

Contratos de eficiência da nova Lei de Licitações: instrumento jurídico para a modernização da iluminação pública nos municípios brasileiros

Evelyn Scapin

Advogada. Mestre e Pós-Graduada em Direito Público, com mais de dez anos de experiência em Direito Administrativo e Regulatório do Setor de Energia. Foi Membro Consultora da Comissão de Assuntos Regulatórios do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (2023-2025) e Vice-Presidente da Comissão de Direito de Energia da Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina (2023-2025). Conselheira Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina (2025-2027). Foi Assessora jurídica dos Projetos de Geração e Transmissão de Energia da CGT Eletrosul-Elektrobras (2016-2022). Foi Procuradora Municipal (2013-2016). Atualmente é CLO da Stylux Brasil, empresa especializada em soluções para cidades inteligentes com foco em parcerias público-privadas.

Fernando Gallacci

Advogado. Bacharel e Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Ex-Aluno da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público (2011). Assistente na disciplina de Direito Administrativo, ministrada na PUC-SP (2015). Professor Visitante do Curso de Extensão em Parcerias Público-Privadas para Iluminação Pública da ABDIB. Professor visitante do Curso de Capacitação em Gestão de Contratos de Parcerias Público-Privadas em Saúde da PSP Hub. Professor visitante do MBA de Saneamento Ambiental da FESPSP/LSE. Professor convidado do MBA de PPP e Concessões da FESPSP/LSE. Atua em assessoria jurídica junto de clientes públicos e privados, sobretudo em estruturação de projetos de contratação pública, concessão, PPP, parcerias societárias e estruturas *blended finance*.

Resumo: Este artigo examina, sob a perspectiva jurídica, o contrato de eficiência introduzido pela Lei nº 14.133/2021 como um instrumento jurídico e operacional para a modernização da iluminação pública nos municípios brasileiros. Este modelo contratual vincula a remuneração do fornecedor a resultados mensuráveis, como a redução do consumo de energia ou a economia de custos operacionais, tornando-o particularmente adequado a municípios que enfrentam limitações financeiras ou estruturais. A análise baseia-se em uma abordagem jurídico-normativa e é sustentada por dados empíricos do Censo da Iluminação Pública no Brasil, conduzido pela Associação Brasileira de Concessionárias de Iluminação Pública (ABCIP). O estudo conclui que o contrato de eficiência representa uma alternativa viável e eficaz para a modernização da infraestrutura pública, desde que seja bem estruturado, orientado por desempenho e respaldado por referências técnicas precisas e mecanismos de planejamento financeiro, como a COSIP.

Palavras-chave: Iluminação pública. Contrato de eficiência. Nova Lei de Licitações.

Sumário: 1 Introdução – 2 Diagnóstico da iluminação pública no Brasil – 3 Enquadramento jurídico do modelo de eficiência: a experiência pregressa – 4 O contrato de eficiência na NLLCA: fundamentos jurídicos e características operacionais – 5 O contrato de eficiência à iluminação pública: oportunidades e desafios – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A modernização da infraestrutura urbana é um dos grandes desafios enfrentados pelos municípios brasileiros, especialmente diante das restrições orçamentárias, da crescente demanda por serviços públicos de melhor qualidade e da necessidade de aderência a padrões de sustentabilidade. Nesse contexto, a iluminação pública figura como um serviço essencial para a segurança, mobilidade, bem-estar da população e valorização dos espaços urbanos. No entanto, grande parte dos municípios ainda opera com tecnologias obsoletas, custos operacionais elevados e baixa eficiência energética.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), introduziu o contrato de eficiência como instrumento jurídico voltado à contratação de soluções que promovam economia na prestação de serviços em favor da Administração Pública, podendo servir para catalisar investimentos proporcionando a modernização tecnológica de utilidades ofertadas pelo Poder Público.

Bebendo de experiências pregressas, o contrato de eficiência ganha agora *status* legal perene e específico, com potencial de aplicação relevante em setores como a iluminação pública, principalmente pela possibilidade de modernizar os parques locais, com redução de despesas correntes junto das distribuidoras de energia elétrica, ao passo que, a princípio, também poderia potencializar-se diante de garantias de pagamento operacionalizadas a partir de receitas vinculadas da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP).

Este artigo serve como investigação preliminar dos aspectos gerais acerca da viabilidade e dos benefícios da adoção da figura contratual do contrato de eficiência da NLLCA, especificamente para examinar sua utilização na modernização de parques de iluminação pública dos municípios brasileiros. Para tanto, parte-se de um diagnóstico nacional do setor, apoiado em dados empíricos obtidos no Censo da Iluminação Pública no Brasil, realizado em 2023, promovido pela Associação Brasileira das Concessionárias de Iluminação Pública (ABCIP), além de embasamento constitucional, jurisprudencial e nas disposições da Lei nº 14.133/2021.

Ao final, busca-se confirmar a hipótese de que tais tipos contratuais podem e devem ser objeto de análise das autoridades municipais para cumprir com finalidades de interesse público, modernizando a tecnologia de iluminação pública com redução de despesas correntes, e proporcionando externalidades positivas diversas em favor da população local.

2 Diagnóstico da iluminação pública no Brasil

O Brasil possui atualmente cerca de 22 milhões de pontos de iluminação pública, distribuídos de forma desigual entre as regiões, conforme aponta o *Censo da Iluminação Pública no Brasil*, elaborado pela ABCIP com base em dados da ANEEL. A região Sudeste concentra 38,2% dos pontos, seguida pelo Nordeste (27,3%), Sul (18,2%), Centro-Oeste (9,9%) e Norte (6,4%).¹

Tal estudo indica que a infraestrutura nacional ainda apresenta predominância de tecnologias obsoletas. Do total de pontos de luz mapeados, apenas cerca de 17% utilizam tecnologia LED, reconhecida por sua eficiência energética e durabilidade. A maior parte ainda é composta por lâmpadas de vapor de sódio (aproximadamente 52%), vapor de mercúrio e multivapores metálicos.²

Do ponto de vista do consumo de energia elétrica, a iluminação pública demanda anualmente mais de 14,5 milhões de MWh, com perdas elétricas superiores a 253 mil kW, e com potência total instalada de aproximadamente 2,5 milhões de kW, conforme apurado pelo Censo.³

A magnitude desses números revela não apenas o desafio orçamentário que o consumo de energia elétrica advinda dos serviços de iluminação pública gera junto das contas municipais, mas também sua relevância na pauta energética e ambiental do país.

O serviço de iluminação pública tem passado por uma profunda transformação após o desenvolvimento de tecnologia LED, cujos atributos são capazes de entregar melhores condições de iluminação local, com menor potência e consequente redução de consumo de energia elétrica, também apresentando maior vida útil em comparação com outros equipamentos utilizados pela indústria.

Este movimento tecnológico corre em conjunto com mudanças regulatórias sofridas na prestação material dos serviços, haja vista a transferência dos ativos de iluminação pública das distribuidoras de energia elétrica para os municípios brasileiros. Esta mudança de paradigma regulatório, iniciada pela Constituição de 1988⁴ e carreada por Resoluções da Agência Nacional de Energia Elétrica em

¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (ABCIP). *Censo da iluminação pública no Brasil*. São Paulo: ABCIP, 2023. Disponível em: <https://lookerstudio.google.com/reporting/0e881a0c-28aa-4311-9ce7-057517b49156>. Acesso em: 12 jun. 2025.

² *Idem*.

³ *Ibidem*.

⁴ Haja vista a criação do Município enquanto ente federativo (*caput* do art. 1º), assim como a atribuição de sua competência para lidar com assuntos de interesse local (art.30), e cuja ligação com os serviços de iluminação pública acabou por ser sacramentada no art. 149-A, incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2002, para permitir que as municipalidades passassem a instituir contribuições para o custeio dos serviços de iluminação pública.

