

Projeto de Lei Ordinária Nº _____, DE 2026.
(Do Sr. Rubens Pereira Júnior)

Institui o Índice Nacional de Segurança Jurídica em Parcerias de Infraestrutura (INSPI); disciplina regime de transparência, mensuração de custos, mitigação de riscos e responsabilização em concessões, Parcerias Público-Privadas (PPPs) e contratos análogos; exige elaboração anual do INSPI por órgão federal competente, obriga estados, municípios e entidades delegantes a fornecer dados e publicar planos de mitigação; vincula incentivos e prioridades federais a melhorias no INSPI e a planos corretivos auditados; estimula inclusão de mecanismos de solução consensual de controvérsias e limita intervenções administrativas retroativas; cria dever de disclosure público sobre prejuízos decorrentes de atos de esvaziamento de projetos; estabelece competências de auditoria e sanção administrativa, civil e disciplinar; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:



Art. 1º Esta Lei institui o Índice Nacional de Segurança Jurídica em Parcerias de Infraestrutura (INSPI), estabelece regime de transparência, mensuração de custos, mitigação de riscos e responsabilização aplicável a concessões, Parcerias Público-Privadas (PPPs) e contratos análogos celebrados com a administração pública federal, estadual, distrital e municipal ou com entidades delegantes que atuem em nome do poder público, e dispõe sobre a elaboração anual do INSPI, a coleta e a divulgação de dados, incentivos e sanções correlatas.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se, entre outras, as seguintes definições:

I - INSPI: índice composto de indicadores qualitativos e quantitativos destinado a mensurar o grau de segurança jurídica em parcerias de infraestrutura;

II - entidade delegante: órgão, fundo, empresa estatal ou outra pessoa jurídica que celebre, autorize, fiscalize ou acompanhe contratos de concessão, PPP ou contrato análogo;

III - agente privado: pessoa jurídica que integra a cadeia contratual decorrente de concessão, PPP ou contrato análogo;

IV - atos de esvaziamento de projeto: ações administrativas, legislativas ou negociais que, unilateralmente ou sem previsão contratual, resultem em redução substancial do escopo, da remuneração, das garantias ou da previsibilidade econômico-financeira do projeto;

V - plano de mitigação e correção: documento técnico-administrativo que identifique riscos, medidas mitigadoras, cronograma de execução, responsabilidades e previsão de custos e financiamentos;

VI - órgão federal competente: o órgão designado pelo Poder Executivo federal para elaboração, divulgação e supervisão do INSPI.

Art. 3º São objetivos do INSPI:

I - promover transparência na implementação e na execução de concessões, PPPs e contratos análogos;

II - mensurar e tornar públicos riscos e custos decorrentes de atos administrativos e regulatórios que afetem a estabilidade contratual;

III - incentivar práticas que reduzam o prêmio de risco e aumentem a atratividade de investimentos;



IV - vincular incentivos e prioridades federais a melhorias verificáveis na segurança jurídica;

V - fomentar mecanismos consensuais de solução de controvérsias e redução da judicialização.

Art. 4º Compete ao órgão federal competente, observado o disposto nesta Lei:

I - elaborar e publicar, anualmente, a metodologia do INSPI, contendo indicadores, pesos, fontes de dados e critérios de aferição;

II - calcular e publicar o INSPI nacional e por contrato, por delegante e por ente federado;

III - definir, por ato normativo, padrões técnicos e de interoperabilidade para a entrega e publicação dos dados exigidos por esta Lei;

IV - divulgar, em formato aberto e legível por máquina, o relatório anual do INSPI, com bases de dados essenciais, metodologias, análises e recomendações.

Parágrafo único. A metodologia referida no inciso I deverá observar princípios de consistência estatística, fidedignidade, reproduzibilidade e salvaguardas contra manipulação.

