

Concessões e PPPs: a busca pela qualificação do gasto público na prestação de serviços essenciais

Felipe Sande Cruz Mattos Filgueiras

Economista e Contador, formado em ambas graduações pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEARP-USP). Mestre em Administração Financeira (FEA-USP). Desde dezembro de 2012 atua como Consultor e Professor da Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas (FIPE), principalmente, na modelagem econômico-financeira de projetos para diversos setores de infraestrutura.

RESUMO

O Poder Público no Brasil, em suas diversas esferas, têm a obrigação constitucional de prover serviços e políticas públicas. Historicamente, essa provisão evoluiu das modalidades tradicionais para um crescente protagonismo das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões, que se consolidam como os principais instrumentos de implementação, com projeções de investimentos bilionários.

A justificativa central para essa transição reside na busca pela qualificação do gasto público, alicerçada na premissa de que o setor privado pode oferecer serviços de melhor qualidade e/ou mais baratos. Essa capacidade é atribuída à agilidade privada e à sua maior eficiência na gestão de custos e resposta a imprevistos, contrastando com a burocracia e a ineficiência inerentes ao setor público.

Um diferencial crucial de PPPs e Concessões é a distribuição de riscos. Diferentemente das contratações tradicionais, em que o Poder Público idealiza e retém a maioria dos riscos, esses novos modelos contratam soluções e transferem à iniciativa privada os riscos que ela pode efetivamente controlar. A alocação indevida de riscos incontroláveis ao privado, porém, destrói valor público, elevando o custo final devido à necessidade de maior retorno.

Para mitigar esses riscos e assegurar a perenidade dos contratos, o sistema de equilíbrio econômico-financeiro é essencial. Esse mecanismo de compensação garante que a performance do parceiro privado não seja afetada por riscos retidos pelo Poder Público, reduzindo a percepção de risco e, consequentemente, o custo do contrato. Sua evolução jurídica, da teoria das áleas à matriz de riscos da Lei nº 14.133/2021, e suas etapas operacionais – caracterização, mensuração e valoração do impacto – são detalhadas neste artigo, assim como os modelos de compensação – Fluxo de Caixa Original (FCO) e Fluxo de Caixa Marginal (FCM) – e os desafios práticos envolvidos.

Finalmente, o artigo aborda a inevitável incompletude contratual, distinguindo o equilíbrio (seguir as regras) da negociação (para preencher lacunas) e da renegociação (para reescrever regras). A renegociação é apresentada como um instrumento de última instância, a ser utilizado apenas quando o contrato original não mais cumpre seu propósito público e, fundamentalmente, quando sua vantagem quantitativa sobre uma nova contratação é demonstrada por meio de uma análise de Valor Presente Líquido (VPL).

Em suma, reequilíbrio, negociação e renegociação são ferramentas vitais para a resiliência e o sucesso das PPPs e Concessões, permitindo que elas qualifiquem o gasto público e entreguem serviços de excelência à sociedade.

1 INTRODUÇÃO: A OBRIGAÇÃO PÚBLICA E A ASCENSÃO DAS PARCERIAS

1.1 O MANDATO CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO

Por determinação constitucional¹, o Poder Público – nas esferas federal, estadual e municipal – deve prover serviços e implementar políticas públicas. É um pilar do nosso sistema governamental. Exemplos claros incluem a responsabilidade municipal pela coleta de lixo, iluminação pública e transporte coletivo. Aos estados, cabe o transporte rodoviário e intermunicipal de passageiros. Já a União, entre outras atribuições, provê determinados serviços de saúde, como a vacinação. Estas são algumas das muitas frentes de atuação que exigem aprimoramento e eficácia constantes.

1.2 A EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS: DA PRESTAÇÃO DIRETA ÀS CONCESSÕES E PPPS

Historicamente, o Poder Público oferece esses serviços de diversas maneiras, utilizando diferentes instrumentos legais. Isso ia desde a prestação direta com servidores até a contratação de serviços e obras. O modelo tradicional, com suas particularidades, foi o padrão por muito tempo. Contudo, esse cenário tem mudado, impulsionado pela busca por maior eficiência e capacidade de entrega.