2012,⁵ acabou por gerar algumas distorções na prestação dos serviços municipais, com assimetria de informação no cadastro de pontos de luz, no valor efetivamente devido nas contas de energia para as distribuidoras e nos desafios operacionais de pontos escuros em algumas vias públicas, quer dizer, na necessidade de ajustar o distanciamento e fatores de iluminação naquelas vias em que os postes apresentavam não conformidades com normas técnicas.

É verdade que alguns municípios mobilizaram-se para adotar diferentes estruturas de contratação buscando fornecer luminárias, organizar serviços de operação e manutenção dos seus parques de iluminação pública, até mesmo celebrando acordos com empresas distribuidoras para cobrança conjunta de COSIP junto das contas de luz.⁶ Também é verdade que outros municípios chegaram a estruturar arranjos de locação de ativos⁷ ou mesmo Parcerias Público-Privadas (PPP)⁸ para disponibilizar os serviços de iluminação pública com maior grau de excelência.

No entanto, todos estes modelos apresentam seus desafios regulatórios e de custo de estruturação, gerando por vezes elevadas dificuldades materiais para organização do lançamento de licitações.

Considerando o atual déficit tecnológico dos parques municipais de iluminação pública, segue relevante a análise de modelagem contratual com condão de permitir a célere superação da estruturação de processos licitatórios que permitam modernizar as luminárias locais, servindo para reduzir despesas locais com custos de energia elétrica e operação das redes de iluminação pública.

⁵ A Resolução Normativa nº 414/2010 da Aneel, alterada pela Resolução nº 479/2012 e outras normativas da Agência, estabeleceu a transferência dos ativos de iluminação pública das distribuidoras de energia para as municipalidades, reconhecendo a competência dos serviços como interesse local e repassando os bens (equipamentos e sistemas) necessários para prestação material dos serviços.

⁶ Expediente autorizado pelo parágrafo único do art. 149-A da Constituição Federal 1988.

⁷ Vide, por exemplo, Acórdão nº 1.683/24, Tribunal Pleno, do Tribunal de Contas do Paraná, Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, referente à consulta formulada pelo Município de Lunardelli, e com Ementa *in verbis*: "Consulta. Questionamentos acerca da contratação de empresa, pela Administração Pública, para locação de luminárias de LED e prestação de serviços de instalação e manutenção, com a consolidação da propriedade sobre os equipamentos, pelo Município, ao final do contrato, visando à implementação, reordenação e modernização do sistema de iluminação pública. Conhecimento e resposta pela possibilidade, desde que a contratação seja precedida por estudo técnico de viabilidade que demonstre a vantajosidade da modalidade contratual escolhida frente às demais opções possíveis. Utilização da modalidade licitatória pregão. Possível (Lei nº 10.520/2002) ou obrigatória (Lei nº 14.133/2021) quando os padrões de desempenho e qualidade dos bens e serviços forem objetivamente definidos no edital e no termo de referência, por meio de especificações usuais de mercado, o que deverá ser analisado em cada caso concreto. Possibilidade de utilização de recursos oriundos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), nos termos previstos na legislação municipal ou distrital. Necessidade de observância ao artigo 37, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal".

⁸ Basta ver diversos contratos de parceria público-privada estruturados com apoio da Caixa Econômica Federal no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessões e PPP – FEP, e cujas informações encontram-se disponíveis em: https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/fundo_de_apoio_a_estruturaacao_de_projetos_de_concessoes/Paginas/default.aspx. Acesso em: 03 ago. 2025.

Convém citar que os serviços de iluminação pública detêm inúmeras externalidades positivas, podendo servir, por exemplo, para ampliar a percepção de presença do Poder Público e do cuidado com os ativos municipais, mitigar acidentes de trânsito, por meio da iluminação adequada das vias, e aumentar a segurança pública, reduzindo pontos escuros para cometimento de infrações.

Torna-se evidente, então, a oportunidade de aprofundar debates sobre a adoção de instrumentos contratuais que permitam a modernização do parque de iluminação pública de forma planejada, eficiente e financeiramente viável. E é neste ponto que o contrato de eficiência pode servir como alternativa juridicamente segura e operacionalmente flexível.

3 Enquadramento jurídico do modelo de eficiência: a experiência pregressa

De forma introdutória, pode-se afirmar que os contratos de eficiência surgiram de forma sistematizada no Brasil a partir de experiências realizadas pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), no Estado de São Paulo, então com os chamados contratos de *performance*. Aqui, desde 2006, a Sabesp utiliza diferentes tipos de contratação nos quais os contratados seriam remunerados apenas em face do benefício econômico gerado à Companhia. Foram adotados contratos de *performance* para buscar melhorias nos sistemas de perdas físicas e comerciais, com os contratados sendo remunerados a partir dos valores obtidos em favor da estatal.

No começo as contratações eram baseadas na própria Lei Federal nº 8.666/1993, passando posteriormente a ser lastreadas na Lei Federal nº 13.303/2016. Andréa Costa de Vasconcelos e Fernando Marcato resumem a lógica jurídica da contratação:

Considera-se contrato de *performance* o instrumento pelo qual o agente privado tem sua remuneração atrelada ao cumprimento de determinadas metas de desempenho. A premissa adotada na modelagem desse contrato é a de que o agente privado seja remunerado pela entrega de resultados e não apenas pela execução de uma série de tarefas como ocorreria na terceirização dos serviços. Nos contratos de *performance* todas as atividades relacionadas à redução de perda de água devem ser transferidas ao parceiro privado. É por este motivo que estes contratos oferecem uma nova abordagem para o desafio de redução das perdas de água.

Em contrapartida aos riscos assumidos, é conferido ao agente privado flexibilidade necessária para executar as suas tarefas conforme julgar ser o melhor de acordo com a sua experiência na área. A aplicação

prática dos contratos de *performance* depende do nível de risco que o agente privado está disposto a aceitar.

Este modelo contratual enquadra-se nos contratos de serviços técnicos profissionais especializados, nos termos do art. 13 da Lei nº 8.666/93, diferindo, assim, dos serviços contínuos e padronizados, previstos no inciso II do artigo 57.

Importante notar que os serviços técnicos profissionais especializados não estão limitados ao planejamento, a programação e a elaboração de estudos e projetos, mas também englobam a execução ou prestação de serviços propriamente ditos, como é o caso dos serviços associados à redução de perdas de água e eficiência energética.

Tais serviços exigem conhecimento e *know-how* específico adquirido no desenvolvimento de projetos anteriores e relacionado às melhores práticas operacionais. Trata-se de capacitação maior do que a usual e comum. Não significa, porém, que essa especialização justifique uma contratação direta, sem licitação. Referida contratação só será possível caso não haja possibilidade de competição, conforme prevê o art. 25 da Lei federal nº 8.666/93. Esse não é o caso dos serviços associados à redução de perdas de água e eficiência energética.⁹

Ou seja, os contratos de eficiência e *performance* para redução de perdas d'água surgiram com base nos serviços técnicos profissionais do art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93, posteriormente incorporados na legislação de licitações das estatais, observando um caráter contratual flexível para soluções diferentes em favor de contratação que atendesse melhor as finalidades e metas de controle das perdas.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) validou as contratações de *performance* da Sabesp em diversas oportunidades.¹⁰ Além disso, diferentes contratações de eficiência seguiram sendo celebradas rotineiramente pela Sabesp, enquanto esta seguia atuando como entidade de economia mista, destacando-se como exemplo a contratação para projeto de eficiência em São José dos Campos, no final do exercício de 2023.

⁹ VASCONCELOS, Andréa Costa; MARCATO, Fernando. Contratos de performance para a melhoria operacional no saneamento. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes et al. (Coord.). *Saneamento Básico: temas fundamentais, propostas e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 60-61.