Art. 5º A metodologia do INSPI deverá contemplar, no mínimo, os seguintes eixos e respectivos indicadores, compondo o índice por pesos definidos pelo órgão federal competente:

I - transparência e acesso à informação:

a) existência e atualização de portais de dados abertos sobre contratos e aditivos;

b) prazo médio de disponibilização de atos e documentos relevantes;

II - previsibilidade regulatória:

a) incidência de atos regulatórios ex post que alterem direitos, obrigações ou remuneração sem previsão contratual;

b) existência de normas claras sobre revisão e reequilíbrio econômico-financeiro;

III - estabilidade contratual:

a) taxa e magnitude de aditivos;



- b) número de resoluções contratuais por ato unilateral do poder público;
- IV - efetividade de mecanismos de solução de controvérsias:
 - a) presença de cláusulas de negociação prévia, mediação, arbitragem ou comitês de resolução técnica;
 - b) tempo médio de solução consensual ou arbitral;
- V - execução e cumprimento:
 - a) atrasos e adimplência em cronogramas físico-financeiros;
 - b) cumprimento de obrigações de fiscalização pelo delegante;
- VI - impacto de atos de esvaziamento:
 - a) estimativa de prejuízo econômico decorrente de atos de esvaziamento;
 - b) frequência de práticas que tenham sido objeto de divulgação obrigatória nos termos do art. 11.

Art. 6º As seguintes entidades são obrigadas a prestar, em prazo e forma definidos pelo órgão federal competente, os dados necessários à elaboração do INSPI:

- I - órgãos e entidades delegantes de quaisquer níveis federativos;
- II - agentes privados contratados ou integrantes da cadeia contratual;
- III - agências reguladoras e demais entes que detenham informações técnico-operacionais e econômico-financeiras.

Parágrafo 1º A entrega de dados será feita em formato aberto, estruturado e padronizado, observado o disposto neste artigo e as regras de tratamento de informações sigilosas e segredos industriais.

Parágrafo 2º O prazo para atendimento à requisição de dados não será superior a 90 (noventa) dias, salvo fundamentação técnica justificada e comunicada ao órgão federal competente.

Art. 7º As entidades previstas no art. 6º deverão publicar, em até 180 (cento e oitenta) dias após a ocorrência de ato de esvaziamento de projeto ou de fato novo relevante que afete a estabilidade contratual, plano de mitigação e correção contendo:

- I - descrição detalhada do ato ou fato;



II - estimativa do impacto econômico-financeiro e das consequências operacionais;

III - medidas concretas para mitigação, responsáveis, cronograma e fontes de financiamento;

IV - instrumentos de salvaguarda propostos para evitar reincidência.

Parágrafo único. O plano referido no caput será submetido a auditoria independente, acreditada conforme regulamento, cujo laudo deverá ser publicado juntamente com o plano.

Art. 8º O órgão federal competente vinculará, observada legislação aplicável, incentivos, priorização e acesso a instrumentos federais de apoio — incluindo linhas de crédito, garantias, avais, inclusão em programas federais de infraestrutura e privilégios procedimentais — às condições seguintes:

I - existência de plano de mitigação e correção auditado quando o INSPI do contrato, do delegante ou do ente federado apresentar melhora inferior à meta técnica fixada para o período;

II - execução comprovada, por auditoria, das medidas previstas em planos corretivos, segundo cronograma pactuado;

III - comprovação de publicação e atualização tempestiva de dados em formato aberto.

Parágrafo 1º O órgão federal competente estabelecerá, em ato normativo, critérios e prazos para a aferição de melhoria e a vinculação de incentivos.

Parágrafo 2º A vinculação prevista no caput respeitará limites orçamentários e as normas específicas de cada instrumento de apoio, não criando obrigação ilícita de financiamento.

Art. 9º Fica vedada a edição de atos administrativos que importem em alteração retroativa de cláusulas contratuais que resulte em transferência ao parceiro privado de encargo econômico não previsto originalmente, salvo quando:

I - exista previsão contratual expressa para a alteração, ou

II - a medida for imposta por decisão judicial transitada em julgado, ou



III - a alteração for acompanhada de ajuste compensatório que assegure o reequilíbrio econômico-financeiro e seja objeto de plano de mitigação auditado.

