

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
FACULDADE DE DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO**

GEILSA KÁTIA SANT'ANA

**DESAFIOS REGULATÓRIOS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: FINS
PÚBLICOS E MEIOS PRIVADOS**

São Paulo

2025

GEILSA KÁTIA SANT'ANA

**DESAFIOS REGULATÓRIOS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: FINS
PÚBLICOS E MEIOS PRIVADOS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD da Universidade Nove de Julho - UNINOVE, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento

São Paulo

2025

Desafios Regulatórios das Parcerias Público-Privadas: fins públicos e meios privados. /
XXX f.

Notas

1. Assunto. I. Autor. II. Título

GEILSA KÁTIA SANT'ANA

**DESAFIOS REGULATÓRIOS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: FINS
PÚBLICOS E MEIOS PRIVADOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito - PPGD da Universidade Nove de Julho -
UNINOVE que é submetido à área de concentração
como obtenção do grau de Doutor, pela Banca
Examinadora, formada por:

São Paulo, x de xx de 2025

Presidente Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento
UNINOVE

Membro Prof^a Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques

Membro Prof^a Marcelo Costenaro Cavali

Membro Prof^a Amanda Flávio de Oliveira

Membro Prof^a Gustavo Henrique Justino de Oliveira

**São Paulo
2025**

Dedico esta tese a Deus, conhecido como Jeová, mas que para mim, é Pai. Com o meu mais profundo e intenso amor, respeito, gratidão e devoção, ao autor e o consumidor da minha fé. A Ti, meu Senhor, que em cada detalhe cotidiano és meu sustento, meu refúgio e minha inspiração. Gratidão pelo sentido da vida que me revelaste em amor! Entrego-te esta conquista, como perfume derramado aos seus pés! Seja o autor da Tese da minha biografia, seja ousado, que ela seja inovadora e impactante no seu legado. Que toda honra seja para Ti, por tudo o que és, tudo o que fez, e tudo o que farás... Eu te amo!

AGRADECIMENTOS

Realizar um doutorado é embarcar em uma jornada excepcional de descobertas e crescimento contínuo, repleta de desafios intelectuais que nos impulsionam a explorar novas fronteiras do conhecimento e aprofundar nossa compreensão do mundo. Ao longo desse caminho, muitas almas generosas e mentes brilhantes ofereceram sua sabedoria, dedicação e apoio inestimável para tornar possível esta significativa realização. A cada professor que, com generosidade ímpar, compartilhou seu vasto entendimento e paixão pelo ensino, desvendando complexidades e inspirando novas perspectivas, meu reconhecimento. Em especial, à Dra. Samantha Meyer, minha profunda gratidão e respeito pelos ensinamentos que excedem qualquer teoria doutrinária, alcançando exemplos de altruísmo e humanidade.

Ao meu orientador, Dr. Bruno Dantas Nascimento, meu agradecimento especial e sincero por sua orientação exemplar, um farol de sabedoria e rigor acadêmico. Seu discernimento aguçado e *expertise* inquestionável são sempre inspiração para os que o cercam, a fim de buscar a superação dos momentos mais desafiadores com resiliência e foco.

Minha gratidão também se estende ao Dr. Leonardo, pelo auxílio e incentivo, aos dedicados funcionários da instituição UNINOVE que, com profissionalismo, eficiência, tornaram o ambiente acadêmico mais acolhedor.

Aos colegas, que contribuíram para um ambiente de aprendizado colaborativo e inspirador, compartilhando desafios, ideias e momentos de descontração que aliviaram a jornada, meus sinceros agradecimentos pela camaradagem e pelo enriquecimento mútuo.

À UNINOVE, nas figuras do Reitor, Pró-Reitor e Diretor do Programa de Pós-Graduação em Direito, minha profunda reverência por promoverem um espaço de excelência acadêmica, fomentarem a pesquisa de ponta e garantirem o acesso democrático ao saber de qualidade, criando as condições ideais para o desenvolvimento de trabalhos de qualidade.

À minha família, em especial aos meus pais, Geraldo e Vailza, às minhas filhas, Victória, Melissa, Caroliny e Camily e ao companheirismo inabalável do meu namorado, Francisco Rocha, que compartilharam comigo cada passo desta desafiadora caminhada, oferecendo amor incondicional, apoio irrestrito e enfrentando bravamente nossos desafios e sacrifícios com compreensão e força, ofereço meu amor e gratidão eternos. Vocês são a base de tudo.

“Mas o que para mim era lucro, passei a considerar como perda, por causa de Cristo. Mais do que isso, considero tudo como perda, comparado com a suprema grandeza do conhecimento de Cristo Jesus, meu Senhor, por quem perdi todas as coisas. Eu as considero como esterco para poder ganhar Cristo e ser encontrado nele”.

(Filipenses 3. 7-8)

RESUMO

Inicialmente, o trabalho delinea a trajetória do Estado e da Administração Pública, do modelo liberal ao subsidiário, e a transição da Gestão burocrática para a gerencial, demonstrando que tais mudanças produzem o contexto necessário ao surgimento das parcerias entre os setores público e privado. Esse modelo colaborativo almeja não apenas maior eficiência na entrega de serviço público e viabilidade do extenso rol de direitos fundamentais, como também o desenvolvimento econômico nacional, objetivos inatingíveis de forma isolada. Deste modo, é demonstrada a indissociável relação entre ordem econômica constitucional, princípios econômicos constitucionais, objetivos da República e direitos fundamentais, destacando a responsabilidade social das empresas e o papel das contratações públicas na indução de comportamentos mercadológicos mais sustentáveis e inclusivos. A tese aprofunda o regime jurídico vigente das parcerias público-privadas brasileiras, explorando seus aspectos históricos, fiscais, financeiros, garantias e controle, identificando lacunas regulatórias. Analisam-se, então, casos práticos nacionais e internacionais, buscando aprendizagem com exemplos bem-sucedidos e de insucesso, que ilustram os desafios na implementação destes projetos. O papel de facilitador e regulador do Estado, diante dos arranjos colaborativos público-privados, também é evidenciado. A pesquisa introduz, ainda, um modelo inovador de avaliação de impacto socioeconômico, o Sistema Integrado de Gestão e Mensuração de Avaliação de Parceria Público-Privada, que integra tecnologias digitais e participação social para aferição quantitativa e qualitativa dos resultados. Como conclusão, o estudo oferece um diagnóstico crítico do Projeto de Lei nº 7.063/2017 e propõe um conjunto abrangente de inovações regulatórias. As propostas incluem a criação de uma unidade especializada em Parcerias Público-Privadas para uniformização institucional; a implementação de mecanismos de governança avançados com tecnologias como *big data* e *blockchain*; a flexibilização contratual; o fortalecimento da participação social e da regulação difusa; a adoção de modelos de compartilhamento de riscos e recompensas; a valorização de consórcios privados e da gestão associada; a exigência de programas de *compliance* e a garantia de direitos trabalhistas e previdenciários; além de um papel pedagógico para as Cortes de Contas. Este conjunto de inovações visa consolidar um ambiente regulatório mais integrado, transparente, eficiente e socialmente responsável para as parcerias público-privadas no Brasil.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Marco Regulatório. Desenvolvimento Econômico Sustentável e Inclusivo. Inovação Tecnológica. Governança Pública.

ABSTRACT

Initially, this study delineates the trajectory of the State and Public Administration, from the liberal to the subsidiary model, and the transition from bureaucratic to managerial governance, demonstrating that such changes foster the necessary context for the emergence of public-private partnerships. This collaborative model aims not only for greater efficiency in public service delivery and the viability of the extensive array of fundamental rights but also for national economic development—objectives unattainable in isolation. In this way, the inseparable relationship between constitutional economic order, constitutional economic principles, the objectives of the Republic, and fundamental rights is demonstrated, highlighting corporate social responsibility and the role of public procurement in fostering more sustainable and inclusive market behaviors. The thesis delves into the current legal framework of Brazilian Public-Private Partnerships, exploring their historical, fiscal, financial, guarantee, and control aspects, and identifying regulatory gaps. Practical national and international cases are then analyzed, seeking lessons from both successful and unsuccessful examples, which illustrate the challenges in implementing these projects. The State's role as facilitator and regulator in public-private collaborative arrangements is also highlighted. The research also introduces an innovative socioeconomic impact assessment model, the Integrated System for the Management and Evaluation of Public-Private Partnerships, that integrates digital technologies and social participation for the quantitative and qualitative measurement of results. In conclusion, the study offers a critical diagnosis of Bill No. 7.063/2017 and proposes a comprehensive set of regulatory innovations. The proposals include the creation of a National Public-Private Partnerships Agency for institutional standardization; the implementation of advanced governance mechanisms incorporating technologies such as big data and blockchain; contractual flexibility; the strengthening of social participation and diffused regulation; the adoption of risk-and-reward sharing models; the valuing of private consortia and associated management; the requirement for compliance programs and the guarantee of labor and social security rights; in addition to a pedagogical role for the Courts of Accounts. This set of innovations aims to consolidate a more integrated, transparent, efficient, and socially responsible regulatory environment for Public-Private Partnerships in Brazil.

Keywords: Public-Private Partnerships. Regulatory Framework. Sustainable and Inclusive Economic Development. Technological Innovation. Public Governance.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACB	Análise Custo-Benefício
ACE	Análise Custo-Efetividade
BOT	<i>Build, Operate and Transfer</i>
BOO	<i>Build, Operate and Own</i>
CAPEX	<i>Capital Expenditure</i>
CF	Constituição Federal
CGP	Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas
CND	Conselho Nacional de Desestatização
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPPI	Conselho do Programa de Parceria de Investimentos da Presidência da República
CPRB	Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DBFT	<i>Design, Build, Finance and Transfer</i>
DBFO	<i>Design, Build, Finance and Operate</i>
EC	Emenda Constitucional
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMT	Empresa Municipal de Transportes de Madrid
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAEP	Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGP	Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
FI-Infra	Fundo de Investimento em Infraestrutura
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FIP-IE	Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura
FIP-PD&I	Fundo de Investimento em Participações em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

GIS	<i>Geographic Information Systems</i>
IA	Inteligência Artificial
IMP	Índice de Maturidade de Projetos
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IoT	Internet das Coisas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPGC	Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades
IR	Imposto de Renda
ISP	Inovações no setor público
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGC	Lei Geral de Concessões
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
M5D	Modelo das Cinco Dimensões
MIDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MIP	Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEX	<i>Operational Expenditure</i>
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PIPS	Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social
PL	Projeto de Lei
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PNLT	Programa Nacional de Logística e Transportes
PNPF	Plataforma Nacional de Participação e Fiscalização de PPPs

PPP	Parcerias Público-Privadas
QID	Quadro de Indicadores de Desempenho
QGIS	<i>Quantum Geographic Information System</i>
RAS	Relatório Ambiental Simplificado
RCL	Receita Corrente Líquida
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SIGMA	Sistema Integrado de Gestão e Mensuração de Avaliação de PPP
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
TIR	Taxas Internas de Retorno
UE-PPP	Unidade especializada em PPP
VPL	Valor Presente Líquido
WACC	<i>Weighted Average Cost of Capital</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM CONTEXTUAL DA RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	20
1.2 DO ESTADO LIBERAL AO SUBSIDIÁRIO.....	20
1.3 GOVERNANÇA PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À GERENCIAL	25
1.4 DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO: REDEFININDO O PAPEL DO SETOR PÚBLICO	36
1.5 AS PARCERIAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	41
2 EMPRESAS PRIVADAS NA AGENDA PÚBLICA: IMPACTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL	45
2.1 A RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL ENTRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DIREITOS FUNDAMENTAIS	45
2.2 A RELAÇÃO ENTRE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	51
2.3 O ALINHAMENTO DE INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	57
2.3.1 Responsabilidade Social das Empresas	63
2.3.2 Parcerias Público-Privadas: Infraestrutura e Economia.....	66
2.4 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E EFICIÊNCIA NO CONTEXTO ECONÔMICO E SOCIAL.....	69
3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	76
3.1 CONTEXTO HISTÓRICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	76
3.1.1 Origem das Parcerias Público-Privadas no Brasil	79
3.2 CONCEITOS E FUNDAMENTOS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	82

3.3 ASPECTOS GERAIS DA LEI N. 11.079/2004.....	87
3.3.1 Estruturação e Planejamento das Parcerias Público-Privadas.....	87
3.3.1.1 Estudos de Engenharia, Arquitetura e Ambientais	88
3.3.1.2 Estudos de Desapropriação e Demanda.....	88
3.3.1.3 Estimativa de Custos, Reinvestimentos e Viabilidade Jurídica	89
3.3.1.4 Licitação: ordem das fases e Critérios de Julgamento.....	90
3.3.1.5 Matriz de Riscos e Equilíbrio Econômico-Financeiro	90
3.3.1.6 Remuneração Baseada no Desempenho e Sociedade de Propósito Específico.....	91
3.3.2 Aspectos Fiscais e Financeiros das Parcerias Público-Privadas	92
3.3.2.1 Contraprestação, Aportes e Receitas Alternativas	92
3.3.2.2 Responsabilidade Fiscal e <i>Value for Money</i>	95
3.3.2.3 Sistema Especial de Garantias.....	97
3.3.3 Monitoramento, Controle e Mecanismos de Resoluções de Disputas.....	100
3.3.3.1 Controle Social por Consulta Pública e Órgão Gestor	102
3.3.3.2 Controle por Agências Reguladoras e Tribunal de Contas	103
3.3.3.3 Mediação e Arbitragem	105
3.4 MEDIDAS DE FOMENTO AOS PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	105
3.4.1 Plano Nacional de Desestatização	106
3.4.2 Programa de Parcerias de Investimento e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento de Concessões e Parcerias Público-Privadas.....	107
4 O PAPEL E O DESAFIO DO ESTADO FRENTE ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	110
4.1 LIÇÕES APRENDIDAS COM CASOS PRÁTICOS.....	110
4.1.1 Casos Internacionais.....	110
4.1.2 Casos Nacionais.....	113
4.2 ATUAÇÃO DO ESTADO COMO FACILITADOR E REGULADOR DAS PARCERIAS ENTRE O SETOR PÚBLICO E PRIVADO	115

4.2.1 Atuação Facilitadora	115
4.2.2 Atuação Regulatória e Fiscalizatória	118
4.3 OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	120
4.3.1 Complexidade dos contratos	120
4.3.2 Resistência Política	121
4.3.3 Capacidade Institucional	123
4.3.4 Transparência e controle	125
4.3.5 Variação regulatória entre diferentes jurisdições	126
4.4 AVALIAÇÃO DO IMPACTO SOCIAL E ECONÔMICO DAS PPPs	128
4.4.1 Um Novo Modelo de Mensuração de Impactos Sociais e Econômicos	131
4.4.1.1 Uso de Inovações Tecnológicas e Avaliação Participativa	132
4.4.1.2 Modelos Integrados de Análise.....	133
4.4.2 Sistema Integrado de Gestão e Mensuração de Avaliação - SIGMA.....	134
4.4.2.1 Guia Prático Estruturado para Implementação	135
5 PROPOSTA DE NOVO MARCO REGULATÓRIO: DIRETRIZES E SUGESTÕES PARA APRIMORAR O AMBIENTE DE PARCERIAS	138
5.1 PROJETO DE LEI N. 7.063/2017 (PL n. 2.373/2025)	138
5.1.1 Aspectos Gerais do Projeto de Lei n. 7.063/2017	140
5.1.2 Principais alterações legislativas propostas pelo Projeto de Lei n.º 7.063/2017	143
5.2 PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DO PL N. 7.063/2017	150
5.2.1 Flexibilização Contratual.....	151
5.2.2 Participação Social e Governança Democrática	151
5.2.3 Modelos de Compartilhamento de Riscos e Recompensas	154
5.2.4 Mecanismos de Governança Avançados e Tecnologia	155
5.2.5 Unidade especializada de Parcerias Público-Privadas.....	156
5.2.6 Possibilidade de Consórcios Privados.....	162
5.2.7 <i>Compliance</i> nas Contratações em Âmbito de Parcerias entre o Público e Privado	164

5.2.8 Incorporação de Regulação Difusa	167
5.2.9 Contratualização Administrativa e Fortalecimento da Negociação	169
5.2.10 Gestão Associada por meio de Consórcios Públicos.....	170
5.2.11 Responsabilidade Trabalhista e Previdenciária em Contratos de PPP	172
5.2.12 Incentivo Tributário e Financiamento Facilitado.....	174
5.2.13 Sustentabilidade e Inclusão Social nas Contratações Públicas	175
5.2.14 Vinculação de Desempenho e Resultado à Remuneração.....	176
5.2.15 Capacitação de Servidores e Controle Pedagógico das Cortes de Contas.....	178
CONCLUSÃO.....	181
REFERÊNCIAS.....	187

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, observa-se a transição de um modelo estatal intervencionista para um Estado subsidiário e regulador, que busca, na colaboração com o setor privado, um caminho para a eficiência na prestação de serviços e na promoção do desenvolvimento econômico. Essa mudança de paradigma, impulsionada por desafios financeiros e pela crescente demanda por infraestrutura e serviços públicos de qualidade, tem levado à redefinição das fronteiras entre o público e o privado.

Neste contexto, as parcerias público-privadas (PPPs) emergem, não apenas como uma alternativa de financiamento, mas como um instrumento estratégico para alavancar o desenvolvimento econômico, expandir a oferta e a qualidade dos serviços públicos, e promover avanços tecnológicos e sociais que seriam inatingíveis por meio da atuação exclusiva do Estado. Contudo, a complexidade inerente a essas parcerias, as resistências políticas e institucionais, a fragilidade regulatória e a necessidade de garantir a proteção do interesse público demandam uma análise aprofundada e propositiva do arcabouço jurídico e das práticas que as regem.

Diante desse panorama, esta pesquisa se propõe a abordar como o marco regulatório das PPPs no Brasil pode ser aprimorado para promover, de forma eficaz, o desenvolvimento econômico sustentável, a inclusão social e a inovação tecnológica, garantindo a proteção do interesse público e a adaptação às demandas contemporâneas.

Para responder a essa questão, a pesquisa tem como objetivo geral analisar o arcabouço jurídico e as experiências práticas das parcerias público-privadas no Brasil e em outros países, a fim de propor um modelo regulatório inovador que otimize a colaboração entre os setores público e privado, alinhando-o aos imperativos constitucionais de justiça social e eficiência administrativa.

Para tanto, foram definidos objetivos específicos, que incluem: examinar a evolução histórica e os fundamentos teóricos das parcerias público-privadas, contextualizando-as na trajetória da Administração Pública; investigar a relação indissociável entre desenvolvimento econômico, proteção dos direitos fundamentais e a responsabilidade social das empresas privadas na agenda pública; detalhar o regime jurídico das PPPs no Brasil, com foco na Lei nº 11.079/2004; identificar e discutir os desafios e lições aprendidas a partir de casos práticos de PPPs, tanto em nível nacional quanto internacional; refinar os métodos de avaliação de impacto social e econômico e; por fim, apresentar propostas legislativas concretas para o aprimoramento do Projeto de Lei nº 7.063/2017, em tramitação no Congresso Nacional, visando a um marco

regulatório mais flexível, transparente, participativo, adaptado às exigências atuais de governança, sustentabilidade e desenvolvimento econômico.

A relevância desta pesquisa reside na urgência de se consolidar um ambiente jurídico e institucional propício para o desenvolvimento de parcerias público-privadas eficazes no Brasil, que são cruciais para a superação de déficits históricos em infraestrutura e serviços essenciais. Ao propor um marco regulatório mais robusto e adaptável, o trabalho contribui para o fortalecimento da capacidade estatal de atração de investimentos privados, para a promoção da inovação e para a melhoria da qualidade de vida da população, com atenção especial à inclusão social e ao desenvolvimento econômico sustentável.

A tese se justifica, portanto, pela necessidade de oferecer soluções concretas para os gargalos existentes, subsidiando a formulação de políticas públicas mais eficientes. O trabalho procura conjugar de forma integrada a análise teórica com a proposição de instrumentos regulatórios inovadores, como a criação de uma unidade especializada de PPPs, mecanismos de governança tecnológica, flexibilização contratual e modelos de avaliação de impacto social e econômico.

A metodologia empregada nesta tese consistiu em pesquisa de natureza qualitativa, exploratória, descritiva e propositiva, fundamentada em revisão bibliográfica de literatura especializada, análise documental de legislação, projetos de lei, artigos científicos. Adicionalmente, foi realizada uma análise comparativa de experiências de parcerias público-privadas em diversos países, bem como no contexto brasileiro, visando extrair as melhores práticas e os pontos críticos para fundamentar as propostas de aprimoramento regulatório. A tese está estruturada em cinco capítulos interligados que contribuem para a construção do argumento central e a justificação das propostas finais.

No primeiro capítulo, *A Evolução do Estado e da Administração Pública: Uma Abordagem Contextual da Relação entre o Público e Privado*, são estabelecidos os alicerces conceituais e históricos para a compreensão das PPPs. É contextualizado a emergência dessas parcerias a partir da evolução da concepção do Estado, desde o modelo Liberal até o Subsidiário e Regulador, e discute-se a transição da Administração Burocrática para a Gerencial. O capítulo aborda ainda as nuances da descentralização administrativa, dos processos de privatização e desestatização. Explora o arcabouço constitucional brasileiro que, tradicionalmente, reserva ao poder público a prestação de serviços, mas que progressivamente tem aberto espaço para a colaboração com a iniciativa privada. Aborda-se como a crise fiscal e as crescentes demandas sociais impulsionaram a busca por novos arranjos de fomento e execução de atividades estatais,

ressaltando a indispensabilidade da flexibilidade e da eficiência na gestão pública contemporânea.

No segundo capítulo, *Empresas Privadas na Agenda Pública – Impacto das Parcerias Público-Privadas na Ordem Econômica e Social*, aprofunda-se a discussão sobre o papel do setor privado na concretização de objetivos públicos. Este capítulo analisa a relação intrínseca entre desenvolvimento econômico e direitos fundamentais, contextualizando a atividade empresarial dentro da Constituição Federal de 1988 e os princípios da ordem econômica, como a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa. Discute-se a responsabilidade social das empresas, indo além da mera obtenção de lucro e enfatizando sua função na promoção da igualdade material, da preservação ambiental e da melhoria das condições de vida da população. Aborda-se também como as contratações públicas, especialmente sob a ótica da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), se tornam ferramentas para impulsionar o desenvolvimento nacional sustentável, integrando critérios ambientais, sociais e econômicos, e alinhando os interesses públicos e privados em busca de um progresso coletivo.

O terceiro capítulo, *Parcerias Público-Privadas*, dedica-se à análise pormenorizada do conceito e do regime jurídico das PPPs vigente no Brasil. Inicia-se com um contexto histórico das parcerias entre o setor público e privado no âmbito internacional e nacional. Já no contexto brasileiro, detalha-se a Lei nº 11.079/2004, e suas modalidades de concessão (patrocinada e administrativa). São examinados, ainda, os principais aspectos de sua estruturação e planejamento. O capítulo também aborda os aspectos fiscais e financeiros, as garantias, os mecanismos de monitoramento, controle e resolução de disputas.

