributárias provocadas pelo ente titular do serviço concedido, art. 9º, §3º, Lei n.º 8.987 (BRASIL, 1995a); o congelamento das tarifas das concessionárias federais determinado pelo governo federal; extinção do serviço público concedido em razão da sua liberalização.

A quarta e última espécie de álea extraordinária é a álea econômica, também conhecida como Teoria da Imprevisão. A álea econômica é todo acontecimento externo ao contrato, estranho à vontade das partes, imprevisível e inevitável, que desequilibra consideravelmente a equação econômico-financeira, tornando a execução do contrato excessivamente onerosa a uma das partes (ARAGÃO, 2017, p. 484).

De destacar que, no caso da Teoria da Imprevisão, o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro decorre de fatos totalmente alheios à Administração. Uma crise econômica, a título de exemplo, pode produzir uma extraordinária elevação de preço de determinados insumos; uma greve pode inviabilizar a fabricação de determinados produtos retirando-os do mercado ou alterando seus preços; uma crise internacional poderá provocar elevação extraordinária dos preços dos combustíveis. São acontecimentos que não guardam qualquer relação com o agir da Administração, porém afetam significativamente o equilíbrio econômico-financeiro da concessão (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1016).

A aplicação da Teoria da Imprevisão nas concessões se justifica no argumento de que, se, por um lado, a ocorrência de fatos imprevisíveis não é capaz de eximir o concessionário do cumprimento de suas obrigações, por outro lado, não seria justo que tal agente respondesse sozinho para que um contrato do interesse de toda a coletividade continuasse a ser executado (ARAGÃO, 2013a).

A propósito, contextualizando tal matéria com o cenário atual marcado pelas oscilações econômicas advindas da pandemia de COVID-19, percebe-se que a crise atual desperta debate sobre o enquadramento da quebra da equação econômico-financeira em paradigmas próprios do regime jurídico da concessão, tais como a força maior, caso fortuito e fato do príncipe. Nesse cenário de prejuízos, a Advocacia Geral da União (AGU), através do parecer n.º 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, reconheceu a COVID-19 como fato extraordinário e imprevisível, responsável por afetar às contratações e onerar excessivamente as concessionárias, motivo pelo qual autoriza o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias, portos e aeroportos para compensar as perdas, devendo o Poder Concedente analisar caso a caso para constatar a forma de alocação de riscos nos respectivos contratos de concessão, bem como se houve impacto significativo na equação econômica do contrato.

Verificada a natureza dos eventos que ensejam o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro da avença, é possível sintetizar os pressupostos para que o particular pleiteie a recomposição da equação econômica da concessão: (a) ocorrência de evento desestabilizador da equação posterior ao momento da formação da equação econômico-financeira, ou seja, após a apresentação da proposta no processo licitatório; (b) o evento deve gerar a impossibilidade, inviabilidade econômica ou dificuldade de proporções relevantes para a execução do objeto do contrato; (c) o evento deve ser imprevisível ou se previsível as suas consequências devem ser impossíveis de serem mensuradas com base no conhecimento técnico existente e; (d) não deve existir conduta culposa por parte do particular, já que para pleitear a recomposição o particular não pode ter colaborado para a ocorrência do evento desestabilizador da equação (NESTER, 2008, p. 5).

Como já se viu, a garantia do equilíbrio econômico-financeiro da concessão demonstra que a mutabilidade dos contratos administrativos está limitada às cláusulas regulamentares, visto que em relação às cláusulas financeiras deve-se observar a intangibilidade, inclusive sendo assegurado o reequilíbrio da equação econômica do contrato para manter a equivalência original entre os direitos e encargos assumidos pelo concessionário.

Aliás, caso tal garantia não fosse assegurada ao particular, o risco que ele assumiria ao contratar com a Administração Pública seria deveras demasiado, inviabilizando a apresentação de propostas condizentes com os preços de mercado, dado que a proposta naturalmente buscaria cobrir, além dos riscos normais da atividade empresarial desenvolvida, eventuais prejuízos advindos da álea extraordinária a que o agente privado estaria exposto.