Parágrafo 1º Considera-se alteração retroativa toda medida que, com efeitos datados de período anterior à sua publicação, modifique remuneração, garantias, escopo ou quadro de riscos sem mecanismo contratual de previsão.

Parágrafo 2º Em caso de necessidade de intervenção administrativa excepcional por motivo de interesse público relevante, a entidade interveniente deverá, em até 30 (trinta) dias, publicar justificativa técnica, plano de compensação e proposta de reequilíbrio, submetendo-os ao órgão federal competente para registro e divulgação.

Art. 10º É dever de divulgação pública, pelas entidades delegantes e, quando cabível, pelos agentes privados, a informação sobre prejuízo ou redução do valor econômico do contrato decorrente de atos de esvaziamento de projetos, contendo:

- I - descrição do ato e sua fundamentação jurídica e administrativa;
- II - cálculo estimado do prejuízo econômico, metodologia e dados;
- III - medidas adotadas e previsão de ressarcimento ou compensação;
- IV - responsáveis pela prática e providências administrativas tomadas.

Parágrafo único. A divulgação prevista neste artigo deverá ocorrer no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data em que a entidade tiver ciência do ato ou do evento danoso, sem prejuízo da proteção de informações sigilosas, cujo escopo deverá ser comprovadamente justificado.

Art. 11º Os contratos de concessão, PPP e análogos deverão, no limite da legalidade aplicável, prever cláusulas que estimulem soluções consensuais de controvérsias, com destaque para:

- I - negociação obrigatória de boa-fé prévia a medidas executórias;
- II - procedimentos de mediação e conciliação;
- III - cláusula compromissória de arbitragem ou função equivalente, quando admitida pela legislação aplicável;



IV - criação de comitês técnicos paritários para resolução de controvérsias técnico-operacionais.

Art. 12º O órgão federal competente terá poderes para:

I - auditar, direta ou mediante contratação de auditoria independente acreditada, a conformidade das informações fornecidas e a execução de planos de mitigação;

II - exigir documentação, realizar inspeções, solicitar testemunhos e acessar sistemas informatizados relacionados aos contratos;

III - aplicar as sanções administrativas previstas nesta Lei, observado o devido processo legal.

Art. 13º São infrações administrativas sujeitas a apuração e sanção:

I - omissão ou inexatidão grave e dolosa na prestação de dados exigidos para elaboração do INSPI;

II - não publicação tempestiva de planos de mitigação e correção;

III - prática de atos de esvaziamento de projeto sem observância do procedimento previsto no art. 9º;

IV - impedimento injustificado a auditorias previstas no art. 12.

Parágrafo 1º As sanções aplicáveis às pessoas jurídicas poderão incluir, isolada ou cumulativamente:

a) advertência;

b) multa administrativa proporcional à gravidade da infração, não excedendo 2% (dois por cento) do valor anual da obrigação contratual objeto da infração, por infração, observados limites cumulativos previstos em regulamento e garantia do devido processo;

c) suspensão temporária de celebração de novos contratos com recursos federais por prazo de até 5 (cinco) anos;

d) proibição de acessar instrumentos federais de garantia e aval enquanto perdurarem as irregularidades comprovadas.

Parágrafo 2º As sanções aplicáveis a agentes públicos observarão os regimes disciplinares próprios, sem prejuízo das demais responsabilidades civis e penais eventualmente cabíveis.



Art. 14º A responsabilização civil pelo ressarcimento de prejuízos decorrentes de atos que violem a segurança jurídica será:

I - objetiva para a pessoa jurídica, na hipótese de violação contratual ou extracontratual que cause dano patrimonial direto a terceiros, ressalvadas as hipóteses de caso fortuito ou força maior devidamente comprovadas;

II - solidária entre os agentes públicos e privados que tenham concorrido para a produção do dano, na medida de sua culpa ou dolo, observadas as regras processuais aplicáveis.

Art. 15º O exercício de qualquer sanção administrativa dependerá de procedimento prévio que assegure:

I - notificação formal do autuado com indicação dos fatos imputados, fundamentos e provas essenciais;

II - prazo mínimo de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa escrita, sem prejuízo do direito à produção de provas e de audiência;

III - possibilidade de interposição de recurso administrativo, nos termos e prazos previstos em regulamento;

IV - observância do contraditório e da ampla defesa.

