ZÊNITE FÁCIL IA

INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA
INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas contratações públicas. Blog

EVENTOS CLIMÁTICOS E O REEQUILÍBRIO DAS CONCESSÕES

Data	Novembro de 2026
Autores	Arthur Bobsin de Moraes

EVENTOS CLIMÁTICOS E O REEQUILÍBRIO DAS CONCESSÕES

ARTHUR BOBSIN DE MORAES

Advogado. Doutorando em Direito (UERJ). Mestre e Bacharel pela UFSC.

A intensificação do El Niño no Sul do Brasil, a consulta pública da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS sobre a reconstrução da RS-287 e a proposta federal de novas diretrizes para seguros em concessões recolocam uma questão conhecida no direito administrativo, mas ainda mal resolvida: como prevenir, provar e recompor os efeitos econômicos de um desastre climático?

A recorrência de chuvas intensas, enxurradas, inundações e deslizamentos deixou de ser uma questão lateral na execução dos contratos de infraestrutura do Sul do Brasil. O problema já alcança concessões rodoviárias, serviços de saneamento, manejo de resíduos e diferentes projetos de infraestrutura urbana.

Em Santa Catarina, a Defesa Civil e os órgãos federais de monitoramento acompanham um El Niño de intensidade muito forte, associado a maior probabilidade de chuvas acima da média no Sul. Essa previsão indica exposição e necessidade de preparação, mas não permite atribuir isoladamente cada temporal ou enchente ao fenômeno. A causalidade de um dano concreto exige investigação própria. Essa cautela científica também deve orientar a análise jurídica.

No Rio Grande do Sul, a Consulta Pública nº 07/2026 da AGERGS discute o reequilíbrio definitivo da concessão da RS-287 em razão dos investimentos realizados na reconstrução e na resiliência da infraestrutura após as enchentes de 2024. A consulta, aberta até 4 de novembro, oferece oportunidade para discutir não apenas o cálculo, mas os pressupostos que devem antecedê-lo.

No plano federal, o Ministério de Portos e Aeroportos submeteu a consulta pública uma política de seguros para concessões portuárias, aeroportuárias e hidroviárias. A proposta exige que a estruturação dos projetos considere a probabilidade e o impacto dos riscos, a disponibilidade efetiva de cobertura e as alternativas para perdas que não possam ser integralmente seguradas. A iniciativa evidencia que a adaptação climática precisa começar antes do edital, e não apenas depois do sinistro.

O ponto central é simples: a demonstração do evento climático não se confunde com a demonstração do desequilíbrio contratual.

O CONTRATO CONTINUA SENDO O PONTO DE PARTIDA

A Constituição assegura a manutenção das condições efetivas da proposta. Nas concessões, a Lei nº 8.987/1995 determina que a tarifa seja preservada pelas regras de revisão previstas na legislação, no edital e no contrato. A mesma lei considera mantido o equilíbrio sempre que forem observadas as condições contratuais.

A expressão “condições do contrato” impede que o reequilíbrio seja tratado como consequência automática de qualquer aumento de custo. É por isso que, antes de examinar valores, é necessário identificar quem assumiu o risco materializado.

Nas parcerias público-privadas, essa exigência aparece de forma ainda mais explícita. O artigo 5º, inciso III, da Lei nº 11.079/2004 exige a repartição dos riscos entre as partes, inclusive os relacionados a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

A Lei nº 14.133/2021, aplicável subsidiariamente às concessões e PPPs por força de seu artigo 186, segue a mesma direção. O artigo 124, inciso II, alínea “d”, admite o restabelecimento do equilíbrio diante de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou fatos imprevisíveis - ou previsíveis de consequências incalculáveis -, mas ressalva expressamente a repartição objetiva de riscos estabelecida no contrato.

A gravidade do evento, portanto, não afasta a matriz de riscos. Uma inundação pode causar perdas vultosas e, ainda assim, estar total ou parcialmente alocada à concessionária. Da mesma forma, a previsibilidade abstrata de chuvas intensas não resolve a controvérsia. Um fenômeno pode ser previsível, mas produzir consequências que excedam de maneira relevante os limites considerados na proposta e na modelagem contratual.