¹⁰ Cita-se, por exemplo, o Processo TC-24625/026/09, Rel. Cons. Cláudio Ferraz de Alvarenga. 16 de março de 2010. Disponível em: http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/66941.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024. Também o Processo TC-008226/026/09, Rel. Cons. Subs. Josué Romero, 17 de abril de 2012. Disponível em: http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/175144.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

TEXTO DE PUBLICAÇÃO
PREGÃO SABESPRV 02.884/23

A **Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP**, comunica a todos os interessados, incluindo empresas e entidades brasileiras e estrangeiras estabelecidas no Brasil.cooperativas, fundos de investimentos, a abertura do **PREGÃO SABESP RV 02.884/23-Prestação de Serviços de Engenharia, com o propósito de reduzir o Volume Perdido e aumentar a Eficiência Operacional, por meio da renovação da infraestrutura de distribuição de água, implantação de Distritos de Medição e Controle, gerenciamento de pressão e medição remota do volume de água por clientes, no Setor de Abastecimento Centro, no município de São José dos Campos.**

O prazo de vigência contratual será de **1800 (mil e oitocentos)** dias consecutivos.

Quadro 1: Remuneração por etapa do contrato e por módulo

	Prazo de vigência do contrato (60 meses)			
	Execução do escopo obrigatório (16 meses)		Apuração da performance (12 meses)	Sustentação dos resultados, com remuneração (32 meses)
	Planejamento e projetos (4 meses)	Implantação (12 meses)		
MÓDULO 1 (Performance)	–	Remuneração variável por performance. *A partir de atingimento de meta redução VP ≥ 50%	Remuneração variável por performance. *A partir de atingimento de meta redução VP ≥ 75%	Remuneração fixa. *A partir da média obtida na apuração de performance.
MÓDULO 2 (Desempenho)	–	–	–	Remuneração variável por desempenho por sustentação de resultados.

Como observado do trecho transcrito do edital, o referido contrato de *performance* contava com duas etapas, sendo uma de remuneração variável apurada de acordo com o atingimento de índices de desempenho, enquanto a outra etapa era realizada posteriormente, contando com uma remuneração fixa para manter a eficiência obtida ao longo do período inicial do contrato. Havia investimentos exigidos na contratação, cujos ativos deveriam ser revertidos em favor da Sabesp ao final do contrato, após amortização financeira advinda do recebimento dos valores pagos ao contratado.

Oportuno mencionar que os contratos de eficiência também encontraram previsão na Lei nº 12.462/2011, envolvendo o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Na ocasião, o art. 23 dispunha do seguinte regramento normativo:

Art. 23. No julgamento pelo maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de *contratos de eficiência*, as propostas serão consideradas de forma a selecionar a que proporcionará a maior economia para a administração pública decorrente da execução do contrato.

§1º *O contrato de eficiência terá por objeto a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada.*

§2º Na hipótese prevista no caput deste artigo, os licitantes apresentarão propostas de trabalho e de preço, conforme dispuser o regulamento.

§3º Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência:

I – a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração da contratada;

II – se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior à remuneração da contratada, será aplicada multa por inexecução contratual no valor da diferença; e

III – a contratada sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis caso a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida seja superior ao limite máximo estabelecido no contrato. (grifos nossos)

Leitura do dispositivo indica que o RDC também privilegiou contratos remunerados a partir do resultado econômico obtido pelo contratado em favor do contratante público, reforçando a juridicidade dos acordos de eficiência no âmbito das contratações públicas.

O Supremo Tribunal Federal (STF) analisou reflexamente os contratos de eficiência, no âmbito do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4.645 e 4.655,¹¹ envolvendo a legislação do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), tendo aparentemente demonstrado deferência ao referido modelo de eficiência por entender que se trata de instrumento passível de utilização pela Administração Pública para buscar cumprir seus objetivos de redução de custo.

Importante esclarecer que as ADIns não questionaram a constitucionalidade do contrato de eficiência, mas criticaram o mecanismo de remuneração por desempenho, o que acabou dando oportunidade de os Ministros da Corte avaliarem o mesmo mecanismo sob a ótica da eficiência.

¹¹ Vide BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.645*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. Julgamento: 12.09.2023. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência – STF. Acesso em: 1º ago. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.655*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. Julgamento: 12.09.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4138546>. Acesso em: 1º ago. 2025.

O voto do Min. Rel. Luiz Fux vai exatamente nesse sentido:

É curioso que tenham sido impugnadas, quanto a essa temática específica, apenas os mencionados artigos, deixando-se de aludir, na peça inicial, ao art. 23 da Lei do RDC, que igualmente permite a vinculação da remuneração contratual à obtenção de um resultado futuro e incerto. *São os chamados contratos de eficiência, nos quais “o contratado assume o dever de proporcionar uma economia à Administração, sendo que sua remuneração corresponderá a um percentual do benefício obtido”.*¹²

Confira-se o teor do artigo em comento:

“Art. 23. No julgamento pelo maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contratos de eficiência, as propostas serão consideradas de forma a selecionar a que proporcionará a maior economia para a administração pública decorrente da execução do contrato”.

O que se extrai das colocações acima transcritas, de todo modo, é a incompreensão dos requerentes quanto à sistemática da remuneração variável, que não confere ao administrador público a possibilidade de alteração unilateral e discricionária dos pagamentos ao particular.

A remuneração variável, ao revés, representa mecanismo de incremento da racionalidade econômica e da eficiência do contrato administrativo. Diversamente do que ocorre nas licitações públicas regidas pela Lei 8.666/1993, em que, como assinalado, o particular pode ser tentado a auferir rendas extraordinárias pela diminuição da qualidade dos bens e serviços prestados (*moral hazard*), *pretende-se estimular o cumprimento contratual com o maior nível de excelência possível.* (grifos nossos)

Conforme observado, o Ministro Luiz Fux entendeu constitucional e benéfico ao Poder Público adotar expedientes de *performance* e eficiência, nos quais o contratado seja remunerado de acordo com os seus resultados no âmbito da contratação. Mais que isso, o Magistrado reconheceu os contratos de eficiência como mecanismos capazes de fomentar o cumprimento contratual e aumentar a economia e a eficiência nas contratações administrativas. Tudo sugere, portanto, acolhimento pelo STF dos arranjos contratuais envolvendo os contratos de eficiência, fator este que estimula a opção pela forma de contratação em questão.

Mais recentemente, a figura do contrato de eficiência foi regulada pela NLLCA, a qual revogou a antiga legislação de contratações, e acabou por trazer

¹² SCHWIND, Rafael Wallbach. Remuneração variável e contratos de eficiência no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). *O Regime Diferenciado de Contratos Públicos (RDC): comentários à Lei 12.426 e ao Decreto 7.581*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

maiores contornos para os negócios de *performance*. Os detalhes da legislação serão explorados abaixo, cabendo para o momento esclarecer que o arranjo segue com tratamento específico na legislação de contratações públicas, obtendo regulamentação em nível federal por meio da Instrução Normativa SEGES/ME nº 96/2022, também já contando com um primeiro precedente firmado junto do Instituto Curitiba de Saúde (ICS).¹³

Rapidamente tratando do recente precedente federal, o ICS lançou mão de contrato de eficiência mediante processamento da Concorrência Eletrônica ICS nº 001/2023, com o propósito de contratar empresa especializada em soluções de energia fotovoltaica de modo a dimensionar, instalar, fornecer equipamentos e estrutura para seu funcionamento, bem como realizar a manutenção preventiva de usina solar fotovoltaica com capacidade de atender a demanda de consumo médio mensal de 22.428 kW/h e anual de 269.136 kW/h, no ICS.