Por isso, tem-se que é mais vantajoso convidar os interessados a apresentar a menor proposta possível, passível de execução se não se verificar qualquer evento prejudicial ou oneroso

posterior, e, concomitantemente, resguardar o particular de que, havendo evento imprevisível que afete o equilíbrio do contrato, o acréscimo de encargos será suportado pela Administração. Dessa forma, em vez de suportar sempre o custo de eventos meramente potenciais (eventos ligados à álea extraordinária), a Administração somente será onerada quando eles efetivamente ocorrerem (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1013).

Destarte, o equilíbrio econômico-financeiro da concessão antes de ser uma garantia das expectativas de rentabilidade do concessionário, é um instrumento de redução dos custos da Administração Pública nas transações de delegação de serviços públicos, o que colabora para uma prestação adequada do serviço público objeto de concessão, porquanto viabiliza a sua continuidade em situações adversas e favorece a modicidade das tarifas.

De todo modo, vale também frisar que, já em vista dos regimes setoriais (que instituem revisões tarifárias periódicas ordinárias) e da práxis dessa mesma sistemática em termos de contratos de concessão de serviços públicos, a figura do equilíbrio econômico-financeiro não mais pode ser assumida *prima facie* como uma espécie de “fotografia dos pratos equilibrados da balança” ao início da concessão e que deva ser mantida assim e invariável até a sua extinção.

No seu lugar, portanto, cabe muito mais falar de equilíbrios econômico-financeiros periódicos e transitórios, mutantes ao longo do contrato, (re)ajustados entre o Poder Concedente e o concessionário com base em critérios pré-definidos, e que vão se sucedendo no tempo e durante o período de vigência da concessão – é o chamado “equilíbrio dinâmico” da concessão⁶.

3 CONTRATO DE TRANSPORTE COLETIVO EM TEMPOS DE PANDEMIA

A concessão do transporte público coletivo rodoviário tem previsão constitucional, conforme art. 30, V da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual prevê que compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial, o qual deve atentar ao princípio constitucional do serviço adequado, previsto no art. 175 do mesmo diploma. Ao lado disso, vigora também a competência federal para os serviços públicos de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, “d”). Implicitamente, pela cláusula da competência residual do art. 25, §1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os Estados possuem a competência para os serviços públicos de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros.

Nesse contexto, de início devem ser identificadas as leis e regulamentos de cada entidade federativa no âmbito dos seus serviços, e depois identificados os respectivos contratos de concessão de transporte coletivo rodoviário de passageiros, para que ali se analise como a temática do (re)

6 Aragão (2017), p. 487 e segs. Cf. tb. Guimarães (2014), p. 331 e segs. (“dimensão dinâmica” do equilíbrio econômico-financeiro); Moreira (2010), p. 400 e segs. (“alterações circunstanciais”, “dinamicidade da equação econômico-financeira” e “capacidade de aprendizagem dos contratos” de concessão); Justen Filho (2003), p. 397 e segs.

equilíbrio econômico-financeiro do contrato respectivo deve operar em cada caso. A rigor, o ponto de partida é o termo de contrato, por se tratar de *lex specialis*. Somente depois vêm as normas administrativas, e no seu topo os regulamentos executivos, e por fim as leis setoriais da entidade federativa. O presente artigo aborda o tema a partir da perspectiva geral e mais ampla do regramento genérico posto na Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995a).