Art. 16º A divulgação do INSPI e de seus componentes observados por este diploma deverá:

I - adotar linguagem técnica, impessoal e precisa, com apresentação de metodologia, dados brutos e tratamento estatístico;

II - garantir interoperabilidade e reuso de dados por meio de padrões abertos;

III - preservar segredos comerciais e informações cuja proteção seja necessária à segurança nacional, à estabilidade do sistema financeiro ou prevista em lei, mediante justificativa fundamentada.

Art. 17º O órgão federal competente incentivará a acreditação de auditores independentes para fins de verificação de planos de mitigação e do cumprimento de medidas corretivas, exigindo padrões técnicos, independência e rotinas de controle de qualidade definidos em regulamento.



Art. 18º Para efeitos de priorização de projetos e acesso a programas federais de infraestrutura, o órgão federal competente poderá:

I - adotar critérios de pontuação que considerem a evolução do INSPI do projeto, do delegante e do ente federado;

II - estabelecer facilidades procedimentais temporárias a projetos com INSPI igual ou superior à meta técnica estabelecida, observado o interesse público e a segurança jurídica.

Art. 19º Contratos em vigor na data de publicação desta Lei deverão:

I - submeter-se à avaliação preliminar do INSPI no prazo máximo de 12 (doze) meses;

II - quando identificadas falhas graves de segurança jurídica, apresentar plano de mitigação e correção no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, sujeito a auditoria independente.

Art. 20º O Poder Executivo regulamentará, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação desta Lei:

I - a metodologia detalhada do INSPI, os pesos dos indicadores e as rotinas de cálculo;

II - os procedimentos de prestação de informações e de auditoria;

III - os critérios objetivos para aplicação das sanções e para a vinculação de incentivos federais;

IV - as regras de confidencialidade e de proteção de dados.

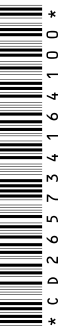
Art. 21º O órgão federal competente promoverá revisão da metodologia do INSPI a cada 4 (quatro) anos, com consulta pública e participação de representantes do setor público, do setor privado, dos consumidores e da sociedade civil organizada.

Art. 22º Esta Lei não prejudica normas específicas aplicáveis a agências reguladoras, empresas estatais e regimes jurídicos especiais, observado o princípio da máxima efetividade da segurança jurídica e a vedação a interpretações que permitam adoção de medidas retroativas lesivas sem compensação.



Art. 23º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 24º Revogam-se as disposições em contrário.



JUSTIFICAÇÃO

O regime jurídico das concessões e parcerias público-privadas no Brasil está estruturado sobre a Lei nº 8.987, de 1995, que disciplina o regime geral de concessão e permissão de serviços públicos, e sobre a Lei nº 11.079, de 2004, que regulamenta as Parcerias Público-Privadas, formando um arcabouço normativo que pressupõe a estabilidade contratual de longo prazo como condição essencial para a atração de investimentos privados em infraestrutura. O Tribunal de Contas da União, por meio de seu Referencial para Controle Externo de Concessões e PPPs, publicado em julho de 2024 e adotado por tribunais de contas estaduais, reconhece que a previsibilidade regulatória, a qualidade das minutas contratuais e a efetividade dos mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro são dimensões centrais de governança que determinam o sucesso ou o fracasso dos projetos de infraestrutura concedidos.¹ Não obstante, o ordenamento vigente carece de instrumento sistêmico e público que mensure, compare e torne rastreável o grau de segurança jurídica efetivamente praticado em cada contrato, por cada ente delegante e em cada ente federado, criando assimetria de informação que eleva o prêmio de risco e desestimula a entrada de capital privado em projetos de longa maturação.²

O diagnóstico que sustenta a presente proposição é preciso e amparado em dados recentes. A Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base estimou que a paralisação de obras de infraestrutura provocada por embargos judiciais, licenciamentos volúveis e instabilidade regulatória custou ao País R\$ 10 bilhões em 2024, enquanto o Índice de Incerteza Econômica da FGV atingiu 110,8 pontos em fevereiro de 2025, refletindo diretamente os temores dos investidores com a imprevisibilidade do ambiente jurídico e contratual.³ O BNDES, em seu Relatório Anual de 2024, identificou a segurança

¹ TCU / TCE-ES. *Referencial para Controle Externo de Concessões e PPPs do Tribunal de Contas da União*. Jul. 2024. Disponível em: tcees.tc.br. Acesso em: mar. 2026.

