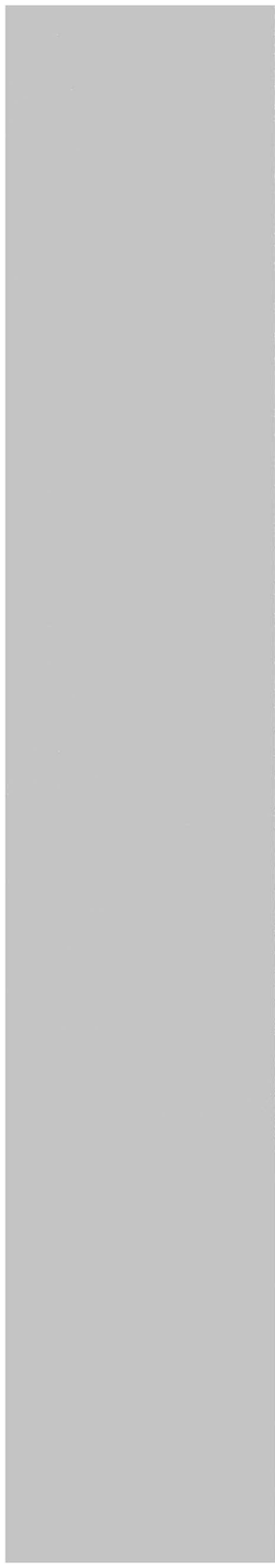


1ª. Seção — Atividade de Infraestrutura

Section 1 — Infrastructure Activity



OTIMIZAÇÕES DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E MUTABILIDADE CONTRATUAL: POTENCIALIDADES E LIMITES À LUZ DA CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA

OPTIMIZATION OF HIGHWAY CONCESSIONS AND CONTRACTUAL MUTABILITY: POTENTIALITIES AND LIMITS IN LIGHT OF ADMINISTRATIVE CONSENSUALITY

THIAGO PRIESS VALIATI

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre e Bacharel em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (IDRFB). Especialista em Direito Empresarial pela Faculdade da Indústria do Estado do Paraná (FIEP). Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Regulatório (IBDRE). Membro da Comissão de Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável da OAB/PR. Professor de Direito Administrativo em cursos de pós-graduação. Advogado e sócio de escritório jurídico.
ORCID: [<https://orcid.org/0009-0002-1327-8258>].
thvaliati@msn.com

LEONARDO DALLA COSTA NOVAKOVSKI

Pós-Graduado em Direito de Energia pela Escola da Magistratura Federal — ESMAFE/PR (2024). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2023). Membro da Comissão de Energia da OAB/PR. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Regulatório (IBDRE). Advogado especialista em Direito Administrativo e Direito Ambiental.
ORCID: [<https://orcid.org/0009-0005-5041-8397>].
leodcnk@hotmail.com

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.38.valiati>].

Recebido: 20.04.2026. Received: Apr. 20th, 2026
Aprovado: 21.05.2026. Approved: May 21st, 2026

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

RESUMO: O artigo analisa as otimizações de concessões rodoviárias como expressão contemporânea da mutabilidade contratual no âmbito

ABSTRACT: This article analyzes the optimization of highway concessions as a contemporary expression of contractual mutability within

Como citar este artigo | How to cite this article: VALIATI, Thiago Priess; NOVAKOVSKI, Leonardo Dalla Costa.

Otimizações de concessões rodoviárias e mutabilidade contratual [...].

Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura — RDAI, São Paulo: Ed. RT, n. 38, ano 10, p. 25–51, jul./out. 2026.

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.38.valiati>].

dos contratos administrativos de longa duração. Parte-se da constatação de que concessões rodoviárias, em razão de sua complexidade técnica, elevada intensidade de capital e exposição a variáveis econômicas, regulatórias e financeiras, demandam mecanismos capazes de permitir sua adaptação sem ruptura do vínculo concessório. O estudo examina a construção institucional das otimizações a partir da atuação do Tribunal de Contas da União, da Instrução Normativa 91/2022, da Portaria 848/2023 do Ministério dos Transportes e do Programa de Otimização de Concessões Rodoviárias. Sustenta-se que a otimização, em sentido estrito, embora formalizada por termo aditivo, possui conteúdo material mais amplo, configurando acordo administrativo de natureza consensual-regulatória. O artigo distingue otimizações, aditivos contratuais ordinários e relicitações, destacando as potencialidades do instituto para preservar a continuidade do serviço, retomar investimentos e recompor o equilíbrio econômico-financeiro. Por fim, examina seus limites jurídicos, especialmente a preservação do objeto licitado, a isonomia concorrencial, a fundamentação técnica, o equilíbrio econômico-financeiro e o controle institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Concessões; Otimização; Mutabilidade; Consensualidade; Reequilíbrio.

long-term administrative contracts. It starts from the premise that highway concessions, due to their technical complexity, capital intensity, and exposure to economic, regulatory, and financial variables, require mechanisms capable of allowing contractual adaptation without disrupting the concession relationship. The study examines the institutional development of such optimizations through the role of the Federal Court of Accounts, Normative Instruction 91/2022, Ordinance 848/2023 of the Ministry of Transport, and the Highway Concession Optimization Program. It argues that optimization, in its strict sense, although formally implemented through an amendment to the concession agreement, has broader substantive content and may be characterized as an administrative agreement of a consensual-regulatory nature. The article distinguishes optimizations from ordinary contractual amendments and rebidding procedures, emphasizing the potential of the mechanism to preserve service continuity, resume investments, and restore the economic-financial balance of the contract. Finally, it examines its legal limits, particularly the preservation of the tendered object, competitive equality, technical justification, economic-financial balance, and institutional oversight.

KEYWORDS: Concessions; Optimization; Mutability; Consensuality; Rebalancing.

SUMÁRIO: 1. Introdução: panorama geral das concessões de rodovias. 2. As otimizações de concessões rodoviárias: crise contratual, resposta institucional e regulamentação administrativa. 2.1. A crise dos contratos de concessão e a construção institucional da solução da otimização. 2.2. A implementação prática: o programa de otimização de concessões rodoviárias do Governo Federal. 3. Otimizações como acordo administrativo de natureza consensual-regulatória: forma contratual e conteúdo material. 4. Otimização como instrumento de consensualidade administrativa: potencialidades e limites. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO: PANORAMA GERAL DAS CONCESSÕES DE RODOVIAS

O Brasil utiliza, em larga medida, as concessões como instrumento central de organização e viabilização da prestação de serviços públicos e da implantação