1.3 O CENÁRIO ATUAL: CRESCIMENTO E RELEVÂNCIA DAS PPPS E CONCESSÕES

Nos últimos anos, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões se tornaram as principais ferramentas para implementar políticas e prestar serviços públicos no Brasil. Essa mudança mostra uma compreensão mais madura de que o setor privado, em certas condições, pode complementar e otimizar a atuação estatal. Dados recentes da Radar PPP projetam 250 leilões de contratos em 2025, com investimentos estimados em R\$ 200 bilhões². Esse volume de transações e investimentos destaca a consolidação desses modelos como impulsionadores do desenvolvimento e da melhoria dos serviços para a população.

1 A Constituição Federal estabelece, no art. 175, que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

2 FÓRUM NACIONAL DE PPPS. O Futuro das Concessões e PPPs | Painel Completo Fórum Nacional de PPPs 2025. YouTube, 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cPDBINxhXYg>. Acesso em: 29 nov. 2025.

2 A PREMISSE FUNDAMENTAL DAS CONCESSÕES E PPPS: QUALIFICAÇÃO DO GASTO E EFICIÊNCIA PRIVADA

2.1 O ARGUMENTO CENTRAL: SERVIÇOS MELHORES E/OU MAIS BARATOS

Embora existam outras razões para o crescimento de Concessões e PPPs, o conceito central é a qualificação do gasto público. Faz sentido contratar um parceiro privado para serviços públicos apenas se acreditarmos que ele pode oferecer serviços melhores e mais baratos que o próprio setor público. Caso contrário, não há criação de valor público, e a participação privada seria desnecessária. Assim, a premissa fundamental de Concessões e PPPs é que a parceria com o setor privado gera valor público ao proporcionar serviços melhores e/ou mais acessíveis.

2.2 A INEFICIÊNCIA PÚBLICA COMO JUSTIFICATIVA

Diante disso, surge a questão: como um parceiro privado, que busca lucro, consegue oferecer serviços melhores e/ou mais baratos? A resposta é relativamente simples: a ineficiência pública. Se parceiros públicos e privados pudessem oferecer os mesmos serviços com a mesma estrutura de custos, a alternativa privada sempre resultaria em uma tarifa maior. Isso porque o parceiro privado, além dos custos, precisa de lucro para remunerar riscos, investimentos e serviços. Portanto, a entrada de um parceiro privado só se justifica pela ineficiência do Poder Público em prestar esses serviços com o mesmo custo do setor privado (mantida a qualidade). Desse modo, Concessões e PPPs se justificam porque, mesmo incluindo o lucro do privado, a incapacidade do setor público de atingir os mesmos custos torna a tarifa ao usuário/contribuinte mais barata na alternativa privada.

2.3 A CAPACIDADE DA INICIATIVA PRIVADA: AGILIDADE E OTIMIZAÇÃO DE CUSTOS

O que explica essa ineficiência pública ou a eficiência privada na otimização de custos? A resposta está na capacidade de lidar com imprevistos, incertezas e gerir problemas complexos. A iniciativa privada geralmente reage com mais agilidade aos desafios, pois seus processos gerenciais não enfrentam a mesma burocracia pública. Isso significa que, diante de um problema, o setor público e o privado têm tempos de resposta diferentes. Essa diferença é visível em todos os aspectos da prestação do serviço: na contratação ou demissão de um funcionário, na contratação de um serviço terceirizado, na compra de equipamentos. Em todas essas decisões, o parceiro privado tem liberdade e agilidade, enquanto o Poder Público enfrenta processos lentos e complexos. Assim, a agilidade privada e a morosidade pública tendem a fazer com que a contratação privada resulte em um preço e qualidade potencialmente melhores³.

