Governo do Estado de São Paulo
Secretaria de Parcerias em Investimentos
Assessoria Técnica do Gabinete do Secretário Executivo

NOTA TÉCNICA

Nº do Processo: 021.00001454/2026-42

Interessado: SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS - SPI

Assunto: Consulta pública sobre as diretrizes em estudo para a instituição de uma Política Estadual de Solução Consensual de Controvérsias em Contratos de Parceria.

1. ASSUNTO:

1.1. Consulta pública sobre as diretrizes em estudo para a instituição de uma Política Estadual de Solução Consensual de Controvérsias em Contratos de Parceria, incluindo um modelo de renegociação contratual com processo competitivo de mercado.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO:

2.1. Esta Nota Técnica tem por objetivo apresentar as diretrizes que a Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) vem estudando para a instituição de uma Política Estadual de Solução Consensual de Controvérsias em Contratos de Parceria, a fim de colher contribuições da sociedade antes da elaboração do ato normativo correspondente.

2.2. Contratos de concessão de 20 a 30 anos são necessariamente incompletos. Com o tempo, acumulam desequilíbrios, litígios e obrigações que já não atendem ao interesse público. Hoje, os acordos para resolver essas situações não contam com rito, prazos ou papéis pré-definidos, e a agência reguladora e a Procuradoria Geral do Estado se manifestam pontualmente, sobre propostas já formadas.

2.3. Para aprimoramento desse quadro, a iniciativa em estudo organiza-se em quatro eixos:

a) estrutura de governança: uma Câmara Permanente de Solução Consensual de Controvérsias em Contratos de Parceria (CONSENSO-SP), coordenada pela SPI e integrada pela ARTESP, pela ARSESP, pela SP-ÁGUAS e pela Procuradoria Geral do Estado, e comitês de negociação designados para cada caso;

b) procedimento: um rito para a celebração dos acordos, do pedido do parceiro privado à decisão do Poder Concedente, com responsáveis definidos em cada etapa, instrução documentada e preservação das competências da agência reguladora, da Procuradoria Geral do Estado e do Poder Concedente;

c) mecanismos e requisitos: os mecanismos de solução consensual (acordo saneador de passivos regulatórios, prorrogação antecipada, relicitação e renegociação contratual) e os requisitos de adequação técnica e jurídica, vantajosidade para a Administração e definição da destinação dos processos em curso; e

d) renegociação contratual: uma disciplina específica para a renegociação, que altera as bases do contrato e, por isso, dependeria de processo competitivo de mercado.

2.4. No modelo de renegociação em estudo, o Poder Concedente remodelaria o contrato; o controlador do parceiro privado apresentaria uma oferta final e vinculante, com vantagens adicionais para o Estado; e o

contrato renegociado seria submetido a leilão público, do qual não poderiam participar o controlador e as empresas do seu grupo econômico. Havendo proposta superior, o contrato ou o controle da concessionária seria transferido ao vencedor, que pagaria aos acionistas atuais o valor apurado em apuração de haveres e deveres, baseada no valor presente líquido do contrato vigente, e destinaria ao Estado eventual ágio. Não havendo interessados, a concessionária permaneceria nas condições que ofereceu.

2.5. Nesse contexto, propõe-se a abertura de consulta pública para coletar contribuições de agentes econômicos, entidades representativas, órgãos públicos, sociedade civil e demais interessados sobre as diretrizes apresentadas, a fim de subsidiar a elaboração do futuro ato normativo.

3. FUNDAMENTOS A POLÍTICA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL:

3.1. Esta Nota Técnica apresenta as diretrizes em estudo para a solução consensual de controvérsias em contratos de parceria no Estado de São Paulo, com o detalhamento necessário para permitir contribuições qualificadas dos interessados. Trata-se de iniciativa em construção, cujo desenho final dependerá das contribuições recebidas.

3.2. Premissa da iniciativa: por que buscar uma solução consensual em contratos de parceria

3.3. Contratos de 20 a 30 anos são necessariamente incompletos. Com o tempo, acumulam desequilíbrios, litígios e obrigações que já não atendem ao interesse público. Destacam-se três situações:

a) passivos acumulados: pleitos de reequilíbrio, penalidades e outras controvérsias podem permanecer em discussão por longos períodos, inclusive nas esferas administrativa e judicial;

b) investimentos travados: ao longo da concessão, algumas obras originalmente previstas podem deixar de refletir as necessidades atuais, enquanto novos investimentos podem se tornar necessários; e

c) contratos defasados: matriz de riscos, regras de remuneração e mecanismos de reequilíbrio concebidos para um contexto que já não corresponde à realidade atual.

3.4. Sem uma solução, as controvérsias podem se prolongar por anos, os valores continuar a se acumular e o usuário permanecer sem as melhorias necessárias.

3.5. O modelo atual de acordos em contratos de parceria

3.6. No modelo atual, a negociação ocorre entre o Poder Concedente e a concessionária, com análises técnica e jurídica realizadas em momento específico pela agência reguladora e pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), conforme manifestações lançadas no respectivo processo administrativo. O fluxo segue, em regra, as seguintes etapas:

a) a concessionária apresenta pleito ou proposta;

b) a agência reguladora avalia os aspectos técnicos, regulatórios e econômico-financeiros;

c) a PGE avalia a legalidade da solução proposta;

d) o Poder Concedente decide o mérito; e

e) o termo aditivo é assinado, sujeito ao controle posterior do Tribunal de Contas do Estado.