No quarto capítulo, *O Papel e o Desafio do Estado frente às Parcerias Público-Privadas*, debruça-se sobre a aplicação prática das parcerias público-privadas e os desafios inerentes à sua implementação. Apresenta-se um levantamento de fatores críticos de sucesso e insucesso, identificados em experiências internacionais e nacionais pela literatura. O capítulo discorre sobre o papel dual do Estado como facilitador e regulador no âmbito das Parcerias, detalhando seus desafios. Por fim, discute-se a avaliação do impacto social e econômico das PPPs, propondo a adoção de novos modelos de mensuração que integram indicadores quantitativos e qualitativos, culminando na sugestão de um Sistema Integrado de Gestão e Mensuração de Avaliação.

Finalmente, no quinto capítulo, *Proposta de Novo Marco Regulatório: Diretrizes e Sugestões para Aprimorar o Ambiente de Parcerias*, apresenta-se uma análise aprofundada do Projeto de Lei nº 7.063/2017, em tramitação no Congresso Nacional, que busca reformar o

marco legal das parcerias público-privadas no Brasil. Este capítulo identifica os avanços e as principais lacunas e oportunidades de aprimoramento deste projeto legislativo.

São apresentadas sugestões detalhadas de alterações legislativas fundamentadas no referencial teórico e nas experiências práticas apresentadas ao longo do trabalho. As propostas buscam consolidar um ambiente regulatório mais dinâmico, transparente e alinhado aos princípios constitucionais e às melhores práticas internacionais, respondendo aos desafios do desenvolvimento nacional.

O trabalho adere à linha de pesquisa *Estruturas do Direito Empresarial*, trazendo elementos dos alicerces constitucionais, ordem econômica, redução de desigualdades e a perspectiva regulatória. O projeto se dedica a analisar os diferentes modelos jurídicos de parcerias entre os setores público e privado, como parcerias público-privadas, investigando suas configurações, limites, potencialidades e impactos.

Essas parcerias representam estruturas típicas do Direito Empresarial, pois mobilizam conceitos de organização, contrato, investimentos privados e gestão empresarial em conformidade com obrigações legais e sociais, destacando o diálogo entre lógica empresarial e interesse público. Ao abordar a participação do setor privado na execução de políticas públicas, o projeto lança luz sobre os fundamentos constitucionais da ordem econômica: livre iniciativa, função social da empresa, propriedade privada, e o papel indutor/regulador do Estado.

Assim, investiga como o arranjo jurídico-empresarial pode ser compatibilizado com metas constitucionais como o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais e regionais. O estudo se insere na linha ao avaliar como os princípios da Constituição Federal moldam e limitam o espaço de colaboração e atuação das empresas privadas junto ao Estado, especialmente em setores essenciais (educação, transporte, saúde, segurança, saneamento, infraestrutura).

O trabalho também inclui explorar mecanismos de regulação, fiscalização e controle aplicados às relações empresariais público-privadas, propondo aprimoramentos que garantam a realização dos direitos fundamentais e princípios da ordem econômica; analisar comparativamente experiências brasileiras e internacionais, inspirando soluções normativas modernas e eficazes para a realidade nacional.

Ao propor que o fortalecimento de estruturas jurídico-empresariais coopere para a inclusão social, redução de desigualdades e desenvolvimento nacional, o projeto realiza plenamente as metas da linha de pesquisa: um Direito Empresarial que não apenas potencializa o ambiente de negócios, mas o direciona para objetivos constitucionais e sociais.

Assim, o trabalho investiga, também sob as lentes empresariais, os desafios e oportunidades de novos arranjos públicos e privados alinhados aos princípios constitucionais e à regulação internacional. Busca compreender e propor melhorias para as estruturas contratuais no contexto da ordem econômica, sempre com a preocupação de promover um ambiente econômico atrativo, dinâmico, porém humano.

Desse modo, o projeto dialoga diretamente com a linha de pesquisa *Estruturas do Direito Empresarial*, ao analisar, propor e reconstruir modelos de parcerias público-privadas que respondam tanto à necessidade de eficiência econômica quanto aos imperativos constitucionais de justiça social, à luz das experiências nacionais e internacionais bem-sucedidas, tornando o estudo inovador para o campo.

1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM CONTEXTUAL DA RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

1.2 DO ESTADO LIBERAL AO SUBSIDIÁRIO

Conforme esclarece Di Pietro¹, por volta da metade do século XIX, surgiram movimentos contrários ao Estado Liberal. Os valores do liberalismo, fundamentados na promoção da liberdade e na busca pela igualdade, mostraram-se ineficazes para enfrentar os profundos desequilíbrios sociais que se estabeleceram. Após a Segunda Guerra Mundial, consolidou-se o modelo do Estado Social, também referido como Estado de Bem-Estar, Estado Providência, Estado de Desenvolvimento ou Estado Social de Direito. Diferentemente da concepção anterior, deixou-se de pressupor a igualdade natural entre os indivíduos, como defendia a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, ao proclamar em seu artigo 1º que "os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos".

Na prática, a implementação desse princípio resultou em desigualdades sociais ainda mais alarmantes. Com essa nova concepção de Estado, atribui-se à Administração Pública a responsabilidade de promover a igualdade. Para tanto, o Estado precisou intervir diretamente nas esferas econômica e social, direcionando esforços e recursos aos grupos socialmente desfavorecidos. Neste contexto, a prioridade deslocou-se da liberdade para a igualdade.

O espectro de competências do Estado foi expandido de modo significativo, acompanhando a multiplicação dos direitos sociais e econômicos. Entre as novas funções observadas, algumas foram assimiladas como serviços públicos, enquanto outras se materializaram na forma de atividades econômicas e de intervenções no domínio econômico. Essas ações incluíram a criação de sociedades de economia mista, empresas públicas e outras entidades sob o controle acionário estatal, além do fomento à iniciativa privada por diversos meios.

No ordenamento jurídico do Brasil, há diferentes formatos de parceria na atividade de fomento. Na área social, destacam-se instrumentos como ajustes (convênios, termos de parceria e contratos de gestão), firmados com entidades do terceiro setor. Essas organizações incluem entidades filantrópicas, aquelas reconhecidas como de utilidade pública, organizações da

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 9-25.

sociedade civil de interesse público, serviços sociais autônomos, organizações sociais e organizações da sociedade civil.

Na área econômica, destacam-se as parcerias público-privadas, em que atividades tradicionalmente estatais, como serviços públicos ou obras públicas, são realizadas em regime de parceria com a iniciativa privada. Nesse modelo, o Estado desempenha o papel de fomentador, oferecendo contrapartidas por meio da remuneração pelos serviços prestados ou garantias financeiras. Além disso, são previstos incentivos específicos, nos moldes do *Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social (PIPS)*, instituído pela Lei nº 10.735/2003.

O crescimento do papel do Estado também foi evidente no âmbito do exercício do poder de polícia. Durante o período do Estado Liberal, essa prerrogativa limitava-se a restringir direitos individuais em prol da ordem pública, geralmente compreendida como sinônimo de segurança pública. Contudo, no Estado Social de Direito, à medida que as atividades estatais passaram a abranger praticamente todos os aspectos da vida social, o poder de polícia também foi significativamente ampliado.

Essa ampliação ocorreu em dois sentidos principais: o Estado passou a atuar em campos não diretamente relacionados à segurança, regulando, inclusive, relações entre indivíduos que antes estavam fora do alcance governamental. O conceito de ordem pública foi expandido, incluindo aspectos como a ordem econômica e social, as relações de trabalho, o mercado de produtos essenciais, o exercício de profissões, as comunicações, os espetáculos públicos, o meio ambiente, o patrimônio histórico e artístico, além da saúde.

O poder de polícia começou a impor obrigações afirmativas, como incentivar o cultivo produtivo da terra, o correto aproveitamento do solo e a comercialização de determinados produtos. Nesse aspecto, afastou-se do modelo tradicional de polícia, que se limitava basicamente à imposição de proibições ou restrições.

O aumento das funções atribuídas ao Estado, que assumiu papéis de empresário, investidor e prestador de serviços, resultou no fortalecimento do Poder Executivo em detrimento dos demais Poderes. A aplicação indiscriminada de um modelo organizacional burocrático a todas as atividades estatais, incluindo aquelas de natureza social e econômica, contribuiu significativamente para a ineficiência administrativa, agravando-se ainda mais com o acúmulo de responsabilidades e as crises financeiras enfrentadas pelo Estado.

Com a superação do modelo liberal e a implementação do Estado Social, o cenário mudou: o indivíduo, que antes rejeitava a interferência estatal, passou a demandá-la. A relação entre a Administração Pública e os administrados se multiplicou e tornou-se mais complexa,

tendo em vista as crescentes demandas da sociedade, que agora espera auxílio em várias áreas, como subvenções, financiamentos, educação, saúde, moradia, transporte, proteção ambiental, defesa do consumidor, preservação do patrimônio histórico e artístico nacional, além de inúmeros outros interesses difusos e coletivos.

Essa evolução impôs consequências inevitáveis nas práticas de controle administrativo. As formas de controle concebidas para um Estado de atuação mínima mostraram-se inadequadas para um modelo estatal que intervém amplamente nas esferas jurídica, econômica e social. Ainda que os mecanismos de controle, incluindo o judicial, tenham passado por significativas alterações ao longo do tempo, eles não conseguiram acompanhar o ritmo de desenvolvimento e a ampliação da função administrativa. Como resultado, é notória a situação crítica que afeta diversas instituições estatais, inclusive o próprio Poder Judiciário.

O conceito do Estado como prestador de serviços, orientado para a promoção do bem comum, redimensionou a questão dos limites do poder, que havia sido o cerne do Estado Liberal, focado na proteção das liberdades individuais. Assim, à medida que o Estado foi chamado a intervir nas áreas social e econômica para assegurar a justiça social, acabou colocando em risco as liberdades individuais. Essa intervenção vai desde restrições ao exercício de direitos até uma atuação direta em setores da iniciativa privada. Contudo, isso não garantiu o alcance pleno do objetivo do Estado Social de Direito: a concretização do bem comum por meio da efetivação de direitos sociais e individuais em todos os setores da sociedade.

Os desafios e as insuficiências percebidas no modelo do Estado Social de Direito, agravados pelo impacto do positivismo jurídico, demandaram novas transformações no papel do Estado. A solução encontrada foi incorporar um novo elemento à visão do Estado de Direito Social: a ideia de democracia.

Assim, o Estado, sem abandonar seu papel de guardião das liberdades individuais e promotor do bem comum, tornou-se também um Estado Democrático, o que levou à formulação do conceito de Estado de Direito Social e Democrático. Embora o princípio democrático já estivesse presente em modelos anteriores, passou a ser interpretado sob uma nova perspectiva, valorizando a participação popular nos processos políticos, nas decisões governamentais e no monitoramento da Administração Pública.

A partir dessa lógica, emerge o conceito de Estado Pós-Social, Subsidiário ou Regulador, caracterizado pela redução da intervenção estatal em áreas onde a iniciativa privada tem condições de operar com seus próprios recursos. Nesse sentido, a Administração Pública começou a empregar instrumentos típicos do setor privado, posicionando-se como incentivadora de atividades sociais realizadas por particulares e como reguladora da economia.

No entanto, é importante ressaltar que a transição do Estado Social para o Estado Regulador não eximiu o Poder Público de suas responsabilidades.

A implementação de políticas públicas e a concretização de direitos sociais continuam sendo obrigações fundamentais do Estado, conduzidas por meio de legislação e atos administrativos. A Constituição Federal de 1988 destaca-se nesse contexto, ao apresentar um caráter programático que impõe metas e finalidades ao Estado, deixando claro que essas não são meras recomendações.

Apesar das marcantes transformações históricas que moldaram a configuração atual da Administração Pública no Brasil, a verdade é que o Estado não conseguiu acompanhar as rápidas mudanças sociais e econômicas².

De fato, torna-se evidente a necessidade de explorar alternativas inovadoras para que o Poder Público possa cumprir seu papel democrático e implementar políticas públicas de qualidade. A colaboração com a iniciativa privada tem sido percebida como uma dessas alternativas.

É nesse contexto que surge o conceito de Estado Subsidiário, expressão explorada por Juan Carlos Cassagne em sua obra *La Intervención Administrativa*³. Não se trata de um modelo estatal completamente novo, mas de uma abordagem que destaca o princípio da subsidiariedade como fundamento inerente ao Estado Social e Democrático de Direito.

O princípio da subsidiariedade incorpora algumas ideias fundamentais. Primeiramente, destaca-se o respeito aos direitos individuais, baseado no reconhecimento de que a iniciativa privada, seja por meio de indivíduos ou de associações, deve ter precedência sobre a atuação estatal. Nessa perspectiva, o Estado deve se abster de desempenhar atividades que possam ser realizadas autonomamente pelos particulares, utilizando seus próprios recursos e iniciativas. Assim, esse aspecto estabelece uma limitação à intervenção estatal, garantindo que o protagonismo dos agentes privados seja preservado sempre que possível.

Outro ponto essencial é o papel do Estado como fomentador, coordenador e fiscalizador da iniciativa privada. Cabe ao Estado criar condições e fornecer o suporte necessário para que os particulares obtenham êxito em seus empreendimentos, promovendo o desenvolvimento.

² PRADO, Florestan Rodrigo do; SANTIN, Valter Foletto. Breves apontamentos sobre o direito fundamental à boa administração pública: refletindo políticas públicas através do pensamento de Juarez Freitas. In: PANCOOTTI, Heloísa Helena Silva; MACHADO, Ednilson Donizete; RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo (org.). **Temas de Direito Administrativo**. Curitiba: Juruá, 2022, p. 156.

³ CASSAGNE, Juan Carlos. **La intervención administrativa**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992, p. 123-129.

Por fim, uma terceira ideia inerente ao princípio da subsidiariedade é a busca por parcerias entre o setor público e o privado, visando complementar a atuação dos agentes privados em situações de insuficiência. Nesse contexto, o Estado deve atuar como um apoio estratégico para fortalecer iniciativas particulares, assegurando que os objetivos sociais sejam alcançados de forma colaborativa e efetiva.

Com base nesses princípios, o Estado Subsidiário é distinto do Estado Mínimo, característico do modelo liberal. Enquanto o primeiro desempenha tanto funções essenciais quanto aquelas que a iniciativa privada é incapaz de realizar satisfatoriamente, o segundo se restringe a atividades essenciais, deixando todos os demais campos sob a responsabilidade exclusiva dos agentes privados. Além disso, no modelo subsidiário, o Estado não apenas intervém quando necessário, mas também incentiva e oferece suporte à iniciativa privada em suas funções.

Como destaca Juan Carlos Cassagne⁴, a configuração deste processo é praticamente similar nos países da América Latina que o empreenderam, porque as causas que o provocaram são comuns. O flagelo da inflação, com a consequente perda do valor da moeda, o endividamento externo, o aumento da burocracia estatal, a ineficiência dos serviços e demais atividades que têm a seu cargo as empresas públicas, junto a um intervencionismo estatal asfixiante da economia privada, conduziram à necessidade imperiosa de formular uma nova concepção, acerca da dimensão do Estado, sua participação no capital e na gestão das empresas públicas, a revisão das estruturas administrativas e a subsistência das diferentes regulações e monopólios que travam a livre-iniciativa dos particulares e a concorrência no mercado.

Jaime Rodrigues-Arana⁵ também argumenta que o processo de privatização, que se expandiu progressivamente, pode entender-se, sem grande dificuldade, como uma clara resposta da sociedade frente a esse progressivo avanço do setor público que, em qualquer momento, poderia neutralizar o legítimo exercício dos direitos fundamentais e das liberdades públicas de todos.

Na União Europeia, a exclusividade de certos serviços públicos estatais tem sido vista como incompatível com os princípios da liberdade de iniciativa e concorrência. No Brasil, contudo, a Constituição ainda atribui ao Poder Público exclusividade em determinadas áreas, como estabelecido no art. 21, especialmente em seus incisos XI e XII, além de manter sob sua responsabilidade a prestação de serviços públicos definidos no art. 175.

⁴ CASSAGNE, Juan Carlos. **La intervención administrativa**. Buenos Aires: Abeledo- Perrot, 1992, p. 123-129.

⁵ RODRIGUES-ARANA, Jaime. **La privatización de la empresa pública**. Madri: Tecnos, 1993, p. 70.

Cabe ao Estado exercer atividades essencialmente públicas e indelegáveis, como: segurança, defesa, justiça, relações exteriores, legislação e polícia. Já as atividades sociais (educação, saúde, pesquisa, cultura, entre outras) e econômicas (industriais, comerciais e financeiras) devem ser pautadas pelo princípio da subsidiariedade, cabendo ao Estado atuar de forma supletiva e somente quando a iniciativa privada demonstrar insuficiência para atender às demandas.

No caso das atividades típicas de soberania, prevalecem os princípios e procedimentos do regime de direito público. Já no campo das atividades sociais ou subsidiárias, o Estado deve buscar maior flexibilidade, utilizando predominantemente ferramentas do direito privado, limitando a aplicação do direito público ao necessário para garantir os fins estatais.

A subsidiariedade também fundamenta o processo de desregulamentação, cujo objetivo é equilibrar liberdade e autoridade. Busca-se restaurar a liberdade do cidadão, especialmente no âmbito econômico, reduzindo restrições e dissolvendo monopólios para permitir que empresas privadas atuem de forma competitiva em setores antes monopolizados, como transporte, correio, telecomunicações e energia elétrica. O que se busca é restabelecer a liberdade para o exercício do comércio, da indústria, das profissões liberais, restringidas por excesso de regulamentação.

Outra consequência desse princípio é a redefinição do interesse público, que passa a ser associado aos interesses dos cidadãos (público primário) em vez de aos interesses da própria máquina estatal (público secundário). Tal mudança requer que os recursos humanos, materiais e financeiros da Administração Pública sejam direcionados prioritariamente ao benefício dos cidadãos, maximizando a qualidade e a eficiência dos serviços prestados.

Essas mudanças reforçam o objetivo da "reforma do Estado", cujo propósito é combater as mazelas do intervencionismo estatal. Para o cidadão, busca-se resgatar as ideias de liberdade individual e livre concorrência, promovendo iniciativas como privatização, parcerias e fomento ao setor privado. Para o Estado, o foco é a eficiência na prestação de serviços públicos, promovendo um processo de desestatização que contemple todos esses objetivos de forma abrangente.

1.3 GOVERNANÇA PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À GERENCIAL

O modelo burocrático de Administração Pública, incorporado à Constituição Federal de 1988 e ao sistema jurídico-administrativo brasileiro, fundamenta-se em uma abordagem

marcada pelo formalismo e pela rigidez de procedimentos e normas que regulam o funcionamento do setor público⁶. A burocracia foi concebida para conferir maior racionalidade às ações administrativas, estruturando processos de forma sistemática.

No entanto, a implementação prática dessa estrutura destacou-se por seu caráter excessivamente rígido, levando a altos custos financeiros. Essa rigidez provocou um desvio de foco, fazendo com que a Administração Pública priorizasse os procedimentos burocráticos em detrimento das reais demandas dos cidadãos e da efetividade das políticas públicas.

O crescimento desmedido da máquina pública e seus elevados custos comprometeram a credibilidade do modelo burocrático, amplamente adotado no Estado Social brasileiro. Incapaz de atender as promessas de desenvolvimento social, essa forma de administração passou a ser associada a uma imagem de ineficiência, corrupção e ao senso generalizado de desconfiança política e moral da sociedade em relação à capacidade do Estado de suprir as necessidades sociais, especialmente as das populações em situação de maior vulnerabilidade.

Essas vulnerabilidades no modelo burocrático, somadas aos efeitos da globalização econômica, às novas dinâmicas de mercado e à crise fiscal, impulsionaram o surgimento de um novo paradigma administrativo na segunda metade do século XX: a Administração Pública gerencial. No Brasil, esse modelo adquiriu forma por meio do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, lançado em 1995⁷.

O cenário reformista refletiu uma tendência quase universal de reestruturação do aparelho estatal, abrangendo não apenas a Administração Indireta, mas também os órgãos administrativos de todos os Poderes. Nesse sentido, Di Pietro⁸ sintetiza o objetivo central das reformas ao ressaltar que:

Não se quer mais o Estado prestador de serviço quer-se o Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada; quer-se a democratização da Administração Pública pela participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e de consulta e pela colaboração entre o público e o privado na realização das atividades administrativas do Estado; quer-se a diminuição do tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe espaço; quer-se a flexibilização dos rígidos modos de atuação da Administração Pública, para permitir maior eficiência; quer-se a parceria entre o público e o privado para substituir-se a Administração Pública dos atos unilaterais, a Administração Pública autoritária, verticalizada, hierarquizada.

⁶ LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão**. Curitiba: InterSaberes, 2016, p. 34.

⁷ *Ibid.*, p. 35.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 22.

O direito à boa administração desponta como direito fundamental e como um dever explícito do Estado, exigível por qualquer cidadão. Para Juarez Freitas⁹, a boa administração pública pode ser concebida como o "somatório de direitos subjetivos de cunho público", o que implica que os cidadãos possuem a prerrogativa de demandar uma atuação estatal transparente, sustentável, imparcial, ética, respeitosa da legalidade, proporcional, preventiva e baseada na eficácia. Embora não esteja expressamente positivado na Constituição Federal de 1988, o direito à boa administração deve ser reconhecido implicitamente, uma vez que deriva da essência dos direitos fundamentais consolidados na Carta Magna¹⁰.

Dessa forma, as políticas públicas emergem como instrumentos indispensáveis para a concretização desses direitos fundamentais. As escolhas feitas pelos administradores públicos no desenvolvimento dessas iniciativas devem ser rigorosamente examinadas por instituições democráticas de controle e pela própria Sociedade. Isso porque os direitos fundamentais não configuram sugestões programáticas ou recomendações facultativas, mas obrigações vinculantes e imperativas dirigidas ao Estado.

⁹ FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 21-22.

¹⁰ PRADO, Florestan Rodrigo do; SANTIN, Valter Foletto. Breves apontamentos sobre o direito fundamental à boa administração pública: refletindo políticas públicas através do pensamento de Juarez Freitas. In: PANCOOTTI, Heloísa Helena Silva; MACHADO, Ednilson Donizete; RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo (org.). **Temas de Direito Administrativo**. Curitiba: Juruá, 2022, p. 149.

Nesse contexto, Juarez Freitas¹¹ destaca que as políticas públicas não podem ser determinadas exclusivamente por governantes ou legisladores, uma vez que a Constituição não pode ser utilizada como ferramenta em prol de interesses políticos ou financeiros. Para ele, as políticas públicas precisam ser encaradas como programas constitucionais de Estado, com caráter impositivo, orientados prioritariamente pela Constituição Federal. Dessa forma, elas devem ser devidamente implementadas e monitoradas com base em prioridades constitucionais vinculantes, garantindo benefícios líquidos no âmbito social, econômico e ambiental, além de respeito às normas democráticas¹².