3 O DIFERENCIAL DAS CONCESSÕES E PPPS: DELEGAÇÃO DE RISCOS

3.1 CONTRATAÇÕES TRADICIONAIS: O PODER PÚBLICO COMO IDEALIZADOR E RETENTOR DE RISCOS

3 Cavalcante Filho, Elias; De-Losso, Rodrigo; Sampaio, Joelson; Sande, Felipe. Indicadores de desempenho no contexto de concessões e parcerias público-privadas. Boletim Informações Fipe, n. 501, p. 54-62, 2022.

Por que outras formas de contratação pública não seguem essa lógica? Em contratações “tradicionais”, como obras e serviços, o Poder Concedente continua sendo o “idealizador” da solução. Ou seja, ele contrata apenas a execução da solução que concebeu. Por exemplo, em uma obra pública, o Poder Concedente fornece o projeto básico e é responsável por desvios durante a execução. O Poder Público mantém para si todos os riscos, exceto os relacionados aos preços unitários da licitação. Nesse cenário, sem a delegação de riscos à iniciativa privada, não há espaço para transferir a eficiência privada na gestão e solução de problemas. Como o parceiro privado é contratado para executar apenas o que foi determinado pelo Poder Público, não há transferência de riscos e, portanto, pouca geração de eficiência.

3.2 CONCESSÕES E PPPs: CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES E TRANSFERÊNCIA DE RISCOS

Por que a transferência de eficiência é possível em PPPs e Concessões? Porque esses contratos permitem a transferência de riscos à iniciativa privada. Não se contrata a execução de algo detalhadamente planejado pelo Poder Concedente, mas sim a solução para um problema bem definido.

3.3 O FOCO NO NÍVEL DE SERVIÇO E NA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Nesses contratos, o que se contrata é um nível de serviço, características desejadas para uma solução técnica. Por exemplo, em uma Concessão de Rodovia, não se especifica a altura do asfalto, mas sim o nível máximo de ondulações toleradas. Cabe à iniciativa privada encontrar uma solução tecnológica de construção e/ou manutenção para atingir a qualidade contratada. Portanto, o aproveitamento da eficiência privada em PPPs e Concessões ocorre pela delegação de riscos. Isso dá liberdade ao parceiro privado para tomar decisões, gerar eficiência, reduzir custos operacionais e, conseqüentemente, oferecer um serviço com menor tarifa ao usuário/contribuinte.

4 A ESTRUTURA DE ALOCAÇÃO DE RISCOS E A GERAÇÃO DE VALOR PÚBLICO

Será que, para gerar valor público em um contrato de concessão ou PPP, basta delegar todos os riscos à iniciativa privada? A resposta é um “não” categórico. Para que a iniciativa privada gere eficiência, ela deve receber apenas os riscos que pode controlar. Essa é uma distinção fundamental para o sucesso.

4.2 A DESTRUIÇÃO DE VALOR PELA ALOCAÇÃO DE RISCOS NÃO CONTROLÁVEIS

Transferir à iniciativa privada riscos que ela não controla, na verdade, destrói valor público. Por quê? Ao precificar o serviço em um contrato de concessão ou PPP, o parceiro privado avalia o binômio risco x retorno⁴. Quanto maior o risco percebido, maior o re-

4 A relação entre risco e retorno foi formalizada inicialmente pela teoria de portfólio de Harry Markowitz (1952), que demonstrou que investidores exigem retornos maiores para assumir riscos mais elevados. Posteriormente, esse princípio foi expandido para um modelo de precificação de ativos por William Sharpe (1964), com o desenvolvimento do Capital Asset Pricing Model (CAPM), que relaciona retorno esperado e risco sistemático (beta).

torno (lucro) exigido pelo privado. Quando se delega riscos incontroláveis, apenas o risco aumenta. O parceiro privado não consegue mitigar os impactos, restando-lhe apenas aumentar sua provisão (taxa de retorno) para cobrir esses riscos. Isso, em última instância, encarece o projeto e onera o usuário.