3.7. Com base nesse modelo, acordos celebrados pelo Estado a partir de 2021 com concessionárias rodoviárias equacionaram passivos regulatórios e contratuais preexistentes, sem renegociação das bases dos contratos:

Grupo	Concessionárias	Instrumentos	Resultado
Ecorodovias	Ecovias dos Imigrantes	TAM de abril de 2021	Fim das ações; prazo até 2033; R$ 1,1 bilhão em investimentos
CCR (Motiva)	AutoBan, SPVias, ViaOeste	TAM Preliminar 01/2021 e acordo definitivo (2022)	Fim das ações; R$ 1,2 bilhão ao Estado; AutoBAn até 2037
Arteris	Intervias, Vianorte, Autovias, Centrovias	TAM Preliminar 03/2022 e TAM 01/2024	Fim das ações; Intervias até 2039; R$ 426,4 milhões ao Estado

Grupo	Concessionárias	Instrumentos	Resultado
-	Renovias	TAM 26/2026 (maio de 2026)	Fim das ações; créditos da concessionária compensados ao término do contrato

3.8. Nos acordos de 2021 a 2024, as concessionárias aceitaram, em essência, as teses defendidas pelo Estado nas ações judiciais. Economicamente, os acordos equivaleram ao resultado de uma vitória integral do Estado nos litígios, com créditos e débitos consolidados por grupo econômico e compensação entre concessionárias. Sem desconto do Estado e sem alteração das bases contratuais, o risco de assimetria de informação era mínimo.

3.9. O acordo com a Renovias, celebrado em maio de 2026 por meio do TAM nº 26/2026, ao final do contrato, seguiu lógica distinta. A ação anulatória do aditivo de 2006 havia sido julgada favoravelmente ao Estado em primeira instância, mas a sentença, ilíquida, não especificou os fatores de desequilíbrio a serem recalculados. O acordo previu quitação recíproca e a extinção das ações judiciais.

3.10. Por que rever o modelo atual

3.11. Os acordos celebrados até aqui foram adequados para equacionar passivos com baixa assimetria de informação. Os desafios atuais dos contratos, porém, exigem avançar em duas frentes.

3.12. A primeira é institucionalizar procedimento e governança. Hoje não há rito, prazos ou papéis pré definidos, e a agência reguladora e a PGE se manifestam pontualmente, sobre uma proposta já formada. Regras prévias e isonômicas, com registro das tratativas e instrução documentada, dão previsibilidade às partes e facilitam o controle externo.

3.13. A segunda é ir além do equacionamento de passivos:

a) passivos são sintoma: com matriz de riscos, remuneração e obrigações defasadas, sanear o passivo sem rever as bases do contrato tende a reiniciar o ciclo de pleitos e litígios;

b) novas necessidades públicas: novas obras e trechos, níveis de serviço e modicidade tarifária exigem reestruturar o contrato, além do que a revisão ordinária permite; e

c) continuidade com captura de valor: além de possibilitar a reestruturação de concessões inviáveis, a renegociação permite otimizar contratos ainda viáveis e evita os custos, prazos e riscos da extinção antecipada ou da relicitação.

3.14. Ao alterar as bases do contrato, a assimetria de informação deixa de ser mínima. Por isso, entende-se que a renegociação exige governança própria e validação pelo mercado.

3.15. A referência federal

3.16. A iniciativa ora proposta é inspirada pela experiência federal, em que o modelo de renegociação combina a iniciativa do setor público, a negociação com o parceiro privado e a validação institucional pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com teste de mercado antes da eficácia definitiva do acordo.

3.17. Com efeito, no âmbito federal, a renegociação é acompanhada de processo competitivo, em que o mercado é convidado a disputar a posição da concessionária nas condições contratuais renegociadas. O objeto é a alienação das ações da sociedade de propósito específico (SPE), com a transferência do contrato e dos ativos e passivos associados à concessão. A concessionária atual também pode participar, mas sua posição é condicionada às regras do certame.

3.18. Nas renegociações rodoviárias, cinco processos competitivos foram realizados: em três não houve concorrentes; em dois houve disputa e mudança de controle:

Contrato	Incumbente	Resultado
BR-163/MS (MSVia)	Motiva	Sem concorrentes; incumbente permanece
BR-101/ES/BA (Eco101)	Ecorodovias	Sem concorrentes; incumbente permanece
BR-101/RJ (Fluminense)	Arteris	Sem concorrentes; incumbente permanece
BR-381 (Fernão Dias), dez/2025	Arteris	Motiva vence com desconto de 17,05%

Contrato	Incumbente	Resultado
BR-116 (Régis Bittencourt), jul/2026	Arteris	EPR vence com 22,53%; Motiva 12,10%; Arteris 0,01%

3.19. Os casos aeroportuários mostram diferentes aplicações da solução consensual: ajustes pontuais, revisão de investimentos, renegociação contratual e até substituição do contrato:

Aeroporto	Tema	Resultado
Cuiabá/MT	Obra de pista dispensada	Acordo; reequilíbrio a favor do Poder Concedente
Confins/MG	Segunda pista	Sem acordo; arquivado
Guarulhos/SP	Investimentos e nível de serviço	Acordo; criou a política AmpliAR
Viracopos/SP	Relicitação	Sem acordo; segue a relicitação
Galeão/RJ	Relicitação	Acordo; contrato novo levado a mercado
Brasília/DF	Frustração de demanda	Em negociação

3.20. A experiência federal mostra que o processo competitivo pode produzir resultados distintos: em alguns casos não há concorrentes; em outros, há disputa efetiva e mudança de controle. Mostra também que a solução consensual pode resolver desde ajustes específicos até questões estruturais e que, quando não há consenso, o procedimento segue seu curso.