O conceito “governança” emerge nesse cenário como um paradigma que estabelece a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos sociais e econômicos de um país com vistas ao desenvolvimento sustentável. Segundo o Banco Mundial¹³, a governança envolve a capacidade dos governos de planejar, elaborar e executar políticas públicas. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁴, governança refere-se aos arranjos formais e informais que moldam as tomadas de decisões públicas e a implementação das respectivas ações, respeitando os valores constitucionais de uma nação enquanto enfrenta desafios variados.

Esse conceito de governança está intimamente ligado a mudanças nos formatos de gestão política, promovendo a autogestão em campos sociais, econômicos e políticos, bem como um modelo de gestão compartilhada entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil¹⁵. A governança requer uma abordagem transparente e cooperativa, alicerçada em soluções inovadoras que busquem gerar desenvolvimento sustentável e novas possibilidades de crescimento equitativo para todos os atores envolvidos¹⁶.

No âmbito da governança pública, um modelo ideal deve fomentar redes de colaboração baseadas em características consensuais, relacionais e contratuais, incentivando a coprodução

¹¹ FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 201.

¹² *Ibid.*, p. 203.

¹³ BANCO MUNDIAL. Governance and development. Washington, DC: **Banco Mundial**, 1992. 69 p. Disponível em: http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf. Acesso em: 05 abr. 2025.

¹⁴ OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. Paris: **OCDE**, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao>. Acesso em: 08 mar. 2025.

¹⁵ KISSLER, Luiz; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>.

¹⁶ OLIVEIRA, Alexandre G.; PISA, Bruno J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612136179>.

de políticas públicas e arranjos multi-institucionais^{17,18}. Tais redes alteram significativamente a dinâmica de poder entre o Estado e a Sociedade, aproximando-os por meio de estruturas mais abertas, colaborativas e flexíveis.

A rede de governança tende a modificar substancialmente as relações de poder entre o Estado e a sociedade, tornando-as mais fluidas. Assim, os modelos de governança devem partir de diagnósticos locais, a partir da estruturação e a força de outros atores, como o setor privado e o terceiro setor¹⁹.

Essa governança atua com regras impessoais, flexíveis e voltadas para o interesse público com foco nos resultados, propiciando o controle social com transparência²⁰. Esse entendimento de governança deve envolver no processo democrático os atores públicos políticos, bem como a Sociedade Civil, a fim de interagirem no contexto deliberativo, econômico e institucional²¹.

O *Relatório Mundial sobre o Setor Público*, elaborado pelas Nações Unidas em 2005, apontou para uma forma mais moderna de as instituições públicas se organizarem, denominada de governança participativa ou *responsive governance*. Trata-se de uma relação governo-sociedade aberta, transparente, incentivando a cidadania e articulando com os atores sociais, em que a boa gestão se consegue por meio da articulação inteligente e equilibrada do conjunto dos atores interessados no desenvolvimento, os chamados *stakeholders*.

Essa gestão busca responder ou corresponder aos interesses manifestos pelos diferentes grupos, por intermédio de sistemas amplamente participativos, por conseguinte, mais democráticos, na linha da governança participativa, além da ampliação da transparência de todos os processos²². Não existe um modelo único de governança em razão de que ela é

¹⁷ OSBORNE, Stephen P. **Voluntary organizations and innovation in public services**. London: Routledge, 1998.

¹⁸ BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. **Managing Performance: international comparisons**. London: Routledge, 2008.

¹⁹ PECCI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v.15, n. 46, Julho/Setembro, p. 39-55, 2008.

²⁰ MARTINS, Humberto Falcão. A construção do estado moderno e da burocracia profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, Salvador, v. 1, n. 1, mar./mai. 2005.

²¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

²² SACHS, Ignacy; LOPES, Cláudia; DOWBOR, Ladislau. Crises e oportunidades em tempos de mudança: documento de referência para as atividades do núcleo crises e oportunidades no fórum social mundial temático. **Crise e Oportunidade**, jan. 2010. Disponível em: <http://criseoportunidade.wordpress.com/category/ladislau-dowbor/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

“multifacetada e plural, busca eficiência adaptativa e exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem via prova e erro”²³.

A adoção de boas práticas de governança pública é essencial para orientar a atuação das organizações governamentais, garantindo que seus objetivos estejam alinhados com os interesses da população. Esse alinhamento promove a otimização dos resultados alcançados, aprimora a eficiência na aplicação dos recursos públicos e, como consequência, assegura a oferta de serviços públicos mais abrangentes e qualificados para a Sociedade.

De acordo com Matias-Pereira²⁴, a boa governança no setor público exige a implementação de ações que integrem a gestão estratégica, a gestão política e a busca pela eficiência, eficácia e efetividade nos processos administrativos. Essa abordagem reflete uma governança fundamentada na utilização combinada de práticas avançadas de gestão pública, de modo a atender padrões de transparência, responsabilidade e desempenho. Não por acaso, instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI)²⁵ e o Banco Mundial consideram esses requisitos indispensáveis ao conceder empréstimos e oferecer apoio técnico aos países em desenvolvimento.

No Brasil, iniciativas como o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, introduzido em 1995, refletiram e formalizaram essa reorientação da Administração Pública. O plano buscava substituir o modelo burocrático rígido, voltado para si mesmo, por uma administração gerencial flexível, eficiente e orientada para o cidadão. Inspirada por valores de eficiência e resultados, essa reforma também incorporou conceitos como parcerias público-privadas, fomento ao setor privado e controle baseado em metas e indicadores.

Na administração gerencial, busca-se: definir com precisão as metas de cada órgão; outorgar maior autonomia ao administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, para que possa alcançar os objetivos contratados; instituir o controle *a posteriori* ou de resultados.

A reforma administrativa exige a revisão e a adaptação de padrões regulatórios que garantam uma gestão pública eficiente e responsiva. Dessa forma, o modelo de governança pública precisa integrar práticas modernas de planejamento, gestão transparente, avaliação de

²³ PEGI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v.15, n. 46, Julho/Setembro, p. 39-55, 2008, p. 42.

²⁴ MATIAS-PEREIRA, João. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

²⁵ SECCHI, Luiz. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. DOI: 10.1590/S0034-76122009000200004.

desempenho e estímulo à colaboração público-privada, promovendo, assim, um ciclo contínuo de crescimento e inovação.

Esses desenvolvimentos apontam para a necessidade de consolidar uma Administração Pública dinâmica, que priorize a qualidade no atendimento aos cidadãos, impulse a inovação no setor público e esteja alinhada com os princípios fundamentais da democracia e da legalidade constitucional. A implementação rigorosa das reformas e práticas de boa governança é, portanto, essencial para enfrentar os desafios contemporâneos e construir um Estado mais eficaz e comprometido com o bem-estar de toda a sociedade.

Em paralelo à proposta de institucionalizar a administração pública gerencial, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* destacou a necessidade de estabelecer estratégias diferenciadas para cada setor de atuação estatal. Segundo Di Pietro²⁶, no referido Plano foram definidos quatro setores de atividades-fim da Administração Pública:

Núcleo estratégico: compreende os órgãos de governo em sentido amplo, responsáveis pela formulação de leis, definição de políticas públicas e fiscalização do cumprimento dessas diretrizes. Incluem-se nesse núcleo os Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e, no âmbito do Poder Executivo, o Presidente da República, os Ministros de Estado e seus assessores diretamente encarregados da elaboração e planejamento de políticas públicas.

Atividades exclusivas: refere-se às funções que apenas o Estado pode desempenhar, como regulamentação, fiscalização e fomento. Exemplos destacados no Plano incluem cobrança e fiscalização tributária, atuação das polícias, previdência social básica e emissão de passaportes.

Serviços não exclusivos: este setor engloba serviços sociais em que o Estado atua junto a outros atores privados ou públicos. Trata-se de áreas como universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus, nas quais há concorrência ou cooperação entre o poder público e outras organizações.

Setor de produção de bens e serviços para o mercado: engloba atividades econômicas voltadas para o lucro, tradicionalmente desempenhadas por empresas, inseridas no setor produtivo.

Pode-se observar que o *Plano Diretor* manifesta preocupação com a eficiência administrativa, ao mesmo tempo em que aplica o princípio da subsidiariedade tanto em sua dimensão vertical (a atuação da União como suporte a Estados e Municípios) quanto horizontal

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 40-41.

(a intervenção do poder público em caráter subsidiário em relação à iniciativa privada e às entidades públicas não estatais). Após detalhar os objetivos gerais da reforma, o Plano define metas específicas para cada um dos quatro setores mencionados, promovendo mudanças estruturantes para atender às demandas sociais com maior eficácia.

No núcleo estratégico, as principais ações recomendadas incluem: a modernização da administração burocrática, com foco na profissionalização do serviço público; adoção de políticas de carreiras, concursos públicos regulares e programas permanentes de educação continuada; administração salarial mais eficaz; e introdução de uma cultura gerencial que valorize o desempenho e resultados. Os atos de gestão seriam realizados em parceria com agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas do Estado, e com organizações sociais voltadas para os serviços não exclusivos do Estado.

Para o setor de atividades exclusivas, o Plano prevê estratégias como: ampliar a participação popular no estabelecimento de políticas públicas, facilitando o controle social; implementar controle a *posteriori* baseado em resultados; transformar autarquias e fundações com poder estatal em agências autônomas, governadas por contratos de gestão; e selecionar dirigentes com base em critérios profissionais, não necessariamente oriundos do próprio setor público, oferecendo-lhes ampla liberdade na administração de recursos, condicionada ao cumprimento de metas e indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

No setor de serviços não exclusivos, o foco é o programa de "publicização", que promove a transformação de autarquias e fundações públicas em organizações sociais (entidades públicas não estatais). Estas, por meio de contratos de gestão com o poder público, receberiam dotações orçamentárias e funcionariam sob o controle direto da Sociedade. Financiadas majoritariamente pelo Estado, mas com participação complementar da Sociedade, seja por compra de serviços ou por doações, essas entidades seriam estruturadas para aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, oferecendo atendimento mais acessível e a um custo reduzido para o cidadão-cliente.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado, o Plano recomenda: continuar os programas de privatização; reestruturar e reforçar os órgãos reguladores dos monopólios naturais que passaram por privatizações; e estabelecer contratos de gestão com empresas que não puderem ser privatizadas.

Ao longo dos anos, grande parte desses objetivos vem sendo implementada por meio de emendas constitucionais e normas infraconstitucionais. No que se refere especificamente às parcerias público-privadas, destacam-se marcos normativos como: Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 9.074/1995, que regulamentam a concessão e permissão de serviços e obras públicas; Lei nº

9.637/1998, que institui as chamadas organizações sociais e define regras para os contratos de gestão celebrados com o poder público nas atividades não exclusivas do Estado.

Ainda pode ser citada a Lei nº 9.790/1999, que estabeleceu critérios para a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), além de regulamentar os termos de parceria firmados entre essas entidades e o poder público. Complementando essa modernização, a Lei nº 11.079/2004 introduziu normas gerais para a licitação e contratação de parcerias público-privadas, abrangendo os níveis da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Posteriormente, a Lei nº 13.019/2014 disciplinou as parcerias entre o Poder Público e entidades do terceiro setor, conhecidas como organizações da sociedade civil, consolidando um marco regulatório.

No âmbito constitucional, a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998 representou um avanço significativo ao estabelecer diversas disposições alinhadas aos objetivos da Reforma da Administração Pública.

Entre as mudanças mais importantes, estão: a inclusão do §8º ao artigo 37 da Constituição, que conferiu validade aos contratos de gestão firmados entre o poder público e órgãos ou entidades da administração indireta, posteriormente regulamentados pela Lei nº 9.637/1998, sob o título de contratos de desempenho; a previsão de normativas para proteger os direitos dos cidadãos como usuários de serviços públicos (art. 37, §3º); a reestruturação do artigo 173, §1º, que introduziu a obrigatoriedade de um estatuto para empresas estatais; além da permissão para acordos cooperativos de gestão entre União, Estados e Municípios por meio de convênios e consórcios, incluindo a transferência parcial ou total de encargos, pessoal e bens para continuidade de serviços públicos (art. 241).

Um marco adicional foi a promulgação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como *Lei de Acesso à Informação* (LAI), que previu a regulamentação de dispositivos constitucionais como os artigos 37, §3º, II, e 216, §2º. A medida garantiu aos cidadãos amplo acesso a registros administrativos e informações sobre atos governamentais, além de estabelecer diretrizes para a gestão e disponibilização de documentos públicos. Essa legislação corrigiu uma lacuna deixada pelo legislador, reforçando a participação cidadã no monitoramento das ações governamentais. Ademais, medidas complementares vêm estimulando a transparência e a democracia participativa, como audiências públicas e consultas populares.

Mais recentemente, a Lei nº 14.129/2021 consolidou princípios e regras para a transição ao Governo Digital e o aumento da eficiência pública, introduzindo inovações como a utilização de plataformas únicas para o acesso a informações e serviços públicos, a desburocratização administrativa e a garantia de transparência na execução estatal. Essa legislação, além de

atualizar a Lei nº 12.527/2011 e outras normas, orientou os serviços públicos para um ambiente digital, abordando desde digitalização documental até diretrizes específicas para plataformas *online*.

Outro pilar relevante foi a Lei nº 13.460/2017, que aborda a proteção e a defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos. De âmbito nacional, essa norma aplica-se tanto à Administração Direta quanto à Indireta, além de atuar de forma subsidiária aos serviços fornecidos por particulares. Para complementar a proteção do cidadão, a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados) também desempenha um papel estratégico, regulando o tratamento de dados pessoais, especialmente frente às inovações tecnológicas e governamentais.

Essas regulamentações preencheram lacunas legislativas previamente existentes, garantindo que os objetivos da reforma administrativa continuem a ser alcançados. Sendo de inspiração neoliberal e estando sob o influxo da globalização e sob o comando de organismos internacionais, os objetivos continuam presentes, embora não mais declarados em documento explícito como o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. O objetivo central, a desestatização em sentido amplo, continua sendo perseguido, com destaque para as parcerias público-privadas que ampliam as tradicionais concessões para serviços industriais e comerciais estatais, aplicando-as também a atividades sociais e administrativas.

As parcerias público-privadas são ferramentas fundamentais para a modernização e a inovação nos serviços públicos, especialmente em cenários de recursos escassos. Em tempos de limitações orçamentárias, as PPPs permitem que o setor público aproveite tanto os recursos quanto a *expertise* da iniciativa privada para complementar os investimentos governamentais. Isso resulta em serviços mais ágeis, eficientes e de maior qualidade, que dificilmente seriam realizados exclusivamente com recursos públicos, alavancando assim uma governança pública inovadora²⁷.

Desde 1996, a inovação tem sido incentivada no Brasil por iniciativas como o *Concurso de Inovação no Setor Público*, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em conjunto com órgãos do governo. Nessa perspectiva, a inovação no setor público é entendida como a implementação de mudanças significativas nas formas de realização de funções administrativas ou na prestação de serviços, gerando resultados positivos tanto para a

²⁷ BOVAIRD, Tony; LOEFFLER, Elke. **Public Management and Governance**. London: Routledge, 2016, p. 102.

administração quanto para a sociedade. Essas inovações podem abranger novos processos, produtos e abordagens, desde que tragam melhorias significativas em eficiência e eficácia²⁸.

A introdução de inovações no setor público (ISP) baseia-se em diversas justificativas, como a redução de desigualdades sociais, a melhora na qualidade dos serviços públicos, a substituição de práticas ineficazes por soluções mais efetivas e a capacidade de atender demandas reprimidas em diversas regiões^{29, 30}. Adicionalmente, as políticas públicas, quando alinhadas a essas inovações, desempenham um papel fundamental no desenvolvimento econômico, promovendo crescimento sustentável e inclusão social.

Nesse contexto, as parcerias público-privadas representam um recurso estratégico eficaz, vinculando os interesses do setor privado às prioridades das políticas públicas. Para alcançar esse alinhamento, é essencial uma abordagem estratégica que estabeleça objetivos claros, identifique áreas prioritárias para investimentos e assegure um ambiente regulatório favorável, promovendo uma gestão gerencial mais moderna.

O papel do poder público como facilitador e regulador nessas parcerias é indispensável. Enquanto facilitador, o Estado cria condições para a colaboração entre os setores público e privado, incentivando a eficiência e a inovação. Como regulador, ele garante que as PPPs operem com base em diretrizes de transparência, responsabilidade e equidade. Os mecanismos de supervisão incluem a criação de agências reguladoras independentes, definição de padrões de desempenho e implantação de sistemas de monitoramento e avaliação, assegurando eficiência e responsabilidade no âmbito das parcerias.

Assim, as parcerias público-privadas comprovam ser elementos cruciais para o cenário atual, com potencial de promover o desenvolvimento econômico, gerando emprego, melhorando a infraestrutura, aumentando a produtividade e aprimorando a qualidade de vida da população.

²⁸ ENAP. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Iniciativas premiadas no 21º Concurso Inovação no Setor Público 2016**. Brasília: Enap, 2016. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br>. Acesso em: 07 set. 2025.

²⁹ ALBURY, David. Fostering innovation in public services. **Public Money & Management**, v. 25, n. 1, p. 51-56, 2005.

³⁰ MULGAN, Geoff; ALBURY, David. **Innovation in the public sector**. London: Strategy Unit; Cabinet Office, 2003.

1.4 DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO: REDEFININDO O PAPEL DO SETOR PÚBLICO

A organização administrativa do Estado pode ser conduzida de maneira centralizada, por meio de seus próprios órgãos (Administração Direta), ou descentralizada, pela transferência de competências a outras entidades, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas (Administração Indireta). Em ambos os casos, tanto no modelo de centralização política, comum nos Estados unitários, quanto no modelo descentralizado, característico dos Estados federais, a descentralização administrativa pode coexistir, promovendo maior flexibilidade na execução de suas funções.

A descentralização administrativa distingue-se pela delegação de atribuições de uma pessoa jurídica pública (União, Estados ou Municípios) para outra pessoa jurídica. Nesse contexto, o ente descentralizado possui autoadministração para gerir seus próprios negócios, diferindo dos entes federados politicamente descentralizados, que gozam de autonomia legislativa, com poder para editar suas próprias leis, obedecendo apenas às normas constitucionais.

A essência da descentralização administrativa é a transferência de uma atividade originária da Administração Pública. Geralmente, trata-se de um serviço público, definido como qualquer atividade material atribuída pela lei ao Estado para ser exercida diretamente ou por meio de delegados, com o objetivo de atender às necessidades coletivas sob um regime jurídico parcial ou totalmente público³¹.

Por outro lado, quando o Estado se envolve em atividades típicas da iniciativa privada, como a exploração econômica prevista no artigo 173 da Constituição Federal, não se trata propriamente de descentralização administrativa. Sobre essa distinção, Celso Antônio Bandeira de Mello³² esclarece que o Estado pode agir, tanto sob uma perspectiva de direito público, quanto de direito privado.

Assim, nem todos os atos praticados pela Administração Pública são essencialmente administrativos; somente aqueles que refletem a função administrativa própria do Estado são classificados como tais. Dessa forma, a descentralização administrativa só ocorre quando a atividade transferida possui as características inerentes à função administrativa. Atividades de

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionariade Administrativa na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 106.

³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1975, p. 10-11.

natureza privada, mesmo realizadas por entidades públicas, não configuram descentralização administrativa.

A descentralização administrativa pode ocorrer por serviço (técnica ou funcional), quando o Poder Público cria uma nova pessoa jurídica, seja de direito público, como autarquias, ou de direito privado, como empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais, atribuindo-lhe a titularidade e a execução de determinado serviço público por meio de lei, ou ainda por colaboração, que ocorre quando o Estado transfere, mediante acordo ou ato unilateral, a execução de um serviço público a uma pessoa jurídica de direito privado já existente, mantendo consigo a titularidade do serviço.

Exemplos significativos dessa modalidade incluem concessões de serviços públicos, parcerias público-privadas, permissões de serviços públicos regidas pela Lei nº 8.987/1995, contratos de gestão com organizações sociais para gestão de serviços públicos (como na área de saúde), e franquias relacionadas à delegação de serviços públicos, como previsto na Lei nº 11.668/2008.

Nos casos em que a delegação ocorre por ato administrativo unilateral, como as autorizações de serviços públicos mencionadas no artigo 21, incisos XI e XII, da Constituição Federal, ou as permissões de serviços públicos descritas no artigo 175, parágrafo único, inciso I, da Constituição, a descentralização preserva o poder de controle estatal.

Contudo, nem todos os ajustes estabelecidos entre o Estado e terceiros configuram descentralização administrativa. Modalidades como termos de parceria com OSCIPs ou ajustes firmados com entidades do terceiro setor conforme a Lei nº 13.019/2014, têm como escopo o apoio (fomento) às suas atividades privadas de interesse público, e não exclusivamente a gestão de serviços públicos.

Também não constituem formas de descentralização de serviços públicos as terceirizações que tenham por objeto a prestação de serviços e obras, como disciplinados pela Lei nº 14.133/2021. Nesses casos, ocorre a simples execução material da atividade ou obra, sem transferência da gestão de serviço público.

O conceito de privatização, por sua vez, pode ser entendido amplamente como a redução das atividades públicas relacionadas à produção e distribuição de bens e serviços, transferindo-se essa função, muitas vezes, para a iniciativa privada. Nas palavras de Francisco José Villar Rojas³³, isso representa um movimento para prestigiar a competição privada, a liberdade de

³³ ROJAS, Francisco José Villar. **Privatización de servicios públicos**. Madri: Tecnos, 1992.

mercado e os métodos de gestão típicos do setor privado, podendo incluir desde a venda de ativos estatais até processos mais simples de desburocratização.

A desestatização, em regra, busca viabilizar que o Estado concentre recursos e esforços em áreas nas quais sua participação seja essencial, abrindo espaço para que a iniciativa privada atue em âmbitos nos quais não se mostre indispensável a prestação de serviços diretamente realizados pelo ente público³⁴. Tem como principais objetivos reordenar a intervenção do Estado na economia, concentrar esforços em áreas e setores em que seja fundamental a presença do Estado, reduzir ou melhorar o perfil da dívida pública, ampliar os investimentos da iniciativa privada, entre outros itens.

A desestatização envolve a redução da interferência do Estado em atividades econômicas, como define Carvalho Filho³⁵, abrangendo privatizações, concessões e terceirizações. Fernando Moreno Machado³⁶ ressalta que, após a implementação da Lei nº 9.491/1997, o conceito expandiu-se para incluir diversos mecanismos que estruturam o reposicionamento do Estado, permitindo maior flexibilidade econômica e operacional.

Em análises mais amplas, Ted Kolderie³⁷ discute os avanços e as limitações da privatização. Observa-se um ganho significativo em eficiência, inovação e flexibilidade, em razão de práticas competitivas e maior capacidade de adaptação do setor privado. Contudo, os riscos também são evidentes: perda de equidade no acesso aos serviços, dificuldade em responsabilizar os atores privados e potencial diminuição da qualidade, caso os contratos sejam mal estruturados e supervisionados.