² BNDES. *Seminário: Novo ciclo de investimentos em infraestrutura e transparência na construção civil*. Disponível em: agenciadenoticias.bndes.gov.br. Acesso em: mar. 2026.

³ GR21 / ABDIB / FGV. *Insegurança jurídica ameaça paralisar o Brasil — investimentos em risco e economia sob tensão*. 3 set. 2025. Disponível em: gr21.com.br.



jurídica e a previsibilidade regulatória como os principais condicionantes para a ampliação dos investimentos privados em infraestrutura, destacando que o capital disponível no mercado é abundante, mas condiciona sua alocação à existência de proteções contratuais sólidas, ao respeito aos contratos e a um pipeline de projetos com risco devidamente precificado.⁴ A Formação Bruta de Capital Fixo no setor de infraestrutura cresceu 7,3% em 2024, mas deve desacelerar para 1,4% em 2025, com apenas 30% das concessões previstas no PAC avançando no prazo, dado que evidencia a dimensão sistêmica do problema e a urgência da resposta normativa.³

O fundamento constitucional da proposição repousa nos artigos 21, inciso XII, 37, caput, e 174, caput, da Constituição Federal de 1988, que atribuem à União competência para explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços e instalações de energia elétrica, navegação aérea e infraestrutura correlata, impõem os princípios da eficiência e da publicidade à Administração Pública e conferem ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica.

A instituição do INSPI como índice composto de indicadores públicos, elaborado anualmente por órgão federal competente e capaz de vincular o acesso a incentivos e prioridades federais discricionárias a melhorias verificáveis na segurança jurídica dos projetos, é medida que se enquadra na competência da União para editar normas gerais de direito econômico e para condicionar transferências voluntárias ao cumprimento de requisitos de transparência e governança, sem interferir nos repasses constitucionais obrigatórios.

A vedação de atos administrativos retroativos que transfiram ao parceiro privado encargos não previstos contratualmente, salvo mediante compensação auditada, reflete orientação diretamente extraída da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre proteção da confiança legítima e estabilidade das relações jurídicas de longo prazo, especialmente nas decisões sobre reequilíbrio econômico-financeiro em concessões.

⁴ BNDES. *Relatório Anual 2024*. Disponível em: bndes.gov.br.



A aprovação desta proposição produzirá efeitos concretos na redução do prêmio de risco cobrado pelos investidores em projetos de infraestrutura, ao conferir ao mercado e à sociedade civil um instrumento público, padronizado e auditável de avaliação da qualidade do ambiente contratual em cada ente federado. A obrigação de divulgação pública dos custos e prejuízos decorrentes de atos de esvaziamento de projetos, com identificação dos responsáveis quando apurada conduta dolosa, cria mecanismo de accountability institucional que facilita a atuação preventiva e corretiva dos tribunais de contas e do Ministério Público, em linha com o que o TCU vem desenvolvendo no âmbito de seu referencial de fiscalização de concessões e PPPs.

A omissão legislativa nesta matéria perpetua o quadro em que a deterioração da segurança jurídica ocorre de forma silenciosa, sem mensuração sistemática, sem responsabilização proporcional e sem que os custos econômicos do esvaziamento de projetos sejam tornados públicos e imputados a quem os provocou, razão pela qual se solicita o apoio dos nobres pares para a aprovação desta proposição, que representa avanço estrutural na governança das parcerias de infraestrutura e na capacidade do Estado brasileiro de atrair os investimentos que o País necessita.

RUBENS PEREIRA JÚNIOR

Deputado Federal

