

**MONITORAMENTO CONTRATUAL NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS:
INDICADORES DE DESEMPENHO COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA****CONTRACTUAL MONITORING IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS:
PERFORMANCE INDICATORS AS AN EFFICIENCY TOOL****SEGUIMIENTO CONTRACTUAL EN ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS:
INDICADORES DE DESEMPEÑO COMO HERRAMIENTA DE EFICIENCIA**

10.56238/sevened2026.015-013

Demerval Nunes de Sousa Filho

Doutor e Mestre em Direito

Instituição: Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), Centro Universitário das Faculdades
Metropolitanas Unidas (FMU)

E-mail: dn@demervalnunes.com.br

RESUMO

As Parcerias Público-Privadas - PPP consolidaram-se como um instrumento estratégico para o desenvolvimento de infraestrutura e a prestação de serviços públicos. Contudo, o sucesso desses arranjos contratuais de longo prazo não reside apenas na qualidade de sua modelagem inicial, mas na eficácia de sua gestão contínua. Este artigo científico analisa a importância crítica do monitoramento dos contratos de PPP, com foco especial no papel dos indicadores de desempenho enquanto mecanismos essenciais para a aferição do cumprimento das obrigações e para a garantia da qualidade dos serviços prestados à população. Argumenta-se que tais indicadores funcionam como sinalizadores de desconformidades, permitindo uma gestão de riscos em uma lógica análoga à Pirâmide de Heinrich. Adicionalmente, explora-se a superioridade do mecanismo de dedução na remuneração variável, atrelado ao desempenho, em detrimento do sistema tradicional de sanções, demonstrando sua maior eficiência, celeridade e menor propensão à judicialização. Por fim, o artigo aborda os limites materiais indispensáveis a esses descontos, defendendo que devem incidir sobre a margem de rentabilidade do projeto, preservando-se o custo operacional e o serviço da dívida, a fim de assegurar a sustentabilidade econômico-financeira e a própria continuidade do serviço público.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Contratos Administrativos. Indicadores de Desempenho. Gestão de Riscos. Remuneração Variável. Equilíbrio Econômico-Financeiro.

ABSTRACT

Public-Private Partnerships (PPPs) have consolidated themselves as a strategic instrument for infrastructure development and the provision of public services. However, the success of such long-term contractual arrangements does not lie solely in the quality of their initial structuring, but rather in the effectiveness of their ongoing management. This paper examines the critical importance of monitoring PPP contracts, with particular emphasis on the role of performance indicators as essential mechanisms for assessing compliance with contractual obligations and ensuring the quality of services delivered to the population. It argues that such indicators operate as signals of non-compliance, enabling risk management within a framework analogous to the Heinrich Pyramid. Furthermore, the

study explores the superiority of performance-linked deduction mechanisms in variable remuneration, as opposed to traditional sanction-based systems, demonstrating their greater efficiency, celerity, and lower propensity for judicialization. Finally, the paper addresses the essential material limits applicable to such deductions, arguing that they should be restricted to the project's profitability margin, while preserving operational costs and debt servicing, in order to ensure economic-financial sustainability and the continuity of public service provision.

Keywords: Public-Private Partnerships. Administrative Contracts. Performance Indicators. Risk Management. Variable Remuneration. Economic-Financial Equilibrium.

RESUMEN

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) se han convertido en un instrumento estratégico para el desarrollo de infraestructuras y la prestación de servicios públicos. Sin embargo, el éxito de estos acuerdos contractuales a largo plazo no reside únicamente en la calidad de su modelado inicial, sino también en la eficacia de su gestión continua. Este artículo científico analiza la importancia crucial del seguimiento de los contratos de APP, con especial énfasis en el papel de los indicadores de desempeño como mecanismos esenciales para evaluar el cumplimiento de las obligaciones y garantizar la calidad de los servicios prestados a la población. Se argumenta que estos indicadores funcionan como señales de no conformidades, permitiendo la gestión de riesgos mediante una lógica análoga a la Pirámide de Heinrich. Además, se explora la superioridad del mecanismo de deducción de remuneración variable, vinculado al desempeño, sobre el sistema tradicional de sanciones, demostrando su mayor eficiencia, rapidez y menor propensión a litigios. Finalmente, el artículo aborda los límites materiales indispensables de estos descuentos, argumentando que deben aplicarse al margen de beneficio del proyecto, preservando los costos operativos y el servicio de la deuda, para garantizar la sostenibilidad económica y financiera y la continuidad del servicio público.