A contratação do ICS objetivava reduzir os custos de energia elétrica das suas instalações hospitalares. Na ocasião, os interessados apresentaram propostas em face do prazo de amortização dos investimentos necessários para implantação de usina fotovoltaica, assim como desconto para remuneração do contratado. Havia um prazo máximo de 15 anos, exigindo-se que os ativos detivessem 25 anos de vida útil, com garantia de 10 anos após o término do contrato de eficiência. O consumo de energia foi calculado de acordo com a conta de luz do ICS, solicitando-se dos interessados uma solução que lhe proporcionasse maior benefício econômico.

A proposta vencedora considerou a construção da usina em 6 meses, com 14 anos de prazo para amortização dos investimentos. Durante este período o contratado faria jus à integralidade da economia financeira, a qual seria integralmente incorporada em favor do ICS após o término do contrato. O valor total estimado da compra era de R\$1.861.075,44 e, como a proposta adjudicada (em 16.06.2023) apresentou a economia de R\$210.859,7975, o valor total homologado da compra ficou em R\$1.650.215,2025.

O certame foi adjudicado e o objeto encontra-se em execução, *a priori*, sem maiores questionamentos em curso.

Essencial destacar, ademais, que a NLLCA já foi alvo de ações diretas de inconstitucionalidade, haja vista a propositura das ADIs nº 6.890 e 6.915,¹⁴ cujos

¹³ INSTITUTO CURITIBA DE SAÚDE (ICS). *Curitiba na frente: ICS assina primeiro contrato de eficiência do Brasil*. Curitiba: ICS, Prefeitura de Curitiba, 21 jun. 2023. Disponível em: <https://quartopoderparana.com.br/politica/2023/06/21/curitiba-na-frente-ics-assina-primeiro-contrato-de-eficiencia-do-brasil/>. Acesso em: 1º ago. 2025.

¹⁴ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.890*. Relator: Ministro Cristiano Zanini. Brasília, DF. Julgamento: 09.09.2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur512294/false>. Acesso em: 1º ago. 2025; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.915*. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF. Em tramitação. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6202990>. Acesso em: 1º ago. 2025.

questionamentos não envolvem os dispositivos legais sobre o contrato de eficiência. Isto é, os questionamentos que hoje pairam sobre a legislação não envolvem a figura do contrato de eficiência, o que acaba por assegurando segurança jurídica para contratação.

Mas, afinal, quais seriam os contornos jurídicos predados pela NLLCA para os contratos de eficiência?

4 O contrato de eficiência na NLLCA: fundamentos jurídicos e características operacionais

A NLLCA é a atual responsável por positivar no ordenamento jurídico brasileiro o contrato de eficiência, conferindo-lhe definição legal no art. 6º, inciso LIII. Tal dispositivo deixa claro tratar-se de modalidade contratual voltada à prestação de serviços, podendo abranger também a execução de obras e o fornecimento de bens, com o móvel específico de gerar economia ao contratante por meio da redução de despesas correntes, sendo que a remuneração do contratado acaba por ser vinculada a um percentual da economia efetivamente alcançada, estabelecendo uma lógica de incentivo baseada em desempenho.

O art. 110 da Nova Lei de Licitações dispõe de prazos alongados para os contratos de eficiência, cujo termo pode ser ainda mais alargado para os casos em que sejam previstos investimentos a serem revertidos ao patrimônio da Administração Pública após o encerramento da relação de eficiência. Vejamos:

Art. 110. Na contratação que gere receita e no contrato de eficiência que gere economia para a Administração, os prazos serão de:

I – até 10 (dez) anos, nos contratos sem investimento;

II – até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato.

A legislação deixa claro que o prazo alongado do contrato serve para permitir a amortização financeira dos investimentos realizados pelo contratado (fornecimento de bens ou obras), o qual deve anteceder do *Capex*¹⁵ necessário ao bom andamento dos serviços de eficiência para permitir redução de custos nos primeiros anos do contrato e remunerar toda a operação de *performance* do contratado.

¹⁵ *Capex (Capital Expenditure)*: expressão em inglês que se refere a investimentos em bens duráveis ou infraestrutura, como obras e equipamentos, com o objetivo de gerar benefícios futuros.

Sobre o tema leciona Egon Bockmann Moreira:

A ideia central é a de atrelar a remuneração do contratado às deduções que a execução do contrato consiga promover nas despesas correntes administrativas. Instalará estímulos econômicos para atrelar a remuneração do contratado à respectiva eficiência. O que “contribui para *alinhar os interesses dos contratantes*, na medida em que gera incentivos para a parte executora ampliar os esforços com o propósito de obter o resultado que melhor corresponda às expectativas da parte demandante e, dessa forma, aumentar também a compensação financeira auferida”. Acolhe-se a dinamização do vínculo entre a remuneração do contratado e o seu desempenho, superando-se a concepção (estática) outrora vigente. Essa dinamização pode significar a dependência, permanente e evolutiva, da remuneração índices de produtividade e metas de eficiência (disponibilidade e qualidade). [...]

Nos ditos contratos com investimento privado, o teto do prazo é maior — até 35 anos —, a exigir motivação ainda mais precisa. Para que possam alcançar tal alongamento contratual, demanda-se *benfeitorias permanentes* ao bem público, exclusivamente às *expensas do contratado*. *Será este investimento que parametrizará, proporcionalmente, o tempo do contrato (e mesmo o valor a ser pago pelo uso do bem)*.

Acolhendo a classificação civilista das benfeitorias, as previstas neste inciso II do artigo 110 *são unicamente as úteis e/ou necessárias*. Isto porque a Lei nº 14.133/2021 estatui a viabilidade de um longo prazo em decorrência desses acréscimos ao bem principal, na condição de investimento que efetivamente o valorize — a fim de, ao final, ser revertido ao patrimônio público (daí se exigir sua permanência). Não serão aptas a instalar a aplicação do dispositivo as benfeitorias ditas voluptuárias, eis que acrescem valor meramente estético. Tampouco são viáveis as que não sejam nem duradouras nem estáveis.¹⁶ (grifos nossos)

É relevante alinhar-se ao entendimento da literatura especializada no sentido de que o prazo contratual será tão alargado quanto necessário para financiar o pagamento dos investimentos em obras e fornecimento de bens que sejam efetivamente úteis e/ou necessários ao objeto contratual, não podendo haver alongamento do prazo contratual diante de investimentos em benfeitorias voluptuárias.

¹⁶ MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. *Contratos administrativos na lei de licitações*: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 174-176.

Dito ao contrário, o ajuste de eficiência permite cálculo financeiro no qual os investimentos possam ser realizados em bens reversíveis ao contratante estatal no início da vigência contratual, mas com recebimento parcelado, a ser pago ao longo do restante do termo contratual.

Este entendimento faz com que os investimentos nos contratos de eficiência sejam remunerados pelas receitas do próprio projeto de efficientização, permitindo financiamento de projeto semelhante àquelas modelagens de PPP ou locação de ativos, mas com um diferencial importante, qual seja, os ajustes de eficiência devem sempre buscar a redução de despesas correntes. Às vezes, um acordo de PPP será mais eficiente do que contratar diversos arranjos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços, mas não terá o condão de reduzir despesas correntes, servindo não raro para aumentar custos de forma inteligente na gestão pública. O contrato de eficiência detém mais dificuldade em seguir nesta narrativa, devendo em regra se ater para reduzir as despesas correntes do Poder Público no longo prazo.

Esta é a diretriz principal da definição do instituto, cujos contornos, por atuar como instrumento de longo prazo e com móvel de redução de despesas correntes, acabam por fazer com que os contratos de eficiência não sofram limitações de contratação em período eleitoral, principalmente aquelas advindas do art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000. Nesse sentido, lecionamos:

É dizer, não há restrição para contratações que atendam políticas de “Estado”, com contratos de longo prazo, ou então para contratações de reduzam custos incorridos pelo Poder Público.