4.3 O BINÔMIO RISCO X RETORNO E A TAXA DE RETORNO EXIGIDA

A relação direta entre risco e retorno é um pilar da economia de mercado e não pode ser ignorada ao desenhar contratos de longo prazo. A percepção de riscos incontroláveis eleva o custo de capital e, conseqüentemente, o custo final do serviço, anulando qualquer benefício de eficiência que o setor privado poderia trazer.

4.4 A DISTRIBUIÇÃO DE RISCOS COMO BASE DO CONTRATO

Para gerar valor público, o Poder Público deve reter certos riscos ao celebrar contratos de Concessões e PPPs. Isso é conhecido como distribuição de riscos. Os contratos definem quem é responsável por arcar com os impactos de eventos futuros que possam afetar a execução. Riscos atribuídos ao parceiro privado afetam sua performance, mas não exigem compensação, pois ele deve arcar com esses efeitos. Já os riscos atribuídos ao Poder Público também podem afetar a performance do parceiro privado. No entanto, como o Poder Concedente deve suportar esses efeitos, a materialização desses riscos exigirá uma compensação ao parceiro privado para que os impactos em sua performance sejam neutralizados. Essa mecânica é o sistema de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e PPPs, um sistema de compensação que operacionaliza a distribuição contratual de riscos.

5 O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO: MECANISMO DE RESILIÊNCIA CONTRATUAL

5.1 CONCEITUAÇÃO E PROPÓSITO

Esse sistema de compensação garante ao parceiro privado que sua performance não será prejudicada por riscos retidos pelo Poder Público. Isso reduz o risco do contrato e, conseqüentemente, o retorno exigido. Mas como esse sistema funciona em detalhes?

5.2 EVOLUÇÃO JURÍDICA

Juridicamente, o conceito de equilíbrio econômico-financeiro desses contratos evoluiu bastante nas últimas décadas, evidenciando a complexidade e a importância desses instrumentos.

5.2.1 Lei nº 8.666/1993 e a Teoria das Áleas

Inicialmente, a Lei nº 8.666/1993, em seu Art. 65⁵, deu origem à “teoria das ále-

5 O art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/1993 dispõe que as alterações contratuais podem ocorrer: “para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou,

as”. Apenas eventos imprevisíveis e de consequências incalculáveis eram considerados desequilíbrios que demandavam compensação ao parceiro privado. Esse foi o marco inicial da regulação.

5.2.2 Lei nº 8.987/1995: Suposta Imposição de Todos os Riscos

Esse entendimento foi reforçado nos contratos de Concessão pela interpretação da Lei nº 8.987/1995, Art. 2º, que sugeria a imposição de todos os riscos do “negócio” ao parceiro privado⁶. Embora revisitada, essa perspectiva influenciou a precificação e a estrutura de muitos projetos.

5.2.3 Lei nº 11.079/2004: A Divisão Objetiva de Riscos

Com a Lei nº 11.079/2004, Art. 4º, abriu-se a possibilidade de atribuir objetivamente a divisão de riscos entre parceiro público e privado⁷. Esse foi um passo fundamental para o amadurecimento do conceito atual de equilíbrio econômico-financeiro e dos sistemas de compensação, reconhecendo a necessidade de uma alocação mais racional⁸.

5.2.4 Lei nº 14.133/2021: A Matriz de Riscos como Pilar do Equilíbrio

Por fim, a Nova Lei de Licitações, nº 14.133/2021, consolidou o entendimento atual sobre o equilíbrio econômico-financeiro e os sistemas de compensação: o contrato está equilibrado desde que “devidamente executado” e “respeitada a matriz de riscos”. Essa legislação fortalece a importância da alocação prévia e transparente de riscos.

5.3 AS ETAPAS OPERACIONAIS DO SISTEMA DE COMPENSAÇÃO

Operacionalmente, o sistema de compensação envolve três etapas principais, cada uma com seus desafios⁹.

ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.”

6 O art. 2º, II, da Lei nº 8.987/1995 estabelece: “concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.”

7 O art. 4º, VI, da Lei nº 11.079/2004 estabelece como diretriz das parcerias público-privadas a “repartição objetiva de riscos entre as partes”.