Palabras clave: Asociaciones Público-Privadas. Contratos Administrativos. Indicadores de Desempeño. Gestión de Riesgos. Remuneración Variable. Equilibrio Económico-Financiero.

1 INTRODUÇÃO

A complexidade crescente das demandas sociais e as restrições fiscais impostas ao Estado contemporâneo impulsionaram a busca por modelos inovadores de provisão de infraestrutura e serviços públicos. Nesse cenário, as Parcerias Público-Privadas - PPPs, regulamentadas no Brasil pela Lei nº 11.079/2004, emergem como alternativa de destaque, por alinhar capacidade de investimento e eficiência gerencial do setor privado às finalidades públicas do Estado. Tais contratos, caracterizados pela longa duração, pela complexidade técnica e pelo compartilhamento de riscos entre os parceiros, representam uma mudança de paradigma em relação aos modelos tradicionais de contratação pública, como a empreitada de obra pública. A lógica deixa de ser a mera entrega de um bem para se concentrar no serviço, vale dizer, na disponibilidade e na qualidade da prestação do serviço público ao longo de décadas.

Essa natureza de longo prazo e o foco na performance do serviço impõem um desafio ao parceiro público, isto é, a gestão contratual. Disso resulta que o sucesso de uma PPP não se esgota na assinatura de um contrato bem estruturado. Na verdade, depende, de forma crítica e contínua, de um monitoramento rigoroso e inteligente de sua execução.

Afastar-se de uma fiscalização formal e burocrática para adotar uma gestão focada em resultados torna-se, portanto, um imperativo. É nesse contexto que os indicadores de desempenho assumem um papel centralidade, transformando-se na principal ferramenta do poder público para aferir, de maneira objetiva e sistemática, se as promessas de eficiência e qualidade estão sendo efetivamente entregues à sociedade.

Este artigo se propõe a aprofundar a relevância do monitoramento em contratos de PPP. Na primeira seção, será detalhada a função dos indicadores de desempenho como os objetivos da fiscalização contratual. Em seguida, será traçada uma analogia com a Pirâmide de Heinrich, *teoria da segurança do trabalho*, para demonstrar como os pequenos desvios de performance, se não monitorados, podem escalar para falhas catastróficas.

A terceira parte do estudo se dedicará a analisar o mecanismo de remuneração atrelada ao desempenho, argumentando que a dedução direta na contraprestação mensal é um instrumento de incentivo e correção muito superior à aplicação de sanções administrativas tradicionais. Por fim, a quarta seção abordará os limites das deduções e como devem ser calibrados para incidir sobre a rentabilidade do projeto sem comprometer sua sustentabilidade operacional e financeira, evitando o colapso do serviço.

2 A CENTRALIDADE DO MONITORAMENTO E OS INDICADORES DE DESEMPENHO NA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Os contratos de Parceria Público-Privada distinguem-se dos contratos administrativos tradicionais pela sua orientação a resultados, dentre outras características. Enquanto um contrato de obra pública se exaure com a entrega e o recebimento do objeto construído, o contrato de PPP, que pode vigor por até 35 anos, estabelece uma relação continuada na qual o parceiro privado é responsável por construir, bem como operar e manter a infraestrutura, garantindo a prestação de serviço com padrões de qualidade predefinidos.

Essa diferença substancial desloca o foco da fiscalização do Poder Público do meio (a obra) para o fim (o serviço). A questão central objeto de atenção do Poder Público deixa de ser a construção, para focar na qualidade da operação e manutenção do ativo.

Daí a necessidade de instrumentos para a fiscalização do contrato, bem como utilização de ferramentas aptas a estimular o parceiro privado contínua melhora da sua atuação. Aqui desponta a relevância dos indicadores de desempenho, também conhecidos como Key Performance Indicators (KPIs).

Esses indicadores são métricas que evidenciam de forma objetiva as obrigações de performance do parceiro privado em dados quantificáveis e verificáveis. Eles funcionam como sinalizadores para que o parceiro público possa aferir instantaneamente a qualidade da execução do serviço público. Desse modo, o indicador pode medir, por exemplo, o grau de satisfação da população usuária, o grau de qualidade da atuação do privado, dentre outras aferições de performance contratual, assim como o tempo de resposta a uma demanda do usuário, dentro outros.

Portanto, a definição desses indicadores é uma das etapas mais importantes da modelagem de uma PPP, pois eles devem ser, ao mesmo tempo, relevantes para a qualidade percebida pelo usuário, mensuráveis de forma objetiva e auditáveis para evitar controvérsias. Uma vez definidos, eles se tornam a base para todo o sistema de gestão contratual.