A obra *Reinventando o Governo*, de David Osborne e Ted Gaebler³⁸, surge como uma ponte entre os conceitos de descentralização e privatização, propondo um modelo de governo inspirado nas práticas inovadoras do setor privado. Os autores preconizam um Estado não como provedor direto, mas como catalisador, articulando parcerias diversas para atender às demandas públicas com maior eficiência e adaptabilidade. Para eles, a descentralização e o uso de mecanismos de mercado são centrais para modernizar e tornar mais responsiva a Administração pública, promovendo uma cultura de inovação e resultados.

³⁴ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 31-33.

³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

³⁶ MACHADO, Fernando Moreno. Desestatização e privatização no Brasil. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p. 99-119, 2014. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2i1p99-119>.

³⁷ KOLDERIE, Ted. The Two Different Concepts of Privatization. **Public Administration Review**, v. 46, n. 4, p. 285-291, jul-aug, 1986.

³⁸ OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: Como o espírito empreendedor está transformando o Setor Público**. Rio de Janeiro: Ed. Comunicação, 1995.

Dentre os princípios³⁹ expostos em sua obra, a ideia de "Catalisador e não Provedor" conecta-se diretamente à lógica da descentralização por colaboração das PPPs. Este modelo de parceria público-privada, amplamente estudado por Henrique Fingeremann, representa uma estratégia que converge capacidade financeira e organizacional privadas, com objetivos públicos. Atividades que antes dependiam exclusivamente dos cofres públicos passam a encontrar no setor privado o suporte necessário para serem realizadas, especialmente em áreas como infraestrutura e serviços urbanos. Fingeremann⁴⁰ destaca que as PPPs podem assumir formas variadas, concessões, contratos de gestão, *joint ventures*⁴¹, exigindo governança robusta e um quadro legal estruturado para garantir sua efetividade.

Essas parcerias são ferramentas distintas da privatização, pois mantêm a titularidade do serviço na esfera pública, funcionando como modelos de descentralização por colaboração. Ao mesmo tempo, permitem que serviços essenciais sejam realizados com o apoio do setor privado, especialmente em áreas como infraestrutura e serviços urbanos. Assim, enquanto a privatização envolve a transferência de titularidade e a redução da presença estatal, as PPPs fortalecem a colaboração público-privada sem abdicar do controle governamental.

³⁹ Os autores identificam dez princípios fundamentais que devem guiar a reinvenção do governo: 1. Catalisador, Não Provedor: Os governos devem atuar como catalisadores, facilitando a provisão de serviços por meio de parcerias com o setor privado e organizações sem fins lucrativos, em vez de serem os provedores diretos de todos os serviços; 2. Empoderamento, Não Serviço: Em vez de simplesmente fornecer serviços, os governos devem capacitar os cidadãos a resolverem seus próprios problemas, promovendo a autossuficiência e a participação comunitária; 3. Concorrência, Não Monopólio: A introdução da concorrência no setor público pode aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços. Isso pode ser feito por meio de contratos competitivos e parcerias público-privadas; 4. Missão, Não Regras: Os governos devem focar em sua missão e objetivos, em vez de se prenderem a regras e regulamentos burocráticos. Isso implica uma gestão orientada por resultados; 5. Resultados, Não Insumos: A avaliação do desempenho do governo deve ser baseada nos resultados alcançados, e não nos recursos utilizados. Isso incentiva a eficiência e a eficácia na administração pública; 6. Cliente, Não Burocracia: Os cidadãos devem ser tratados como clientes, com foco na satisfação de suas necessidades e expectativas. Isso requer uma abordagem centrada no cliente e na qualidade do serviço; 7. Prevenção, Não Cura: Os governos devem investir em prevenção, abordando os problemas antes que eles se tornem crises. Isso é mais eficaz e econômico do que tentar resolver problemas depois que eles ocorrem; 8. Descentralização, Não Centralização: A descentralização da autoridade e da responsabilidade pode aumentar a flexibilidade e a responsividade do governo. Isso permite que as decisões sejam tomadas mais perto dos cidadãos; 9. Mercado, Não Burocracia: A utilização de mecanismos de mercado pode melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. Isso inclui a terceirização, os vouchers e outras formas de financiamento baseado no mercado; 10. Mudança, Não Inércia: Os governos devem ser adaptáveis e abertos à mudança, promovendo uma cultura de inovação e melhoria contínua. Isso requer liderança visionária e uma disposição para experimentar novas abordagens. (OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**: Como o espírito empreendedor está transformando o Setor Público. Rio de Janeiro: Ed. Comunicação, 1995).

⁴⁰ LODVICI, Emílio S.; BERNAREGGI, Gian M. (orgs.); FINGEREMANN, Henrique (orgs. ed. bras.). **Parceria público-privada Teoria e Prática**: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus Editorial, 2009.

⁴¹ Uma joint venture (ou "empreendimento conjunto") é um acordo estratégico entre duas ou mais empresas, que se unem para desenvolver um projeto específico, compartilhar recursos, custos, lucros e riscos, sem que isso implique uma fusão ou aquisição completa. A parceria pode ser temporária ou permanente e é formalizada através de um contrato ou da criação de uma nova entidade jurídica.

Para garantir o sucesso de iniciativas como a privatização e as PPPs, John Donahue⁴² aponta fatores essenciais, como planejamento estratégico, mecanismos integrados de monitoramento e avaliação, e ações para proteger populações vulneráveis. Sem esses elementos, o foco exclusivo no lucro privado pode comprometer a qualidade dos serviços e os direitos coletivos, desvirtuando os objetivos públicos originais.

O autor destaca diversas vantagens relacionadas à desestatização. Entre elas, a eficiência, que decorre da competitividade do setor privado, capaz de reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Outro ponto relevante é a inovação, já que empresas privadas, impulsionadas pela busca de lucro, tendem a ser mais criativas e ágeis na adaptação às mudanças do mercado. Além disso, a flexibilidade do setor privado o torna mais apto a responder de forma rápida e eficaz às necessidades e demandas dos consumidores, oferecendo serviços mais personalizados.

Por outro lado, Donahue⁴³ também explora os riscos e desvantagens associados ao processo de desestatização. Em relação à equidade, ele alerta que a lógica de mercado pode gerar desigualdades no acesso aos serviços, especialmente para populações vulneráveis, frequentemente consideradas pouco lucrativas pelas empresas privadas.

Outro aspecto sensível é a responsabilidade, uma vez que a transferência de serviços ao setor privado pode dificultar a fiscalização e a prestação de contas, já que as empresas privadas não estão sujeitas às rígidas normas de *accountability*⁴⁴ que regem as entidades públicas. Por fim, o autor destaca o impacto na qualidade, apontando que a busca incessante pelo lucro pode reduzir os padrões de qualidade, especialmente se os contratos firmados entre o poder público e as empresas não forem cuidadosamente estruturados e monitorados.

A análise de Ted Kolderie⁴⁵ complementa essas considerações, enfatizando que a privatização somente será eficiente se acompanhada de uma supervisão pública robusta e alinhada aos objetivos coletivos.

Kolderie também explora as motivações que impulsionam as iniciativas de privatização. Do ponto de vista econômico, a principal meta é alcançar maior eficiência e redução de custos.

⁴² DONAHUE, John D. **Privatização: Fins Públicos, Meios Privados**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1992.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Normas de *accountability* são o conjunto de regras, princípios e práticas que definem a responsabilidade de indivíduos e organizações pela prestação de contas sobre ações, decisões e resultados. Elas promovem transparência, exigindo que sejam comunicadas as ações e seus impactos, e estabelecem mecanismos de controle para que os envolvidos sejam responsabilizados por suas condutas e que medidas corretivas sejam tomadas quando necessário.

⁴⁵ KOLDERIE, Ted. The two different concepts of privatization. **Public Administration Review**, v. 46, n. 4, p. 285–291, jul./ago. 1986. DOI: 10.2307/976301.

Já sob uma perspectiva ideológica, busca-se frequentemente diminuir o tamanho do setor público e ampliar o papel do setor privado em mercados tradicionalmente controlados pelo Estado. Nesse sentido, ele analisa como as diferentes formas de privatização podem impactar a governança pública: enquanto a alienação de ativos reduz diretamente as responsabilidades governamentais, a privatização de funções exige o desenvolvimento de novas ferramentas de regulação e supervisão, garantindo que os objetivos de interesse público sejam alcançados.

O autor reforça a importância de considerar cuidadosamente o contexto em que a privatização será implementada e seus objetivos específicos. Simplesmente alterar a titularidade ou o gerenciamento de um serviço não assegura melhorias automáticas. O êxito do processo depende diretamente da forma como as mudanças são conduzidas e gerenciadas.

Nesse cenário, os princípios propostos por Osborne e Gaebler no clássico *Reinventando o Governo* ganham relevância, especialmente quando combinados com as contribuições teóricas de Donahue, Kolderie e Fingermann. Osborne e Gaebler defendem que a modernização do governo não se limita à adoção de práticas de mercado ou à redução da intervenção estatal. Pelo contrário, ela requer a criação de arranjos institucionais inovadores que posicionem o setor público como articulador estratégico, capaz de mobilizar diferentes soluções para atender às demandas coletivas.

Portanto, a sinergia entre os princípios de Osborne e Gaebler e as contribuições de Donahue, Kolderie e Fingermann destacam a necessidade de um equilíbrio delicado entre descentralização, privatização e gestão eficiente. A reinvenção do governo não implica apenas em adotar práticas de mercado ou reduzir a intervenção estatal, por meio de descentralização, privatização ou desestatização, mas também em criar arranjos institucionais inovadores que posicionem o setor público como articulador eficaz das diversas soluções.

1.5 AS PARCERIAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

No que diz respeito à prestação de serviços públicos, a Constituição Federal manteve a tradição estabelecida em constituições anteriores, determinando que cabe ao poder público a realização de tais serviços (art. 175), sendo alguns atribuídos em caráter de exclusividade (art. 21, incisos X, XI e XII, e art. 25, § 2º). Os serviços descritos no art. 25, § 2º, por exemplo, foram atribuídos aos Estados para serem executados diretamente ou por meio de concessões.

Embora esses serviços tenham sido tradicionalmente considerados como de execução exclusiva da União, cabendo ao setor privado sua realização apenas mediante delegação do poder público, por meio de autorização, permissão ou concessão, nas últimas décadas tem

ocorrido uma parcial liberalização. Isso se deve a regulamentações infraconstitucionais, especialmente nas áreas de telecomunicações, energia elétrica, correios e portos. Nessas atividades, antes de responsabilidade exclusiva da União para execução direta ou delegada, parcelas foram transferidas à iniciativa privada, passando a ser regidas pelos princípios da ordem econômica, como previsto no art. 170 da Constituição, especialmente os princípios da livre-iniciativa e da livre concorrência.

Com relação aos serviços sociais, a Constituição é clara ao indicar, no capítulo dedicado à ordem social, que essas atividades não são exclusivas do poder público. De fato, há uma dupla possibilidade para sua prestação: diretamente pelo Estado, com a colaboração da Sociedade, ou pelo setor privado. Essa divisão encontra respaldo no art. 194, que prevê a participação conjunta da sociedade e do poder público nas ações relacionadas à Seguridade Social. Ainda nesse artigo, no parágrafo único, inciso VII, consta que o caráter democrático e descentralizado da organização da Seguridade Social deve ser assegurado por meio de uma gestão quadripartite, com representantes dos trabalhadores, empregadores, aposentados e do governo, em órgãos colegiados.

Especificamente no campo da saúde, o art. 197 estabelece que as ações e serviços de saúde podem ser realizados tanto diretamente pelo poder público quanto por terceiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Já o art. 199 reforça que "[...] a assistência à saúde é livre à iniciativa privada". O primeiro dispositivo trata a saúde como um serviço integrado a cargo do Estado em um sistema único, permitindo que esse serviço seja executado pelo Estado diretamente ou por terceiros, por meio de parcerias ou delegações.

O segundo dispositivo, por sua vez, aborda a saúde como uma atividade essencialmente privada, livre para ser praticada por particulares, conforme sua própria iniciativa. Além disso, o § 1º do art. 199 menciona explicitamente a possibilidade de parceria entre público e privado, permitindo que instituições privadas participem de forma complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS), desde que sigam suas diretrizes, mediante contrato público ou convênio, sendo dada preferência às entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos.

Na área da Assistência Social, a Constituição também admite a parceria entre poder público e setores privados. Conforme o art. 204, as ações governamentais nessa área devem respeitar diretrizes como a descentralização político-administrativa (inciso I) e a participação da população, através de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis (inciso II).

O inciso I estabelece que a coordenação e a normatização geral cabem à esfera federal, enquanto a execução dos programas é de responsabilidade estadual e municipal, além de

entidades beneficentes e de assistência social. Assim, a Constituição demonstra claramente que a assistência social não é um monopólio estatal e pode ser realizada diretamente pelo poder público ou por entidades do setor privado por meio de delegação de programas. Mais uma vez, isso ressalta o caráter colaborativo entre o público e o privado.

O mesmo ocorre no campo da educação, onde é evidente a coexistência entre os setores público e privado, além do incentivo à iniciativa privada. O art. 205 define a educação como um dever do Estado e da família, devendo ser promovida em colaboração com a sociedade. Já o art. 206 destaca, entre os princípios fundamentais da educação, o "pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino" (inciso III), bem como a "gestão democrática do ensino público" (inciso VI).

O art. 209 reafirma que o ensino não é de competência exclusiva do Estado, permitindo sua realização pela iniciativa privada, desde que esta siga as normas gerais de educação nacional, com autorização e monitoramento do poder público. Essa supervisão equivale ao exercício do poder de polícia, garantindo a qualidade e a adequação do serviço educacional.

Além disso, o princípio de fomento à iniciativa privada de interesse público está presente no art. 213, que autoriza o repasse de recursos públicos a entidades privadas de caráter comunitário, confessional ou filantrópico, desde que atendam certos critérios. Essas entidades devem comprovar fins não lucrativos, investir eventuais excedentes financeiros em educação (inciso I) e assegurar que, em caso de encerramento de suas atividades, seu patrimônio seja transferido para outra instituição comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público (inciso II). Após alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 85/2015, o § 2º desse artigo passou a permitir também que atividades de pesquisa, extensão e estímulo à inovação realizadas por universidades ou instituições de educação profissional e tecnológica recebam apoio financeiro do Estado.

A ideia de fomento público ao setor privado estende-se ainda a outras áreas, como cultura (art. 215), esportes (art. 217) e ciência, tecnologia e inovação (art. 218). O art. 216, § 1º, explicita a colaboração entre os setores público e privado na proteção ao patrimônio cultural.

Duas realidades emergem desse cenário. Primeiramente, uma crise, especialmente de ordem financeira, que revela a incapacidade do poder público de atender adequadamente a todas as competências que a Constituição lhe atribuiu, seja na saúde, educação, previdência, habitação, transporte ou segurança, atividades essenciais. A segunda realidade é a busca por soluções inovadoras para enfrentar essas limitações.

Nisso, destacam-se medidas como a desestatização, com o objetivo de ajustar o tamanho do aparato administrativo do Estado; a abertura de monopólios para tornar competitivas

atividades antes exclusivas do setor público; e a delegação de serviços públicos à iniciativa privada por meio de autorizações, permissões, concessões e parcerias público-privadas.

Adicionalmente, a gestão compartilhada de serviços públicos por meio de convênios, consórcios, termos de parceria e contratos de gestão é um reflexo dessa busca por maior eficiência. A intensificação do uso de terceirizações para executar atividades-meio da Administração Pública também reforça essa estratégia de colaboração com o setor privado.

2 EMPRESAS PRIVADAS NA AGENDA PÚBLICA: IMPACTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

Desde o advento do capitalismo e a intensificação das interações econômicas, as discussões sobre a aplicação dos direitos sociais frente às relações de mercado têm ganhado destaque. Apesar do surgimento dos Direitos Humanos, o mercado continua frequentemente associado à perpetuação de desigualdades econômicas graves, à violação de direitos trabalhistas e à exploração predatória dos recursos naturais em escala global.

Essa condição não transforma o mercado em um vilão por si só, mas levanta debates sobre como diversos Estados têm regulado as atividades econômicas em seus territórios. Em muitos casos, direitos sociais acabam sendo relegados em nome do crescimento puramente econômico. Buscando mitigar os aspectos negativos da globalização, como a concentração de riquezas e a degradação ambiental, diferentes ordenamentos jurídicos procuram harmonizar os interesses públicos e econômicos, estabelecendo limites para a atividade mercantil interna com o objetivo de promover um desenvolvimento nacional mais justo.

Dessa forma, os direitos fundamentais emergem no âmbito interno dos Estados como ramificações dos Direitos Humanos, exigindo equilíbrio e efetividade, especialmente no campo econômico e social. O intuito é viabilizar que o fortalecimento do mercado aporte benefícios concretos à população local.

2.1 A RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL ENTRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

No caso do Brasil, a Constituição Federal consagra princípios econômicos e sociais que, em conjunto, buscam impulsionar o desenvolvimento do país, garantindo a todos uma existência digna e alicerçada nos preceitos da justiça social⁴⁶.

A noção de dignidade humana, ainda que implique divergências doutrinárias, encontra fundamento em garantias minimamente estabelecidas no campo dos Direitos Humanos⁴⁷. Nesse

⁴⁶ OLIVEIRA, Jeferson Sousa; BENACCHIO, Marcelo. Princípios constitucionais da ordem econômica enquanto instrumento de equilíbrio entre os direitos humanos e o desenvolvimento econômico nacional. **Revista do Direito Público**, v. 16, n. 2, p. 50–63, 2021. DOI: 10.5433/1980-511X.2021v16n2p50.

⁴⁷ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. Segundo Fábio Konder Comparato, o que se entende por dignidade humana modernamente, foi construído sucessivamente na seara religiosa, filosófica e científica. Destaca-se, inicialmente, a contribuição exercida pela Bíblia e a fé monoteísta, colocando os homens em condição de igualdade entre si. Posteriormente, indagações filosóficas gregas adotaram a figura do homem como centro de seus questionamentos. Por fim, sob um viés científico, a dignidade humana adveio através de Darwin e o processo evolutivo, instigando a busca de

sentido, Boaventura de Sousa Santos⁴⁸ destaca que “a hegemonia dos direitos humanos como linguagem de dignidade humana é hoje incontestável”.

Ao longo da história, especialmente nas últimas gerações, violações a direitos básicos essenciais à dignidade humana têm sido observadas no exercício da atividade econômica. Esse processo moldou valores sociais baseados no acúmulo de riqueza, em especial nos países em desenvolvimento, onde esses direitos são mais difíceis de serem assegurados de forma plena. O paradigma econômico, que enfatiza o mercado autorregulado, contribuiu para essa lógica, tornando a Sociedade Moderna cada vez mais subordinada aos interesses econômicos e financeiros do próprio mercado e do Estado⁴⁹. Isso resultou em uma condição, muitas vezes descrita por José Renato Nalini, como aquela em que “o dinheiro anestesia a consciência e em nome dele, tudo se legitima”⁵⁰.

Consequentemente, diversos direitos, inclusive os que transcendem fronteiras nacionais, como os de terceira dimensão, têm sido prejudicados pela prevalência do poder econômico sobre o poder político dos Estados, criando uma condição de permissibilidade para violações, principalmente nos países não desenvolvidos, que sofrem com maior severidade os impactos do capital⁵¹. Sobre este ponto, Fábio Konder Comparato⁵² observa que “o conjunto dos direitos sociais acha-se hoje, em todo o mundo, severamente abalado pela hegemonia da chamada política neoliberal”.

Percebe-se o retrocesso dessa concepção, que reduz o ser humano à condição de insumo no ciclo produtivo moderno⁵³, em total dissonância com os princípios estabelecidos em várias declarações internacionais de direitos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Organização das Nações Unidas em 1948⁵⁴.

Diversos instrumentos normativos, como a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776), a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), desempenharam papéis fundamentais na

respostas por meio do estudo. Isso não impediu que a lei estabelecesse uma regra geral voltada a considerar que todos são dotados dos mesmos direitos.

⁴⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez. 2013, p. 42.

⁴⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **A civilização capitalista**: para compreender o mundo em que vivemos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁵⁰ NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 11.

⁵¹ STIGLITZ, Joseph E. **Globalização**: como dar certo. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, P. 315.

⁵² COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2010, p. 78.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos humanos**: conceitos, significados e funções. São Paulo: Saraiva, 2010.

defesa de patamares mínimos para uma vida digna e de direitos universais aplicáveis a qualquer indivíduo, independentemente do país em que vive.

A globalização econômica, política e social, intensificada a partir dos anos 1990, remodelou drasticamente as dinâmicas globais e, em diversos casos, teve o mercado como catalisador destas mudanças. Embora tenha contribuído para avanços tecnológicos e científicos que beneficiaram incontáveis pessoas ao redor do mundo, também trouxe novos desafios, como o aumento da pobreza nas economias em desenvolvimento⁵⁵.

A partir do que defende Amartya Sen⁵⁶, o crescimento econômico não deve ser encarado como um fim em si, mas como um meio de alcançar o verdadeiro desenvolvimento humano, expandindo liberdades amplas sem que isso custe a dignidade de muitos em favor de poucos. Nesse sentido, como explica Joseph E. Stiglitz⁵⁷, “a esta altura, já ficou claro que a abertura dos mercados (redução das barreiras ao comércio, abertura aos fluxos de capital), por si só não resolverá os problemas da pobreza, podendo inclusive agravá-los”.

A predominância de objetivos econômicos sobre os Direitos Humanos suscita reflexões sobre os valores sociais contemporâneos, frequentemente vinculados às lógicas de mercado, como o aumento do capital e a ampliação do consumo. Esses valores, encarados como sinônimos de êxito profissional e realização pessoal, geram uma resistência por parte de determinados agentes econômicos em relação à proteção ambiental e aos direitos humanos. O que implicaria em uma gradativa alteração da maneira como as relações de mercado têm se desenvolvido, exigindo uma maior responsabilização socioeconômica.

No entanto, a defesa dos Direitos Fundamentais e das garantias sociais não visa alterar o sistema capitalista em sua essência, mas sim destacar que a busca pelo acúmulo de capital não pode se sobrepor à dignidade humana. Em outras palavras, objetiva-se um capitalismo comprometido com o crescimento coletivo, respeitando os princípios da dignidade e preservação ambiental.

Muitos acreditam que a flexibilização dos direitos sociais e a degradação ambiental são custos inevitáveis do progresso⁵⁸. Contudo, essa percepção não condiz com a realidade, já que práticas predatórias tendem a gerar esgotamento dos recursos e conflitos políticos e sociais a longo prazo.

⁵⁵ STIGLITZ, Joseph E. **Globalização: como dar certo**. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 315.

⁵⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

⁵⁷ STIGLITZ, *op. cit.*, p. 76.

⁵⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

Desse modo, o equilíbrio entre os interesses coletivos, sejam estes sociais ou econômicos, está intrinsecamente associado ao exercício do poder político, o qual, por sua vez, é fruto da vontade social expressa pelos representantes da coletividade⁵⁹. Segundo Silveira e Rocasolano⁶⁰, “esse poder destina-se a guiar a comunidade até uma ordem social que considera adequada, impondo a seus integrantes o comportamento necessário para atingi-la, em cumprimento ao acordado no pacto social”.