4. DIRETRIZES DA POLÍTICA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL:

4.1. Das diretrizes gerais

4.2. Propõe-se instituir a Política Estadual de Solução Consensual de Controvérsias em Contratos de Parceria, voltada à resolução amigável de questões passíveis de solução consensual no âmbito dos contratos de parceria firmados pela Administração Pública direta do Estado.

4.3. O conceito de contrato de parceria seria amplo, abrangendo as concessões e permissões de serviços públicos, as parcerias público-privadas, as concessões, permissões e autorizações regidas por legislação setorial, os arrendamentos, as concessões de uso, as concessões de direito real de uso e as permissões de uso qualificadas de bens públicos, além de outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, prazo, riscos ou incertezas, adotem estrutura jurídica semelhante.

4.4. Seriam passíveis de solução consensual as controvérsias, conflitos ou contingências relacionadas à interpretação, à aplicação e à alteração de cláusulas, leis e regulamentos pertinentes aos contratos de parceria, bem como qualquer outra divergência técnica ou jurídica que envolva direitos que admitam autocomposição, incluindo:

a) o reconhecimento e o cálculo do valor de desequilíbrio econômico-financeiro, bem como do montante necessário à sua recomposição;

b) o reconhecimento de hipóteses de inadimplemento contratual e a determinação das respectivas penalidades e demais consequências;

c) a avaliação do desempenho do parceiro privado e a mensuração dos indicadores de desempenho, incluindo suas repercussões sobre a remuneração do contratado e sobre valores por ele devidos ao Poder Concedente;

d) a adequação de investimentos realizados pelo parceiro privado e o cálculo da respectiva remuneração;

e) o estado da infraestrutura transferida ao parceiro privado e daquela por ele devolvida ao final do contrato; e

f) o cálculo de eventual indenização devida na hipótese de extinção do contrato.

4.5. São objetivos propostos para a Política:

a) promover a eficiência, a celeridade e a segurança jurídica na solução de controvérsias, conflitos e contingências relacionadas à execução de contratos de parceria;

b) reduzir a litigiosidade e prevenir a ocorrência de conflitos;

c) estimular a responsividade, a consensualidade e a cooperação entre o Estado e os parceiros privados;

d) impulsionar a efetividade das políticas públicas subjacentes aos contratos, em especial a execução de investimentos que garantam a adequação dos bens e serviços públicos delegados; e

e) assegurar a prestação adequada dos bens e serviços públicos, promovendo, inclusive, a modicidade tarifária em benefício dos usuários.

4.6. A Política se organizaria em quatro eixos: estrutura de governança, procedimento, mecanismos e requisitos, e renegociação contratual. Os itens seguintes descrevem cada um deles.

4.7. Da estrutura de governança

4.8. Propõe-se a criação de duas unidades específicas: a CONSENSO-SP, que coordenaria a Política, e comitês de negociação específicos temporários, que negociariam cada caso.

4.9. A CONSENSO-SP teria a atribuição de coordenar a implementação das soluções consensuais. Seria composta por um membro titular e um suplente de cada um dos seguintes órgãos e entidades: SPI, que a coordenaria; ARTESP; ARSESP; SP-ÁGUAS; e Procuradoria Geral do Estado. Os representantes das agências reguladoras atuariam apenas nos casos relativos ao seu campo funcional.

4.10. Os membros da CONSENSO-SP seriam designados pelo Secretário de Parcerias em Investimentos, por indicação das autoridades superiores dos órgãos e entidades representados. Suas funções corresponderiam ao campo funcional de cada órgão, não seriam remuneradas, seriam desempenhadas sem prejuízo das atribuições ordinárias e seriam consideradas serviço público relevante. As despesas decorrentes ficariam a cargo de cada órgão ou entidade representado.

4.11. A CONSENSO-SP poderia ouvir a Secretaria de Estado setorial à qual se vincule o objeto do contrato e entidades representantes da sociedade civil e dos usuários dos bens e serviços objeto do contrato. Seus trabalhos seriam disciplinados em regimento interno aprovado pela maioria absoluta dos membros.

4.12. Caberia à CONSENSO-SP, em especial: analisar a admissibilidade dos pedidos de solução consensual, ouvido o Poder Concedente sobre o seu interesse; designar o comitê de negociação de cada caso, disciplinando sua composição, prazo e funcionamento; e receber, ao final, o relatório do comitê, para ciência.

4.13. O comitê de negociação seria uma instância temporária, constituída para cada caso, composta por representantes da SPI, da agência reguladora competente e da Procuradoria Geral do Estado, designados pela CONSENSO-SP mediante indicação das autoridades superiores de cada órgão. Aplicar-se-iam aos seus membros as mesmas regras dos membros da CONSENSO-SP quanto à natureza das funções e à possibilidade de oitiva da Secretaria setorial, da sociedade civil e dos usuários.

4.14. A atuação da CONSENSO-SP e dos comitês se daria sem prejuízo das funções das agências reguladoras e dos demais órgãos e entidades com atribuições sobre os contratos de parceria, que continuariam a se manifestar nos termos das leis, regulamentos e contratos aplicáveis. Em especial, a agência reguladora faria a análise técnica, a Procuradoria Geral do Estado controlaria a legalidade e o Poder Concedente decidiria o mérito.