8 A Lei nº 14.133/2021 consolidou dispositivos importantes relacionados à alocação de riscos e ao equilíbrio econômico-financeiro. O art. 6º, XXVII, define matriz de riscos como a cláusula contratual que estabelece a divisão de riscos e responsabilidades entre as partes, caracterizando o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em termos dos ônus decorrentes de eventos supervenientes à contratação. O art. 103 prevê que o contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e estabelecer matriz de alocação de riscos, indicando aqueles atribuídos ao setor público, ao setor privado ou compartilhados. O art. 124, II, d, autoriza a alteração contratual para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial em situações de força maior, caso fortuito, fato do príncipe, ou fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, desde que respeitada a repartição objetiva de riscos definida contratualmente.

9 Cavalcante Filho, Elias; De-Losso, Rodrigo; Sande, Felipe. Uma metodologia para cálculo de desequilíbrio de um projeto. Boletim Informações Fipe, São Paulo, n. 433, p. 11-16, 2016.

5.3.1 Caracterização do Evento de Desequilíbrio (Mérito Jurídico)

A primeira etapa é a caracterização do evento de desequilíbrio, ou “mérito jurídico”. Nela, identificamos, no contrato ou na legislação, por que um evento é considerado um desequilíbrio – ou seja, quando a responsabilidade pela sua ocorrência era de uma parte, mas seus efeitos atingem a outra. A literatura atual aponta quatro tipos de eventos de desequilíbrio: a) alterações de escopo contratual (inclusão ou exclusão de serviços/obras); b) descumprimento de obrigações contratuais por uma das partes; c) materialização de risco formalmente alocado à outra parte; e d) *hedge* legal, que são eventos extraordinários de consequências incalculáveis cujo risco, por lei, deve ser retido pelo Poder Público.

5.3.2 Mensuração do Impacto (Mérito Técnico e Econômico)

A segunda etapa, após caracterizar o desequilíbrio, é a “mensuração do impacto” do evento na performance do parceiro privado. Isso envolve dois passos: o “mérito técnico” e o “mérito econômico”. No mérito técnico, identifica-se a relação de causa e efeito do evento nas atividades contratuais, os quantitativos afetados, os preços de referência (base de dados), o período de duração dos efeitos e a existência de impactos cruzados com outros eventos. Em seguida, o “mérito econômico” converte esses dados em fluxos financeiros, considerando inflação e tributos, para quantificar o impacto econômico-financeiro do desequilíbrio.

5.3.3 Valoração da Compensação

Por fim, a terceira etapa, a “valoração da compensação”, calcula o valor necessário para neutralizar o impacto. Leva-se em conta: a) a forma da compensação (aumento de tarifa, prazo, redução de obrigações, indenização, etc.); b) o tempo entre o impacto e a compensação; e c) a taxa de carregamento pactuada.

5.4 DESAFIOS PRÁTICOS E IMPERFEIÇÕES DO REEQUILÍBRIO

Apesar da simplicidade na descrição, a implementação do reequilíbrio apresenta vários desafios práticos. Frequentemente, as partes divergem sobre a caracterização do evento de desequilíbrio (etapa 1). Há dificuldade em isolar o efeito de cada evento (etapa 2), muitas vezes pela falta de clareza contratual sobre a apuração da relação causa-efeito e a base de dados. Além disso, a taxa de carregamento ideal seria a que mantém a neutralidade econômico-financeira, ou seja, a própria taxa de performance, mas essa é desconhecida. Mesmo usando uma *proxy*, não se neutraliza completamente o impacto. Devido a essas limitações, todo reequilíbrio, na prática, é imperfeito. A mensuração do impacto e a compensação sempre contêm algum grau de imprecisão, gerando criação ou destruição de valor, apesar do objetivo de neutralizar o efeito. É um resultado indesejável, mas inevitável.

5.5 MODELOS DE MENSURAÇÃO: FCO E FCM

A experiência brasileira desenvolveu dois modelos para mensurar impactos (etapa 2) e valorar compensações (etapa 3): o Fluxo de Caixa Original (FCO) e o Fluxo de Caixa Marginal (FCM)¹⁰.