Dessa forma, o poder político também regula as relações econômicas, visto que estas são, essencialmente, relações sociais. Assim, os direitos econômicos devem ser pautados por interesses coletivos e sociais.

O Brasil adota o capitalismo como sistema econômico, ancorado em princípios como o respeito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV) a fim de construir uma sociedade justa (art. 3º, I, CF) e garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF). A Constituição Federal insere um conjunto robusto de normas e princípios que orientam atividades mercantis no país, fomentando discussões doutrinárias sobre a amplitude da chamada Constituição Econômica brasileira.

Segundo André Ramos Tavares⁶¹, a constituição econômica não está dissociada das demais parcelas da Constituição Federal, social e política, exemplo que pode ser reforçado a partir do princípio da unidade constitucional, sem o qual, haveria isolamento normativo no contexto hermenêutico constitucional.

A preocupação constitucional com a dignidade humana é explicitada, sobretudo, no art. 170, que, pautado na justiça social, visa assegurar uma existência digna para todos. Conforme observam Silveira e Rocasolano⁶², “o que a Constituição pretende, em última instância, é a inclusão social, mesmo que tenha de intervir na esfera econômica.”

Resumidamente, a ordem econômica constitucional estrutura as atividades de mercado interno, delimitando valores fundamentais para o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o bem-estar social da população a partir do estabelecimento de diretrizes valorativas essenciais à formação das políticas regulatórias.

⁵⁹ “Nas democracias ocidentais, a participação dos cidadãos na vida política se limita atualmente ao breve exercício do direito ao voto, pois se tem a ideia de que o poder político pertence aos políticos, como se eles constituíssem uma classe diferente e superior. O poder político esquece que seu legítimo titular é o povo soberano.” (SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 46).

⁶⁰ SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 47.

⁶¹ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

⁶² SILVEIRA, *op. cit.*, p. 56.

Portanto, ao articular atividades econômicas com a dignidade humana, a ordem econômica reforça a atuação estatal na preservação de interesses coletivos, promovendo uma sociedade mais justa e sustentável. Dignidade humana constitui a norma fundamental do Estado. Sua proteção constitui um dever do Estado Constitucional e fundamento da atuação estatal no domínio econômico em um duplo aspecto. No primeiro, fixa uma garantia do particular contra abusos e arbitrariedades da intervenção estatal. No segundo, a dignidade humana orienta toda a atuação estatal na economia, estabelecendo o parâmetro dessa atuação, que somente será legítima se buscar promover e proteger a dignidade humana.

Assim, a ordem econômica está vinculada ao desenvolvimento econômico em concomitância com o social. A atuação econômica também precisa estar integrada à pesquisa científica e tecnológica, em que toda orientação está voltada para a promoção do bem-estar dos cidadãos⁶³.

Neste sentido, ao vincular os princípios conformadores da ordem constitucional econômica à dignidade da pessoa humana, por certo que o conteúdo daquela se vê informado pela realização das necessidades da pessoa, senão uma forma qualificada de sobrevivência, denominada de qualidade de vida.

Apesar da importância de proteger a dignidade humana diante dos impactos do poder econômico, tal proteção não pode atingir níveis que inviabilizem o desenvolvimento do mercado interno. Isso, porque, a livre iniciativa, além de constituir um dos fundamentos da ordem econômica (art. 170, caput, CF) e da própria República (art. 1º, IV, CF), é também uma manifestação do direito à liberdade (art. 5º, XIII e art. 170, parágrafo único, CF), exigindo uma proteção especial⁶⁴. Em outras palavras, é fundamental garantir que a proteção dos direitos sociais não seja exagerada ou imposta de forma a se sobrepor aos direitos econômicos e ao progresso do mercado interno, o que poderia causar um desequilíbrio prejudicial entre esses direitos.

Nesse contexto, observa-se que o artigo 170 da Constituição Federal combina princípios predominantemente econômicos com valores ditos integradores⁶⁵, visando reduzir as

⁶³ NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria. **Constituição Federal Comentada**. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.

⁶⁴ PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica**: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Petter esclarece que a livre iniciativa se traduz no direito de todos de ingressar ao mercado, razão está que o define o capitalismo como o mais dinâmico e produtivo sistema econômico, características estas capazes de ensejar que alguns agentes abusem do poder de mercado por eles conquistado, resultando em violações a direitos das mais variadas naturezas.

⁶⁵ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011. Para André Ramos Tavares, são princípios integradores previstos no artigo 170 da CF: a função social da propriedade; redução das desigualdades regionais e sociais; a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

disparidades econômicas no Brasil, enquanto proporciona o reforço do mercado interno. Nesse sentido, os princípios da ordem econômica devem ser analisados de forma integrada, e não isolada, para que se alcance seu real propósito, que é a concretização da justiça social.

Conforme demonstra Eros Grau⁶⁶, a livre iniciativa e a livre concorrência funcionam como mecanismos instrumentais destinados à promoção da dignidade humana, não como princípios autossuficientes. A Constituição brasileira estabelece objetivos mais abrangentes que a simples garantia do livre mercado, direcionando suas normas, particularmente as dispostas no artigo 170, para assegurar a existência digna de todos os cidadãos sob os preceitos da justiça social. Reconhecendo a dignidade da pessoa humana e os valores sociais da livre iniciativa como fundamentos da República (artigo 1º), a ordem constitucional rejeita a interpretação que subordina os textos legais às regras do mercado livre de forma absoluta, sob risco de afronta aos princípios constitucionais.

Dessa forma, a Constituição Federal adotou o sistema capitalista como modelo econômico brasileiro, mas sem desobrigar o Estado de desempenhar um papel protetor, buscando equilibrar os interesses sociais e aqueles relacionados ao mercado. Com base nos Direitos Fundamentais, é possível defender uma postura mais humanista das relações de mercado, colocando o bem-estar e a dignidade humana como um fim buscado pela atividade econômica e não apenas o mero acúmulo de capital como forma de poder, mas este como um instrumento para também atingir àquele. No Brasil, isso não poderia ser diferente, vez que a dignidade humana, como já destacado, integra um dos fundamentos da República (art. 1º, III, CF)⁶⁷.

Adicionalmente, grande relevância é atribuída aos princípios voltados à redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII); à busca pelo pleno emprego (art. 170, VIII); e ao tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas constituídas sob as leis brasileiras e que possuam sede e administração no país (art. 170, IX). O incentivo à criação de novos empreendimentos, além de refletir a concretização dos direitos econômicos, possibilita que, por meio da livre iniciativa (art. 170, caput, CF) e da livre concorrência (art. 170, IV, CF),

⁶⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 224: “*Justiça social*, inicialmente, quer significar superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirados em razões micro, porém macroeconômicas: as correções na injustiça da repartição deixam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigências de qualquer política econômica capitalista.”

⁶⁷ OLIVEIRA, Jeferson Sousa; BENACCHIO, Marcelo. Princípios constitucionais da ordem econômica enquanto instrumento de equilíbrio entre os direitos humanos e o desenvolvimento econômico nacional. **Revista do Direito Público**, v. 16, n. 2, p. 50–63, 2021. DOI: 10.5433/1980-511X.2021v16n2p50.

a população brasileira persiga o progresso individual, contribuindo paralelamente para o desenvolvimento social por intermédio das dinâmicas do mercado.

O princípio de redução das desigualdades regionais e sociais também desempenha uma função dual, servindo como diretriz reguladora da atividade econômica no Brasil (art. 170, VII, CF) e figurando como um dos objetivos fundamentais da nação (art. 3º, III, CF). Enfrentar essas disparidades é uma tarefa imprescindível, tendo em vista que o país enfrenta intensas desigualdades socioeconômicas que demandam solução. Nesse sentido, a Constituição pode ser vista como uma Constituição dirigente, posicionando-se na direção de romper com o ciclo do subdesenvolvimento. Esse ciclo, caracterizado pela pobreza, marginalização e desigualdade, opera em um regime que se retroalimenta, em que causas e efeitos tornam-se mútuos⁶⁸.

2.2 A RELAÇÃO ENTRE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Embora o princípio de proteção ao meio ambiente (art. 170, VI, CF) não seja diretamente classificado como um princípio integrador, é inegável sua relevância tanto no cenário socioeconômico nacional quanto no internacional, uma vez que está associado a um direito de terceira geração. De maneira clara, a comunidade internacional, incluindo o Brasil, assumiu a defesa do desenvolvimento econômico sustentável, pautado em um equilíbrio entre crescimento econômico, preservação ambiental e justiça social⁶⁹.

Portanto, debater o conceito de desenvolvimento econômico sustentável implica integrar os Direitos Humanos de segunda e terceira dimensão, com o objetivo de garantir a efetivação do bem-estar social e da dignidade da pessoa humana, um dos pilares fundamentais da República brasileira.

Assim, como o meio ambiente é considerado um bem jurídico a ser protegido pelo Poder Público, a Constituição Federal reforça essa proteção no art. 170, VI, dispondo que a atividade econômica deve ser exercida com respeito aos limites estabelecidos para a preservação ambiental.

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de seu caráter eminentemente constitucional, é legitimado por compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Ele se

⁶⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 215.

⁶⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

consolida como um fator determinante para o equilíbrio entre as demandas econômicas e as exigências ecológicas, subordinando decisões em contextos de conflito entre valores constitucionais à necessidade de evitar a supressão ou o esvaziamento de um dos mais relevantes direitos fundamentais: o direito à preservação ambiental, como bem de uso coletivo, destinado a beneficiar as gerações atuais e futuras⁷⁰.

Nesse contexto, o sistema econômico brasileiro é estruturado pelos artigos 170 a 192 da Constituição Federal de 1988, que definem os fundamentos que orientam toda a atividade econômica. O desenvolvimento econômico deve ser usado como ferramenta para reduzir as desigualdades sociais e regionais no país. Para isso, tanto os agentes econômicos quanto o Estado têm o dever de atuar ativamente para evitar tais disparidades.

Garantir o pleno emprego (art. 170, inciso VIII) é um dos princípios centrais associados ao direito à vida. Implementar políticas que promovam o pleno emprego depende da atuação dos agentes responsáveis pela condução das atividades econômicas e, portanto, exige a intervenção do Estado para remover barreiras econômicas. Além disso, a busca pelo pleno emprego cumpre o papel de assegurar a função social da propriedade, especialmente das empresas, e oferece orientação para a formulação de políticas públicas que incentivem a criação de postos de trabalho, o desenvolvimento econômico e, acima de tudo, a justiça social e a dignidade para todos. Esses princípios são peças fundamentais na construção da soberania nacional (art. 170, inciso I, CF) e refletem os objetivos previstos no art. 3º da Constituição.

O real desenvolvimento do Estado está condicionado ao fortalecimento do mercado e à melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos, de modo que a efetivação de garantias sociais e econômicas tornam-se o cerne da busca pelo crescimento⁷¹.

Há, portanto, uma relação intrínseca entre o funcionamento do mercado e a formulação de políticas públicas, exigindo que ambos coexistam de forma equilibrada e integrada, a fim de promover desenvolvimento nacional, sustentabilidade, justiça social e dignidade para a população como um todo.

A Lei Federal nº 14.133/21, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representa um marco relevante para a modernização dos processos de contratação pública no Brasil. Sancionada em 1º de abril de 2021, essa legislação tem como

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3540-DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento em 1 set. 2005. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 3 fev. 2006, p. 14.

⁷¹ OLIVEIRA, Jeferson Sousa; BENACCHIO, Marcelo. Princípios constitucionais da ordem econômica enquanto instrumento de equilíbrio entre os direitos humanos e o desenvolvimento econômico nacional. **Revista do Direito Público**, v. 16, n. 2, p. 50–63, 2021. DOI: 10.5433/1980-511X.2021v16n2, p. 50.

objetivo principal aprimorar a transparência, a eficiência e a sustentabilidade nos processos licitatórios.

Essa nova legislação reflete uma resposta às demandas contemporâneas por práticas de contratação pública alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento urbano sustentável.

De acordo com estimativas da ONU⁷², a parcela da população mundial que vive em zonas urbanas deve saltar de 56% em 2021 para 68% até 2050, criando novos desafios para as cidades, como a degradação ambiental e o aumento da densidade populacional⁷³.

Por intermédio do processo licitatório, o Estado exerce seu poder de compra e promove ações estratégicas que estimulam a economia. Nesse sentido, a nova lei de licitações reflete a intenção do legislador de reformular o processo de compras públicas, tornando-o um meio eficiente para impulsionar a sustentabilidade⁷⁴.

A contratação pública passa, então, a desempenhar um papel central na construção de cidades sustentáveis, ou seja, cidades capazes de atender às necessidades da atual geração sem prejudicar as futuras⁷⁵. Também se busca uma convergência entre crescimento econômico, inclusão social e conservação ambiental.

A Lei nº 14.133/21 estabelece medidas que possibilitam a integração da sustentabilidade como um princípio constitucional, com aplicação direta e imediata. Ela incentiva a aquisição de bens e serviços que atendam a parâmetros sustentáveis, promovendo tanto a preservação ambiental quanto o desenvolvimento sustentável.

No Brasil, a meta 12.7 do ODS 12⁷⁶ estimula a adoção de práticas sustentáveis em compras e na gestão pública, em consonância com as políticas nacionais. Com a adesão à

⁷² ONU. Organização das Nações Unidas. **ONU-Habitat: população mundial será 68% urbana até 2050**. 1 jul. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/188520-onu-habitat-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-ser%C3%A1-68-urbana-at%C3%A9-2050>. Acesso em: 25 abr. 2024.

⁷³ UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat). **World Cities Report 2022**. Envisaging the future of Cities. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

⁷⁴ ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Grupo Almedina, 2021.

⁷⁵ No aspecto macroeconômico o direito a uma cidade sustentável é previsto no Estatuto das Cidades no artigo 2º, sendo uma diretriz na política urbana nacional. Depreende-se que no Estatuto das Cidades, no inciso I do artigo retromencionado, são citados quase todos os serviços públicos e de infraestrutura, que por vezes são estudados, modelados e licitados com fontes na 14.133/21, e nas legislações de concessões e parcerias público-privadas.

⁷⁶ A **meta 12.7** do ODS 12 (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 12) estabelece o seguinte: "**Promover práticas de compras públicas sustentáveis, em conformidade com as políticas e prioridades nacionais.**"

Agenda 2030, o Brasil reafirma a necessidade de integrar aspectos ambientais, sociais e econômicos a todas as etapas de contratação pública.

A legislação também prevê a incorporação de critérios de sustentabilidade na seleção de fornecedores e na execução dos contratos, incentivando práticas que promovam a sustentabilidade em todas as fases. Nesse mesmo sentido, a Consultoria Geral da União (CGU), em dezembro de 2022, publicou um manual intitulado *Como Inserir Critério de Sustentabilidade nas Contratações Públicas*. Essa cartilha fornece aos gestores públicos diretrizes claras sobre como adotar práticas sustentáveis nas aquisições realizadas pelo governo⁷⁷.

Conforme observado por Pedra⁷⁸, o objetivo das contratações públicas deve transcender os aspectos tradicionais e considerar o desenvolvimento sustentável, com impacto positivo no mercado e na economia nacional. O Decreto nº 10.531/20, que institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento (2020-2031), reforça essas diretrizes ao estabelecer um planejamento de longo prazo para a Administração Pública. Este plano está disposto em cinco eixos principais: econômico, institucional, social, ambiental e de infraestrutura, buscando promover avanços significativos na qualidade de vida da população e na redução das desigualdades.

O desenvolvimento sustentável engloba uma variedade de fatores que refletem na melhoria da qualidade de vida da população, em um meio ambiente saudável e equilibrado, na promoção da inclusão social, na inovação tecnológica e na melhoria das instituições e da qualidade dos serviços públicos⁷⁹.

Com base nesse horizonte de integridade legislativa e nas metas dos ODS, a nova legislação de licitações transforma as práticas de contratação pública em importantes ferramentas de governança. Esse desenvolvimento busca não apenas garantir eficiência econômica, mas integração de tecnologias avançadas e práticas sustentáveis⁸⁰.

Por fim, a Lei nº 14.133/21 representa um avanço considerável nos processos de contratação pública no Brasil, demonstrando como a legislação pode ser transformadora ao

⁷⁷ BRASIL, Advocacia-Geral da União (AGU). **Cartilha:** Como inserir critérios de sustentabilidade nas contratações públicas. Dez. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/cartasecartilhas/cartilha-como-inserir-criterios-de-sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 10 de jul. 2024.

⁷⁸ PEDRA, Anderson Sant'Ana. Recursos administrativos (art. 165). In: **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. (coord.). v. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 135.

⁷⁹ HADDAD, Paulo Roberto. **Meio ambiente, planejamento e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2015. E-book, ISBN 978-85-02-63679-8.

⁸⁰ LAW, Thomas; MARCHEZINE, Sóstenes. **ESG, Agenda 2030 e o plano decenal do Brasil de sustentabilidade**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/352125/esg-agenda-2030-e-o-plano-decenal-do-brasil-de-sustentabilidade>. Acesso em: 05 jul. 2024.

moldar comportamentos sustentáveis. Com a formulação do objetivo de promoção do desenvolvimento nacional sustentável, emergiu a compreensão de que o planejamento e a gestão de políticas públicas relacionadas às compras e contratações governamentais representam ferramentas eficazes para transformar a lógica de mercado e consumo. Dessa forma, é possível induzir comportamentos mercadológicos que contribuam para a implementação de estratégias de sustentabilidade em diversos setores da economia.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, tal princípio não apenas foi incorporado ao arcabouço legislativo (artigo 5º da referida lei), mas também estabelecido como um dos principais objetivos dos processos licitatórios. A adesão do Brasil aos pilares da sustentabilidade reflete um esforço contínuo em integrar práticas sociais, ambientais e econômicas às dinâmicas tanto da sociedade quanto da economia.

Esses princípios ultrapassam o ambiente empresarial, sendo implementados em diversas normas e legislações que orientam as ações do país. Apesar dos desafios econômicos e políticos enfrentados, o Brasil vem se consolidando como um protagonista no campo da sustentabilidade, mantendo seu comprometimento histórico com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, atualmente, com os ODS.

Ao adotar uma visão ampla e integradora para o desenvolvimento sustentável, o Brasil procura conciliar o crescimento econômico com a responsabilidade social e a conservação ambiental. No âmbito social, esse compromisso inclui promoção de ensino de qualidade, aperfeiçoamento dos serviços de saúde, redução das desigualdades e fortalecimento das comunidades.

Em termos ambientais, o foco recai sobre a proteção e preservação dos recursos naturais, a gestão sustentável desses recursos, a mitigação e adaptação aos impactos das mudanças climáticas e a redução da poluição. Já na esfera econômica, a estratégia nacional privilegia o desenvolvimento sustentável, incentivando soluções tecnológicas inovadoras e verdes, e promovendo a responsabilidade social corporativa como elemento-chave.

Nesse contexto, cabe ao Estado o papel de induzir comportamentos, seja formulando padrões de investimento alinhados aos preceitos internacionais dos ODS, seja empregando tais diretrizes em seu planejamento estratégico, nas compras de insumos destinados à gestão de serviços públicos ou nos grandes projetos de infraestrutura urbana. Todos esses processos devem observar normas ambientais, sociais e econômicas.

Dentro do escopo dos ODS, novas legislações devem reforçar a promoção da sustentabilidade ao integrar, em seus preceitos, os eixos ambiental, social e econômico. Por exemplo, as contratações públicas, conforme exigido pela legislação, precisam considerar não

apenas os critérios de eficiência econômica, mas também os impactos ambientais e sociais das propostas. Essa lógica se alinha ao ODS 12, que trata de produção e consumo responsáveis, e ao ODS 13, cujo objetivo é combater as mudanças climáticas. A necessidade de coordenação entre esses pilares deve estar devidamente representada nas normas legais vigentes de contratações.

No que diz respeito à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o eixo econômico é sustentado por diversos preceitos, incluindo, mas não se limitando a: (i) o princípio da eficiência, eficácia, agilidade, economicidade e competitividade (art. 5º); (ii) o tratamento diferenciado em benefício das microempresas e empresas de pequeno porte (arts. 4º, caput; 15, § 2º; 60, § 2º; 81, § 4º; 141, § 1º, inciso II, entre outros); (iii) a possibilidade de dispensa de licitação para atividades relacionadas à coleta, ao processamento e à comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em localidades que disponham de sistemas de coleta seletiva, realizadas por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda, reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis (art. 75, inciso IV, alínea ‘j’), o que, por sua vez, também se relaciona ao eixo ambiental; e (iv) a criação do Portal Nacional de Compras Públicas, que promete maior eficiência e economicidade às contratações públicas (arts. 174-176).

Adicionalmente, a legislação permite que, ao utilizar o critério de "técnica e preço" para avaliação das propostas, seja levado em consideração o “menor custo total para a Administração”. Na prática, isso significa a inclusão de fatores como custos indiretos relacionados à manutenção, reposição, depreciação e impacto ambiental do bem ou serviço adquirido. Assim, é possível optar por soluções que, ainda que inicialmente pareçam mais onerosas, mostrem-se mais vantajosas em termos econômicos e sustentáveis ao longo do tempo.

Uma das inovações mais significativas da Lei nº 14.133/21 é a exigência de licenciamento ambiental para certas contratações, conforme previsto pelos artigos 25 e 5º. Esse requisito é essencial para autorizar atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente, garantindo que o desenvolvimento econômico esteja alinhado à preservação dos recursos naturais e ao equilíbrio ecológico.

A legislação também introduz a possibilidade de margens de preferência durante os processos licitatórios para produtos e serviços que atendam a normas técnicas nacionais ou que sejam recicláveis, reciclados ou biodegradáveis, conforme exposto no artigo 26.

Outro destaque consiste no artigo 34, que permite a inclusão, nos critérios de julgamento das propostas, de fatores como custos de manutenção, utilização e impacto ambiental do objeto contratado. Esse fator garante que as escolhas feitas nos processos de contratação pública sejam

sustentáveis, eficazes e vantajosas a longo prazo, em linha com os compromissos sociais e ambientais.

Portanto, a Lei nº 14.133/21 representa um passo significativo na adoção de critérios de sustentabilidade nos processos de contratação pública no Brasil, devendo servir de inspiração para a criação de futuras regulamentações.

A adoção de princípios de sustentabilidade nas contratações públicas, não só orienta o Estado, mas também incentiva a adaptação do setor privado às exigências de responsabilidade ambiental, social e econômica. Nesse contexto, o setor privado, ao lado do Estado, desempenha função estratégica em assegurar o uso consciente dos recursos, promovendo soluções tecnológicas inovadoras e efetivas para mitigar os impactos ambientais.

A Lei incentiva empresas a se adaptarem à nova realidade econômica e ambiental global: produtos e serviços ofertados ao poder público devem ser economicamente eficientes, socialmente inclusivos e ambientalmente responsáveis. Essa abordagem representa tanto uma oportunidade de inovação quanto uma exigência para que o setor privado participe ativamente da transformação dos mercados rumo ao consumo e à produção sustentáveis.