O isolamento social e as medidas de distanciamento no período de pandemia impactaram diversos setores da economia, repercutindo no serviço de transporte coletivo. Nesse contexto, muitas pessoas passaram a trabalhar em *home office*, outras desempregadas, as atividades de lazer e socialização estão restritas, com repercussão na redução da demanda pelo transporte coletivo, ainda que por um lapso temporal transitório, mas de durabilidade incerta (DE VOS, 2020, p.2). Aliada à queda de demanda da população pelo transporte coletivo, somou-se a necessidade de intensificação das medidas de higiene nos veículos, incremento nos equipamentos de proteção individual, aumento do número de veículos em circulação para reduzir a lotação, a qual ficou também limitada (LIMA; CARVALHO; FIGUEIREDO, 2020, p. 995).

Tais fatores ocasionados pela pandemia de COVID-19 impactaram a perspectiva financeira das concessionárias, de forma que pode ser necessário o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Nesse sentido, por exemplo, a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) divulgou relatório com impacto da redução de frota e de demanda de passageiros nas capitais do país no primeiro mês de isolamento social, o que, por certo, prolongou-se durante o ano de 2020, e vem desde lá tentando retomada lenta e gradual, de acordo com as medidas de distanciamento social controladas por cada Estado. Os dados mostram a abrupta queda da demanda pelo serviço, o que gera, por consequência, impactos na arrecadação e na saúde financeira das concessionárias, as quais dependem da tarifa do usuário para sua manutenção.

Figura 1 - Relatório Covid19 e o Transporte Público por Ônibus



Fonte: NUT - Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano, (2020)

Ao falar em perspectiva financeira das concessionárias, é importante destacar que a delegação da prestação do serviço público, feita pelo poder concedente, mediante licitação, impõe à concessionária a gestão do contrato por sua conta e risco, conforme dispõe o art. 2º da Lei 8.987/95 (BRASIL, 1995a).

Marçal Justen Filho (2003, p. 14) lembra, todavia, que a expressão “por conta e risco” da concessionária na verdade se refere à ausência de remuneração pelo Poder Público e pelo sistema de tarifa ao usuário, ou seja, é o risco precificado que integra o próprio valor da tarifa, de forma que quanto mais risco tiver a atividade, maior será a tarifa.

Contudo, no âmbito da prestação do serviço de transporte público coletivo, as concessionárias também aplicam a tarifa social, em razão da natureza do serviço prestado e do interesse coletivo, a qual não corresponde, muitas vezes, ao valor técnico adequado à prestação do serviço para cobrir os riscos da atividade de forma integral, exigindo subsídios financeiros⁷, situação que pode ser agravada em razão das novas exigências e restrições que se destinam ao serviço de transporte coletivo.

Portanto, o período de isolamento social decorrente da pandemia tem o potencial para ter desequilibrado os contratos de concessão de serviço público, em razão da queda de demanda dos usuários, queda na arrecadação, aumento das despesas de higiene e EPIs.

Controvérsias decorrentes desse desequilíbrio econômico-financeiro são urgentes e demandam se possível uma pronta solução, uma vez que versam sobre interesse coletivo e sobre a própria manutenção da prestação do serviço público, em que há, inclusive, interesse público na estabilidade dos contratos de transporte coletivo (LIMA; CARVALHO; FIGUEIREDO, 2020, p. 1002).

4 MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

As controvérsias que podem resultar dos contratos de concessão de serviço público de transporte coletivo, podem ser resolvidas de forma adequada, sem a obrigatória intervenção do Poder Judiciário, em consonância com a consensualidade no âmbito da Administração Pública, por meio dos mecanismos privados de solução de disputas, previsto na legislação que trata das concessões e permissões de serviços públicos. É dizer, a legislação ampara a negociação direta bem como mecanismos de solução extrajudicial relativas a questões de equilíbrio econômico-financeiro dessas concessões.

⁷ Relativamente aos serviços públicos federais nela enumerados, o art. 35 da Lei nº 9.074 (BRASIL, 1995b) dispõe que “A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato”.