É o caso dos contratos de PPP que não se submetem as regras ordinárias de políticas de governo, pois são geralmente firmados por longo prazo (tem um mínimo de 5 anos), com previsão de desembolso no plano plurianual e pagamento, em regra, apenas após a disponibilização dos serviços. Aqui não se adquire um simples equipamento ou se realiza uma obra pontual. Nas PPPs opta-se por desenvolver política de “Estado”, com a delegação de atividades materiais originalmente ao cargo do Poder Público em contrapartida de remuneração ao longo do prazo contratual, congregando serviços, investimentos e captação de recursos.

Também é a situação dos chamados contratos de concessão comum, já que este tipo contratual importa majoritariamente na remuneração do particular mediante a cobrança de tarifas. Isto é, para estes contratos não há pagamentos pela administração ao particular como ocorre nas outras PPPs, mas há uma prestação de serviço público com remuneração de longo prazo fixada na cobrança de tarifa junto dos usuários.

Por fim, situação semelhante parece ser encontrada nos denominados “contratos de eficiência”, atualmente com forte guarida na Nova

Lei de Licitações. Este tipo de contrato serve para reduzir custos do Poder Público ou aumentar a eficiência operacional de determinados ativos. Nele o particular se remunera a partir da eficiência gerada em função de serviços e/ou investimentos. São acordos que por lei podem chegar de 10-35 anos. E, para estes casos, *não só estar-se-ia diante de um contrato de longo prazo, refletindo uma política de “Estado” para economia do Erário, como também haveria a situação em que a própria contratação não aumentaria qualquer despesa. Muito ao contrário, o escopo da contratação seria reduzir despesas atuais, liberando caixa para os próximos anos e próximas gestões, sejam elas equivalentes ou diferentes daquela que licitou o projeto.*

Tudo isso para dizer que *sim, o gestor municipal ainda poderá contratar muitos serviços e investimentos em 2024*. Importantes contratos poderão ser celebrados para *reduzir custos* e atrair *recursos sustentáveis*, ao passo que igualmente poderão ser celebrados para *aprimorar* — e quiçá inovar — na *gestão de serviços* e ativos públicos. Basta o adequado planejamento estatal, com atenção e cuidado para navegar pelas regras da gestão pública.¹⁷ (grifos nossos).

Como visto, o objetivo do contrato de eficiência é reduzir despesas correntes, podendo aportar investimentos e deter prazo alongado, com sofisticada equação econômico-financeira para viabilizar o aporte inicial de recursos ao passo que os pagamentos se dão durante a vida da avença.

O cumprimento destas premissas depende de dois elementos importantes, envolvendo acompanhamento de métricas, com avaliação de projetos no momento da licitação. É nesse sentido que o art. 39 da NLLCA complementa os demais dispositivos da legislação e traz regras para (i) os casos em que a economia não for atingida pelo contratado (*vide* seu §4º); e (ii) para reger o critério de julgamento do certame que precederá a contratação de eficiência. *In verbis*:

Art. 39. O julgamento por maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência, considerará a maior economia para a Administração, e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato.

§1º Nas licitações que adotarem o critério de julgamento de que trata o *caput* deste artigo, os licitantes apresentarão:

I – proposta de trabalho, que deverá contemplar:

¹⁷ GALLACCI, Fernando Bernardi. *O gestor municipal ainda pode contratar bastante em 2024*. Publicado no canal do *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-23/o-gestor-municipal-ainda-pode-contratar-bastante-em-2024/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

a) as obras, os serviços ou os bens, com os respectivos prazos de realização ou fornecimento;

b) a economia que se estima gerar, expressa em unidade de medida associada à obra, ao bem ou ao serviço e em unidade monetária;

II – proposta de preço, que corresponderá a percentual sobre a economia que se estima gerar durante determinado período, expressa em unidade monetária.

§2º O edital de licitação deverá prever parâmetros objetivos de mensuração da economia gerada com a execução do contrato, que servirá de base de cálculo para a remuneração devida ao contratado.

§3º Para efeito de julgamento da proposta, o retorno econômico será o resultado da economia que se estima gerar com a execução da proposta de trabalho, deduzida a proposta de preço.

§4º Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência:

I – a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado;

II – se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis.

Como se observa da redação do §4º do art. 39, inexistindo economia ou deixando-se de alcançar aquela meta de economia fixada do contrato de eficiência, deve-se descontar a remuneração do particular, além de sujeitá-lo à aplicação de sanções cabíveis, quando assim aplicável.

O único ponto de cuidado com essa prática está em evitar o enriquecimento sem causa da Administração, a qual não poderá usar dos expedientes de redução da remuneração do contratado para adquirir bens e investimentos sem a sua devida contraprestação.

Dito de outra forma, está vedado ao Poder Público usar de sanções ou de mecanismos de remuneração variável para deixar de pagar ao contratado os custos de amortização financeira dos bens e obras que sejam realizadas no contrato de eficiência, haja vista o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, prescrito no artigo 884 do Código Civil.

Sobre o critério de julgamento, envolvendo o maior retorno econômico, faz-se necessário retomar que os contratos de eficiência são contratos de finalidade, não lhes cabendo exigir a simples execução de uma receita de engenharia desenhada pela Administração. Aos contratos de eficiência é facultado ao contratado desenvolver quaisquer estratégias permitidas no Direito para alcançar a meta de eficiência determinada no contrato e nos documentos editalícios.

Trata-se de inovação normativa relevante, que fortalece o modelo de contratação orientada a resultados e permite a implementação de soluções modernas, especialmente em áreas como energia e gestão ambiental.

Em razão da sua fluidez de julgamento, a licitação de contratos de eficiência apenas pode ser processada mediante certames na modalidade de diálogo competitivo e concorrência, observado o comando do art. 6º, inciso XXXVIII, alínea “d”, assim como art. 32 da NLLCA.

O critério de julgamento por maior retorno econômico, previsto no art. 39 da NLLCA, prevê a necessidade de avaliar na licitação uma proposta de preços e outra proposta de trabalho. Não se trata de realizar julgamento de técnica e preço, confundindo a lógica e a dinâmica da contratação, mas sim de permitir que os interessados apresentem soluções de eficiência diferentes para alcançar as metas fornecidas pela Administração Pública.

A proposta econômica deve informar objetivamente o retorno econômico para a Administração Pública em razão da implantação do projeto de eficiência detalhado na proposta de trabalho, apresentando variáveis para matematicamente alcançar parâmetro objetivo de comparação dos diferentes projetos colhidos no certame. Por sua vez, a proposta de trabalho serve para avaliar a exequibilidade da proposta de preço fornecida no certame, não devendo ser utilizada como tabela de pontuação da melhor solução apresentada pelos interessados.

Nos termos do §2º do art. 39, os documentos editalícios devem prever as condições precisas de mensuração da economia gerada com a execução do contrato, fixando normas de remuneração e prestando base para aferir o retorno econômico das propostas. De outro lado, é preciso ainda explicar que o retorno econômico poderá variar de licitação para licitação, já que a orientação de julgamento da proposta do §3º do art. 39 não traz todos os contornos para aplicação do dispositivo jurídico.

E isso porque, sim, poderá haver uma licitação em que o maior retorno econômico seja apenas um percentual do total de redução de despesas correntes estimadas para o período fixo do contrato. Aqui, embora ainda não exista jurisprudência específica, o Tribunal de Contas da União (TCU) previu algumas observações por meio de Guia sobre Licitações e Contratos Administrativos publicado para orientar órgãos e entidades da Administração Pública:

Cabe ressaltar que o objeto da contratação deve ser a prestação de serviços, a qual pode incluir, de forma acessória, obras e fornecimento de bens. A solução contratada deve incrementar a eficiência das soluções existentes, modificando-as ou substituindo-as.