Essa distinção tende a ganhar importância à medida que os eventos extremos se tornam mais frequentes. O argumento da imprevisibilidade absoluta perde força. O debate se desloca para a intensidade do evento, a dimensão das consequências, os limites da obrigação ordinária de manutenção e, principalmente, o conteúdo da matriz de riscos.

DA REAÇÃO EMERGENCIAL À REGULAÇÃO PREVENTIVA

A recorrência dos eventos extremos exige uma mudança de perspectiva. A resposta contratual não pode se limitar à classificação posterior do desastre como caso fortuito ou força maior. Modelagem, licitação, financiamento, operação e fiscalização precisam incorporar a exposição climática desde o início.

A proposta do Ministério de Portos e Aeroportos avança nessa direção ao prever, para os novos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, uma análise específica de segurabilidade e disponibilidade de seguros. A investigação deve alcançar o mercado segurador e ressegurador, as condições de contratação, os limites de cobertura e as alternativas aplicáveis quando a proteção for inexistente ou insuficiente.

A distinção entre risco ordinário, risco residual e risco extraordinário é especialmente útil. Eventos recorrentes e compatíveis com a operação normal tendem a integrar os deveres de conservação e gestão da concessionária. Riscos residuais correspondem às parcelas não cobertas por franquias, sublimites ou exclusões. Já os eventos de baixa frequência e elevada severidade podem ultrapassar a capacidade comprovada do mercado segurador.

Essa classificação não deve funcionar como rótulo abstrato. O mesmo fenômeno pode receber tratamento diferente conforme localização, histórico hidrológico, vulnerabilidade do ativo, disponibilidade de cobertura, custo do prêmio e medidas de adaptação incorporadas ao projeto. A matriz de riscos precisa refletir a realidade de cada empreendimento.

Também não basta afirmar que determinado risco é segurável. É necessário verificar se a cobertura existe em condições economicamente viáveis, quais perdas estão excluídas, qual é o limite indenizável, como funciona a franquia e se a apólice acompanha a evolução do risco durante contratos que podem durar décadas. Uma cobertura formalmente disponível, mas incapaz de responder ao dano relevante, não resolve o problema contratual.

O seguro complementa a matriz de riscos, mas não a substitui. A apólice define a relação entre seguradora e concessionária; o contrato de concessão distribui responsabilidades entre particular e poder concedente. O recebimento da indenização reduz o prejuízo líquido e deve ser considerado no reequilíbrio, mas a ausência ou insuficiência de cobertura não transfere automaticamente a perda ao Estado.

Para riscos que excedam a capacidade do seguro, podem ser previstos instrumentos como fundos de reserva, mecanismos de compartilhamento de perdas, seguros paramétricos, gatilhos objetivos e procedimentos específicos de reequilíbrio. Essas soluções precisam estar acompanhadas de critérios verificáveis para evitar tanto a socialização indiscriminada das perdas quanto a transferência ao particular de um risco que ele não consegue controlar ou precificar.

Os gatilhos podem utilizar parâmetros de chuva, nível de rios, velocidade do vento, duração de interrupções ou extensão física do dano. O parâmetro, contudo, não deve substituir a prova do impacto econômico, salvo quando o próprio contrato adotar mecanismo paramétrico com consequência previamente definida. Mesmo nesses casos, a fonte dos dados, a estação de referência e o método de medição precisam estar estabelecidos antes do evento.

A prevenção contratual inclui ainda planos de contingência, protocolos de comunicação, inspeções periódicas, rotas alternativas e procedimentos de retomada. Esses instrumentos preservam vidas e ativos, mas também têm função econômica:

reduzem o tempo de interrupção, limitam a perda de receita e permitem reconstruir a cronologia do evento com maior precisão.

A matriz de riscos não deve permanecer estática diante de informações novas. Revisões periódicas podem ser necessárias quando estudos climáticos, alterações no uso do solo, mudanças hidrológicas ou eventos sucessivos revelarem exposição substancialmente diferente daquela considerada na modelagem. Isso não significa reescrever unilateralmente a alocação contratual, mas criar governança para avaliar adaptação, seguros e investimentos antes que o risco se materialize.