4.1 Mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes do contrato de concessão

O art. 23 da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995a) elenca as cláusulas essenciais do contrato de concessão, dentre as quais está a obrigatoriedade da previsão do modo amigável de solução das divergências contratuais (inciso XV). A previsão dos conteúdos essenciais nos contratos de concessão constitui uma reserva contratual, ou seja, previsão contratual obrigatória, sob pena de nulidade do contrato. Os temas previstos no rol do referido artigo 23 são obrigatórios a qualquer modalidade de contrato de concessão, os quais, a depender da matéria que disciplinam, podem ter cláusulas essenciais acrescidas pela legislação específica.

Na sequência, o art. 23-A da Lei 8.987 (BRASIL, 1995a) complementa a previsão da solução amigável das disputas, disciplinando que os contratos de concessão de serviço público poderão conter previsão de emprego de mecanismos privados para solução de disputas, inclusive a arbitragem.

Dessa forma, advindo conflito contratual entre o poder concedente e a concessionária, este não precisa necessariamente ser resolvido com a intervenção do Poder Judiciário, ou seja, por uma solução adjudicada. As partes contratantes podem prever a sua resolução de forma amigável pelos métodos adequados de solução de conflitos, como, por exemplo, a arbitragem e o *dispute board*.

A arbitragem destina-se à solução de controvérsias envolvendo direitos patrimoniais disponíveis. E por serem disponíveis, teoricamente, não contemplaria questões envolvendo interesse público. Contudo, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu pela possibilidade de adoção de arbitragem em caso de empresas estatais que explorem atividade econômica, como, por exemplo, no REsp 612439 do Superior Tribunal de Justiça, destacando que “são válidos e eficazes os contratos firmados pelas sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços (CF, art. 173, § 1º) que estipulem cláusula compromissória submetendo à arbitragem eventuais litígios decorrentes do ajuste”.

Nessa linha, a Lei 13.129 (BRASIL, 2015b) alterou a Lei de Arbitragem, prevendo expressamente, no seu art. 1º, que a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

No âmbito dos contratos de concessão, algumas cláusulas versam sobre direitos disponíveis e podem ser submetidas à arbitragem, tais como execução de multa contratual, recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, aplicação de reajustes, indenização por extinção antecipada. Dessa forma, controvérsias decorrentes do contrato de concessão de transporte coletivo podem ser solucionadas com a adoção dos métodos adequados de solução dos conflitos, especialmente as que visam a manutenção ou o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos em tempos de pandemia.

A Lei 8.987 (BRASIL, 1995a) dispõe sobre a possibilidade do contrato de concessão conter a previsão de adoção de mecanismos privados de solução de controvérsias, dos quais a arbitragem é um exemplo. Nesse sentido, interessante a possibilidade de adoção também do *dispute board*.

O *dispute board* é um método alternativo de solução de litígios, não estatal, com origem nos Estados Unidos e destinação inicial aos contratos de construção civil. Consiste na formação de um comitê técnico formado, geralmente, por três pessoas (engenheiros e advogados). Destina-se a contratos de longo prazo e, com a função multidisciplinar, orienta a prevenção e solução de controvérsias desde o início do contrato, podendo fazer recomendações e/ou tomar decisões. O instituto em comento tem por objetivo também preencher lacunas contratuais, atuando na prevenção e no combate de litígios (MACHADO, 2018, p. 13).

A principal vantagem do *dispute board* é o acompanhamento do contrato pelo comitê técnico desde o seu início (PEREIRA, 2018, p. 1), pois com o conhecimento de questões de forma mais profunda e técnica podem propor medidas que evitem conflitos ou que os solucionem da forma mais efetiva e menos custosa para as partes contratantes. Nada impede, contudo, que concessionária e poder concedente estabeleçam um aditivo contratual disciplinando a atuação do comitê de resolução de disputa no âmbito da concessão de serviço público.