Disso decorre que o acompanhamento das métricas contratuais passa a ser relevante ato dos membros do Comitê de Monitoramento, voltado à persecução dos objetivos contratuais, por meio de atividade sistemática de coleta e análise de dados. A referida abordagem baseada em dados concretos confere objetividade à fiscalização, reduzindo espaços para subjetividade, influências políticas ou contestações infundadas. Mais do que isso, cria um histórico de desempenho que é fundamental para a tomada de decisões, para a comunicação transparente com a sociedade (accountability) e para o sistema de remuneração.

Em suma, em um contrato de longo prazo e alta complexidade, os indicadores de desempenho são instrumentos balizadores da atuação do parceiro privado, ao tempo em que viabiliza que o poder público atue no contrato fazendo-o alcançar o interesse público efetivamente estabelecido no contrato.

3 A PIRÂMIDE DE HEINRICH APLICADA À GESTÃO DE RISCOS CONTRATUAIS EM PPPs: A PREVENÇÃO AO COLAPSO PELA ANÁLISE DE SINAIS PRECOSES

A gestão de um contrato de PPP é, em sua essência, uma sofisticada forma de gestão de riscos. Um dos maiores riscos para o Poder Público é a degradação da qualidade do serviço que culmina em um colapso do contrato, exigindo medidas drásticas como a sua rescisão por culpa do parceiro privado (caducidade). A caducidade, embora seja um instrumento de poder-dever da Administração Pública, representa, na prática, um fracasso do projeto.

A descontinuidade do serviço, por sua vez, eleva os custos de transição, disputas judiciais e, em última análise, um grave prejuízo usuário. Daí a necessidade de atuar de modo a evitar que o contrato chegue a esse ponto crítico. Para tanto, deve o parceiro privado valer-se da correção precoce dos problemas, e valendo-se da engenharia de segurança do trabalho, a solução pode ser através Pirâmide de Heinrich.

Desenvolvida por Herbert William Heinrich, na década de 1930, a teoria da Pirâmide de Heinrich postula que para incidente grave no topo da pirâmide, existe um número maior de incidentes menores na camada intermediária. Além disso, numa base muito mais larga de incidentes decorrentes de incidentes menores ou de menor relevância e/ou consequência. A lógica fundamental é que os incidentes extremos não surgem aleatoriamente. Eles são o resultado de uma série de eventos menores que, por não terem sido prevenidos ou corrigidos, criam as condições para o evento extremo.

Daí a importância da prevenção eficaz, voltada para a base da pirâmide, eliminando precocemente atos incidentes menores antes que eles possam escalar. Transportando esta analogia para o universo das PPPs, o evento extremo no topo da pirâmide é a caducidade do contrato ou o colapso financeiro e operacional do projeto.

Em complemento, na camada intermediária, encontram-se as falhas de desempenho graves e recorrentes, tais como, interrupções prolongadas do serviço, aplicação de multas contratuais significativas, reclamações em massa de usuários e intervenções pontuais do poder público. Já os incidentes menores, podem ser reunidos como pequenos desvios dos indicadores de desempenho, como exemplo, o tempo de espera ligeiramente acima da meta, uma pequena porcentagem acima do tolerado.

São os sinais precoces, os sintomas que indicam que algo na operação do parceiro privado não está funcionando como deveria. Um sistema de monitoramento eficaz, baseado em indicadores de desempenho bem definidos, atua precisamente na base desta pirâmide. Ele permite que o parceiro público identifique e quantifique essas pequenas falhas de forma contínua.

Ao atuar sobre esses pequenos desvios, seja por meio de advertências, seja através de ajustes na remuneração, o parceiro público pratica uma gestão de riscos proativa, de modo que corrige o curso da execução contratual constantemente, prevenindo a escalada dos problemas e, conseqüentemente,

reduzindo drasticamente a probabilidade de ter que recorrer à medida extrema e traumática da caducidade.

4 O MECANISMO DE PAGAMENTO POR DESEMPENHO: DA LÓGICA PUNITIVA À LÓGICA DE INCENTIVOS

A forma de remunerar o parceiro privado pode ser utilizada como poderosa ferramenta de incentivos em um contrato de PPP. Tradicionalmente, o direito administrativo utiliza o descumprimento contratual para aplicar sanções e multas. Esse modelo, entretanto, mostra-se lento, oneroso e excessivamente conflituoso. O referido modelo demanda instaurar processo administrativo sancionador para provar a falha, garantir o contraditório e a ampla defesa, para só então aplicar uma penalidade que, não raro, será contestada judicialmente. Esse ciclo é ineficiente e enfraquece o poder corretivo da fiscalização.