A Administração obtém os benefícios dessa espécie contratual com o aumento da eficiência e a consequente redução dos gastos correntes.

Por seu turno, o particular é remunerado a partir da apropriação de percentual que “incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato”. Assim, quanto maior a economia efetivamente obtida, maiores os benefícios para ambas as partes.

O pagamento é, portanto, ajustado em base percentual sobre o valor economizado e a despesa do contrato será paga com a economia gerada. Exatamente por isso que a Lei prevê que a despesa gerada por esse tipo de contrato correrá à conta dos mesmos créditos orçamentários (na forma de regulamento), não demandando crédito orçamentário específico. [...]

O retorno econômico para a Administração será então calculado pelo montante da economia estimada (na proposta de trabalho) deduzida a remuneração do contratado (constante da proposta de preço).

Como exemplo, cite-se a hipótese em que a proposta de trabalho estime a redução do gasto corrente do órgão na média de R\$60 mil mensais; e a proposta de preço indique o percentual de remuneração de 30%. O retorno econômico estimado será de R\$42 mil (R\$60 mil de economia menos R\$18 mil de remuneração).

A Lei nº 14.133/2021 prevê que, nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato, “a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado”. Voltando ao exemplo acima, se a economia efetiva for de R\$50 mil, o contratado será remunerado em R\$15 mil (30% de R\$50 mil) e descontado em R\$10 mil (diferença entre a economia contratada de R\$60 mil e a efetivamente obtida de R\$50 mil).

A Lei nº 14.133/2021 prevê ainda que, “se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis”.¹⁸

Como observado, o TCU reforça algumas das lições trazidas anteriormente neste texto, inclusive com a ideia de que a contratação se aproveita dos créditos existentes, reduzindo despesas e, portanto, não caindo em vedações de períodos eleitorais. No mais, o TCU apresenta uma ideia formal e protocolar do dispositivo legal, a princípio ainda longe de ser testada diante das dificuldades práticas de colocar um projeto de eficiência junto ao mercado, em licitação. Como resultado, a Corte de Contas entende que o critério de maior retorno econômico aplica-se com simples subtração da remuneração do contratado em face do total a ser economizado.

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025, p. 187-190.

Mas nem sempre a conta é simples e direta dessa forma, sob pena de não obter a melhor proposta ao contratante. Por exemplo, poderá também haver outra licitação em que os interessados poderão apresentar proposta sobre o percentual de potência elétrica e o prazo de amortização financeira do investimento.

Isso aconteceu no precedente da licitação do ICS, na qual o potencial de geração de energia para abatimento da conta de luz permitia diferentes configurações de usina solar, com diferentes prazos de amortização financeira, mas com uma parametrização objetiva para matematicamente calcular o retorno econômico de maior impacto para o contratante público. A segurança dos equipamentos vinha exatamente da premissa de encargo, considerando a garantia de vida útil dos painéis solares.

Importante, então, que cada processo de contratação reflita a realidade dos serviços e investimentos que serão contratados para alcançar a redução de despesas correntes, podendo, por exemplo, o Poder Público adotar critérios que considerem, por exemplo, o compartilhamento de 100% das receitas economizadas, desde que o resultado econômico no longo prazo seja benéfico ao contratante estatal.

Além disso, é preciso contextualizar os contratos de eficiência em face da diretriz da NLLCA que prevê a devida e correta alocação de riscos no âmbito das contratações públicas (*vide* art. 22). Isso é relevante, pois poderá, ao fim e ao cabo, gerar reduções de despesas em potencial, isto é, poderá gerar contratações que logram reduzir despesas no papel, mas não acabam tendo sucesso em reduzir valores devidos pelo Poder Público na prática do dia a dia. Seria o caso de o contrato ter realizado todos os investimentos e estar prestando regularmente os serviços, mas os resultados econômicos práticos acabarem sendo interrompidos em face de terceiro cuja gestão restou alocada para o contratante.

Ora, não haveria que se falar em erro ou nulidade do contrato de eficiência nessas situações em que a alocação de riscos acaba por reduzir ou interromper os resultados econômicos e financeiros. É preciso lembrar que sem o contrato inexistiriam os investimentos e os serviços, possivelmente acabando a situação por onerar ainda mais o contratante. Então, toda situação de materialização de riscos e eficiência apenas potencial deveria ser tratada como dentro da juridicidade, permitindo a continuidade da contratação e o pagamento adequado em favor do contratado, sob pena de novamente se incorrer em enriquecimento sem causa.

O detalhamento e a problematização dos pontos acima deixam claro que o sucesso dos contratos de eficiência depende de processos bem estruturados, com diagnóstico técnico preciso, definição clara das metas de desempenho e mecanismos eficazes de medição e verificação. A ausência desses elementos compromete a segurança jurídica do contrato e pode resultar em desequilíbrios contratuais ou ineficiência da política pública de economia das despesas correntes.

Não obstante, igualmente deve ficar claro que cada contratação será uma contratação específica, carregando particularidades que lhe possibilitem navegar pelas oportunidades conferidas pela legislação, permitindo interpretar e aplicar o ordenamento jurídico de acordo com cada caso concreto.

5 O contrato de eficiência à iluminação pública: oportunidades e desafios

Diante do diagnóstico evidenciado pelo Censo da Iluminação Pública no Brasil da ABCIP, torna-se evidente que a substituição massiva de tecnologias obsoletas por soluções mais eficientes, como luminárias LED, exige não apenas investimentos significativos, mas também planejamento estruturado e capacidade técnica para implementação, monitoramento e avaliação de desempenho.

A possibilidade de utilização dos contratos de eficiência no setor de iluminação pública é, então, um caso concreto que merece destaque e maior reflexão, já que poderiam vir a viabilizar a modernização dos parques instalados sem a necessidade de desembolso inicial expressivo, aportando tecnologia mediante remuneração a partir da economia de potência gerada pela substituição tecnológica.

Quer dizer, o contrato de eficiência pode ser utilizado para delegar à iniciativa privada a responsabilidade pela modernização do parque luminotécnico, com uso de tecnologias mais eficientes, como luminárias LED; sistemas de telegestão; e sensores de presença, vinculando o pagamento do poder público à comprovação da economia gerada, seja em razão da redução de potência para consumo de energia elétrica, seja na redução de custos operacionais.

Do ponto de vista prático, o contrato de eficiência poderia oferecer importantes vantagens para os serviços de iluminação pública, pois: (i) vincula a remuneração à entrega de resultados concretos, (ii) reduz riscos orçamentários ao Poder Público, (iii) incentiva a inovação tecnológica, e (iv) permite maior controle da execução contratual por meio de indicadores objetivos.

Além disso, parece adequado pensar que o lançamento deste tipo de projeto de eficiência seria favorecido pela segurança de pagamento no longo prazo advinda por meio dos recursos da COSIP, que conferem maior previsibilidade financeira ao ente público contratante e ao investidor privado.

Do ponto de vista dos pequenos e médios municípios — que compõem a maioria do território nacional —, o contrato de eficiência oferece uma oportunidade estratégica para acessar soluções tecnológicas de ponta, mesmo diante da escassez de recursos orçamentários e limitações operacionais.

Sob a ótica jurídica e administrativa, parece defensável buscar estruturar contratação de eficiência, segundo a qual o contratado substitua as luminárias do

parque atual, atue nos serviços de operação e manutenção deste parque modernizado e aporte tecnologias na rede de iluminação, com o objetivo de reduzir os custos correntes dos serviços municipais de iluminação pública.

Seria exigido investimento inicial cujas benfeitorias necessárias seriam integralmente revertidas em favor da Administração ao final do termo contratual, após sua amortização financeira junto do contratado.