Utilizado de forma tímida no Brasil, tem o precedente de utilização pela Prefeitura de São Paulo, conforme Lei Municipal 16.873/2018, na obra da Linha 4 do Metrô, mas há tendência de ampliação dessa adoção, tendo em vista que o Banco Mundial exige a inclusão do *dispute board* nos contratos de financiamento de obras de infraestrutura superiores a 50 milhões de dólares. Atualmente, tramitam no Congresso Nacional dois projetos de lei que versam sobre a regulação dos comitês (*dispute board*), o Projeto de Lei na Câmara dos Deputados 9883/2018 e o Projeto de Lei no Senado Federal 206/2018.

Destaca-se que, diante das inúmeras vantagens da adoção dos métodos adequados de solução de conflitos, especialmente a economia de tempo e financeira, tem consolidado a possibilidade e a necessidade da consensualidade em âmbito administrativo. Nesse sentido, no tocante aos contratos de concessão de serviço público, o Enunciado nº 19 da I Jornada de Direito Administrativo do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, o qual prevê que “as controvérsias acerca de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos integram a categoria das relativas a direitos patrimoniais disponíveis, para cuja solução se admitem meios extrajudiciais adequados de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.”

Sobre a fundamentação jurídica, Flávio Amaral Garcia (2019) reconhece de início a inexistência de um dispositivo legal específico para o *dispute board*, mas defende que para as concessões comuns o art. 23-A da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995a) e para as PPP's o art. 11, III da Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004) admitem “o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato” - e com isso podemos afirmar que a espécie

dispute board pode ser subsumida no gênero previsto nessas leis⁸.

Com o exposto, diante das vantagens de utilização dos métodos adequados para solução de litígios, impõe-se a superação do dogma da indisponibilidade do interesse público como óbice para o consensualismo na administração pública. O interesse público deve ser sempre observado, por expressa determinação dos princípios constitucionais, mas isso não significa em recusa à consensualidade, pois o interesse público pode e deve ser contemplado de diferentes formas, em que a solução estatal não é necessariamente o melhor formato.

1.2 Consensualidade na Administração Pública

As diferentes possibilidades de soluções adequadas de conflitos, em âmbito público e privado, têm sido constantemente incentivadas, especialmente após a inauguração do microsistema legal de soluções não adjudicadas dos conflitos, com a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2010), a qual inicia a Política Pública de solução de conflitos, seguida pelo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a) e pela Lei de Mediação, Lei 13.140 (BRASIL, 2015c).

Apesar dos mecanismos legais de estímulo a solução adequada dos conflitos, a consensualidade no âmbito do Poder Público encontra o óbice da indisponibilidade do interesse público. A vinculação ao interesse público, com a função balizadora da atuação estatal, é vista como um dogma que defendia a não atuação no controle de mérito do ato administrativo, tenta obstaculizar a possibilidade de negociação do Poder Público e os cidadãos (MOREIRA NETO, 2003, p. 134).

Contudo, impõe-se a superação do dogma do interesse público indisponível pelo interesse público efetivo, no qual há lugar para o consenso como forma de busca pela eficiência na governabilidade, controle de legalidade em face de abusos, contemplar o critério de justiça nas decisões com a observância de interesses mútuos (MOREIRA NETO, 2003, p. 138).

Com a intenção de busca pela consensualidade administrativa, a Advocacia Geral da União instituiu o Ato Regimental 05 (BRASIL, 2007), que institui a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), conforme dispõe o art. 4º, VIII, com o objetivo de estimular a conciliação entre órgãos da Administração Federal e supervisionar a prática conciliatória no âmbito da Advocacia Geral da União.

Especialmente em relação à Administração Pública no cenário consensual, objeto deste estudo, o Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a) prevê em seus artigos 174 e 175 a criação de câmaras de mediação e conciliação, para solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, destacando que a previsão legal não exclui outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, com regulação por lei específica.