Os contratos de PPP modernos subvertem essa lógica punitiva ao integrar o desempenho diretamente na fórmula de remuneração. Em vez de um pagamento fixo sujeito a penalidades futuras, estabelece-se uma contraprestação máxima que é ajustada mensalmente para baixo, de acordo com o desempenho aferido pelos indicadores.

Essa sistemática, conhecida como *performance payment ou dedução por desempenho*, é fundamentalmente superior ao modelo sancionador por diversas razões. Primeiro, promove simplicidade e celeridade. A apuração do pagamento torna-se um exercício aritmético, não um debate jurídico. Dito de outro giro, contrato prevê uma fórmula, de modo que se o indicador não foi atingido, deduz-se o valor ou percentual previsto no contrato da fatura daquele mês ou apuração. Portanto, o impacto é imediato e automático.

Segundo, este mecanismo evita o contraditório prolongado e a judicialização desnecessária. A dedução não é uma sanção, mas sim a aplicação de uma cláusula de remuneração variável. O parceiro privado não está sendo "punido" por uma infração; ele está simplesmente recebendo o valor correspondente ao serviço que efetivamente entregou naquele período.

A discussão *sai do campo subjetivo da "culpa" e entra no campo objetivo da medição*. Portanto, o sistema de monitoramento dos indicadores tende a ser automatizado e confiável, disso resultando em menor margem para contestação. Isso não elimina o direito de defesa do particular, que pode questionar uma medição incorreta, mas altera drasticamente o ônus da prova e o foco da controvérsia, transformando um potencial litígio complexo em uma simples verificação de dados.

O resultado é um alinhamento de incentivos com impacto direto e imediato. O gestor privado sabe que a qualidade da operação no mês corrente refletirá diretamente no fluxo de caixa do mesmo mês. *A relação entre causa (falha no desempenho) e efeito (redução da receita) é direta, clara e*

instantânea, criando um poderoso estímulo para a auto-correção e a manutenção de altos padrões de qualidade.

A atuação da fiscalização, bem como a aplicação de penalização, eleva essa eficiência a um novo patamar, criando um ciclo virtuoso de monitoramento objetivo e consequências financeiras imediatas que disciplinam a execução contratual com mais eficácia e menos custos de transação do que qualquer sistema de multas tradicional.

5 LIMITES MATERIAIS AO DESCONTO: SUSTENTABILIDADE DO PROJETO

Como visto, a adoção de um mecanismo de dedução na remuneração baseado no desempenho é uma ferramenta poderosa de gestão contratual. No entanto, seu desenho e aplicação devem ser calibrados para não se transformarem em uma ameaça à própria continuidade e sustentabilidade do projeto.

Desse modo, se o mecanismo de incentivo for excessivamente rigoroso, pode vir a comprometer a viabilidade da operação, gerando efeito danoso ao contrato, que podem piorar ainda mais o desempenho, gerando novas deduções e, finalmente, o colapso do serviço.

Daí a importância de estabelecer limites materiais claros para o valor total dos descontos aplicáveis. A chave para a definição desses limites reside na compreensão da estrutura de custos e receitas de um projeto de PPP. De forma simplificada, a receita do parceiro privado destina-se a cobrir três componentes principais.

Primeiro, o custo operacional (OPEX), que são os gastos correntes para manter o serviço funcionando (pessoal, materiais, manutenção, etc.). **Segundo**, o serviço da dívida, que corresponde ao pagamento do principal e juros aos financiadores que viabilizaram os investimentos iniciais. E, por fim, o **terceiro** componente, diz respeito à rentabilidade do projeto (ou retorno do acionista), que é a margem de lucro esperada pelo parceiro privado, a recompensa pelo capital investido e pelos riscos assumidos.

Resta acrescentar que os dois primeiros componentes são vitais para a sobrevivência do projeto. Dessa forma, o princípio fundamental que deve nortear a modelagem do sistema de descontos é que a totalidade das deduções por desempenho deve ser correspondente, como limite máximo, à rentabilidade do projeto. Em outras palavras, os descontos devem ser desenhados para erodir a margem de lucro do parceiro privado. O objetivo é que a má performance seja sentida no bolso do acionista, incentivando-o a corrigir a gestão operacional.