10 Bueno, Rodrigo De Losso da Silveira; Sande, Felipe; Cavalcante Filho, Elias. Compartilhamento de risco de capital. Boletim Informações Fipe, n. 499, p. 16-21, 2022.

5.5.1 Fluxo de Caixa Original (FCO): Vantagens e Limitações

De forma simplificada, o FCO é uma tentativa *ex ante* de associar fluxos financeiros a direitos e obrigações, no momento da assinatura do contrato. Ele representa o resultado econômico-financeiro esperado para a performance privada. Essa representação é o “retrato do contrato em equilíbrio” e serve como “memória de cálculo” para identificar impactos e a compensação necessária. O FCO é vantajoso por permitir uma identificação rápida da relação causa-efeito e da base de dados, além de já indicar a performance econômico-financeira esperada, que serve como *proxy* para a taxa de carregamento. Sua limitação é um maior grau de imprecisão na identificação do impacto, por operar com parâmetros definidos *ex ante*. Contudo, seu uso acelera o processo de reequilíbrio.

5.5.2 Fluxo de Caixa Marginal (FCM): Vantagens e Limitações

O FCM, de modo similar, busca lidar com os efeitos do desequilíbrio usando informações *ex post*. Após caracterizar o evento, ele identifica a relação causa-efeito, seleciona uma base de dados para quantitativos e preços e, por fim, define a taxa de carregamento. O FCM tende a ser mais preciso na identificação do impacto, por usar parâmetros *ex post*. No entanto, ele prolonga o prazo de reequilíbrio, pois exige a criação de novas informações sobre a relação causa-efeito, preços e quantitativos.

5.5.3 O Reequilíbrio Cautelar como Solução Provisória

As limitações de ambos os modelos são conhecidas. Nos últimos anos, o FCM ganhou destaque, sendo adotado na maioria dos contratos para mensuração e valoração. Contudo, devido ao aumento do prazo para o reequilíbrio que o FCM acarreta, surgiu o Reequilíbrio Cautelar¹¹. Este busca uma compensação provisória, baseada em impactos com alguma imprecisão, para dar agilidade ao processo. As regras para reconhecimento, mensuração e valoração, e a aplicação de FCO e FCM, são definidas em contrato.

5.6 O OBJETIVO FINAL DO SISTEMA DE COMPENSAÇÃO: REDUÇÃO DO PREÇO E QUALIFICAÇÃO DO GASTO

O sistema de compensação (reequilíbrio) visa compensar a parte afetada por um risco de responsabilidade da outra. Ele protege o parceiro privado de riscos alocados ao Poder Público, reduzindo a percepção de risco e, conseqüentemente, a taxa de retorno (lucro) exigida. Em última análise, o sistema de compensação busca reduzir o preço dos contratos de concessões e PPPs. Por isso, é crucial que seja bem aplicado e que as compensações sejam efetivadas. Caso contrário, a percepção de risco para a iniciativa privada aumenta, o retorno exigido sobe, os serviços ficam mais caros aos usuários/contribuintes, e Concessões e PPPs se afastam de seu objetivo central: qualificar o gasto público.

6 A INCOMPLETUDE CONTRATUAL: NEGOCIAÇÃO E RENEGOCIAÇÃO

6.1 CONTRATOS INCOMPLETOS E A NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO

A ideia de que contratos são incompletos surgiu nos anos 80¹². Isso significa que

11 Resolução SPI nº 19/23.

12 Grossman, Sanford J., and Oliver D. Hart. 1986. The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy* 94(4): 691-719.

não é possível prever e detalhar *ex ante* tudo o que pode ocorrer e impactar o contrato e suas partes. Por essa razão, é natural que, ao longo da execução, as partes precisem negociar sobre certas lacunas contratuais.