O EVENTO CLIMÁTICO E SUAS CONSEQUÊNCIAS CONTRATUAIS

Outro erro comum consiste em tratar o evento climático como um risco único. Uma enchente pode provocar diferentes consequências jurídicas e econômicas: destruição de ativos, interrupção da operação, queda de receita, atraso na execução de investimentos, aumento do custo de insumos, necessidade de refazer projetos ou imposição de padrões adicionais de resiliência.

Cada consequência pode receber tratamento contratual distinto.

O contrato pode atribuir à concessionária a conservação dos ativos e os danos decorrentes de chuvas ordinárias, mas reservar ao poder concedente as consequências de eventos extraordinários acima de determinado parâmetro. Pode transferir ao particular os riscos seguráveis, sem afastar a responsabilidade pública por alterações de escopo determinadas depois do desastre. Também pode distinguir a reconstrução do ativo da implantação de uma solução tecnicamente superior.

Essa última diferença merece atenção. Reconstruir uma ponte nas condições anteriores não é o mesmo que executar uma nova estrutura, mais alta, mais resistente ou com capacidade ampliada. A primeira medida tende a recompor o patrimônio atingido. A segunda pode aumentar a vida útil do ativo, reduzir custos futuros ou elevar o nível do serviço.

Isso não elimina o direito à recomposição. Exige, porém, que se identifique o custo incremental da melhoria, quem determinou o novo padrão e como serão tratados os benefícios incorporados ao contrato. Sem essa separação, o pleito pode misturar reparação de dano, alteração unilateral, antecipação de investimento e atualização técnica.

A DOCUMENTAÇÃO QUE SUSTENTA O PEDIDO

A análise de um pedido dessa natureza deveria começar por cinco conjuntos documentais.

O primeiro é o ato do poder concedente que autorizou, determinou ou aprovou a intervenção. Obras emergenciais exigem rapidez, mas a urgência não elimina a necessidade de formalização. O ato deve identificar os trechos afetados, o escopo autorizado, a finalidade da intervenção e, quando possível, distinguir reconstrução, manutenção e melhoria de resiliência.

A própria AGERGS já evidenciou a importância dessa divisão de competências. Na Resolução Decisória nº 894/2026, relativa à segunda ponte provisória sobre o Arroio

Grande, a agência considerou indispensável a manifestação do poder concedente para a validação do valor da obra antes do prosseguimento da revisão extraordinária. A agência regula e quantifica os efeitos econômicos, mas não substitui o poder concedente na aprovação do investimento ou da alteração de escopo.

O segundo conjunto é formado pelo contrato, pelo edital e pela matriz de riscos. A leitura não deve se limitar à cláusula genérica sobre força maior. É necessário examinar as obrigações de manutenção, os parâmetros climáticos adotados na modelagem, os riscos seguráveis, os deveres de comunicação, os procedimentos de emergência e as regras específicas para revisão.

O terceiro é a cronologia física e técnica do evento. Devem constar registros meteorológicos oficiais, inspeções, fotografias georreferenciadas, diários de obra, interdições, medições, ordens de serviço, projetos e comunicações encaminhadas ao regulador e ao poder concedente.

Essa linha do tempo cumpre uma função decisiva: separar os danos efetivamente provocados pelo evento de problemas anteriores de conservação, vícios construtivos ou investimentos que já integravam as obrigações ordinárias da concessionária. A inundação não transforma automaticamente passivos antigos em riscos públicos.

O quarto conjunto corresponde à comprovação dos custos. Orçamentos, projeções e valores de reposição ajudam a dimensionar o problema, mas não comprovam o impacto efetivamente suportado. O pedido deve apresentar contratos, notas fiscais, medições, comprovantes de pagamento, quantitativos e critérios de vinculação de cada despesa à intervenção realizada.

Também deve demonstrar a razoabilidade da solução escolhida. Em situações emergenciais, nem sempre haverá competição ampla ou o menor preço possível. Ainda assim, cabe justificar a contratação, registrar as alternativas examinadas e mostrar que o custo não foi ampliado por ineficiência, atraso ou omissão da própria concessionária.

O quinto conjunto envolve seguros e outras compensações. A recomposição deve considerar o prejuízo líquido, e não o custo bruto da obra. Indenizações securitárias, recursos emergenciais, pagamentos de terceiros, doações e outras formas de cobertura precisam ser identificados e abatidos.