4.15. Do procedimento de solução consensual

4.16. Propõe-se institucionalizar um procedimento para a celebração de acordos, inexistente no modelo atual, com cinco etapas: pedido, admissão, negociação, análise e decisão.

4.17. **Pedido**. O procedimento seria instaurado por solicitação do parceiro privado à CONSENSO-SP, instruída com as informações e os documentos correspondentes a:

a) identificação do contrato e das partes envolvidas;

b) indicação da questão objeto da solução consensual, com descrição circunstanciada da controvérsia, contingência ou conflito, e avaliação da sua materialidade, risco e relevância;

c) exposição dos resultados pretendidos;

d) avaliação preliminar dos mecanismos de solução consensual cabíveis;

e) manifestações técnicas e jurídicas sobre a questão, com as alternativas já consideradas e os entraves que impediram consenso prévio, se o caso; e

f) relação de processos ou procedimentos em curso ou encerrados que versem sobre a questão, inclusive na agência reguladora, compreendendo processos administrativos, judiciais e arbitrais e procedimentos perante órgãos de controle.

4.18. A apresentação da solicitação não implicaria reconhecimento ou renúncia de direitos, deveres ou obrigações. Também não eximiria o parceiro privado, o Poder Concedente ou as agências reguladoras de suas obrigações e competências, nem permitiria a interrupção de atividades relativas ao contrato, salvo se, conforme reconhecido pela agência reguladora competente, fossem tidas por incompatíveis com a solução buscada e sem prejuízo aos bens e serviços delegados.

4.19. **Admissão.** A CONSENSO-SP analisaria a admissibilidade da solicitação, após manifestação preliminar do Poder Concedente quanto ao seu interesse na solução consensual. Poderia, ainda, solicitar ao parceiro privado a complementação de informações ou documentos, à agência reguladora esclarecimentos técnicos, inclusive sobre processos administrativos e decisões já proferidas, e à Procuradoria Geral do Estado esclarecimentos jurídicos, inclusive sobre processos judiciais ou arbitrais. A solicitação seria inadmitida caso:

a) não versasse sobre questão passível de solução consensual;

b) inexistisse interesse do Poder Concedente na solução consensual;

c) apresentasse risco técnico, econômico-financeiro ou jurídico relevante que não recomendasse a tentativa de solução consensual; ou

d) possuísse fins meramente protelatórios.

4.20. Admitida a solicitação, a agência reguladora ou o Poder Concedente poderiam suspender, por prazo determinado, prorrogável mediante decisão motivada, a tramitação dos processos administrativos sob sua competência que tratem da mesma questão, quando inviável a sua continuidade concomitante. Esses processos seriam imediatamente retomados se o procedimento se encerrasse sem solução consensual.

4.21. **Negociação.** O comitê de negociação conduziria as tratativas com o parceiro privado para a elaboração da proposta de solução consensual. Para tanto, poderia solicitar informações, avaliações e pareceres técnicos e jurídicos aos órgãos competentes; propor a contratação de serviços e estudos especializados; e convidar especialistas de reputação ilibada e notório conhecimento técnico, inclusive para participar das reuniões, desde que declarassem a inexistência de conflito de interesses e, havendo informações sigilosas, firmassem termo de confidencialidade.

4.22. O comitê poderia encerrar o procedimento a qualquer momento, por requisição do Poder Concedente, por desistência do parceiro privado, inclusive tácita, diante da ausência de atitude colaborativa, ou por perda do objeto.

4.23. Ao final dos trabalhos, o comitê elaboraria relatório contendo a exposição da questão e dos fatos pertinentes, o resumo das tratativas com as atas das reuniões realizadas e a análise preliminar da viabilidade e da vantajosidade da proposta, acompanhada das minutas dos instrumentos jurídicos necessários à sua implementação. Não havendo proposta, o relatório indicaria os motivos da divergência. O relatório seria encaminhado à CONSENSO-SP, para ciência.

4.24. **Análise.** O comitê submeteria a proposta à análise técnica da agência reguladora, que avaliaria os aspectos técnicos, regulatórios e econômico-financeiros, inclusive a vantajosidade para a Administração, e ao órgão jurídico competente, que analisaria a legalidade da solução. A análise preliminar do comitê não esgotaria nem dispensaria essas manifestações.

4.25. **Decisão.** O Poder Concedente decidiria o mérito, segundo critérios de oportunidade e conveniência. A agência reguladora e o Poder Concedente poderiam solicitar esclarecimentos, ajustes e complementações, e o Poder Concedente poderia determinar a retomada da negociação. Aprovada a

proposta, total ou parcialmente, seriam celebrados os instrumentos jurídicos necessários, como o termo aditivo, observados os demais requisitos legais, regulamentares e contratuais.

4.26. Toda a instrução ficaria documentada e disponível ao controle externo do Tribunal de Contas do Estado.

4.27. Do uso dos documentos e da ausência de precedente

4.28. Os documentos produzidos durante o procedimento, como atas, propostas de acordo, pareceres e manifestações técnicas, não poderiam ser utilizados para finalidades diversas da solução consensual, como em litígios entre as partes. A restrição não alcançaria documentos preexistentes ou produzidos independentemente do procedimento. Eventual sigilo observaria a Lei federal nº 12.527/2011 e o Decreto nº 68.155/2023.

4.29. As premissas técnicas e jurídicas de uma solução consensual não vinculariam as agências reguladoras, o Poder Concedente ou o parceiro privado além do acordado, nem constituiriam precedente para outras controvérsias relacionadas ao mesmo contrato ou a outros contratos.