As empresas, como atores fundamentais da economia, são convocadas a ajustar seus modelos de negócios para privilegiar práticas de governança ambiental, social e corporativa, garantindo que benefícios imediatos para seus acionistas sejam acompanhados de impactos positivos para a sociedade e para o meio ambiente.

Esses avanços demonstram como a regulamentação das contratações públicas pode se tornar uma aliada estratégica para a sustentabilidade e o desenvolvimento econômico nacional. Além disso, tais normas fornecem novos parâmetros para guiar o planejamento de políticas públicas e inspirar a formulação de marcos regulatórios para parcerias público-privadas, consolidando o Brasil como um ator comprometido com o alcance dos ODS e a preservação do meio ambiente.

2.3 O ALINHAMENTO DE INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

No atual cenário global, não há justificativa para promover uma polarização entre as ações públicas e privadas. Gradualmente, tem-se observado uma tendência crescente de conciliar os interesses públicos e privados⁸¹. As parcerias público-privadas surgem como uma

⁸¹ PÉRICO, Ana E.; REBELATTO, Daysi. A. Nascimento. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, 2005. Em debates sobre como serviços públicos

oportunidade de ampliar o alcance e a qualidade das ações governamentais ao tirar proveito das competências do setor privado. A iniciativa privada, portanto, pode exercer um papel determinante na formulação e execução de políticas públicas.

O cerne de uma parceria público-privada está em equilibrar as necessidades essenciais da sociedade e a manutenção da estabilidade financeira estatal, promovendo a universalização do acesso a bens e serviços essenciais. Através de um processo integrado por atribuições compartilhadas, entre os agentes sociais mais aptos para desempenhar cada tarefa com máxima eficiência⁸².

As Parcerias Público-Privadas alinham-se à concepção de Arnoldo Wald⁸³ acerca da reconfiguração estatal brasileira, que preconiza a transição de um modelo capitalista predatório e orientado a ganhos imediatos para um paradigma de social-capitalismo humanista fundamentado em relações colaborativas e reciprocidade institucional. Essa reformulação estrutural do Estado contempla dotá-lo de dinamicidade operacional mediante descentralização decisória, redimensionamento das suas funções estratégicas e incremento da eficiência administrativa, posicionando-o como agente catalisador do desenvolvimento socioeconômico e garantidor das funções essenciais, quais sejam, justiça, segurança, educação e saúde, bem como dos direitos fundamentais. Paralelamente, propõe-se a democratização substantiva mediante intensificação da participação cidadã, engajamento de organizações da sociedade civil e instituições intermediárias, revitalização dos mecanismos eleitorais e aperfeiçoamento da representação política, harmonizando princípios de liberdade com responsabilidade cívica.

As parcerias público-privadas nasceram no contexto global como um modelo jurídico que busca aplicar o princípio de eficiência econômica à prestação de serviços públicos. No Brasil, a prática das PPPs ainda dependerá de sua validação pela experiência prática e da capacidade da Sociedade e do Estado de legitimar amplamente essa iniciativa organizacional, que exige tanto governança quanto aceitação coletiva para além da simples representação política tradicional⁸⁴.

podem ser organizados, muitas vezes vê-se uma polarização entre aqueles que defendem um Estado forte, com maior poder de intervenção, e aqueles que defendem uma maior descentralização do Estado e livre atuação de agentes privados.

⁸² OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parcerias Público Privadas: aspectos de direito econômico** (Lei n. 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 277.

⁸³ WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de M. **O direito de parceria e a nova lei de concessões: análise das leis 8.987-95 e 9.074- 95**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 16-17.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 87. Opinião de Arnoldo Wald sobre o balizamento da relação entre sociedade e Estado pelo instituto da parceria: "Na realidade, a parceria é o modo pelo qual a sociedade civil revê o seu contrato social com o Estado, é a fórmula de garantir o equilíbrio entre a economia e o direito, entre os interesses individuais e os interesses sociais, entre a eficiência e a ética, entre a rigidez do comando e a equidade".

Analisando a estrutura das PPPs, percebe-se uma relação de ganho mútuo ("ganha-ganha"). Isso ocorre porque, segundo a dinâmica das negociações, ambos os lados só aceitarão um compromisso se ele representar uma melhora em relação à ausência deste acordo. Assim, quando estabelecido um contrato entre atores públicos e privados, presume-se que ambas as partes estão em uma posição melhorada ao seu *status quo*, o que implica dizer que as parcerias são vantajosas tanto para o setor público quanto para o privado.

Um contrato entre representantes do poder público e a iniciativa privada impõe deveres e confere benefícios a ambos os lados. Esses elementos são rapidamente traduzidos em custos e retornos materiais para os envolvidos. Embora todos os negócios sejam potencialmente relações “ganha-ganha”, os benefícios e custos associados podem variar amplamente conforme a forma como o valor total da parceria será distribuído entre o setor público, o setor privado e os interesses sociais.

Para garantir o sucesso de uma parceria, é essencial identificar e estabelecer objetivos compartilhados, de modo a buscar resultados que sejam vantajosos para ambas as partes. Eles podem diferir um do outro em relação ao que é importante e valioso e, ainda assim, achar meios de cooperar. Isso é possível porque, mesmo com visões divergentes, as partes podem cooperar estrategicamente para alcançar resultados mutuamente vantajosos⁸⁵.

Uma ilustração desse comportamento cooperativo é o caso narrado de Jack Sprat, que “não comia gordura”, e sua esposa, que “não comia carne magra”. Apesar das preferências e necessidades opostas, ambos conseguiram “limpar o prato”, ainda que discordassem profundamente sobre o que valia a pena ser comido⁸⁶. Esse exemplo ilustra que, mesmo com interesses distintos, é possível encontrar formas de colaboração.

Para Melo e Secchi⁸⁷, as parcerias público-privadas são instrumentos estratégicos que reinterpretem os critérios tradicionais de divisão entre o Direito Público e o Direito Privado, promovendo uma integração entre eles.

Sob a perspectiva pública, adotar formas cooperativas de parceria com a iniciativa privada é uma das opções mais eficazes para viabilizar os investimentos necessários ao

⁸⁵ MOORE, Mark Harrison. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 58, n. 2, p. 151-179, Abr/Jun 2007. ISSN Eletrônico: 2357-8017.

⁸⁶ LAX e SEBENIUS referem-se a isto como “dovetailing preferences” (preferências articuladas). Ver: LAX, David A.; SEBENIUS, James K. **Manager as Negotiator**. Ebook. Free Press (eBoook), 1987. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/779927/manager-as-negotiator-pdf>. Acesso em: 12 jul. 2024, p. 90-94. N.T.: Referência uma rima infantil tradicional inglesa: *Jack Sprat could eat no fat/His wife could eat no lean/And so, between them both, you see, they licked their platter clean* (Jack Sprat não podia comer gordura / Sua mulher não podia comer carne magra / E assim, os dois juntos, veja só, limpavam o prato).

⁸⁷ MELO, Maurício Euclides; SECCHI, Leonardo. Parcerias Público-Privadas como Instrumento de Reforma Administrativa: Uma Proposta de Tipologia. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Recife, v. III, n. 5, out. 2012, p. 5.

desenvolvimento de infraestrutura e oferta de serviços públicos. Tais interações apresentam amplo potencial para melhorar a qualidade dos serviços públicos e incentivar o desenvolvimento da infraestrutura produtiva e dos equipamentos sociais.

A parceria público-privada apresenta-se, ainda, como um modelo de negócio atrativo para o setor privado, pois cria oportunidades em áreas como engenharia, construção e operação de bens públicos. Nesse panorama, o setor privado atua como financiador de projetos e garante o equilíbrio necessário para que as operações sejam economicamente viáveis para ambos os lados.

A grande vantagem das PPPs é possibilitar investimentos superiores aos modelos convencionais, devido à capacidade de financiamento adicional proporcionada pelo setor privado. Mesmo enfrentando limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as PPPs permitem que o setor público gerencie um volume maior de recursos financeiros, aproveitando a estrutura privada para financiar grandes empreendimentos⁸⁸.

Nesse sentido, Marcos Cintra⁸⁹ explora a tese do economista Vilfredo Pareto, que destaca que transações bem-sucedidas ocorrem quando ambos os envolvidos veem seus interesses atendidos. Da mesma forma, Geraldo Villin⁹⁰ ressalta que, quando bem estruturadas, as PPPs podem superar outros modelos de contratação no que diz respeito à geração de investimentos.

Portanto, as PPPs representam um modelo eficiente para acelerar investimentos e ampliar benefícios sociais, promovendo um equilíbrio entre interesses privados e públicos, além de beneficiar a sociedade em geral. Essas parcerias reforçam a ideia de que o interesse público é uma combinação complexa de interesses privados e coletivos. O fenômeno conhecido como "publicização do direito" demonstra que as divisões rígidas entre público e privado estão sendo progressivamente superadas, dispensando a ideia do interesse público como algo universal ou absoluto⁹¹.

Conforme Mark Harrison Moore⁹² explica, parcerias dessa natureza foram fundamentais para o desenvolvimento da infraestrutura econômica moderna. Projetos como ferrovias,

⁸⁸ VILLIN, Geraldo. A visão da iniciativa privada. Parcerias Público Privadas no Brasil. **Cadernos FGV Projetos**, ano 9, n. 23, jan. 2014.

⁸⁹ CINTRA, Marcos. Parcerias público-privadas no Brasil. **Caderno FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 9, n. 23, p. 46-53, jan. 2014. Disponível em: <https://www.fgv.br/fgvprojetos>. Acesso em: 10 jul. 2024.

⁹⁰ VILLIN, *op. cit.*

⁹¹ MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 148.

⁹² MOORE, Mark Harrison. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 58, n. 2, p. 151-179, Abr/Jun 2007. ISSN Eletrônico: 2357-8017.

barragens e sistemas de energia elétrica precisaram depender da colaboração entre instituições públicas e privadas para atingir resultados significativos. Ao longo da história, os setores público e privado têm coexistido de forma interdependente em empreendimentos que visam tanto o progresso econômico quanto a construção da ordem social.

O público e o privado convivem em uma relação profundamente interligada e complexa para algumas de suas necessidades mais básicas. Buscam arranjos cooperativos, nos quais cada parte pode fazer melhor (nos seus próprios termos) do que agindo por conta própria.

Quanto mais esses acordos forem capazes de gerar resultados positivos para ambas as partes, pública e privada, distribuir de forma equilibrada custos e benefícios de esforços conjuntos e, conquistar legitimidade perante os participantes das negociações e a sociedade em geral, maior será o valor atribuído a essas parcerias.

Por fim, ao atuar como um ator econômico significativo, o Governo administra seus poderes fiscais e regulatórios tanto para regular o mercado quanto para moldá-lo. É fundamental que as parcerias público-privadas sejam estruturadas de forma a integrar interesses alinhados, construindo um modelo de desenvolvimento sustentável que venha a beneficiar todas as partes envolvidas.

Em sociedades liberais, prevalece a ideia de que o Governo não deveria, e muitas vezes não detém, a propriedade de bens com valor econômico em transações comuns de mercado, limitando-se ao papel de árbitro das negociações econômicas, em vez de atuar como um participante relevante nessas relações.

Entretanto, a realidade é que o Governo frequentemente detém ativos e exerce poderes que possuem valor econômico substancial, tornando-se naturalmente um ponto de grande interesse para o setor privado. Essa característica torna-se evidente quando considera-se o poder de decisão governamental em questões como tributação e regulamentação. Esses instrumentos funcionam como ativos que são usados para moldar as transações econômicas e de mercado. A política tributária, por exemplo, não é utilizada apenas para garantir uma captação eficiente e justa de recursos para financiar as atividades governamentais; ela também serve como uma ferramenta poderosa para incentivar os agentes econômicos a "internalizarem" custos públicos decorrentes de suas atividades.

De forma semelhante, a política regulatória também é empregada pelo governo para internalizar custos e benefícios sociais dentro das transações econômicas. Ela influencia a natureza dos bens produzidos pelo mercado e redireciona a forma como os encargos e benefícios são distribuídos entre diferentes grupos da sociedade. Ao observar a "autoridade governamental" como um ativo pertencente ao governo, percebe-se que seu uso, seja de maneira

fiscal ou regulatória, transforma diretamente o que é produzido nos mercados. Certos usos específicos dessa autoridade acabam gerando benefícios econômicos quantificáveis e, conseqüentemente, impactam os atores econômicos de diferentes formas.

Os agentes econômicos, dependendo das decisões governamentais, podem tanto ser beneficiados quanto prejudicados pela utilização de poderes fiscais e regulatórios. Não há dúvida de que o Governo é uma força econômica poderosa, não apenas ao impor tributos ou regulamentar as atividades, mas também ao usar sua vasta capacidade econômica para moldar o mundo ao seu redor. O Governo controla um expressivo fluxo de gastos públicos, que direciona objetivos e prioridades por meio dos mercados privados, de maneira semelhante ao papel que os gastos dos consumidores desempenham no mercado privado. O Governo, como grande comprador, exerce uma influência significativa sobre os produtos e serviços que o mercado escolhe produzir.

De acordo com Décio Lima⁹³, o Governo é o maior comprador do mercado brasileiro, conferindo-lhe um papel de destaque como indutor de soluções para desafios sociais no país. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) indicam que as aquisições governamentais correspondem, anualmente, a cerca de 10% a 13% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil.

Esse impacto pode ser percebido de forma direta. Por exemplo, quando o Governo decide adquirir determinados produtos ou serviços, o mercado se mobiliza para produzir os bens e prestar os serviços nas quantidades e formatos desejados pelo Governo.

Outra influência importante se dá de maneira indireta. A decisão do Governo de fornecer determinados bens ou serviços modifica as opções disponíveis no mercado privado, influenciando os itens que empresas privadas escolhem produzir ou adquirir. Por exemplo, se o governo oferece um sistema de educação profissionalizante de alta qualidade, as empresas privadas precisarão investir menos em treinamentos para seus funcionários.

Além disso, o Governo é proprietário de bens físicos de grande valor econômico, sejam eles positivos ou negativos. Esses bens incluem vastas áreas de vida selvagem com recursos valiosos, como madeira e minerais, parques municipais, grandes volumes de resíduos sólidos e, em algumas cidades, edifícios abandonados que foram deixados por seus proprietários. Como proprietário desses bens, o Governo frequentemente atrai o interesse de atores privados que desejam explorar seus recursos valiosos.

⁹³ LIMA, Décio. Transformações que vêm da prática da cidadania. In: **Atlas de territórios inteligentes para parcerias público privadas no Brasil**. Belo Horizonte, MG: IPGC, 2024, p. 17.

Ao considerar a autoridade fiscal e regulatória do Governo, que carrega um inegável valor econômico, que é um importante consumidor de certos tipos de bens e serviços e sua condição de proprietário de ativos físicos, é evidente que o governo atua como um participante econômico no mercado. Paralelamente, também age fora dele ou acima dele, no papel de regulador e governante.

Enquanto agente econômico, as atividades do governo frequentemente tornam-se alvo de interesse por parte do setor privado, que busca se beneficiar de seus poderes e ativos. Por isso, é comum que atores privados apresentem propostas ao Governo sobre como tais poderes e ativos podem ser usados de forma a beneficiar tanto interesses públicos quanto privados. Nesse cenário, o governo pode ser convidado a integrar um acordo iniciado pelo setor privado, assim como pode convidar empresas privadas a participar de negociações lideradas pelo setor público.

Esse dinamismo evidencia a interação única entre o setor público e o privado em Sociedades Modernas. O governo, ao exercer seu papel no mercado, molda comportamentos e influencia diretamente tanto o ambiente econômico quanto as dinâmicas sociais.

2.3.1 Responsabilidade Social das Empresas

Cabe ressaltar que, para solucionar os desafios sociais enfrentados pelo Brasil hoje, a responsabilidade não foi atribuída exclusivamente ao Estado pelo Constituinte de 1988, mas também estendida ao setor privado. Essa responsabilidade deve atender às demandas da Sociedade com foco em progresso, desenvolvimento humano e melhoria das condições de vida da população. Nesse sentido, o modelo de responsabilidade social deve resultar de uma preocupação em alinhar o desenvolvimento econômico ao aprimoramento na qualidade de vida⁹⁴. Sob essa perspectiva, o desenvolvimento econômico, humano e social passa a ser parte essencial das obrigações das empresas.

A Constituição Federal de 1988, em seus objetivos e princípios fundamentais (artigos 1º e 3º), vincula a função social à promoção da igualdade material e à proteção da dignidade humana⁹⁵. Nessas diretrizes, a função social da propriedade não se apresenta como um dispositivo meramente programático. Sua incorporação ao texto constitucional, tanto como um

⁹⁴ GUIMARÃES, Heloisa Werneck Mendes. Responsabilidade social da empresa: uma visão histórica de sua problemática. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 211-219, out./dez. p. 215. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901984000400031>, p. 215.

⁹⁵ BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e a função social da propriedade. In: **Direito constitucional: teoria geral da constituição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, v. 6, p. 1013-1032.

direito fundamental (art. 5º, XXIII) quanto como um princípio da ordem econômica (art. 170, III), lhe confere aplicação imediata, independentemente de regulamentações adicionais. O uso da propriedade, portanto, deve estar compatível com o bem-estar social. Quando em desacordo, tal uso deve ser rechaçado.

De forma similar, a função social das empresas atua como um parâmetro positivo que condiciona o exercício da iniciativa privada. Não se trata apenas de imposição de limites negativos, mas de um comprometimento produtivo voltado à geração de empregos, ao aumento da produtividade, à garantia de concorrência saudável, à proteção dos consumidores, à contribuição fiscal e ao alcance de uma ordem social mais justa. As empresas, ao aderirem às normas e princípios constitucionais que regem a função social das atividades econômicas, desempenham um papel fundamental na construção de uma sociedade mais equilibrada.

Por um ângulo mais amplo, a responsabilidade social corporativa configura-se como um compromisso não só com a Sociedade, mas com toda a humanidade, funcionando como uma maneira de prestação de contas por parte das empresas sobre o uso e os resultados obtidos a partir de recursos que, originalmente, não são estritamente seus⁹⁶. Sob essa perspectiva, as empresas consomem recursos, renováveis ou não, que são patrimônio comum e gratuito da coletividade. Dessa forma, incorrem em uma "dívida social", cujo pagamento compete à responsabilidade de investir em áreas sociais e na proteção ambiental⁹⁷.

A globalização econômica intensifica essa dinâmica e faz com que as empresas se preocupem cada vez mais com a sustentabilidade não apenas de seus negócios, mas também com a percepção pública de sua imagem. Nesse cenário, "o investimento em projetos sociais também pode estar associado à eficiência produtiva e à rentabilidade da empresa"⁹⁸.

A reflexão sobre a responsabilidade social corporativa, tanto no Brasil quanto em âmbito global, deve transcender as questões ambientais convencionais. É fundamental incorporar em sua agenda temas essenciais à sobrevivência e à dignidade humana, desafiando os agentes econômicos a lidarem de forma direta com o paradoxo entre os avanços tecnológicos e a degradação da vida. Essas contradições, inerentes a um sistema econômico excludente, já não podem ser negligenciadas, exigindo a adoção de um novo modelo de relações sociais dentro da

⁹⁶ MELO NETO, Francisco Paulo de, FROES, César. **Gestão da responsabilidade social: o caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001, p. 84.

⁹⁷ *Id.*, Francisco Paulo de, FROES, César. **Responsabilidade social e cidadania empresarial: a administração do terceiro setor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

⁹⁸ MELO RICO, Elizabeth de. O empresariado, a filantropia e a questão social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XIX, n. 58, p. 24-40, nov. 1998, p. 37.

sociedade capitalista. Essa mudança deve ser incorporada como um compromisso coletivo da humanidade na construção de uma sociedade economicamente responsável e sustentável.

A responsabilidade social empresarial não deve ser reduzida a ferramentas de *marketing*, discursos institucionais ou ações de caráter meramente filantrópico. Pelo contrário, ela precisa ser incorporada como parte integrante da cultura gerencial, tornando o comportamento ético e responsável uma constante nas tomadas de decisão. A empresa deve assumir o papel de corresponsável pelo desenvolvimento de uma Sociedade menos desigual, promovendo uma realidade mais justa na qual as pessoas tenham acesso amplo a produtos e serviços, ao mesmo tempo que garantem a sustentabilidade social e econômica da sociedade e a viabilidade econômica do próprio negócio⁹⁹.

Nesse contexto, as PPPs apresentam-se como uma oportunidade promissora de concretizar esses ideais. Essas parcerias possibilitam que as empresas privadas contribuam diretamente para a realização de infraestruturas essenciais à população, evidenciando a responsabilidade do setor privado em cumprir sua função social enquanto atende a interesses coletivos. A natureza das PPPs proporciona uma condição em que as empresas podem cumprir o papel social inerente ao conceito jurídico de propriedade, sem o qual seu lugar no ordenamento jurídico brasileiro não poderia ser compreendido de modo integral¹⁰⁰.

Não é mais possível dissociar as empresas privadas do conceito de responsabilidade social. As empresas complementam as ações do governo ao assumir, cada uma, sua parcela de responsabilidade com relação à Sociedade. Contudo, os problemas estruturais enfrentados pelo Brasil, como fome, desemprego e exclusão social, não podem ser enfrentados apenas com medidas emergenciais ou ações pontuais de filantropia. Embora o Estado mantenha sua responsabilidade central, os desafios sociais exigem esforços conjuntos e integrados, além da formulação de políticas macroeconômicas sólidas que suportem crescimento econômico, desenvolvimento humano e avanço social sustentável¹⁰¹.

A iniciativa privada, como geradora de empregos e renda, desempenha um papel social imprescindível na promoção do desenvolvimento nacional. Por sua vez, o Estado, além de regular, deve criar as condições necessárias para que as empresas possam crescer de maneira

⁹⁹ REIS, Carlos Nelson dos. A responsabilidade social das empresas: o contexto brasileiro em face da ação consciente ou do modernismo do mercado? *Revista de Economia Contemporânea*, v. 11, n. 2, p. 279–305, maio 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-98482007000200004>.

¹⁰⁰ BEGA, Patrícia Fernandes; KNOERR, Viviane Côelho de Séllos; KNOERR, Fernando Gustavo. Parceria empresa-Estado na viabilização do desenvolvimento nacional. In: COSTA, Ilton Garcia da; GIACÓIA, Gilberto (org.). **Parcerias público-privadas: PPP e agências reguladoras, questões críticas**. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 85-105.

¹⁰¹ REIS, *op. cit.*

sustentável e responsável. A responsabilidade social, nesse sentido, faz parte da necessária tutela dos direitos fundamentais de terceira dimensão, que envolvem os direitos difusos e intergeracionais¹⁰².

Uma empresa que cumpre sua função social é aquela que respeita e aplica os dispositivos constitucionais, seus princípios e fundamentos, ao mesmo tempo em que age como cidadã por meio do compromisso com os objetivos da República Federativa do Brasil de construir uma Sociedade mais justa e solidária. Todos que compartilham a vida em sociedade possuem uma parcela de responsabilidade com o próximo, incluindo as pessoas jurídicas, que têm o dever de contribuir para o alcance do bem-estar comum.