6.2 NEGOCIAÇÃO: O PREENCHIMENTO DE LACUNAS CONTRATUAIS

Por exemplo, é comum haver lacunas sobre como mensurar o impacto de certos eventos de desequilíbrio, especialmente na relação de causa e efeito. Assim, espera-se que as partes, por meio de negociação, preencham essas lacunas. Negociar é, portanto, uma atividade lícita e esperada nesses contratos, visando complementar as regras estabelecidas.

6.3 RENEGOCIAÇÃO: A REESCRITA DAS REGRAS E SEUS IMPACTOS

Recentemente, porém, surgiu um novo instrumento para lidar com a incompletude contratual e a aplicação de PPPs e concessões: a renegociação de contratos¹³.

6.3.1 Criação de uma Nova Equação Econômico-Financeira

Ao assinar um contrato de concessão ou PPP, estabelece-se uma equação econômico-financeira de direitos, obrigações, riscos e preços. O sistema de compensação (reequilíbrio) busca restaurar essa equação quando ela é afetada por um desequilíbrio. A negociação também busca esse reequilíbrio, mas preenchendo lacunas contratuais não previstas inicialmente. Já a renegociação estabelece uma *nova* equação econômico-financeira, alterando as regras de compensação, remuneração e riscos inicialmente definidas. Renegociar significa reescrever as regras do contrato.

6.3.2 Impactos no Ambiente de Contratação Pública e Seleção Adversa

O uso da renegociação impacta o ambiente de contratação pública. Se os licitantes souberem que as regras podem ser reescritas durante o processo de seleção, há grande chance de ocorrer uma seleção adversa. Ou seja, o vencedor pode ser o parceiro privado mais apto a renegociar, e não o mais qualificado para executar o contrato, o que desvirtua o propósito da licitação.

6.3.3 Renegociação como Instrumento de Última Instância: Condições para Uso

Por isso, a renegociação de contratos de concessões e PPPs deve ser um instrumento de última instância, utilizado apenas em casos muito específicos e após uma análise rigorosa. Primeiro, o Poder Público só deveria considerar a renegociação ao constatar que o contrato, em sua forma atual, não consegue mais entregar a política pública para a qual foi criado. Isso pode ocorrer se o objeto se tornou inviável ou se riscos alocados ao privado se materializaram de modo que o contrato não é mais executável por qualquer agente.

¹³ O Acórdão 1996/2024-TCU/Plenário selou a renegociação do contrato da Eco101, ao aprovar a solução consensual que permitiu a modernização do contrato da BR-101/ES-BA. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1996%2520ANOA-CORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

6.3.4 Avaliação Quantitativa da Vantagem: VPL e a Comparação Renegociar x Recontratar

Diante dessa constatação, o Poder Público deve escolher entre renegociar o contrato ou extingui-lo e realizar uma nova contratação (recontratação), com termos que permitam alcançar a política pública desejada. A renegociação só deve ser a opção se for demonstrada, quantitativamente, sua vantagem sobre a recontratação. Essa avaliação deve considerar: a) o preço para o usuário/contribuinte; b) as externalidades do projeto; e c) o passivo regulatório. Para isso, compara-se o Valor Presente Líquido (VPL) de cada alternativa: renegociar *versus* recontratar. Se o VPL da renegociação for superior, demonstra-se sua vantagem. Caso contrário, não é adequado renegociar, mas sim encerrar o contrato e elaborar um novo.

7 CONCLUSÃO: A RESILIÊNCIA DOS CONTRATOS NA BUSCA PELA POLÍTICA PÚBLICA

Reequilíbrio, negociação e renegociação são os três instrumentos desenvolvidos ao longo das últimas décadas para assegurar que os contratos de PPPs e Concessões permaneçam resilientes na entrega das políticas públicas para as quais foram desenhados. Sua correta aplicação e compreensão são cruciais para que as parcerias público-privadas cumpram seu papel de qualificar o gasto público, entregando serviços de qualidade com custos otimizados para a sociedade. A boa governança e a transparência na gestão desses contratos, a alocação adequada de riscos e o uso criterioso dos mecanismos de ajuste são a chave para o sucesso duradouro dessas importantes ferramentas de desenvolvimento nacional.