4.30. Dos requisitos gerais da solução consensual

4.31. Propõe-se que toda solução consensual observe três requisitos:

a) adequação técnica e jurídica da solução e do mecanismo empregado, o que pressupõe a capacidade e a suficiência do mecanismo para mitigar os riscos moral e sistêmico do acordo, inclusive no tocante à prevenção de comportamentos oportunistas das partes;

b) vantajosidade para a Administração, considerando os cenários alternativos à solução consensual, o que pressupõe análise fundamentada dos processos judiciais e arbitrais relacionados à questão, ou do risco de judicialização ou arbitragem, avaliando, no mínimo, o grau de complexidade das matérias, as probabilidades de êxito das partes e os custos e benefícios do prosseguimento dos processos para a Administração; e

c) previsão das ações a serem adotadas em relação aos processos administrativos, judiciais e arbitrais relacionados à questão, caso a solução seja implementada.

4.32. Dos mecanismos de solução consensual

4.33. Propõe-se que a solução consensual possa ocorrer pelos seguintes mecanismos, sem prejuízo de outros instrumentos e modalidades de acordos administrativos previstos nas leis, regulamentos e contratos aplicáveis:

Mecanismo	Finalidade	Descrição
Acordo saneador	Resolve o passivo do contrato	Equaciona passivos regulatórios e controvérsias já existentes, definindo consensualmente a forma de sua recomposição. Corresponde aos acordos celebrados a partir de 2021, de baixa assimetria.
Prorrogação antecipada	Estende o prazo do contrato	Amplia antecipadamente a vigência do contrato, associada à inclusão de investimentos não previstos ou à mitigação ou resolução de desequilíbrios econômico-financeiros.
Relicitação	Substitui o contrato	Encerra consensualmente o contrato atual e permite a celebração de um novo contrato, em novas condições, mediante licitação.
Renegociação	Reestrutura o contrato	Altera aspectos relevantes do contrato existente, podendo envolver investimentos, alterações de escopo, níveis de serviço, obrigações, remuneração, taxa interna de retorno e matriz de riscos.

4.34. A implementação dos mecanismos seria formalizada pelos instrumentos jurídicos cabíveis, inclusive termo aditivo modificativo, observados os requisitos da Política e as demais regras e procedimentos legais,

regulamentares e contratuais aplicáveis, em especial, no caso da prorrogação antecipada e da relicitação, a Lei nº 16.933/2019 e o Decreto nº 70.240/2025.

4.35. Da renegociação contratual

4.36. A renegociação contratual consistiria na reestruturação do contrato de parceria, mediante a repactuação de aspectos relevantes do empreendimento, como a taxa interna de retorno, os investimentos e níveis de serviço exigidos e a matriz de riscos, em medida que supere as modificações admitidas pelos mecanismos ordinários de revisão contratual. Na renegociação, as condições do contrato seriam redefinidas para a nova fase da concessão, abrangendo, por exemplo:

a) investimentos ou escopos incluídos, suprimidos ou substituídos;

b) nova tarifa ou nova forma de remuneração;

c) obrigações, níveis de serviço e indicadores de desempenho;

d) matriz de riscos e taxa interna de retorno; e

e) equacionamento dos passivos regulatórios e judiciais.

4.37. Propõe-se que a renegociação possa ser empregada em duas modalidades:

a) como mecanismo de solução consensual, para sanear contrato de parceria cuja execução seja inviável em seus termos originais, inclusive mediante a resolução amigável de controvérsias e passivos regulatórios; e

b) como mecanismo de otimização contratual, para aprimorar as condições vigentes, ainda que o contrato seja viável em seus termos originais.

4.38. Nos casos que envolvam apenas a inclusão de investimentos adicionais a cargo do parceiro privado, aplicar-se-iam apenas os requisitos da renegociação descritos nas alíneas “a” a “c” do item 4.39 e as regras do processo competitivo para execução de investimento. Em ambas as modalidades, caberia ao controlador do parceiro privado ofertar a proposta de renegociação do contrato apta a gerar o resultado mais vantajoso para o Estado, observada a modelagem definida pelo Poder Concedente.

4.39. Seriam requisitos da renegociação contratual:

a) a demonstração da vantajosidade para a Administração, baseada, inclusive, na possibilidade de otimização das obrigações contratuais, em especial as relacionadas a investimentos e níveis de serviço; de antecipação de investimentos relevantes para a sociedade, em comparação com cenários alternativos, em especial a extinção do contrato e nova licitação; de modernização regulatória do contrato; e de adequação do contrato às prioridades e políticas públicas do setor;

b) a atestação de que o parceiro privado dispõe de capacidade técnica, econômica e financeira para prestar adequadamente o serviço e executar o contrato renegociado;

c) a realização de processo competitivo de mercado que mitigue o risco moral e sistêmico da renegociação; e

d) a previsão de forma de equacionamento dos desequilíbrios econômico-financeiros e demais passivos regulatórios, incluindo multas contratuais imputáveis ao parceiro privado.

4.40. Na modalidade de solução consensual, seriam requisitos adicionais:

a) a atestação de que a renegociação é imprescindível para assegurar a continuidade e a viabilidade do contrato;

b) a demonstração de que a preservação do contrato, mediante a renegociação, é preferível à sua extinção e à realização de nova licitação.

4.41. No equacionamento dos passivos, em qualquer das modalidades, admitir-se-ia a conversão de passivos regulatórios em investimentos adicionais no contrato renegociado, desde que previstos mecanismos de garantia da execução dos novos encargos. As multas imputáveis ao parceiro privado seriam calculadas apenas com os descontos decorrentes da quitação não litigiosa, quando aplicáveis, nos termos das disposições regulamentares e contratuais.