A racionalização dos custos de operação e manutenção do parque de iluminação, aglutinada com a redução da potência instalada de consumo de energia elétrica, serviria para reduzir as despesas correntes do Poder Público com os serviços de iluminação pública, para além de elevar a qualidade dos serviços prestados às vias locais, propiciando ganhos ao interesse público.

Em regra, o contratado seria remunerado apenas nos meses em que atingisse a meta de eficiência de energia elétrica, com pagamento fixo pela municipalidade em face da faixa de redução de consumo de energia propiciada pela modernização dos equipamentos e dos serviços.

Os ganhos de redução de energia em patamares superiores ao fixado na meta de eficiência de energia elétrica poderiam ser compartilhados com o Município para incentivar maior redução das despesas correntes no âmbito do contrato de eficiência, observadas faixas de compartilhamento de aumento da redução de energia elétrica.

Ambas as formas de pagamento deveriam ser estruturadas em faixas de potência de consumo de energia para evitar questionamentos de que o projeto de eficiência estar-se-ia travestindo em empreendimento de comercialização de energia elétrica, visto que tais iniciativas de compra e venda de energia apenas seriam permitidas para agentes autorizados pela Aneel.¹⁹ Ao adotar faixas e bandas, deixa-se claro que não se está vendendo energia, pagando mediante flutuação de consumo, mas sim remunerando o contratado de acordo com patamares fixados *ex ante* para apurar a eficiência na gestão de potência do parque de iluminação pública.

Após o período estimado de modernização, os meses em que o contratado não atingir a meta de eficiência de energia elétrica serão penalizados, conferindo, no limite, a prerrogativa de extinção antecipada da avença pela autoridade municipal.

Diferentemente do contrato de locação de ativos, não haveria que se falar em equiparação da contratação a uma operação de crédito, pois, embora exigido investimento afundado inicial com recuperação do capital do contratado ao longo

¹⁹ Conforme previsto na Lei nº 9.074/1995, e regulado atualmente pela Resolução Normativa Aneel nº 1.011/2022.

do prazo contratual, a contratação não se prestaria a endividar a municipalidade, mas, sim, a reduzir as suas despesas correntes com os serviços de iluminação pública.

Nos contratos de eficiência, o investimento no parque de iluminação não seria o fim em si mesmo, mas um meio para alcançar maior eficiência e reduzir custos correntes.

O critério de julgamento poderia avaliar o retorno econômico oferecido pelos interessados, considerando a diferença apurada nas propostas de preço, comparando um cenário base, com todos os custos atuais do parque de iluminação pública, e um cenário de eficiência, no qual cada interessado poderia propor o emprego da tecnologia que melhor entender pertinente para reduzir a potência energética de consumo do parque municipal de iluminação pública, observando-se uma meta pré-fixada de redução da carga de energia elétrica do parque municipal.

Os custos com operação e manutenção seriam mantidos em ambos os cenários de julgamento licitatório, evitando que as propostas se afastassem do emprego da melhor tecnologia para focar em formas apenas de baratear o preço dos serviços e entregar ativos obsoletos à municipalidade quando do término do prazo contratual.

Dessa forma o critério de julgamento lograria comparar cenários de retorno econômico (base vs. eficiência), cabendo aos interessados apresentarem propostas de preço focadas na futura potência energética do parque de iluminação, considerando a redução de carga proposta em função da estratégia de tecnologia a ser empregada.

Em complemento, as propostas de trabalho dos interessados deveriam refletir os detalhes técnicos das escolhas tecnológicas que justificam os valores de retorno econômico indicados nas propostas de preço.

A modelagem de prazo contratual deve observar as balizas legais e precisa considerar as características econômico-financeiras para sustentabilidade do empreendimento, de forma a atrair interessados e ainda fornecer vantagens ao Poder Público, com atendimento mínimo da meta de redução de energia elétrica a ser oportunamente fixada para o caso concreto.

O maior risco desse tipo de contrato estaria ligado ao relacionamento com a empresa distribuidora de energia elétrica, a qual deverá ser acionada para reduzir a conta de energia elétrica após a modernização do parque municipal, com consequência lógica da redução de potência das luminárias em razão da gestão eficiente e do emprego da tecnologia LED.

O endereçamento desse risco no modelo deverá passar pela análise de cada caso concreto, para descrever obrigações e alocar os riscos derivados deste relacionamento, estipulando os encargos e possíveis consequências advindas da

solicitação de mudanças junto à empresa distribuidora de energia no cadastro da rede municipal de iluminação pública, com subsequente impacto de redução das faturas de energia elétrica.

Além das características adaptadas dos contratos de eficiência no cenário de iluminação pública, é verdade que a adoção deste tipo contratual impõe a superação de desafios relevantes. Entre os principais entraves, destacam-se as fragilidades na governança pública local, como a inexistência de dados técnicos estruturados, a insuficiência de equipes capacitadas para monitoramento e fiscalização contratual, e a resistência institucional à adoção de modelos fundamentados em desempenho e resultados. Soma-se a isso a ausência de diretrizes padronizadas para o cálculo da linha de base (*baseline*) e das metas de economia, o que pode comprometer tanto a transparência quanto a segurança jurídica das contratações.

No campo regulatório, os desafios se intensificam quando se tenta enquadrar o contrato de eficiência dentro da lógica das concessões. O que se possibilita, com o advento da NLLCA, é que essa modalidade contratual seja estruturada fora do regime concessório, justamente por não envolver delegação de serviço público, mas a contratação de prestação vinculada a metas de desempenho. Essa distinção é essencial para evitar incompatibilidades legais e operacionais, conferindo maior controle à Administração e adequando o contrato à sua natureza instrumental e finalística.

A superação desses desafios passa, necessariamente, pelo maior entendimento técnico pelas autoridades governamentais acerca do desenvolvimento e das metodologias aplicáveis à contratação, com reconhecimento da sua juridicidade conferida pela atuação proativa dos órgãos de controle externo. Os agentes de controle devem acompanhar a evolução do modelo com equilíbrio entre a necessária rigidez legal e a compreensão da realidade federativa, situada na estruturação de mecanismos concretos que permitam a concretude de uma política pública de modernização e eficiência dos serviços de iluminação pública.

É ainda fundamental reconhecer que a solução destes gargalos não se limita ao setor público. A iniciativa privada, com sua capacidade técnica, experiência em inovação e foco em resultados, tem papel central na estruturação de soluções eficientes para demandas públicas complexas. O contrato de eficiência, ao alinhar interesses por meio de metas de desempenho, representa justamente uma convergência entre a racionalidade da gestão pública e a eficácia operacional do setor privado, criando um ambiente propício à entrega de serviços públicos de qualidade com melhor uso dos recursos disponíveis.

Deve-se reconhecer que, em comparação com alternativas de contratação público-privada, os contratos de eficiência congregam diferentes objetos contratuais,

entregando bens e serviços de forma completa e conjugada, com redução de custos de transação para longos processos de modelagem e estruturação. Isto é, os contratos de eficiência permitem aos municípios e aos investidores superarem inconvenientes de diferentes contratações para um mesmo objeto, centralizando gestão contratual e reduzindo custo regulatório de fiscalização, ao passo que também permitem colheita de benefícios econômicos de contratos por escopo (e não apenas por encargo), deixando de exigir os custos de transação comumente inerentes para o processo de estruturação destas outras avenças, inclusive de PPP.

O setor de iluminação pública (público e privado) precisa enxergar o contrato de eficiência como um bicho diferente, não devendo ser visto como substituto de modelos como as PPP, mas como instrumento complementar, especialmente útil em situações em que a escala ou a complexidade do serviço não justificam a adoção de arranjos contratuais mais robustos. A escolha entre uma PPP, uma concessão comum ou um contrato de eficiência dependerá, em última instância, da realidade local, da análise de viabilidade e da estratégia de gestão pública adotada pelo ente federado.

