

A gestão de incertezas em projetos públicos complexos: o papel estratégico do diálogo competitivo

Marília Gabriel Moreira Pires

Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogada na área de Direito Público., Professora de direito administrativo no curso de pós-graduação lato sensu em Direito Administrativo e Administração Pública da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisadora Coordenadora do Grupo de Direito Administrativo Contemporâneo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisadora do Observatório das Contratações Públicas Brasileiras (OCP-BRA).

RESUMO

As concessões de serviço público e parcerias público privada configuram-se como um imperativo para o desenvolvimento de infraestruturas e aprimoramento dos serviços públicos. Sendo que grandes projetos de infraestrutura no Brasil frequentemente enfrentam atrasos significativos, estouros de custo e renegociações contratuais, as contratações públicas exigem um olhar sistêmico para enfrentar elevado grau de incerteza técnica, especialmente na fase de estruturação dos projetos. Este artigo, derivado das discussões da *Jornada em Contratações Públicas no Brasil (EGC/TCMSP)*, analisa o diálogo competitivo como impulsionador de melhorias nas contratações públicas de alta complexidade. Argumenta-se que ao permitir que a Administração realize fase estruturada de diálogo com potenciais fornecedores, com o objetivo de mitigar riscos e identificar soluções técnicas, jurídicas e econômicas, aumenta-se a chance de melhoria da governança de projetos de infraestrutura. A análise conclui com recomendações propositivas, enfatizando a necessidade de treinamento e capacitação dos serviços para serem estimulados a conduzirem processos via diálogo competitivo. dos marcos regulatórios para promover uma infraestrutura urbana sustentável.

Palavras-chave: Diálogo competitivo. Concessões. Parceria público privada. Compras Públicas Sustentáveis.

1 INTRODUÇÃO

Desde a Lei n.º 8.987/95 e a Lei n.º 11.079/04, as concessões e parcerias público-privadas (PPP) se consolidaram como ferramentas de viabilização de investimentos e infraestrutura e melhorias na prestação de serviços públicos.

Embora o número de contratos de PPP tenha crescido de forma significativa nas últimas duas décadas, esse avanço não foi acompanhado por igual maturidade na elaboração e gestão de projetos.

Entre os problemas mais recorrentes observados nos contratos de infraestrutura destacam-se deficiências na modelagem econômico-financeira, frequentemente associadas à assimetria de informações entre o setor público e setor privado, associada a fragilidades na base de dados utilizada nos estudos de viabilidade, que comprometem a calibragem do projeto. Essa realidade pode gerar diversos reflexos, tais como estimativas imprecisas de demanda e receitas; alocação inadequada de riscos, com transferência excessiva ao parceiro privado ou manutenção indevida pelo poder público; lacunas na definição de indicadores de desempenho e mecanismos de fiscalização; além da instabilidade regulatória e institucional, que pode gerar revisões frequentes das condições contratuais.

Esses fatores tendem a produzir contratos que frequentemente passam por dificuldades institucionais, operacionais e financeiras, aumentando a probabilidade de renegociações, aditivos contratuais e reequilíbrios econômico-financeiros ao longo da execução.

Nesse contexto, o diálogo competitivo, introduzido no ordenamento brasileiro pela Lei nº 14.133/2021, surge como um instrumento potencialmente capaz de mitigar parte dessas fragilidades na modelagem contratual.

2 A EXPANSÃO DAS CONCESSÕES E PPPS NO BRASIL E OS DESAFIOS DA ESTRUTURAÇÃO DE CONTRATOS DE INFRAESTRUTURA

Em estudo abrangente que analisou mais de mil contratos de concessão celebrados na região entre as décadas de 1980 e 2000, Guasch identifica que aproximadamente 55% das concessões latino-americanas foram objeto de renegociação, muitas vezes ocorrendo poucos anos após a assinatura do contrato, o que revela fragilidades na modelagem inicial dos projetos e nas estimativas de demanda, custos e riscos regulatórios (GUASCH, 2004, p. 79-82).

Em linha semelhante, Guasch, Laffont e Straub (2003) demonstram que a renegociação precoce se tornou um padrão relevante na experiência latino-americana de concessões, frequentemente associada a projeções de demanda imprecisas, choques macroeconômicos e contratos incompletos, fatores que afetaram diretamente países que promoveram programas amplos de privatização e concessão de infraestrutura, como o Brasil.