4.42. A prorrogação antecipada associada à renegociação contratual se submeteria aos requisitos da renegociação, conforme a modalidade. Não caracterizaria renegociação a mera atualização e incorporação de melhores práticas regulatórias ao contrato por ocasião da prorrogação antecipada, nos termos da Lei nº 16.933/2019.

4.43. Da necessidade de teste de mercado

4.44. A renegociação reestrutura as bases do contrato e, por isso, propõe-se que seu resultado passe por validação pelo mercado. A razão é o risco moral: a concessionária conhece melhor os custos e a demanda do ativo e pode usar essa vantagem para obter condições acima das de mercado. Ao submeter o contrato renegociado a processo competitivo, o Estado verifica se existem interessados em assumi-lo em condições melhores do que as propostas pela concessionária, que só permaneceria se a sua proposta fosse a melhor para o Estado.

4.45. Propõe-se que toda renegociação pressuponha um processo competitivo de mercado, em uma de duas formas:

a) processo competitivo para execução de investimento, quando a renegociação envolver apenas a inclusão de investimentos adicionais a cargo do parceiro privado; e

b) processo competitivo para transferência da parceria, quando a renegociação implicar alteração mais abrangente do contrato, com o objetivo de verificar a existência de outros interessados em assumir o contrato renegociado.

4.46. No processo competitivo para transferência da parceria, em que ocorreria a incorporação, ao contrato renegociado, de novos bens, infraestruturas, áreas, trechos ou serviços a serem explorados pelo parceiro privado que supere a execução de investimentos adicionais, o objeto seria definido pelo Poder Concedente: a transferência do contrato, hipótese em que o contrato renegociado passaria a uma nova concessionária (substituição da SPE); ou a alienação das ações representativas do controle acionário da SPE, hipótese em que o vencedor adquiriria as ações da concessionária atual (mesma SPE). O processo teria como pressuposto o contrato renegociado, com base na modelagem definida pelo Poder Concedente, observado o adicional de vantajosidade proposto pelo parceiro privado. Já no processo competitivo para execução do investimento, apenas a contratação do investimento em si seria objeto de processo competitivo (ajustando-se o valor do reequilíbrio contratual devido à concessionária em razão do investimento incorporado), mantendo-se a mesma SPE na condição de concessionária.

4.47. Das etapas da renegociação

4.48. O processo de renegociação em estudo compreende seis etapas, cada uma com uma função econômica precisa. Em conjunto, elas buscam assegurar que o Estado obtenha o valor de mercado do contrato renegociado:

Etapa	Descrição
1. Definição do valor atual do contrato	Valor presente líquido (VPL) do contrato vigente, sem efeito da renegociação
2. Apuração de haveres e deveres das partes	Balanço de créditos e débitos da concessionária e do Estado, considerando eventuais passivos regulatórios
3. Remodelagem do contrato	O Estado define o novo modelo econômico-financeiro do contrato (nova tarifa, novos investimentos etc.)
4. Oferta da concessionária	A concessionária apresenta proposta de otimização do novo modelo econômico-financeiro, com vantagens adicionais para o Estado
5. Teste de mercado	Processo competitivo para verificar o interesse de terceiros em assumir o contrato renegociado
6. Resultado	Transferência do controle ou da concessão, ou permanência da concessionária, conforme as regras do processo

4.49. Cada etapa cria um contrapeso: valor econômico, saneamento dos passivos, modelagem pública, oferta vinculante e teste de mercado. Os parâmetros econômico-financeiros seriam definidos na modelagem de cada renegociação.

4.50. Etapa 1: valor econômico do contrato atual

4.51. O valor econômico atribuível aos acionistas atuais partiria do contrato vigente, sem os efeitos da renegociação, e seria calculado pelo valor presente dos fluxos de caixa futuros, conforme o modelo de transferência adotado:

a) na transferência do contrato, pelo VPL do fluxo de caixa do projeto, isto é, o valor presente dos fluxos de caixa líquidos gerados pela exploração do contrato até o término da vigência; e

b) na venda das ações da SPE, pelo VPL do fluxo de caixa do acionista, isto é, o valor econômico do projeto ajustado pela dívida e pelos demais ativos e passivos que permaneçam na SPE, como caixa e créditos fiscais.

4.52. A opção por esta metodologia de cálculo do valor do contrato, a partir do VPL do fluxo de caixa futuro, decorre da compreensão de que o valor contábil do investimento não necessariamente corresponde ao valor econômico do contrato. O VPL incorpora os fluxos futuros e os riscos associados à exploração. Em razão de riscos já ocorridos, o contrato pode valer menos que o investimento contábil realizado, e uma referência baseada no VPL evita que a renegociação funcione como resgate do capital já perdido. De outro lado, em concessões de alta performance, o contrato pode valer mais que o saldo contábil dos investimentos, e a referência pelo VPL evita que a base contábil subestime o seu valor econômico.