Contudo, o sistema de remuneração deve sempre preservar os recursos necessários para cobrir o custo operacional e o serviço da dívida. Se as deduções começam a invadir o OPEX, o parceiro privado será forçado a cortar custos operacionais, o que inevitavelmente degradará ainda mais a qualidade do serviço, acelerando o colapso. Se as deduções ameaçam a capacidade de pagamento do

serviço da dívida, o projeto entra em risco de *default financeiro*, o que pode levar à execução das garantias pelos credores e à paralisação completa das atividades, com consequências ainda mais graves para o poder público e para a sociedade.

Portanto, a calibração dos descontos não é apenas uma questão de rigor na fiscalização, mas de inteligência na preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, garantindo que o mecanismo de correção sirva para disciplinar e melhorar o projeto, e não para destruí-lo.

6 CONCLUSÃO

A trajetória das Parcerias Público-Privadas no Brasil demonstra que a celebração do contrato é apenas o início de uma jornada longa e complexa. O sucesso dessa sofisticada ferramenta depende, de maneira inequívoca, da implementação de uma estrutura de gestão contratual robusta, proativa e orientada a dados.

Este artigo defende que o monitoramento contínuo, instrumentalizado por indicadores de desempenho objetivos e mensuráveis, constitui o pilar central dessa estrutura, atuando como ferramenta indispensável para que o parceiro público possa aferir a qualidade real do serviço entregue ao usuário e garantir o cumprimento das obrigações assumidas pelo parceiro privado.

A analogia com a Pirâmide de Heinrich revelou-se um modelo conceitual útil para destacar a importância de uma gestão de riscos preventiva. Ao identificar e atuar sobre as pequenas falhas de desempenho na base da pirâmide, o parceiro público evita a escalada de problemas que poderiam culminar no fracasso do projeto. A abordagem é potencializada pela adoção de um sistema de remuneração variável atrelado ao desempenho.

Ato contínuo, demonstrou-se que a dedução direta na contraprestação é um mecanismo de incentivos mais ágil, eficiente e menos suscetível a litígios que o tradicional e reativo sistema de sanções administrativas, especialmente quando sua apuração é automatizada.

Contudo, a eficácia desse sistema depende da correta calibração. A análise sobre os limites materiais dos descontos destacou a necessidade de proteger os fluxos de recursos destinados ao custo operacional e ao serviço da dívida. As deduções devem ser desenhadas para impactar a rentabilidade do parceiro privado, funcionando como um incentivo à boa gestão, sem, no entanto, comprometer a sustentabilidade econômico-financeira.

Em última análise, a gestão eficaz de um contrato de PPP é um exercício de equilíbrio: exigir qualidade e flexibilidade para garantir a viabilidade. A utilização inteligente e bem-dimensionada dos indicadores de desempenho e dos mecanismos de pagamento associados é o caminho para alcançar esse equilíbrio e, com isso, assegurar que as PPPs cumpram o objetivo de entregar mais valor e melhores serviços para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, J. E. *Parcerias público-privadas: comentários à lei brasileira*. M. A. Pontes, 2005.
- ARAGÃO, A. S. *As parcerias público-privadas - PPPs no direito positivo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 240, p. 105-146, 2005.
- BARBOSA, M.; CABRAL, S.; SOUZA, E. R. L. *Mitigação de riscos em PPP: o caso do emissário submarino de Salvador, na Bahia*. Panorama das Contas Públicas, v. 1, p. 149-162, 2009.
- BRASIL. *Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 2 set. 2015.
- BRASIL. *Resolução Nº3354 de 31 de março de 2006*, Altera e consolida as normas relativas à metodologia de cálculo da Taxa Básica Financeira - TBF e Taxa Referencial – TR. Banco Central do Brasil, Brasília, p.1.
- BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. *Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro*. Revista do Serviço Público, n. 1, p. 7-20, 2005.
- COSSALTER, Phillipe. *Private Finance Initiative*. Revista de Direito Público Econômico, n. 6, p. 127-180, 2004.
- PASIN, J. A. B. *Desafios das parcerias público-privadas (PPPs)*. Rev. Adm. Pública, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, 2005.
- RIBEIRO, M. P. *10 Anos da Lei de PPP 20 Anos da Lei de Concessões: Viabilizando a Implantação e Melhoria de Infraestruturas para o Desenvolvimento Econômico-Social*.
- BORGES, Luiz Ferreira Xavier e PASIN, Jorge Antonio Bozoti. “*Parcerias Público Privadas*”. In: Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p.173-196, dez. 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública. Concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- FILHO, Arno Hugo Augustin. *Conheça o tesouro nacional*. s/d .p. 48, <<http://www.tesouro.gov.br>>. Acesso em: 17/02/2021.
- SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). *Parcerias Público-Privadas*. 1ª ed, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.