De acordo com o relatório Infrascopes 2023/2024, elaborado pela Economist Impact, o Brasil alcançou pontuação de 77,9 em 100, ocupando a 1ª posição entre 26 países da América Latina e Caribe no índice que avalia a capacidade institucional e regulatória para a implementação de PPPs. O estudo destaca que o país apresenta elevado grau de experiência e maturidade na utilização desse tipo de arranjo contratual, embora ressalte a complexidade do mercado brasileiro, marcado por realidades subnacionais diversas.

Essa posição de destaque também se reflete no número de projetos que atingiram fechamento financeiro na região. Considerando o período de dez anos analisado, o Brasil apresenta volume significativamente superior ao de outros países latino-americanos, su-

perando economias como México, Chile e Colômbia. O dado evidencia não apenas a escala do mercado brasileiro de infraestrutura, mas também a consolidação de instrumentos institucionais voltados à viabilização de investimentos privados em projetos públicos de grande porte.

Os resultados do Barômetro da Infraestrutura Brasileira, elaborado pela EY-Parthenon em parceria com a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, indicam uma melhora relevante na percepção do setor privado em relação à capacidade do governo federal de utilizar concessões e parcerias público-privadas como instrumentos de viabilização de investimentos em infraestrutura.

Ainda assim, o estudo revela que os estados continuam liderando a atração de investimentos privados, com 64,4% de avaliação positiva, enquanto os municípios permanecem como o principal gargalo federativo, com aproveitamento agregado de apenas 23,9% (EY-PARTHENON; ABDIB, 2025, pag.16), evidenciando limitações institucionais na capacidade de estruturar projetos complexos de concessão e PPP.

Ainda que as concessões e PPP sejam os instrumentos mais adequados para destinar investimentos, verifica-se que a magnitude e a complexidade desses projetos ensejam na criação de contratos de longa duração, elevado volume de investimento e múltiplos riscos regulatórios, financeiros e operacionais.

Pela própria característica de contratos de longa duração, é comum que durante a execução contratual aconteçam mudanças nas condições econômicas, regulatórias e tecnológicas, que podem alterar significativamente o projeto. Além disso, a elevada complexidade técnica e a incerteza inerentes a projetos de grande porte dificultam a previsão antecipada de todas as variáveis relevantes para a execução contratual.

Esse contexto torna a modelagem contratual e a estruturação institucional elementos decisivos para o sucesso das iniciativas de infraestrutura. Uma das formas de melhorar o planejamento das contratações públicas mais complexas e inovadoras, é utilizar o diálogo competitivo.

Ao possibilitar a interação com agentes de mercado e especialistas, a modalidade licitatória que privilegia o ambiente dialógico contribui para reduzir assimetrias informacionais, aprimorar a compreensão dos riscos do projeto e qualificar os dados utilizados na estruturação da concessão ou PPP.

Em outras palavras, o diálogo competitivo pode funcionar como um instrumento relevante para mitigar os efeitos dessa incompletude inerente aos contratos de infraestrutura e assimetrias informacionais.

A utilização do diálogo competitivo tende a favorecer a elaboração de projetos mais aderentes à realidade do setor, capazes de equilibrar as necessidades da Administração Pública, o interesse público e a exploração econômica pelo setor privado, contribuindo para a redução de renegociações contratuais, relitações, reequilíbrios econômico-financeiros e da judicialização ou arbitragem decorrentes de falhas na modelagem.

3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E CONCESSÕES COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA A INFRAESTRUTURA SUSTENTÁVEL

Considerando que, em regra, contratações públicas de grande porte envolve investimento de larga escala e contratos de longa duração que, naturalmente, geram impactos

significativos sobre o território e comunidades locais, a incorporação de critérios ambientais e sociais na estruturação de projetos de infraestrutura tem se consolidado como elemento central para o sucesso de concessões e parcerias público-privadas.

Nesse contexto, a integração de critérios ambientais, sociais e de governança contribui para reduzir incertezas regulatórias, aumentar a previsibilidade do projeto e ampliar sua atratividade para o investimento privado. Ao mesmo tempo, esses instrumentos permitem alinhar os projetos de infraestrutura a objetivos mais amplos de política pública, como a proteção ambiental, a inclusão social e o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), reforçando a legitimidade das concessões e PPPs perante a sociedade. (GUIJIE, 2025; p. 16).

Nesse contexto, avaliações ambientais e sociais devem ser realizadas desde as fases iniciais de preparação do projeto, permitindo a identificação de impactos, a definição de medidas de mitigação e a adequada compensação de eventuais danos.