4.53. O objeto do processo competitivo seria definido caso a caso, de acordo com as características do contrato, sem um modelo único de transferência:

Aspecto	Venda das ações da SPE	Transferência do contrato
Tributação	Em regra, menor: sem CBS/IBS; eventual ganho tributado no vendedor, conforme seu perfil	Em regra, maior: ganho na SPE, realização de diferenças temporárias e CBS/IBS, conforme o tratamento tributário aplicável
Complexidade	Menor: dívidas e contratos permanecem na SPE	Maior: dívidas e contratos que não são transferidos automaticamente à nova SPE precisam ser tratados
Passivos desconhecidos	Permanecem na SPE e representam risco para o comprador, mitigado por due diligence	Não contaminam a SPE, reduzindo a percepção de risco para novos investidores
Financiadores	A dívida permanece na SPE; a mudança de controle depende dos contratos de financiamento	Pode exigir transferência, renegociação ou quitação da dívida

4.54. Na alienação do controle acionário, o vencedor assumiria todos os ativos e passivos remanescentes da SPE, incluindo débitos regulatórios, financeiros, cíveis, trabalhistas e ambientais, conforme apuração de haveres e deveres anexada ao edital.

4.55. Etapa 2: apuração de haveres e deveres

4.56. Nesta etapa seriam calculados os créditos e débitos do Estado e da concessionária. Créditos e débitos regulatórios e judiciais seriam convertidos em valores esperados, considerando a probabilidade de êxito de cada parte e os elementos técnicos e jurídicos disponíveis:

a) valor esperado: cada crédito ou débito seria ponderado pela probabilidade de êxito, resultando em um valor esperado;

b) limite de negociação: o valor esperado dos passivos e ativos estabeleceria a referência econômica para a negociação; e

c) ajuste do valor econômico: créditos líquidos acresceriam ao valor econômico, e débitos líquidos o reduziriam, podendo compensá-lo integralmente.

4.57. Nessa apuração, seria contabilizado entre os ativos da concessionária incumbente o valor presente líquido do fluxo de caixa projetado até o final do contrato, segundo metodologia a ser estabelecida em regulamento do Poder Concedente, ouvida a agência reguladora; a contabilização dos créditos e débitos

regulatórios incorporaria o deságio resultante da análise das probabilidades de êxito; e as partes estabeleceriam, na própria renegociação, a forma de equacionamento de eventuais divergências.

4.58. O valor considerado na negociação deveria refletir o valor esperado da controvérsia, e não o seu valor nominal. O valor líquido final da apuração de haveres e deveres seria somado ou subtraído do valor econômico do contrato, deduzidos a dívida e os demais passivos transferidos à futura SPE, chegando-se ao valor devido aos acionistas, a ser pago pelo futuro vencedor do processo competitivo.

4.59. Etapa 3: o contrato remodelado

4.60. Como o contrato renegociado seria submetido a processo competitivo, o Estado poderia reestruturá-lo de forma abrangente, incorporando as condições necessárias para a nova fase da concessão:

a) novos investimentos: novas obras e novos trechos, conforme as prioridades atuais do Estado;

b) regras modernas: obrigações, remuneração, matriz de riscos, penalidades e regras de reequilíbrio atualizadas;

c) modelo do Estado: projeções com as mesmas premissas e dados utilizados na avaliação econômica do contrato atual; e

d) VPL igual a zero: nenhum ganho extraordinário seria incorporado na modelagem, e eventuais vantagens seriam capturados na outorga ou por descontos na tarifa (ou no critério eleito para definição da proposta no processo competitivo).

4.61. Usar as mesmas premissas na avaliação do contrato atual e na modelagem do novo contrato reduz a assimetria e neutraliza os efeitos de distorções na modelagem:

Premissa	**Efeito no valor do contrato atual**	**Efeito no contrato remodelado**	**Resultado**
Custos subestimados	Valor sobe	Valor sobe; Estado exige mais outorga ou desconto na tarifa	Neutralizado
Tráfego superestimado	Valor sobe	Valor sobe; Estado exige mais outorga ou desconto na tarifa	Neutralizado

4.62. Etapa 4: oferta da concessionária

4.63. A concessionária poderia oferecer uma vantagem econômica adicional em relação à referência estabelecida pelo Estado (ágio negocial). A proposta apresentada seria definitiva e vincularia a concessionária nas condições estabelecidas no procedimento.

4.64. Sem poder participar do processo competitivo, a concessionária teria incentivo para apresentar sua melhor condição econômica desde o início. O Estado definiria previamente sua referência econômica e a vantagem mínima esperada, e a concessionária deveria apresentar sua melhor oferta para permanecer no contrato.

4.65. Caso, entre a data da apresentação da oferta final no processo negocial, e a data da publicação do Edital, transcorra período superior a 180 (cento e oitenta) dias, seria franqueado à concessionária revisar sua proposta, de maneira a assegurar que permaneça adequada às circunstâncias vigentes na data da publicação do edital do processo competitivo.

4.66. Etapa 5: teste de mercado

4.67. A proposta final da concessionária seria submetida a processo competitivo aberto ao mercado, para verificar se terceiros estão dispostos a assumir a parceria nas condições estabelecidas:

a) leilão público: procedimento público, concebido de forma análoga às licitações para contratos de parceria, com regras de competição, prazos, habilitação, apresentação de propostas, impugnações e recursos;

b) sem o incumbente: o controlador atual e as empresas de seu grupo econômico não participariam da disputa; e

c) informação e due diligence: informações completas sobre a SPE e o contrato seriam disponibilizadas aos interessados, com due diligence e supervisão da agência reguladora.

4.68. O edital seria definido e publicado pelo Estado e estabeleceria, no mínimo: o critério de julgamento; as condições de participação, inclusive as vedações; os requisitos de habilitação jurídica, técnica, econômico-financeira, fiscal, social e trabalhista e a garantia de proposta; e o procedimento, com fase de visita técnica, esclarecimentos e impugnações, sessão pública de entrega de envelopes, abertura das propostas acompanhadas de garantia válida, classificação e eventual fase de lances em viva-voz, análise da habilitação do proponente com a melhor proposta, fase recursal, e divulgação, homologação e adjudicação.