Quando o Estado não consegue atender, por si só e de maneira imediata, às crescentes demandas sociais, as parcerias com o setor privado tornam-se uma alternativa viável. Essa ideia está alinhada à concepção de Juarez Freitas¹⁰³, que destaca que, diante de uma necessidade pública inadiável, em que o Poder Público não tem condições de suprir as demandas sociais sozinho, é um dever, e não uma mera escolha discricionária, estabelecer colaborações com a iniciativa privada para que sejam desenvolvidas soluções viáveis que atendam aos interesses da sociedade. Tais soluções, consequentemente, também poderão alinhar-se aos objetivos dos parceiros privados.

As parcerias público-privadas, portanto, representam uma ferramenta essencial para superar limitações estatais e ampliar o alcance de esforços voltados ao desenvolvimento sustentável, garantindo que as empresas desempenhem um papel protagonista na promoção do bem-estar coletivo e, simultaneamente, cumpram sua função social como agentes de transformação.

2.3.2 Parcerias Público-Privadas: Infraestrutura e Economia

A infraestrutura desempenha um papel indispensável no avanço econômico de qualquer nação, sendo um elemento chave para a competitividade do país e para a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. Conforme já ressaltado pelo economista alemão Albert Hirschman, em sua obra *A Estratégia do Desenvolvimento Econômico*, citada por Tadini e Rocha¹⁰⁴, a

¹⁰² BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **Responsabilidade social das empresas**: práticas sociais e regulação jurídica. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003, p. 137-138; 292.

¹⁰³ FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

¹⁰⁴ ROCHA, Igor; TADINI, Venilton. **iNFRADebate**: Abdid Aponta para Particularidades do Investimento em Infraestrutura. Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base, São Paulo, 05 mar. 2018. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/infradebate-abdid-aponta-para-particularidades-do-investimento-em-infraestrutura/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

infraestrutura constitui o alicerce principal sobre o qual se apoia o desenvolvimento de outros setores econômicos, incluindo agronegócio, indústria e serviços.

A relevância do Estado na ampliação e no fornecimento de infraestrutura vai ao encontro das necessidades tanto do setor público quanto do setor privado, que se beneficiam diretamente desse elemento essencial. Como apontado por Pena¹⁰⁵, "[...] a infraestrutura é de grande importância para a estratégia de desenvolvimento da maioria dos países, tendo implicações tanto na redução do custo quanto na eficiência do sistema econômico como um todo".

No entanto, as limitações orçamentárias enfrentadas pelos governos, especialmente em nações em desenvolvimento, restringem severamente a capacidade de investimento público nesse setor absolutamente crucial¹⁰⁶. É nesse cenário que o capital privado emerge como uma alternativa viável e promissora para preencher essas lacunas, permitindo o avanço de uma infraestrutura mais robusta e moderna. A colaboração entre os setores público e privado, que une ativos e competências do Estado à *expertise* e ao financiamento do setor privado, possibilita a construção de soluções conjuntas para os desafios de infraestrutura, maximizando recursos e resultados¹⁰⁷.

No Brasil, as PPPs surgiram como uma resposta inovadora às privatizações, proporcionando avanços significativos em setores fundamentais e ampliando o acesso aos direitos de cidadania para a população¹⁰⁸. A infraestrutura é, assim, não apenas um pilar do desenvolvimento econômico, mas também um requisito para combater a pobreza, enfrentar questões ambientais, expandir serviços públicos e assegurar o acesso universal da população a serviços básicos¹⁰⁹.

Durante a crise econômica que tomou conta de diversos países na década de 1980, o modelo de financiamento estatal para infraestrutura entrou em rápido declínio, especialmente no que diz respeito à infraestrutura voltada à economia. Essa problemática foi exacerbada pela alta demanda por melhorias em setores essenciais como transporte, rodovias, energia,

¹⁰⁵ PENA, Fernando E. **Das privatizações às parcerias público-privadas: o Brasil numa perspectiva comparada**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

¹⁰⁶ TANZI, V. **Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State**. Cambridge University Press, 2011.

¹⁰⁷ BRYSON, John. M.; CROSBY, Barbara. C.; STONE, Melissa Middleton. Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: A Practical Guide. **Public Management Review**, v. 17, n. 2, p. 221-246, 2015. DOI: 10.1111/puar.12432.

¹⁰⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

¹⁰⁹ MOREIRA, Terezinha; CARNEIRO, Maria Christina Fontainha. A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-46, dez. 1994.

saneamento básico e telecomunicações. Superar essas barreiras exige, portanto, estratégias inovadoras, entre elas medidas para atrair capital privado e promover investimentos voltados para áreas como indústria e serviços.

Embora as parcerias entre os setores público e privado não sejam inéditas historicamente, o modelo moderno de parceria representa uma abordagem inovadora, com vantagens mútuas para ambas as partes. De um lado, os governos procuram alternativas para substituir modelos de financiamento que anteriormente dependiam de organismos internacionais; do outro, o setor privado busca novas oportunidades para alocar capitais e maximizar retornos sobre seus investimentos. Assim, as parcerias passaram a sustentar tanto os objetivos governamentais quanto os interesses do setor privado, com benefícios consideráveis para ambos¹¹⁰.

Nessa lógica, o governo, que é responsável pelo desenvolvimento socioeconômico através da provisão de bens e serviços públicos, assume um papel ampliado, de regulador e promotor da infraestrutura, em vez de provedor direto¹¹¹. Esse modelo estabelece um mecanismo pelo qual o Estado subsidia e supervisiona serviços essenciais ao desenvolvimento do país, sem executar diretamente esses serviços.

Conforme argumenta Eduardo Tavares¹¹² (MIDR), a colaboração com agentes privados viabiliza a otimização alocativa de recursos destinados à infraestrutura, potencializando simultaneamente a melhoria dos indicadores de qualidade de vida populacional. A limitação de capacidade financeira da Administração Pública para custear investimentos em setores estruturantes, particularmente o saneamento básico, constitui obstáculo significativo à expansão de políticas públicas essenciais. Nesse contexto, instituições financeiras como BNDES e Caixa/FEP demonstraram viabilidade operacional e resultados positivos em projetos de concessões e Parcerias Público-Privadas, evidenciando que a incorporação de capital e expertise privados configura alternativa factível para aceleração de investimentos infraestruturais.

Tavares explica que um exemplo seria na área de resíduos sólidos. Atualmente, em vários municípios, o lixo ainda é coletado e descartado em “lixões”. Contudo, em vez de direcionar recursos para uma coleta irregular, poderia ser celebrada uma parceria com o setor

¹¹⁰ MOREIRA, Terezinha; CARNEIRO, Maria Christina Fontainha. A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-46, dez. 1994.

¹¹¹ ALVES, Antonio Sousa; GOMES, Albiane Oliveira. O gerencialismo na gestão pública brasileira via parcerias público-privadas. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 5, p. e10863-e10863, 2020. DOI: <https://doi.org/10.20873/uftr.rbec.e10863>.

¹¹² TAVARES, Eduardo. **Atlas de territórios inteligentes para parcerias público privadas no Brasil**. Belo Horizonte/MG: IPGC, 2024, p. 15.

privado, que durante 30 (trinta) anos, investiria em aterros adequados, frota, reciclagem e verticalização e em geração de energia, criando empregos e renda para população.

Assim, as parcerias público-privadas consolidam-se como ferramentas indispensáveis para acelerar o desenvolvimento da infraestrutura, impulsionar o crescimento econômico e elevar a qualidade de vida da população. Por suprirem os *déficits* de investimentos do setor público, essas parcerias permitem também a introdução de inovações, maior eficiência e sustentabilidade na prestação de serviços. Ao abarcar setores cruciais como saneamento, energia, transporte e telecomunicações, as PPPs viabilizam a modernização do Brasil, com impactos positivos na geração de empregos, inclusão social e competitividade.

2.4 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E EFICIÊNCIA NO CONTEXTO ECONÔMICO E SOCIAL

Os processos de globalização e a reestruturação do setor produtivo, pela introdução de novas tecnologias, têm transformado profundamente o panorama econômico e social do capitalismo global, gerando significativos avanços em todas as áreas da Sociedade Moderna. Ferramentas tecnológicas e modelos de gestão inovadores têm a capacidade de elevar a eficiência e a eficácia das parcerias público-privadas, promovendo inovações e aperfeiçoando os serviços públicos.

As tecnologias da informação e comunicação (TICs), por exemplo, ampliam a transparência e aprimoram tanto a comunicação quanto a colaboração entre os envolvidos. Além disso, as ferramentas de gestão baseadas em dados têm o potencial de melhorar a tomada de decisões e as avaliações de desempenho, assegurando que as PPPs obtenham resultados consistentes e satisfatórios.

Na perspectiva da “sociedade em rede” de Castells¹¹³, a economia contemporânea se baseia no fluxo de informações e no conhecimento. Esse paradigma realça o papel essencial do Estado em criar ambientes favoráveis ao desenvolvimento econômico. Entretanto, conforme apontado por Bobbio¹¹⁴, os governos, frequentemente limitados por restrições orçamentárias, não possuem a autonomia e a flexibilidade necessárias para realizar os investimentos indispensáveis ao progresso econômico.

¹¹³ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

¹¹⁴ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 11 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

O sistema produtivo global tornou-se cada vez mais interconectado, com cadeias produtivas transnacionais que atraem grandes volumes de capital. No entanto, Estados que não atingiram níveis adequados de desenvolvimento técnico, educacional e produtivo, como o Brasil, enfrentam dificuldades significativas para atender às demandas básicas da população, especialmente em relação à infraestrutura¹¹⁵.

Castells¹¹⁶, ao analisar as transformações sociais e econômicas ocorridas desde a década de 1970, destaca que a revolução tecnológica da informática introduziu um modelo econômico que denominou de "informacionalismo". Esse sistema trouxe mudanças estruturais profundas, com características específicas: "Uma nova economia surgiu em escala global no último quartel do século XX. Chamo-a de informacional, global e em rede para identificar suas características fundamentais."

Segundo o autor, o informacionalismo se define como um modelo produtivo em que a produtividade e a competitividade dependem em grande parte da geração, processamento e aplicação eficiente do conhecimento e da informação. Ele é global, porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes, estão organizados em escala global pela conexão direta dos agentes econômicos. E é baseado em redes, já que a produtividade e a competitividade resultam de uma interação entre redes empresariais¹¹⁷. Alvin Toffler¹¹⁸, em análise complementar, descreve essas transformações com o conceito de "economia acelerativa", que se fundamenta em princípios como inovação, interconectividade, flexibilidade, troca de informações e dados, e constante atualização de padrões. Esses elementos, interligados, revolucionam a criação de riquezas e colocam em xeque estruturas antigas de poder, moldadas pelos paradigmas da era industrial.

Esse aumento da eficiência econômica, proporcionado principalmente pela inovação tecnológica, muitas vezes apresenta desafios para o setor público. A estrutura legal que regula a atividade pública, orientada pelo princípio da legalidade, limita a flexibilidade e a rapidez na implantação de soluções inovadoras. Segundo Meirelles¹¹⁹, o princípio da legalidade estabelece que: "Na administração pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza."

¹¹⁵ ARAUJO, Thiago Souza; SILVA, Silva; ROVER, Aires Jose. Gestão pública e parcerias público-privadas: teor do estado e tecnologias de governança difusa para controle social. **Rev. Bras. Polít. Públicas** (Online), Brasília, v. 6, nº 3, p. 73-98, 2016. DOI:10.5102/rbpp/bjpp.v6i3.4262.

¹¹⁶ CASTELLS, *op. cit.*

¹¹⁷ *Id.*, **Fim de milênio**. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p.199.

¹¹⁸ TOFFLER, Alvin. **Powershift**: as mudanças no poder. Rio de Janeiro: Record, 1990.

¹¹⁹ MEIRELLES, Helly L. **Direito administrativo brasileiro**. 29 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p.78.

Embora necessário para assegurar a legalidade e a responsabilidade, esse princípio cria barreiras à adaptação e à experimentação no setor público. Para modernizar sua atuação, é fundamental que a Administração Pública desenvolva maior tolerância a erros, desde que esses sirvam como aprendizado para aprimorar os serviços.

Nesse contexto, a criação de espaços dedicados à experimentação, como laboratórios de inovação, pode estimular o desenvolvimento de modelos adaptativos para as PPPs. Tais laboratórios, organizados por consórcios público-privados, permitirão o teste de novas tecnologias em projetos-piloto, realizados em escala reduzida antes da aplicação em larga escala. Essas iniciativas também podem incorporar um caráter de flexibilidade contratual, possibilitando revisões periódicas e integrando avanços tecnológicos ao longo de sua execução.

As parcerias público-privadas oferecem vantagens únicas para transformar os serviços públicos, maximizar os benefícios sociais e promover inovações tecnológicas. Com gestão cuidadosa e estratégias eficazes, as PPPs podem ampliar a eficiência, a transparência e a inclusão tecnológica. Tecnologias emergentes, como *big data*¹²⁰, inteligência artificial (IA)¹²¹ e *blockchain*¹²², estão revolucionando a forma como os governos gerenciam recursos e interagem com a população, tornando o setor público mais adaptado às necessidades contemporâneas.

Os *Chatbots*, como programas de computador que utilizam inteligência artificial para simular conversas humanas, oferecem respostas automatizadas a perguntas comuns. Eles são amplamente utilizados para atendimento ao cliente, fornecendo informações e assistência de forma rápida e eficiente¹²³.

No Reino Unido, análises de dados ajudam a identificar estudantes em risco de abandono escolar, permitindo intervenções precoces¹²⁴.

¹²⁰ MAYER-SCHÖNBERGER, V.; CUKIER, K. **Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think**. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2013. O conceito de "big data" surgiu como um componente essencial na revolução digital. Definido como um grande volume de dados variados que são gerados rapidamente e requerem novas formas de processamento para fornecer informações valiosas.

¹²¹ RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. **Artificial Intelligence: A Modern Approach**. Prentice Hall: New Jersey, 2016, p. 27. Inteligência Artificial (IA) é a capacidade de sistemas computacionais de realizar tarefas que normalmente requerem inteligência humana, como percepção visual, reconhecimento de fala, tomada de decisão e tradução entre idiomas.

¹²² A tecnologia blockchain é um mecanismo de banco de dados avançado que permite o compartilhamento transparente de informações na rede de uma empresa. Um banco de dados blockchain armazena dados em blocos interligados em uma cadeia. Os dados são cronologicamente consistentes porque não é possível excluir nem modificar a cadeia sem o consenso da rede. AMAZON WEB SERVICES. O que é Blockchain? [S. l.], 2024. Disponível em: <https://aws.amazon.com/pt/what-is/blockchain/?aws-products-all.sort-by=item.additionalFields.productNameLowercase&aws-products-all.sort-order=asc>. Acesso em: 19 set. 2025.

¹²³ E-ESTONIA. **AI in Estonia: A New Era of Public Services**. Disponível em: <https://e-estonia.com/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹²⁴ DEPARTMENT FOR EDUCATION (United Kingdom). **Using Data to Help Schools Tackle Student Dropout**. Londres, 2025. Disponível em: www.gov.uk. Acesso em: 20 jan. 2025.

O *blockchain*, por sua vez, tem sido usado para aumentar a transparência e a segurança nas operações governamentais. Em Gana, por exemplo, a tecnologia é utilizada para rastrear o uso de fundos de assistência estrangeira¹²⁵.

Além disso, Greve¹²⁶ destaca que a transparência é ampliada pelo uso de tecnologias de dados abertos, permitindo aos cidadãos um melhor acesso à informação e, conseqüentemente, uma maior compreensão e fiscalização das operações governamentais.

Além da transparência, tecnologias digitais permitem maior participação pública na elaboração de políticas governamentais, possibilitando consultas aos cidadãos sobre intervenções urbanas, promovendo uma gestão mais participativa e democrática.

Em suma, as inovações tecnológicas são elementos transformadores para as PPPs, impulsionando a eficiência administrativa e promovendo um desenvolvimento mais sustentável e alinhado às demandas do século XXI. Por fim, como destaca o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), um de seus objetivos essenciais é ampliar oportunidades de investimento, gerar empregos e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, sempre em harmonia com as metas de crescimento econômico e progresso social do país.

Apesar dos benefícios evidentes trazidos pela incorporação de novas tecnologias à Administração Pública, sua implementação não está isenta de obstáculos. Um dos principais desafios é a resistência cultural, na qual servidores se sentem ameaçados pela inovação tecnológica, reagindo com relutância às mudanças.

Além disso, implementar e manter tecnologias modernas envolve custos elevados para governos locais, sendo desafiador para muitas administrações municipais equilibrar os gastos sem comprometer outros serviços fundamentais. Nesse sentido, as parcerias com o setor privado emergem como uma solução viável para viabilizar tais investimentos.

Outro problema essencial é a segurança e a privacidade dos dados. Nam¹²⁷ destaca que o aumento do volume de informações coletadas e armazenadas representa um risco significativo, exigindo estratégias robustas de *cibersegurança* para proteger dados sensíveis e garantir sua confidencialidade.

¹²⁵ WORLD BANK. **Blockchain for Development: Ghana's Use of Technology to Improve Transparency.** Disponível em: www.worldbank.org. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹²⁶ GREVE, C. Transparency in Public Administration's Digital Age. **Public Administration Review**, v. 71, n. 3, p. 425-433, 2011.

¹²⁷ NAM, T. Examining Privacy Concerns in the Digital Government Agenda. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 15, n. 2, p. 163-170, 2018.

Adicionalmente, a "divisão digital", termo utilizado por Van Dijk¹²⁸, é um desafio substancial. Essa desigualdade no acesso à tecnologia, se não for cuidadosamente tratada, pode aprofundar as disparidades sociais, principalmente em contextos em que serviços digitais substituem por completo canais tradicionais de atendimento. Regiões rurais brasileiras com acesso limitado à *internet* podem ilustrar a exclusão de populações vulneráveis dos benefícios decorrentes da transformação digital.

Para que as Administrações Públicas consigam extrair o máximo das inovações tecnológicas, é necessário seguir uma abordagem integrada, visando não apenas promover a inovação, mas também assegurar inclusão e equidade no acesso aos cidadãos. A modernização dos serviços públicos através da tecnologia é indispensável para aumentar a eficiência administrativa, mas exige esforços complementares, como investimentos robustos em segurança de dados, capacitação contínua de servidores e ampliação do acesso tecnológico à população. Parcerias público-privadas são ferramentas importantes para viabilizar tais iniciativas¹²⁹.

As PPPs possibilitam a introdução de práticas e tecnologias de ponta oriundas do setor privado, o que resulta em melhorias significativas na qualidade e na eficiência dos serviços prestados. Por exemplo, a adoção de tecnologias avançadas em projetos de infraestrutura pode reduzir custos operacionais e aumentar a sustentabilidade a longo prazo. As PPPs também servem como plataformas estratégicas para incorporar tecnologias como IA, *big data* e *blockchain*, todas voltadas a aprimorar a precisão, a segurança e a transparência na atuação administrativa. A introdução dessas inovações promove uma cultura administrativa focada na eficiência e na prestação de serviços de alta qualidade.

A inteligência artificial, por exemplo, pode viabilizar a predição e alocação precisa de recursos, permitindo uma resposta governamental mais ágil e eficaz às demandas sociais. Já a análise de grandes volumes de dados, por meio de *big data*, torna possível monitorar, avaliar e ajustar serviços públicos em tempo real, maximizando recursos e antecipando necessidades futuras. No caso do *blockchain*, sua capacidade de garantir segurança e transparência é um diferencial fundamental para reforçar a confiança pública, minimizando os riscos de fraudes em processos administrativos.

¹²⁸ VAN DIJK, Jan A. G. M. Digital Divide and Disparities in Access. **Social New Media**, v. 18, n. 4, p. 215-225, 2012.

¹²⁹ POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. 2 ed. Oxford University Press, 2011, p. 134.

Além disso, as PPPs apresentam a flexibilidade necessária para adaptar projetos às rápidas mudanças nas demandas sociais. Essa adaptabilidade é uma vantagem valiosa em contextos dinâmicos, em que as necessidades dos cidadãos evoluem de forma acelerada¹³⁰. Segundo Castells e Cardoso¹³¹, as tecnologias de informação e comunicação (TICs), como as redes sociais virtuais, são espaços eletrônicos que têm, cada vez mais, modificado as formas de ação política, bem como as práticas de gestão das instituições, inclusive no setor público.

Segundo Carlos Roberto Queiroz Tomé Junior¹³², no contexto de enfrentamento aos desafios urbanos complexos, somado ao advento da tecnologia digital, o uso de soluções inteligentes torna-se aliado para a criação de políticas públicas de transporte, energia, segurança, saúde e educação, sempre com o objetivo de catalisar a criação de ambientes eficientes, resilientes, sustentáveis, promotores de qualidade de vida e impulsionadores do desenvolvimento econômico e social.

Carlos Roberto Queiroz Tomé Junior reconhece a importância das parcerias público-privadas para explorar o máximo potencial da tecnologia em prol da construção de cidades inteligentes¹³³. Ao unir forças, o setor público pode aproveitar a expertise e os investimentos do setor privado para implementar soluções tecnológicas avançadas e sustentáveis em larga escala¹³⁴.

Ao longo da globalização, especialmente a partir do final do século XX, uma crescente uniformização de práticas e interações econômicas entre os setores público e privado consolidou a redução do poder político dos Estados e a intensificação do papel de empresas transnacionais¹³⁵. No entanto, o verdadeiro desenvolvimento não pode ser medido apenas pelo aumento quantitativo da produção e circulação econômica. Ele deve estar fortemente conectado à redistribuição de riquezas e à garantia dos direitos fundamentais.

¹³⁰ KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop. **Governance Networks in the Public Sector**. Routledge: Oxfordshire, 2015, p. 67.

¹³¹ CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. **A sociedade em rede: do conhecimento à ação política**. Lisboa: Imprensa Nacional; Casa da Moeda, 2005. Disponível em: <https://bibonline.unifeso.edu.br/acervo/81421>. Acesso em: 27 out. 2024.

¹³² TOMÉ JUNIOR, Carlos Roberto Queiroz. Cidades Inteligentes: desenvolvimento urbano e transformação digital sustentável. In: **Atlas de territórios inteligentes para parcerias público privadas no Brasil**. Belo Horizonte, MG: IPGC, 2024, p. 16.

¹³³ De acordo com a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, *Smart Cities* são definidas como cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovendo o letramento digital, a governança, a gestão colaborativa, utilizando de tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação.

¹³⁴ TOMÉ JUNIOR, op. cit., p. 17.

¹³⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 16.

Portanto, o desenvolvimento econômico só atinge sua plena relevância quando atrelado aos direitos fundamentais, assegurando uma ordem jurídica que promova a satisfação das necessidades básicas da Sociedade. Nesse sentido, as parcerias público-privadas se mostram como a ferramenta indispensável para unir inovação, eficiência e justiça social, sendo fundamentais para alinhar a modernização tecnológica à promoção de bem-estar coletivo e crescimento sustentável.