A questão dos seguros não pode ser tratada apenas no final do processo. A Lei nº 14.133/2021 indica que os riscos com cobertura oferecida pelo mercado segurador devem ser preferencialmente transferidos ao contratado. A proposta do Ministério de Portos e Aeroportos reforça a necessidade de testar essa disponibilidade ainda na estruturação, mediante consulta ao mercado. Nos contratos de longa duração, a análise deve alcançar a apólice efetivamente contratada, suas franquias, exclusões, sublimites e aderência às obrigações assumidas.

Se a concessionária deixou de contratar a cobertura exigida, o poder concedente pode questionar a transferência do prejuízo. Se o mercado não oferecia cobertura adequada, ou se o evento ultrapassou os limites seguráveis previstos na modelagem, o resultado pode ser diferente. A resposta depende da prova, não de afirmações genéricas sobre a existência ou inexistência de seguro.

REEQUILÍBRIO NÃO SIGNIFICA NECESSARIAMENTE AUMENTO IMEDIATO DE TARIFA

Reconhecido o desequilíbrio, ainda será necessário definir sua extensão e a forma de recomposição. Não existe correspondência necessária entre o valor nominal do dano e um aumento tarifário imediato.

A recomposição pode ocorrer por revisão tarifária, alteração do prazo contratual, postergação ou reprogramação de investimentos, aporte público ou combinação de mecanismos. A escolha deve considerar os efeitos sobre usuários, financiadores, continuidade do serviço, metas contratuais e sustentabilidade fiscal.

Em obras de resiliência, a análise também pode exigir a distribuição temporal dos benefícios. Uma intervenção que reduz riscos futuros, diminui custos de manutenção ou amplia a vida útil do ativo não deve ser examinada exatamente como uma despesa consumida no atendimento emergencial. O cálculo pode precisar considerar benefícios incorporados ao fluxo futuro, obrigações substituídas e a parcela de investimento que já integrava o dever ordinário de adaptação da concessionária.

O cálculo precisa preservar o contrato, não produzir vantagem adicional para qualquer das partes. Isso exige comparar o fluxo econômico originalmente pactuado com o fluxo resultante do evento e das medidas adotadas, considerando custos, receitas, seguros, benefícios futuros e obrigações eventualmente substituídas.

UMA DISCUSSÃO QUE ULTRAPASSA A RS-287

A Consulta Pública nº 07/2026 da AGERGS nasce de uma situação específica, mas seus resultados podem influenciar outros contratos de infraestrutura no Sul do país. O problema não está restrito às rodovias gaúchas.

Santa Catarina reúne concessões e projetos de saneamento, mobilidade, iluminação pública, resíduos e infraestrutura urbana sujeitos a enchentes, deslizamentos e interrupções operacionais. A intensificação do El Niño reforça a necessidade de protocolos contratuais para eventos extremos.

Esses protocolos deveriam disciplinar monitoramento, comunicação imediata, inspeção conjunta, preservação de evidências, autorização de obras emergenciais, acompanhamento regulatório, contratação de terceiros, registro de custos, acionamento de seguros e retomada dos serviços. A preparação reduz controvérsias e evita que a reconstrução documental comece meses depois, quando já não é possível separar com precisão o dano novo do passivo antigo.

O reequilíbrio econômico-financeiro não é um mecanismo de socorro genérico à concessionária, nem uma liberalidade administrativa. É instrumento de preservação do contrato dentro dos riscos efetivamente assumidos por cada parte.

Nos eventos climáticos, essa preservação dependerá cada vez menos de fórmulas abstratas sobre imprevisibilidade e cada vez mais da qualidade dos estudos de risco, da aderência dos seguros, dos mecanismos de compartilhamento, da governança durante a emergência e da prova produzida desde o primeiro dia.

A crise climática transforma a resiliência em obrigação de planejamento. Contratos que antecipam responsabilidades, limites de cobertura e procedimentos de resposta tendem a proteger melhor o usuário, reduzir a litigiosidade e permitir que o reequilíbrio cumpra sua função: preservar a concessão diante de riscos extraordinários sem eliminar os riscos que foram legitimamente assumidos pelo particular.

Como citar este texto:
MORAES, Arthur Bobsin. Eventos climáticos e o reequilíbrio das concessões. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 05 nov. 2026. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: dd mmm. aaaa.