4.69. Na alienação do controle acionário, o controlador se comprometeria a transferir a totalidade das suas ações ao vencedor e a disponibilizar ao mercado todas as informações pertinentes à avaliação da SPE, segundo as práticas típicas de processos de fusão e aquisição, incluindo a situação econômico-financeira, os compromissos assumidos e os credores existentes, além de permitir a due diligence pelos interessados. A agência reguladora supervisionaria a disponibilização dessas informações.

4.70. Uma proposta válida superior à oferta do incumbente demonstraria disposição de mercado em assumir a parceria e, conforme as regras do processo, determinaria a transferência, sem possibilidade de a concessionária incumbente cobrir a proposta oferecida.

4.71. Etapa 6: o resultado

4.72. Em qualquer dos cenários, a referência econômica definida pelo Estado seria preservada. Se houvesse proposta superior à oferta do incumbente, a competição geraria um resultado econômico adicional:

a) sem proponentes, o incumbente permaneceria no contrato renegociado, nas condições e pela oferta que apresentou antes do processo competitivo; e

b) com proponente, o vencedor assumiria o contrato, e a operação asseguraria o pagamento devido aos acionistas atuais e o valor adicional destinado ao Estado, conforme as regras do processo.

4.73. Se a apuração de haveres e deveres registrasse saldo positivo em favor do parceiro privado, o vencedor pagaria importância equivalente ao controlador, como preço de aquisição do controle, sem prejuízo de eventual outorga devida ao Estado, quando esta for o critério de julgamento. Se registrasse saldo negativo, o controlador não receberia qualquer importância. Eventual ágio ofertado pelo vencedor, superior ao preço de aquisição do controle, seria destinado ao Estado, na forma do edital.

4.74. Em ambos os casos, preserva-se a continuidade da concessão.

4.75. Independentemente do resultado do processo competitivo, a modelagem estabeleceria referências econômicas e salvaguardas objetivas para preservar a vantajosidade da solução:

a) referência econômica mínima: o contrato renegociado seria estruturado a partir de uma referência estatal de VPL igual a zero, considerando o WACC regulatório;

b) vantagem econômica do incumbente: a permanência do incumbente ficaria condicionada ao cumprimento da oferta econômica apresentada na negociação;

c) indenização baseada no valor econômico: a eventual indenização seria limitada ao valor econômico do contrato vigente, considerando os riscos já incorridos e os passivos reconhecidos; e

d) passivos com reconhecimento probabilístico: os passivos controvertidos seriam considerados segundo seu valor esperado, apurado por metodologia de jurimetria.

5. DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

5.1. Por se tratar de iniciativa em construção, a SPI considera a participação social imprescindível antes da elaboração do ato normativo. Sem prejuízo de contribuições sobre quaisquer aspectos desta Nota Técnica, espera-se receber manifestações especialmente sobre:

a) o âmbito de aplicação da Política e as questões passíveis de solução consensual;

b) a estrutura de governança proposta, incluindo a composição e as atribuições da CONSENSO-SP e dos comitês de negociação e a participação da sociedade civil e dos

usuários;

c) as etapas do procedimento, os requisitos de admissibilidade e as circunstâncias em que será avaliada a possibilidade de suspensão de processos administrativos relacionados;

d) os mecanismos de solução consensual e os requisitos gerais e específicos propostos;

e) as modalidades de renegociação e os critérios para caracterizar a inclusão de investimentos como renegociação;

f) o cálculo do valor econômico do contrato atual pelo valor presente líquido;

g) a apuração de haveres e deveres pelo valor esperado das controvérsias;

h) a remodelagem do contrato e a referência de valor presente líquido igual a zero;

i) a oferta final e vinculante da concessionária e a vedação à participação do controlador e do seu grupo econômico no processo competitivo;

j) as regras do leilão, incluindo o acesso a informações e a due diligence;

k) a escolha entre alienação do controle acionário e transferência do contrato;

l) o processo competitivo para execução de investimento; e

m) os mecanismos de proteção propostos e eventuais riscos não endereçados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

6.1. A iniciativa em estudo busca dar rito, governança e segurança jurídica à solução consensual de controvérsias em contratos de parceria e permitir que a renegociação contratual, quando necessária, seja validada pelo mercado.

6.2. As contribuições recebidas na consulta pública serão fundamentais para avaliar e aperfeiçoar as diretrizes apresentadas e subsidiarão a elaboração do ato normativo correspondente.

6.3. A realização de consulta pública não implica obrigação de adoção, total ou parcial, das sugestões recebidas. As contribuições serão analisadas pela equipe técnica e subsidiarão a definição do modelo final.

7. CONCLUSÃO:

7.1. Com base no disposto nesta Nota Técnica, recomenda-se a abertura de consulta pública, com prazo de 15 (quinze) dias para recebimento de contribuições, passível de prorrogação, visando subsidiar a elaboração do ato normativo que instituirá a Política Estadual de Solução Consensual de Controvérsias em Contratos de Parceria.

THIAGO MESQUITA NUNES
Secretário Executivo de Parcerias em Investimentos

Documento assinado eletronicamente por **Thiago Mesquita Nunes**, **Secretário Executivo**, em 03/11/2026, às 17:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador **0126583254** e o código CRC **2566684A**.