6 Considerações finais

A modernização da iluminação pública é um imperativo para os municípios brasileiros, tanto pela necessidade de redução de custos e consumo energético quanto pelo compromisso com a eficiência administrativa e a sustentabilidade urbana. Diante do diagnóstico revelado pelo Censo da Iluminação Pública no Brasil da ABCIP, constata-se que a maioria dos municípios opera com tecnologias defasadas, arcando com elevados custos operacionais e enfrentando desafios estruturais que dificultam a universalização e a qualidade do serviço.

Nesse contexto, o contrato de eficiência previsto na NLLCA traz experiência pregressa validada por órgãos de controle, configurando um avanço relevante no marco normativo das contratações públicas, ao permitir que a Administração remunere o contratado com base em resultados concretos de economia e desempenho. Trata-se de um modelo que desloca o foco da simples entrega de insumos para a geração de valor público mensurável, incentivando a adoção de soluções tecnológicas inovadoras e promovendo maior eficiência na alocação de recursos.

A NLLCA trouxe parâmetros claros cujo detalhamento e problematização começam a sinalizar detalhes importantes para estruturar contratações de eficiência, prescrevendo, *a priori*, viabilidade jurídica de se modelarem arranjos contratuais nos termos aqui propostos para modernizar parques de iluminação pública, implantando tecnologia LED, com transferência das luminárias ao término de longo prazo contratual cuidadosamente construído para viabilizar a amortização financeira dos investimentos, mediante serviços de eficiência prestados por parceiro contratado em licitação.

Além de mitigar riscos fiscais e operacionais, o contrato de eficiência aplicado ao setor de iluminação pública parece demonstrar-se particularmente vantajoso para pequenos e médios municípios, que muitas vezes carecem de capacidade de investimento imediato, e que poderiam lançar mão de recursos da COSIP como instrumento de financiamento para viabilizar a modernização do parque de iluminação sem comprometer o equilíbrio orçamentário local.

Não obstante a confirmação da hipótese deste artigo, a aplicação bem-sucedida do contrato de eficiência exige rigor técnico, planejamento adequado, definição clara de metas e indicadores de desempenho, além da capacitação da gestão pública local para acompanhar sua execução. A atuação dos órgãos de controle, bem como o desenvolvimento de parâmetros para estruturação, fiscalização e avaliação desses contratos, são igualmente fundamentais para assegurar sua segurança jurídica e efetividade.

Enfim, conclui-se que o contrato de eficiência não apenas possui viabilidade jurídica para ser aplicado ao setor de iluminação pública, mas também se revela um instrumento desejável e oportuno para diferentes realidades federativas, contribuindo de forma concreta para a materialização do princípio constitucional da eficiência administrativa. Ao transformar a lógica da economia em vetor de política pública, esse modelo contratual oferece aos municípios uma solução pragmática e inovadora para modernizar serviços essenciais, como a iluminação pública, com responsabilidade fiscal e compromisso com resultados. Sua estrutura orientada por desempenho permite enfrentar simultaneamente os desafios fiscais, ambientais e tecnológicos do século XXI, posicionando-se como uma ferramenta compatível com uma Administração Pública mais estratégica, sustentável e orientada por valor. Inexistindo grande gama de precedentes, e contando com poucas previsões legais, os detalhes de cada estruturação é que acabaram por lançar hígidez ao processo de contratação, exigindo atenção e cuidados para obter êxito em cada certame, havendo certeza ao final de que este tipo de expediente poderá apoiar muitos municípios com a modernização dos seus parques de iluminação pública.

Performance Contracts under the New Brazilian Procurement Law: A Legal Tool for the Modernization of Public Lighting in Brazilian Municipalities

Abstract: This article examines, under a legal perspective, the *performance* contract introduced by Law No. 14,133/2021 as a legal and operational tool for the modernization of public lighting in Brazilian municipalities. The contract model links the supplier's remuneration to measurable results, such as reduced energy consumption or operational cost savings, making it particularly suitable for municipalities facing financial or structural limitations. The analysis is based on a legal-normative approach and supported by empirical data from the *Public Lighting Census in Brazil* conducted by ABCIP (2023). The study concludes that the *performance* contract represents a feasible and efficient alternative for public infrastructure modernization, provided it is well-structured, *performance*-driven, and supported by accurate technical baselines and financial planning mechanisms such as the COSIP.

Keywords: Public Lighting. Performance Contract. Brazilian Public Procurement Law.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). *Resolução Normativa nº 414, de 09 de setembro de 2010*. Estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada. DF: Aneel, 2010. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414.html>. Acesso em: 1º ago. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). *Resolução Normativa nº 1.011, de 29 de março de 2022*. Estabelece requisitos e procedimentos atinentes à autorização para comercialização de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN). DF: Aneel, 2022. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20221011.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (ABCIP). *Censo da iluminação pública no Brasil*. São Paulo: ABCIP, 2023. Disponível em: <https://lookerstudio.google.com/reporting/0e881a0c-28aa-4311-9ce7-057517b49156>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. *Caixa Econômica Federal no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessões e PPP – FEP*. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/fundo_de_apoio_a_estruturacao_de_projetos_de_concessoes/Paginas/default.aspx. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995*. Estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jul. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9074cons.htm. Acesso em: 1º ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.655*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. Julgamento: 12.09.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4138546>. Acesso em: 1º ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4645*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. Julgamento: 12.09.2023. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência – STF. Acesso em: 1º ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.890*. Relator: Ministro Cristiano Zanini. Brasília, DF. Julgamento: 09.09.2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur512294/false%20%20%20STF>. Acesso em: 1º ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.915*. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF. Em tramitação. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6202990>. Acesso em: 1º ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão nº 1.683/24*, Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, referente à consulta formulada pelo Município de Lunardelli, Diário Eletrônico 3239/2024, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/diario-eletronico-3239-2024-de-28-de-junho-de-2024/355315/area/10>. Acesso em: 03 ago. 2025.

GALLACCI, Fernando Bernardi. O gestor municipal ainda pode contratar bastante em 2024. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 23 jan. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-23/o-gestor-municipal-ainda-pode-contratar-bastante-em-2024/>. Acesso em: 31 jan. 2024.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. Transparência da contratação. Disponível em: <https://ics.curitiba.org.br/portaldatransparencia/>. Acesso em: 15 jun. 2024.

INSTITUTO CURITIBA DE SAÚDE (ICS). Curitiba na frente: ICS assina primeiro contrato de eficiência do Brasil. Curitiba: ICS, Prefeitura de Curitiba, 21 jun. 2023. Disponível em: <https://quartopoderparana.com.br/politica/2023/06/21/curitiba-na-frente-ics-assina-primeiro-contrato-de-eficiencia-do-brasil/>. Acesso em: 1º ago. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PINHEIRO, Hendrick; CUKIERT, Tamara. Contratos de eficiência: uma proposta conceitual e análise de experiências no direito comparado. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 217-233, jan./mar. 2022.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; JORDÃO, Eduardo Ferreira. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a contratação de PPPs no final de mandatos eletivos. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 21, p. 113-125, 2008.

MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. *Contratos administrativos na lei de licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

PORTAL NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS. Documentação da contratação. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 15 jun. 2025.

VASCONCELOS, Andréa Costa; MARCATO, Fernando. Contratos de *performance* para a melhoria operacional no saneamento. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes *et al.* (Coord.). *Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SCAPIN, Evelyn; GALLACCI, Fernando. Contratos de eficiência da nova Lei de Licitações: instrumento jurídico para a modernização da iluminação pública nos municípios brasileiros. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 139-164, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.07.SP