Além disso, tais análises possibilitam a incorporação, nos documentos contratuais, de cláusulas específicas e indicadores de desempenho relacionados à gestão ambiental e social ao longo de todo o ciclo de vida do empreendimento, abrangendo as fases de implantação, operação e eventual desativação do ativo.

Nesse cenário fático, o diálogo competitivo tem o potencial de desempenhar papel relevante na incorporação de critérios ambientais e sociais na estruturação de concessões e parcerias público-privadas. Isso porque, esses tipos de projetos envolvem muitas variáveis ambientais e impactos sociais que nem sempre podem ser plenamente identificados pela Administração Pública de maneira unilateral e na fase inicial de planejamento.

É justamente pela dinâmica dialógica dessa modalidade licitatória que o Poder Público pode interagir com operadores econômicos e especialistas do mercado antes da definição final da solução contratual. Esse processo permite aprimorar a modelagem do projeto, de modo que o edital e o contrato estabeleçam obrigações para a concessionária que sejam efetivamente factíveis sob o ponto de vista técnico, operacional e econômico.

Ao mesmo tempo, o diálogo contribui para a definição de mecanismos mais adequados de monitoramento e fiscalização por parte do poder concedente ou da autoridade reguladora, favorecendo a construção de arranjos contratuais mais realistas, eficientes e aderentes à complexidade dos projetos de infraestrutura.

4 DESAFIOS DA ADESAO INSTITUCIONAL AO DIÁLOGO COMPETITIVO

O diálogo competitivo é uma inovação da Lei n.º 14.133/2021, ou seja, pela primeira vez na história das contratações públicas existe uma modalidade que permite o diálogo direto entre setor público e privado durante o processo licitatório, sem que isso represente sinal de corrupção.

Historicamente as licitações foram associadas com a prática de corrupção, e especialmente durante a vigência da Lei 8.666/93, as licitações privilegiaram a formalidade e legalidade. Assim, mecanismos que envolviam conversas ou trocas de informação entre os gestores públicos e mercado levantavam fortes suspeitas e associações com direcionamento e favoritismo.

A literatura sobre integridade nas contratações públicas aponta que determinados padrões institucionais podem indicar maior vulnerabilidade a práticas corruptas. Segun-

do recomendações sistematizadas pela Transparência Internacional, alguns sinais de alerta estão associados à fragilidade dos mecanismos de transparência e participação no processo decisório. Entre eles destacam-se: a ausência de transparência no processo licitatório e na tomada de decisões, o que dificulta o controle social e o monitoramento público; o acesso inadequado à informação sobre os procedimentos e contratos administrativos; e a inexistência de oportunidades para discussão pública ou participação de interessados na formulação das decisões. (Fortini; Motta, 2016, p. 96).

Paradoxalmente, portanto, o mesmo elemento que historicamente foi visto com desconfiança (a conversa e troca de informações entre Administração e mercado) pode também constituir parte da solução para o aprimoramento das contratações públicas.

A cultura marcada pelo excesso de cautela por parte dos gestores públicos, gera o medo e a preocupação com futuros questionamentos dos órgãos de controle, especialmente como Tribunal de Contas e Ministério Público. Esse contexto institucional tem a tendência de gerar contratações mais conservadoras, que utilizem modalidades comuns e já conhecidas.

Entretanto, se faz necessário compreender que o diálogo competitivo não propõe a troca de informações de maneira informais e sem acesso a devida transparência, pelo contrário, a nova modalidade surge com o objetivo de criar um ambiente estruturado e seguro para os potenciais fornecedores colaborarem com o aprimoramento do edital, contrato e anexos de maneira a melhorar a qualidade da contratação de objetos complexos e inovadores.

5 O PAPEL DO DIÁLOGO COMPETITIVO E RECOMENDAÇÕES

Conforme a Lei Geral de Licitações (Lei nº 14.133/2021), o processo licitatório aplica-se às concessões comuns e às parcerias público-privadas e tem como objetivos: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Isso significa que as licitações para contratação de infraestrutura têm o potencial de serem utilizadas como instrumentos de promoção e concretização de políticas públicas. Para que isso aconteça, contudo, é necessário que determinados cuidados institucionais e procedimentais sejam observados na estruturação das contratações.

