



LETÍCIA LINS DE ALENCAR

Rodrigo Pagani de Souza  
*Prefácio*

Juliana Bonacorsi de Palma  
*Apresentação*

## MUTAÇÃO NA CONCESSÃO

Desde a origem das teorizações a respeito das concessões de serviços públicos, o traço da mutabilidade já se encontrava presente, haja vista a frequente necessidade de ajuste do contrato. Apesar disso, a doutrina nem sempre trata sobre a mutabilidade de forma completa e atenta aos paradigmas e problemas decorrentes da praxe concessória. Desse cenário, surge uma série de problemas, notadamente a insegurança jurídica, o aumento de situações contenciosas e o comprometimento das finalidades maiores do empreendimento concessório. Por isso, este livro pretende tratar sobre o fenômeno da mutabilidade nas concessões de forma sistematizada, não focada somente em problemas ou situações pontuais de alteração ou integração de contratos de concessão, e completa, já que aborda os condicionamentos jurídicos que devem nortear a introdução de mutação a contratos de concessão.

### Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO

### Áreas afins

DIREITO ECONÔMICO

DIREITO PÚBLICO

DIREITO DA INFRAESTRUTURA

### Palavras-chave

Concessão – Contrato de Concessão – Contratos Incompletos – Serviço Público – Mutabilidade – Mutação – Alteração da Concessão – Regulação por Contrato – Limites para Alteração – Integração – Complementação da Concessão.

FORMATO: 14,5 x 21,5 cm  
CÓDIGO SANKHYA: 2984

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

A368m Alencar, Leticia Lins de  
Mutação na concessão / Leticia Lins de Alencar. Belo Horizonte: Fórum, 2023.  
  
337p.; 14,5cm x 21,5cm.  
  
ISBN: 978-65-5518-551-5  
  
1. Concessão. 2. Serviço público. 3. Contrato de concessão. 4. Contratos incompletos. 5. Mutabilidade. 6. Regulação por contrato. I. Título.  
  
CDD 351.711  
CDU 351

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALENCAR, Leticia Lins de. *Mutação na concessão*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 337 p. ISBN 978-65-5518-551-5.

**LETICIA LINS DE ALENCAR**

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Advogada atuante em setores regulados federais e professora em cursos de pós-graduação. É autora do livro *Equilíbrio na concessão*, publicado pela Ed. Fórum, e possui artigos e capítulos de livro sobre concessões, regulação e questões de direito administrativo em geral.

## SUMÁRIO

PREFÁCIO	
Rodrigo Pagani de Souza .....	19
APRESENTAÇÃO	
Juliana Bonacorsi de Palma .....	25
INTRODUÇÃO .....	29

### PARTE I

#### AS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS E O FENÔMENO DA MUTABILIDADE

##### CAPÍTULO 1

##### A MUTABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO

BRASILEIRO .....	43
1.1 Uma breve síntese evolutiva: do <i>pacta sunt servanda</i> à teoria dos contratos incompletos.....	47
1.2 A mutabilidade das concessões na doutrina administrativista brasileira .....	52
1.2.1 Primeira abordagem: mutabilidade como sinônimo de alteração unilateral.....	55
1.2.2 Segunda abordagem: busca pela definição de limites materiais ao objeto da alteração .....	58
1.2.3 Terceira abordagem: reconhecimento da ampla mutabilidade das concessões e preocupação com adoção de mecanismos para introdução de mutação nos contratos .....	65
1.3 Fundamento constitucional e legal para a mutabilidade das concessões .....	73

### PARTE II

#### TRANSFORMAÇÕES E PANORAMA ATUAL DA MUTABILIDADE NAS CONCESSÕES BRASILEIRAS

##### CAPÍTULO 2

##### DIAGNÓSTICO DA MUTABILIDADE NA PRAXE CONCESSÓRIA:

##### O CASO DO SETOR AEROPORTUÁRIO.....

2.1 Evolução normativa aplicável às concessões no setor aeroportuário .....	88
2.2 Tratamento contratual dispensado à mutabilidade .....	98
2.2.1 Hipóteses de mutação expressamente incorporadas ao instrumento contratual .....	101
2.2.2 Procedimento para alteração ou complementação do contrato .....	103
2.2.3 Abertura à complementação ou integração posterior do contrato ...	107
2.3 Características dos aditamentos contratuais firmados .....	110
2.4 Instrumentos extracontratuais para introdução da mutabilidade ...	113
2.4.1 Mutabilidade decorrente de atos normativos .....	113
2.4.2 Mutabilidade decorrente de decisões administrativas .....	123
2.4.3 Mutabilidade promovida por meio de acordos administrativos.....	127