A Lei de Mediação, Lei 13.140 (BRASIL, 2015c) destina um capítulo para a

⁸ Vale referir que também a nova lei de normas gerais de licitação e contratos administrativos - Lei 14.133 (BRASIL, 2021) – reconhece no seu art. 151 os *dispute boards* (ali denominados de “comitê de resolução de disputas”) como um dos mecanismos de solução alternativa para questões sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos nela regradados (onde não estão incluídas, todavia, as concessões de serviço público).

autocomposição dos conflitos em que for parte a Administração Pública, em que as Câmaras de Conciliação possuem diversas atribuições de finalidade consensual, como dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública, avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos que envolvam controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público, bem como promover a celebração de termo de ajustamento de conduta. É excepcionada, contudo, a possibilidade conciliatória das controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

Merece destaque o art. 32, § 5º da lei em comento, o qual traz expressa previsão sobre a adoção da solução consensual em questões que envolvam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, que vai ao encontro das demandas oriundas da concessão de transporte público coletivo.

Digna apenas de menção (uma vez ser inaplicável às concessões de serviço público), vale lembrar que também a nova lei de normas gerais de licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133 (BRASIL, 2021), segue por esse mesmo caminho, e (diferentemente da Lei nº 8.666/93) tem seu Capítulo XII dedicado aos “Meios Alternativos de Resolução de Controvérsias”, “notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem” (art. 151), em especial com “as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato” (art. 151, parágrafo único).

A solução consensual em que figura como parte a Administração Pública demanda um tratamento diferenciado, tendo em vista o dever de observar os princípios peculiares do direito administrativo, com a necessidade de autorização legislativa que autorize a transação, bem como a observância da competência do ente público (SPENGLER; WRASSE, 2017, p. 80).

Nesse sentido, o intuito da previsão do segundo capítulo da Lei de Mediação, ao prever a possibilidade da consensualidade pela Administração, é reduzir a judicialização de demandas em face do Poder Público, que figura como um dos maiores litigantes, segundo o relatório da Justiça em Números do CNJ (BRASIL, 2020), além de propiciar a composição dos interesses dos envolvidos, evitando prejuízo ao interesse coletivo com a paralisação de serviços públicos. A previsão legislativa referida vai ao encontro da concepção contemporânea da Administração Pública gerencial (MOREIRA NETO, 2016, p. 28), com o incentivo da solução extrajudicial dos conflitos.

A prestação de alguns serviços públicos de forma deficitária, associada a má gestão administrativa com excesso de burocratização, contribui para a cultura do litígio e da judicialização, em que o cidadão busca a solução de seu problema diretamente no Poder Judiciário (MOREIRA NETO, 2016, p. 18). Dessa forma, a finalidade da Lei de Mediação é enfrentar o dogma do interesse público e a crescente judicialização de demandas envolvendo a Administração Pública, os quais contribuem para sobrecarga do Poder Judiciário com o alto índice de litigiosidade, oferecendo uma solução dialogada e consensual.

Nesse desiderato, deve-se perseguir a tríade efetividade, celeridade e adequação para contemplar o efetivo acesso à justiça e não apenas o acesso formal. Para que esses três aspectos/pilares do acesso à justiça sejam contemplados, nem sempre a solução passa pela via judicial

ou pela decisão judicial. No caso analisado no presente estudo, a judicialização de conflitos que envolvam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro em razão da pandemia de COVID-19, isolamento social e crise econômica de alguns setores produtivos, implicaria em uma longa demanda judicial, a qual provavelmente não apresentaria uma resposta adequada, em razão da não observação do fator tempo (celeridade), pois o reequilíbrio econômico-financeiro demanda resposta mais imediata.

As previsões normativas não impõem um dever de negociação à Administração Pública, mas sinalizam com a adequação da utilização dos métodos não adversariais, com a institucionalização da prática autocompositiva e a superação do mito da indisponibilidade do interesse público que, por muito tempo, foi um obstáculo à prática das soluções consensuais no âmbito da Administração Pública.

Dessa forma, nos contratos de concessão de transporte coletivo, em que se pretende a manutenção do equilíbrio ou a obtenção do reequilíbrio econômico-financeiro, decorrente da situação de crise causada pela pandemia de COVID-19, os métodos adequados de solução de conflitos mostram-se eficazes instrumentos, considerando especialmente o fator temporal e a urgência da composição, a qual se refere à cláusula contratual de direito disponível.

CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo analisar as possibilidades de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de transporte público coletivo em tempos de pandemia de COVID-19, com destaque à possibilidade de recomposição da equação econômica desses contratos através da utilização de métodos adequados de solução de litígios.

A partir da compreensão do contrato de concessão de serviço público sedimentada na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei 8.987 (BRASIL, 1995a), foi analisada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, sujeita à álea ordinária e extraordinária nos contratos de concessão, hipótese em que, ocorrendo um desequilíbrio previsto ou imprevisto, o concessionário poderá pleitear a recomposição da equação econômico-financeira do pacto.

As concessões públicas foram e são essenciais para viabilizar o desenvolvimento industrial e crescimento econômico com investimentos da iniciativa privada. A garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão é desafiada por diversos fatores de repercussões econômicas, inclusive com a pandemia de COVID-19 que assolou diversos seguimentos sociais.

Constatou-se que o período de isolamento social impactou o serviço de transporte coletivo, pelos motivos acima enfrentados, sendo necessário o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos dessa modalidade de concessão pública. Nesse contexto, a solução adequada dos conflitos, prevista como cláusula obrigatória nos contratos de concessão, é medida diferencial para oportunizar o reequilíbrio econômico-financeiro de forma célere e que atenda às necessidades do poder concedente e da concessionária.

Os resultados da revisão bibliográfica e documental demonstraram que as experiências vivenciadas durante o período de isolamento social em relação aos impactos nos contratos de concessão de transporte coletivo desafiam soluções que contemplem a tríade efetividade, celeridade e adequação. Isso porque as controvérsias entre Poder Público e concessionária podem ser resolvidas de forma amigável, via arbitragem ou *dispute board*, sem a intervenção compulsória do Poder Judiciário.

No que se refere às implicações práticas, esta pesquisa permite orientar quanto à adequação da utilização de métodos não adversariais, com destaque para arbitragem e o *dispute board*, para solução das potenciais controvérsias oriundas do desequilíbrio causado pela nova realidade do período de isolamento social, também no âmbito dos contratos de concessão – conforme se viu, ambos possuem embasamento legal suficiente para tanto. Dessa forma, destaca-se como principais contribuições/benefícios práticos da solução consensual a manutenção dos serviços públicos delegados de forma adequada à população.

Além disso, os resultados dessa pesquisa contribuem socialmente para a solução adequada dos conflitos, também no espaço público, tendo em vista que o estímulo ao consenso reduz a judicialização, tendo em vista que o Poder Público é um dos maiores litigantes no Poder Judiciário, bem como difunde a cultura da pacificação.

Para futuras pesquisas, recomenda-se a análise dos métodos adequados de solução de conflitos para controvérsias que envolvam o Poder Público, na condição de litigante, em outras áreas de atuação, diversas dos contratos de concessão de transportes coletivos, como forma de mapear a consensualidade de forma mais abrangente no espaço público.

Com o exposto, é possível concluir que, diante das vantagens de utilização dos métodos adequados para solução de litígios, impõe-se a superação do dogma da indisponibilidade do interesse público como óbice para a consensualidade na administração pública. Dessa forma, os métodos adequados de solução de conflitos mostram-se eficazes instrumentos para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de transporte coletivo, considerando, especialmente, o fator temporal e a urgência da composição, a qual se refere à cláusula contratual de direito disponível.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Leticia Queiroz de. **Teoria das relações jurídicas da prestação de serviço público sob regime de concessão**. São Paulo: Malheiros, 2015.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A evolução do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 263, p. 35-66, maio/ago. 2013a.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013b.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum,

2017.

AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. **Concessão de serviços públicos**: comentários às Leis 8.987 e 9.074 (parte geral) com as modificações introduzidas pela Lei 9.648, de 27.5.98. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. **Ato Regimento 05/2007 da Advocacia Geral da União**. Institui a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). Brasília, DF: Conjurnormas, 2007. Disponível em: http://sistemasweb.agricultura.gov.br/conjurnormas/index.php/ATO_REGIMENTAL_N%C2%BA_5,_DE_27_DE_SETEMBRO_DE_2007. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 13.129, de 23 de maio de 2015**. Altera a Lei 9307/96. Brasília, DF: Presidência da República, 2015c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13129.htm. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 05.10.2022.

BRASIL. **Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 9.074, de 7 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074compilada.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reformas e políticas regulatórias na área de transportes. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Annales** [...]. Lisboa: [n.d.], 2002.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 22 nov. 2020.

DE VOS, J. Transportation Research Interdisciplinary Perspectives The effect of COVID-19 and subsequent social distancing on travel behavior. **Transportation Research Interdisciplinary Perspectives**, [s. l.], v. 5, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.trip.2020.100121>

GARCIA, Flávio Amaral. **Concessões, permissões e regulação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

GONÇALVES, Pedro. **A concessão de serviços públicos**. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. São Paulo: Tribunal de Contas, [2020]. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/A-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo_0.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

LIMA, Gregório Costa Luz de Souza; CARVALHO, Gabriel Stumpf Duarte de; FIGUEIREDO, Miguel Zobarán. A incompletude dos contratos de ônibus nos tempos da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 994-1009, 2020.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher; RODRIGUES, Itiberê de Oliveira Castellano. **Tem mesmo base constitucional o equilíbrio econômico-financeiro das concessões?** Por um modelo flexível do regime econômico das concessões de serviço público. São Paulo: CERJ - Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: <https://cerj.fgv.br/publicacoes/tem-mesmo-base-constitucional-o-equilibrio-economico-financeiro-das-concessoes-por-um>. Acesso em: 4 jan. 2021.

MACHADO, Matheus Oliveira. A aplicabilidade dos Dispute Boards no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**, Brasília, v. 54, p. 12-31, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Concessão de serviço público e sua equação econômico-financeira. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 259, p. 251-272, jan./abr. 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Serviço público e concessão de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa**.

Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, v. 7, p. 11–36, 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral)**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões, permissões e parcerias**. 2. Ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2011.

NESTER, Alexandre Wagner. A tutela ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n. 17, jul. 2008. Disponível em: <http://www.justen.com.br/informativo>. Acesso em: 27 nov. 2020.

NUT (Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano). **Covid19 e o Transporte Público por ônibus: impactos no setor e ações realizadas**, 2020. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637231535674949776.pdf>. Acesso em 07 out. 2020.

PEREIRA, A. C. M. Dispute boards e contratos administrativos: uma medida de eficiência. **Revista Eletrônica Da Pge**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 1–2, 2018.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. São Paulo: Atlas, 2011. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-ppps/>. Acesso em: 6 jan. 2020.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira Castellano; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. O mito do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão na Constituição de 1988. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira (org.). **Gestão pública, infraestrutura e desenvolvimento: 20 anos do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 137-166.

SPENGLER, F. M.; WRASSE, H. P. A (Im) Possibilidade da (Auto) Composição em Conflitos Envolvendo a Administração Pública: do conflito à posição do terceiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual UERJ**, v. 18, p. 69–93, 2017.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada (o exemplo brasileiro) *In*: TÁCITO, Caio. **Temas de direito público (estudos e pareceres)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1, p. 721-733.

VASCONCELLOS, José Mattos de. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. II.

Como citar: Arena, Marcela Casanova; ALMEIDA, Ândreo da Silva; RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Contratos de concessão de transporte coletivo rodoviário na pandemia: consensualidade na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 3, p. 127-150, dez. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n3p. 127. ISSN: 1980-511X

Recebido em: 12/ 10/2022

Aceito em: 30/08/2022