5.1 PLANEJAMENTO ROBUSTO

Antes da abertura do diálogo, a Administração deve compreender qual é a necessidade pública que precisa de uma solução. Pela própria natureza do diálogo competitivo, é possível que a Administração não tenha clareza sobre a solução que ela precisa, até porque muitas vezes não detém conhecimento das novas tecnologias e soluções disponíveis no mercado, mas é importante que na fase do planejamento a Administração Pública tenha clareza sobre o problema público a ser resolvido, os objetivos do projeto e das limitações regulatórias.

5.2 ESTRUTURAÇÃO DE EQUIPE MULTIDISCIPLINAR

A condução do diálogo competitivo exige equipe capacitada e, possivelmente, multidisciplinar, com capacidade de interagir adequadamente com os licitantes durante a fase do diálogo. Assim como, que estejam qualificados para avaliar as informações e soluções apresentadas pelo mercado.

A formação de equipes multidisciplinares, com conhecimentos nas áreas jurídica, econômica, financeira e técnica, contribui para reduzir assimetrias informacionais entre Administração e licitantes e para aprimorar a qualidade da modelagem contratual.

5.3 TRATAMENTO ISONÔMICO ENTRE OS PARTICIPANTES E USO DAS INFORMAÇÕES PARTILHADAS

Uma das grandes sensibilidades do diálogo competitivo é como estimular o setor privado a compartilhar soluções técnicas, modelos de negócio ou informações estratégicas durante a fase de diálogo. Isso porque, é comum o receio de eventual divulgação de segredos comerciais ou utilização indevida das informações por concorrentes.

Assim, é fundamental que o edital do diálogo competitivo estabeleça regras claras sobre o recebimento, tratamento e arquivo das informações apresentadas durante o diálogo, garantindo a proteção de dados estratégicos e de segredos comerciais, ao mesmo tempo assegurar a igualdade de acesso às informações relevantes para todos os participantes e a transparência do processo para o controle interno, externo e social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização das licitações como instrumento de promoção de políticas públicas de inovação e sustentabilidade é realidade e encontra amplo reconhecimento no direito administrativo contemporâneo. O evento promovido pela EGC/TCMSP evidencia que o potencial das contratações públicas serem utilizadas como formas de indução de comportamentos econômicos e sociais desejáveis.

Nesse contexto, a capacitação dos gestores públicos assume papel central para que as licitações possam, de fato, cumprir sua função como instrumentos de promoção de inovação e sustentabilidade. No caso específico do diálogo competitivo, a capacitação dos gestores públicos torna-se ainda mais relevante.

Verifica-se, portanto, que treinamentos e capacitação são fundamentais para o desenvolvimento de contratações eficientes via diálogo competitivo. O treinamento adequado dos gestores públicos pode ajudar a superar resistências institucionais, aumentando a confiança dos agentes públicos na condução do procedimento e fortalecendo a segurança jurídica das decisões administrativas.

A previsão em lei foi o primeiro passo, entretanto, não basta o ordenamento jurídico ter o artigo expresso na lei. A modalidade precisa ser utilizada. É importante reconhecer que o domínio desse instrumento também se constrói pela própria prática administrativa, ou seja, é justamente por meio da sua utilização progressiva que a Administração Pública desenvolve experiência institucional, aprimora procedimentos e consolida boas práticas na condução do diálogo competitivo.

REFERÊNCIAS

ECONOMIST IMPACT. **Infrascope 2023/2024: Latin America and the Caribbean**. London: Economist Impact, 2024. Disponível em: <https://impact.economist.com/new-globalisation/infrascope-2024/>. Acesso em: 13 dez. 2026.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 16, n. 64, p. 93–113, 2016. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/240>.

Guasch, José Luis. **Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions**. World Bank, 2004. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/678041468765605224/pdf/288160PAPER0Granting010renegotiating.pdf>

GUASCH, J. Luis; LAFFONT, Jean-Jacques; STRAUB, Stéphane. **Renegotiation of Concession Contracts in Latin America**. World Bank Policy Research Working Paper, 2003. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/916291468769854993/pdf/multi0page.pdf>

Guijie. *Parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura sustentável*. *Journal of Lifestyle and SDGs Review*, 5 (5), 2025; Disponível em: <https://sdgsreview.org/LifestyleJournal/article/view/6622/2938>

EY-PARTHENON; ABDIB – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. **Barômetro da Infraestrutura Brasileira – 14ª edição**. São Paulo: EY-Parthenon; ABDIB, 2025. Disponível em: <https://www.ey.com/content/dam/ey-unified-site/ey-com/pt-br/insights/infrastructure/documents/ey-parthenon-barometro-da-infraestrutura-edicao-14-vf.pdf>