##### CAPÍTULO 3

##### BOAS PRÁTICAS E PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA PRAXE

##### CONCESSÓRIA .....

3.1 Boas práticas identificadas na experiência do setor aeroportuário ...	134
---	-----

3.1.1	Impossibilidade de definição apriorística de todas as hipóteses de mutabilidade .....	134
3.1.2	Introdução da mutabilidade por instrumentos plurais.....	136
3.1.3	Preocupação de, no desenho contratual, tornar o instrumento permeável à mutabilidade .....	137
3.1.4	Predefinição de procedimentos específicos para introduzir mutabilidade .....	137
3.1.5	Envolvimento dos interessados nos processos em que se discute mutabilidade.....	138
3.1.6	Impossibilidade de identificação de limites materiais gerais e apriorísticos ao conteúdo da mutabilidade.....	139
3.1.7	Ampla autonomia do concessionário para definição da forma de prestação dos serviços concedidos .....	139
3.1.8	Utilização da via da regulação por agência para integração de lacunas.....	142
3.2	Problemas decorrentes da experiência do setor aeroportuário.....	143
3.2.1	Realização de alterações unilaterais sem restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro .....	143

### PARTE III

## CONDICIONAMENTOS JURÍDICOS PARA A MUTABILIDADE NAS CONCESSÕES

### CAPÍTULO 4

#### ETAPA DE ELABORAÇÃO DOS CONTRATOS

DE CONCESSÃO .....	167	
4.1	Concessão como instrumento para efetivação da política pública setorial.....	168
4.2	Instrumentos de governança pública na etapa de planejamento dos contratos de concessão.....	171
4.3	Técnicas contratuais para viabilizar a introdução de mutação durante a execução contratual .....	180
4.3.1	Considerandos e cláusulas principiológicas .....	183

### CAPÍTULO 5

#### ETAPA DE EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO ....

5.1	Sujeitos: agentes a serem envolvidos no âmbito da mutação do contrato de concessão .....	203
5.2	Forma: instrumentos capazes de introduzir mutabilidade na concessão .....	208
5.3	Processo administrativo: aspectos procedimentais mínimos a serem observados para introdução da mutabilidade na concessão .....	214
5.4	Objeto: matérias que podem ser objeto de alteração ou complementação .....	221
5.5	Motivo: elementos de fato e de direito capazes de justificar a mutabilidade.....	229
5.6	Finalidade: resultado esperado com a mutação que se pretende introduzir .....	235

CONCLUSÃO .....	241
-----------------	-----

REFERÊNCIAS.....	255
------------------	-----

APÊNDICE A.....	265
-----------------	-----

Tabela com análise dos contratos de concessão e conteúdo dos respectivos termos aditivos .....	265
--	-----

1	1ª Rodada de Concessões de Aeroportos (2011): Aeroporto de São Gonçalo do Amarante .....	266
2	2ª Rodada de Concessões de Aeroportos (2012): Aeroportos Internacionais de Brasília (DF), Campinas (SP) e Guarulhos (SP)....	286

3	3ª Rodada de Concessões de Aeroportos (2013): Aeroportos de Confins (MG) e Galeão (RJ) .....	295
4	4ª Rodada de Concessões de Aeroportos (2017): Aeroportos Internacionais de Florianópolis (SC), Fortaleza (CE), Porto Alegre (RS) e Salvador (BA) .....	306
5	5ª Rodada de Concessões de Aeroportos (2019): Aeroportos do Bloco Nordeste (Recife/PE, Maceió/AL, João Pessoa/PB, Aracajú/SE, Campina Grande/PB e Juazeiro do Norte/CE), Bloco Centro-Oeste (Cuiabá/MT, Sinop/MT, Rondonópolis/MT e Alta Floresta/MT) e Bloco Sudeste (Vitória/ES e Macaé/RJ) .....	314
	APÊNDICE B .....	321
	Tabela com análise de atos normativos editados pela ANAC .....	321