3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A ideia de concessão de serviços públicos, conforme entendida hoje, tem suas raízes no ordenamento jurídico desenvolvido pelos franceses, que utilizaram esse modelo já nos séculos XVII e XVIII para a construção de pontes e canais. No entanto, foi no século XIX que as concessões alcançaram seu ápice, sendo amplamente empregadas na construção de ferrovias e na implementação de equipamentos urbanos fundamentais, como sistemas de abastecimento de água, saneamento, transporte e iluminação pública. A instabilidade política e monetária da primeira metade do século XX contribuiu, no entanto, para uma redução significativa no uso desse modelo¹³⁶.

Foi apenas na década de 1980 que o sistema de concessões resgatou sua relevância como uma alternativa viável para a promoção da atividade econômica¹³⁷. Esse movimento foi mais expressivo no Reino Unido, em 1992, durante o governo do primeiro-ministro conservador John Major, com o lançamento da *Private Finance Initiative* (PFI). Conforme o próprio nome sugere, o objetivo principal era viabilizar projetos por meio de financiamento privado, uma vez que os recursos públicos tradicionais estavam escassos ou limitados, em grande parte devido às restrições impostas pelo *Tratado de Maastricht*¹³⁸.

Em 1997, já no governo do trabalhista, Tony Blair, o programa foi ampliado e rebatizado como *Public-Private Partnerships* (PPP)¹³⁹. A mudança de abordagem trouxe consigo uma nova lógica: ao invés de simplesmente adquirir ativos, o foco passou a ser a contratação de serviços. Além disso, o objetivo não se restringia somente a buscar alternativas financeiras, mas também promover maior eficiência na prestação de serviços públicos. No entanto, é importante

¹³⁶ OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria Público Privada: aspectos de Direito Econômico** (Lei n. 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 82.

¹³⁷ LIGNIÈRES, Paul. **Partenariats publics privés**. Paris: Litec, 2000, p.5.

¹³⁸ Os critérios de convergência estabelecidos no Tratado de Maastricht tinham por objetivo disciplinar a política fiscal dos países da Zona Euro para a introdução da moeda única. Entre outras medidas, impunha um teto de 3% do PIB ao déficit público.

¹³⁹ O conceito de PPP adotado no Reino Unido abrange desde o PFI até as concessões, terceirizações e privatizações (SHAW, Eric. The British Labour Government and the Private Finance Initiative in the National Health Service: A Case of Pragmatic Policy-Making? **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**, v. 8, n. 3, 2003. Disponível em: https://innovation.cc/wp-content/uploads/2003_8_3_7_shaw_finance-private-health.pdf. Acesso em: 07 jan. 2025.)

destacar que o conceito de PFI no Reino Unido é mais amplo e flexível do que o modelo de PPP adotado no Brasil¹⁴⁰.

A evolução da legislação britânica permitiu que as PPPs incorporassem diferentes modelos contratuais, sendo marcadas pela flexibilidade. Ao longo do tempo, esses contratos foram padronizados e classificados em quatro modalidades principais de PPP: *Design, Build, Finance and Transfer (DBFT)*: Projetar, construir, financiar e transferir; *Build, Operate and Transfer (BOT)*: Construir, operar e transferir; *Build, Operate and Own (BOO)*: Construir, operar e possuir; *Design, Build, Finance and Operate (DBFO)*: Projetar, construir, financiar e operar¹⁴¹.

O regime jurídico das PFIs no Reino Unido, baseado no *Common Law*, difere consideravelmente dos sistemas baseados no *Civil Law*. Por exemplo, no direito inglês, não existe a teoria da imprevisão e o princípio do fato do príncipe, nem há previsão para modificação unilateral de contratos pela administração pública. A ausência de uma distinção entre direito público e privado no *Common Law* submete a Administração Pública às regras gerais dos contratos, baseadas na liberdade de contratar (*freedom of contract*) e na inviolabilidade do contrato (*sanctity of contract*)¹⁴².

Além do Reino Unido, outros países têm desenvolvido programas de parcerias público-privadas em diferentes graus de intensidade e com variados níveis de sucesso. Exemplos incluem Portugal, Espanha, Finlândia, Grécia, Itália, Irlanda, Holanda, Canadá, Austrália, África do Sul¹⁴³, entre outros. Na América Latina, Chile e México foram pioneiros na utilização de PPPs para financiar infraestruturas e serviços públicos.

¹⁴⁰ BORGES, Luiz Ferreira Xavier; NEVES, Cesar das. Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infraestrutura. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.12, n.23, p. 73-117, jun. 2005.

¹⁴¹ Conforme o entendimento de McCormack e Anderson (LEHMAN, Glen; TREGONING, Ian. Public-Private Partnerships, Taxation and a Civil Society. **The Journal of Corporate Citizenship**, n. 15, p. 77-89, ago. 2004. DOI:10.9774/GLEAF.4700.2004.au.00009). No que diz respeito à formação de PPP, os arranjos possíveis, segundo a literatura acadêmica, são basicamente quatro: *Build-own-operate*, *Buy-build-operate*, *Build-Own-Transfer* e *Build-transfer-operate*. *Design, build, finance and transfer (DBFT)*, esta foi a modalidade utilizada para construção do Channel Tunnel em 1996, na qual o setor privado projeta, constrói, financia e transfere ao setor público a planta construída; 2) *Build, operate and transfer (BOT)*, o ente privado constrói a obra, transfere ao ente público que o arrenda, por meio de contratos a longo prazo, ao parceiro privado o qual recuperará seu investimento e obterá lucros mediante a exploração da obra ou serviço; 3) *Build, operate and own (BOO)*, neste caso o parceiro privado constrói, opera e fica em definitivo com a obra, havendo portanto uma redução de custos para o ente público; 4) *Design, build, finance and operate (DBFO)*, modalidade mais utilizada na Inglaterra, na qual o parceiro privado concebe, constrói, financia e opera a obra.

¹⁴² COSSALTER, Philippe. A 'private finance initiative'. In: TALAMANI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia. **Parcerias Público Privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 463.

¹⁴³ PORTO, Lucas dos Santos; FREIRE, Patrícia Adriana Silva. As parcerias público-privadas: melhorias e retrocessos na execução de obras e serviços públicos. **Revista Latino-Americana de Estudos Científicos**, v. 3, n. 3, p. 20-35. DOI: <http://dx.doi.org/10.46375/relaec.33054>.

As evidências empíricas apontam para ganhos significativos de eficiência por meio dos contratos de PPPs, especialmente no Reino Unido, que possui um alto volume de projetos em diferentes setores¹⁴⁴. Um estudo do Tesouro britânico, por exemplo, identificou economias de aproximadamente 17% nos contratos de PPP, em comparação ao modelo convencional de obras públicas¹⁴⁵. Esses ganhos decorrem principalmente da transferência de riscos para o parceiro privado, da competição nos processos licitatórios, dos incentivos baseados em desempenho e da natureza de longo prazo dos contratos, o que permite a otimização dos custos ao longo do ciclo de vida dos projetos.

Outro estudo relatou reduções de custos da ordem de 10% em projetos de PPP, especialmente em contratos que envolvem não apenas obras de engenharia, mas também a prestação de serviços finais¹⁴⁶. Avaliações conduzidas pelo *National Audit Office* (equivalente ao Tribunal de Contas da União brasileiro) e pelo Tesouro britânico indicaram que entre 75% e 88% dos projetos de PPP foram entregues dentro do prazo e do orçamento estipulados, um contraste significativo frente aos 30% dos projetos realizados como obras públicas convencionais¹⁴⁷.

Entre os fatores que contribuíram para o sucesso das PPPs no Reino Unido estão: a estabilidade política, econômica e social, o desenvolvimento de uma legislação flexível e detalhada, além da padronização de modelos contratuais minuciosos. Apesar disso, o modelo britânico também enfrenta críticas, como os altos custos dos contratos, o longo prazo de retorno sobre os investimentos e as dificuldades enfrentadas por pequenas empresas para participar devido ao tamanho dos projetos.

Desse modo, a experiência britânica destaca a possibilidade de sucesso das parcerias entre os setores público e privado, mas não serve como “fórmula ideal” para todos os países, em razão da diferença de engajamento político, economia e legislação, devendo ser adaptada às condições específicas de cada país.

¹⁴⁴ Desde o início dos anos 90, mais de 600 contratos de PPP/PFI foram assinados no Reino Unido, com um valor total de mais de 60 bilhões de euros. Os setores com maior volume de investimentos de PPP são os de transportes, saúde, educação e defesa. (GOV.UK. PFI Statistics. **Transparency data**. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/pfi-and-pf2-projects-2024-summary-data>. Acesso em: 05 fev. 2025).

¹⁴⁵ ENTERPRISE LSE. **Value for Money Drivers in the PFI** - a report by Arthur Andersen and Enterprise LSE, Commissioned by The Treasury Taskforce. Londres, 2000.

¹⁴⁶ CONSTRUCTION INDUSTRY COUNCIL. **The Role of Cost Saving and Innovation in PFI Projects**. Londres: Thomas Telford, 2002.

¹⁴⁷ HM TREASURY. **Public Private Partnerships: the government's approach**. London: The Stationery Office Ltd., 2000. Disponível em: <https://www.thenbs.com/PublicationIndex/documents/details?Pub=HMT&DocID=249781>. Acesso em: 20 ago. 2025.

3.1.1 Origem das Parcerias Público-Privadas no Brasil

Nos anos 1930, o Estado brasileiro desempenhava o papel principal como agente produtor e promotor do desenvolvimento econômico, liderando iniciativas de industrialização. A construção de infraestrutura ficou a cargo do Governo, uma vez que os investimentos necessários eram muito altos e apresentavam longo prazo de retorno. Além disso, o setor privado nacional não tinha capacidade financeira ou organizacional para assumir esses projetos, enquanto os investimentos externos eram praticamente inexistentes¹⁴⁸.

O Governo, à época, era responsável pela maioria dos setores da economia. Ele fornecia bens e serviços, além de realizar investimentos diretamente ou por meio de empresas estatais. Para cumprir essas funções, utilizava recursos fiscais, receitas próprias das estatais e, frequentemente, contraía empréstimos nacionais e internacionais, um processo que levou ao alto endividamento do setor público. No entanto, a realidade começou a mudar nas décadas de 1950 e 1970, quando fontes de financiamento internacional se esgotaram e a administração pública entrou em um processo de estagnação estrutural. Como bem observou André Franco Montoro Filho¹⁴⁹ em artigo publicado no Boletim da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE):

Na verdade, desde a década de oitenta, o governo, em todos os seus níveis e em suas empresas, passou a conviver com acentuadas restrições de crédito, praticamente inviabilizando os investimentos nestes setores. Houve assim uma drástica redução no volume de investimentos, gerada tanto pela incapacidade de financiamento como pelas dificuldades de geração de recursos próprios, em grande parte comprometidos no pagamento do serviço da dívida contraída anteriormente. Como se verifica, dentro deste cenário o Estado brasileiro após algumas décadas passou a sofrer um processo de paralisia dos serviços públicos essenciais de infraestrutura e, pelo quadro que se apresenta hoje, podemos dizer que os setores mais atingidos foram os de transporte, energia, telecomunicação e saneamento básico. O Estado chegou ao limite da responsabilidade da administração, uma vez que esses serviços estavam próximos de um colapso na sua disponibilização para a sociedade em geral.

A década de 1990 marcou uma tentativa de reformular o modelo estatal, com foco na racionalização do setor público e na promoção de privatizações. Nesse contexto, surgiu a necessidade de atrair o investimento privado para suprir carências nas áreas mais fundamentais de infraestrutura e serviços.

¹⁴⁸ POLTRONIERI, Renato. **Parcerias público-privadas e a atuação administrativa: reflexões sobre a instituição de parcerias entre a administração pública e o setor privado e os contratos administrativos aplicáveis a esta forma especial de concessão de serviço público**. São Paulo: Imprensa, 2005.

¹⁴⁹ MONTORO FILHO, André Franco. **Parceria Público Privada considerações de um economista**. Boletim FIPE, 285, jun/04.

Diferentes fatores explicam o surgimento das PPPs no Brasil, indo além de escolhas político-ideológicas, elas se tornaram uma resposta prática à crise financeira do Estado, que já não conseguia atender as demandas sociais. Por outro lado, o setor privado buscava mercados alternativos para aplicar sua capacidade empresarial, financeira e administrativa, que estava subutilizada devido à longa recessão enfrentada pelo país¹⁵⁰.

Assim, as PPPs configuram um modelo de cooperação no qual os entes públicos e privados compartilham riscos e utilizam financiamento obtido pelo setor privado para realizar empreendimentos e serviços de interesse público. No Brasil, as PPPs surgiram como uma modalidade complementar aos contratos de concessão, com maior flexibilidade e amplitude de atividades, sobretudo em projetos de infraestrutura.

Para Brito e Silveira¹⁵¹, o debate econômico que fundamenta a adoção de um programa de PPP é permeado por duas questões principais: a necessidade de criar espaço no orçamento para viabilizar investimentos em um contexto de restrições fiscais e a busca por maior eficiência na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, ao avaliar o cenário internacional, que já acumulava experiências relevantes com programas de parceria como resposta às demandas de investimento, o Brasil também iniciou, em 2002, discussões sobre a implementação de um programa de PPPs.

Essas discussões culminaram na elaboração do Projeto de Lei nº 2.546, de 2003¹⁵², cujo objetivo era ajustar o marco legal de contratações estabelecido pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) e pela Lei de Concessões de Serviços Públicos, permitindo alterações que

¹⁵⁰ LODOVICI, E. Samek; BERNARGGI, G. M.; FINGERMAN, Henrique (org.) **Parceria Público-Privada: Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. São Paulo: Summus Editorial, 2005.

¹⁵¹ BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v56i1.214.

¹⁵² Em 19 de novembro de 2003, o Governo Federal enviou à Câmara de Deputados o projeto de lei das parcerias público-privadas, que tomou o número 2.546/2003. O projeto era composto de 15 artigos divididos em cinco capítulos: o primeiro discriminava, em um artigo e parágrafo único, o objeto e âmbito de aplicação, estendendo-a para os sujeitos da Administração direta e indireta; o segundo estabelecia em seis artigos o conceito, princípios, objeto, critérios, remuneração e garantias do contrato de parceria público-privada; o terceiro capítulo dispunha em três artigos as regras para licitação; o quarto capítulo estipulava as disposições gerais em três artigos que abordavam a criação de órgão gestor, sua competência, a previsão da forma de controle e as premissas genéricas da geração da despesa; o quinto capítulo continha dois artigos sobre as disposições finais: aplicação subsidiária da Lei de Licitações e a entrada em vigor na data da publicação. A singeleza do projeto governamental chamou a atenção do Parlamento e da comunidade jurídica. Houve a intensificação do debate, que resultou em amplas alterações, tanto na Câmara quanto no Senado Federal, onde o projeto chegou em 24.3.2004 e sofreu as alterações mais substanciais durante a tramitação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 10/2004, que deu formato definitivo à Lei de PPP e recebeu o nº 11.079, tendo sido sancionada em 30.12.2004, com vetos. A preocupação capital na elaboração da Lei foi promover um instrumento que estimulasse a internação de capital em longo prazo, sob forma de investimento em obras de infraestrutura.

fortaleceriam o sistema de parcerias, especialmente no que tange ao compartilhamento de riscos e ao financiamento privado.

Após pouco mais de um ano de debates, foi promulgada, em 30 de dezembro de 2004, a Lei nº 11.079¹⁵³, que estabeleceu normas gerais para a realização de licitações e contratações no âmbito de parcerias público-privadas na Administração Pública. A Lei Federal de Concessões e Permissões de Serviços Públicos já havia representado um avanço significativo nesse contexto, na medida em que permitiu a participação direta do setor privado na melhoria das infraestruturas vinculadas à prestação de serviços públicos, por meio do regime de concessão.

Contudo, as concessões comuns, previstas na referida legislação, apresentavam limitações, uma vez que eram restritas a setores e projetos que poderiam ser financiados exclusivamente pelas tarifas cobradas dos usuários finais dos serviços. Esse modelo não permitia contrapartidas do Estado para complementar ou viabilizar economicamente a concessão.

Desse modo, as concessões comuns não eram aplicáveis em casos de serviços necessariamente gratuitos, como os relacionados à educação e à saúde. Além disso, dificuldades surgiam também em serviços que demandassem modicidade tarifária, como é o caso de transportes públicos.

Outro aspecto a ser considerado na escolha do regime de parceria era a viabilidade da cobrança de tarifas diretamente dos usuários finais. Em diversos serviços públicos, tal cobrança revelava-se técnica, política ou financeiramente inviável¹⁵⁴. Nessas circunstâncias, tornava-se necessário adotar o modelo de concessão administrativa, onde não há cobrança de tarifa dos usuários finais, ou o modelo de concessão patrocinada, no qual a tarifa é reduzida proporcionalmente, sendo analisadas as particularidades de cada empreendimento.

Nesse contexto, a Lei Federal de PPPs foi concebida como uma complementação às concessões comuns. Por isso, no Brasil, as PPPs possuem uma definição mais específica do que

¹⁵³ Publicada no Diário Oficial da União em 31/12/2004.

¹⁵⁴ I. Inviabilidade técnica: a impossibilidade da cobrança de tarifa pode decorrer de: (I) uma determinação constitucional ou legal (como, por exemplo, a gratuidade dos serviços); ou (II) da impossibilidade técnica de se individualizar os serviços e, em consequência, de impedir o consumo por aqueles usuários que não pagarem a tarifa estipulada.

II. Inviabilidade política: ocorre em situações nas quais a cobrança da tarifa é tecnicamente viável, porém politicamente insustentável ou indesejável, por acarretar inacessibilidade econômica a uma parcela relevante da população. Tal fato fundamentaria a opção política em utilizar recursos do tesouro, transferindo-se indiretamente os custos à sociedade, para não onerar excessivamente o usuário do serviço.

III. Inviabilidade financeira: ocorrerá nos casos em que o valor da tarifa necessária para a cobertura dos dispêndios operacionais e de capital do parceiro privado não corresponder à capacidade de pagamento dos usuários (o que comprometeria a qualidade ou a continuidade dos serviços).

no conceito adotado internacionalmente. Elas se caracterizam pela previsão de pagamento de contrapartida pública, que pode ser destinada a financiar total ou parcialmente os projetos implementados.

A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, foi um marco que regulamentou as PPPs, estabelecendo normas gerais para licitação e contratação dentro da Administração Pública e criando um modelo híbrido de concessão, que inclui contrapartidas financeiras do Estado.

No âmbito brasileiro, as parcerias público-privadas são, portanto, uma modalidade específica de concessões fundamentada na previsão de pagamento de contraprestações públicas que visam financiar parcial ou integralmente o empreendimento. Nessas parcerias, os serviços prestados são remunerados com base em critérios de desempenho, definidos previamente, e devem respeitar um prazo de contrato que varie entre, no mínimo, cinco anos e, no máximo, trinta e cinco anos. Além disso, o valor do contrato deve ser superior a R\$ 10 milhões, assegurando que projetos relevantes sejam priorizados.

3.2 CONCEITOS E FUNDAMENTOS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁵⁵ ressalta que o termo parceria, originário do vocábulo latino *partiaris* (significando participante), constitui categoria jurídica tradicional que se caracteriza pela ausência de integralização de capital social e constituição de pessoa jurídica autônoma. Diferencia-se de sociedades convencionais por fundamentar-se exclusivamente em relação contratual na qual uma das partes assume obrigações específicas visando participação nos resultados econômicos auferidos pela empreitada conjunta.

Segundo o *Vocabulário Jurídico* de José Naufel, parceria é definida como sinônimo de sociedade. Trata-se da “união de duas ou mais pessoas para investir capital, ou uma combinação de capital e trabalho, com o objetivo de gerar lucros em benefício comum”¹⁵⁶.

Devido à ligação intrínseca da palavra "parceria" com a ideia de lucro, alguns especialistas resistem à sua aplicação no âmbito do direito público. O próprio Diogo de Figueiredo Moreira Neto entende que, o que ocorre é uma redefinição do conceito de colaboração econômica entre o setor público e o setor privado, hipótese em que entidades não estatais participam de atividades estatais de índole econômica, com o objetivo de lucro. Nesse

¹⁵⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Sistema de parceria entre os setores público e privado. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo: NDJ, ano XIII, n. 1, jan. 1977, p. 75 -76.

¹⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: Concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 26.

tipo de arranjo, ocorre colaboração entre o Poder Público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, buscando atender interesses públicos, mesmo que o setor privado vise ao lucro.

As parcerias têm como objetivo reduzir o tamanho da estrutura estatal, delegando ao setor privado determinadas atividades antes realizadas pela Administração Pública; fomentar a iniciativa privada em áreas onde sua atuação é insuficiente.

Périco e Rebelatto¹⁵⁷, após análise comparativa das principais conceituações de PPPs presentes na literatura e reconhecimento de suas múltiplas variações, propõem uma definição operacional que compreende tais arranjos como vínculos contratuais de duração prolongada (15 a 35 anos) celebrados entre entidades públicas e agentes privados, destinados à implantação, operação ou gestão de infraestruturas, serviços, obras ou atividades de relevância pública. Nessa estrutura, o parceiro privado assume a responsabilidade integral por financiamento e investimento inicial, enquanto a Administração Pública realiza contraprestação mediante sistema análogo à remuneração por prestação de serviços. A conformação dessa relação jurídica subordina-se a princípios estruturantes: eficiência operacional, proteção dos direitos dos usuários, manutenção das competências inafastáveis de regulação e poder de polícia estatais, disciplina fiscal, publicidade de atos administrativos, distribuição equitativa de riscos entre partes e viabilidade econômico-financeira do empreendimento.

Valter Foleto Santin¹⁵⁸ define os serviços públicos como atividades que a Administração Pública tem o dever de realizar em benefício da sociedade e dos cidadãos, no exercício das funções estatais, para atender às finalidades públicas, em contrapartida aos tributos pagos pela população.

Da mesma forma, César Ochoa Cardich¹⁵⁹ enfatiza que os serviços públicos, quando prestados pelo Estado, têm como objetivo melhorar a qualidade de vida das pessoas como um direito fundamental.

A legislação brasileira sobre PPPs, particularmente a Lei nº 11.079/2004, não apresenta uma definição explícita e direta desse conceito. Sua caracterização emerge do conjunto normativo que a instituiu, em contraste com o regime geral de concessões previamente existente

¹⁵⁷ PÉRICO, Ana E.; REBELATTO, Daysi. A. Nascimento. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, 2005.

¹⁵⁸ SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência na prevenção e repressão ao crime**. 2 ed. São Paulo: Verbatim, 2013, p. 25.

¹⁵⁹ OCHOA CARDICH, César. El servicio público en la constitución peruana de 1993. **Revista Pensamiento Constitucional**, n. 18, p. 105-119, 2013, p. 119.

sob a Lei nº 8.987/1995. Nesse sentido, a concessão tradicional não é considerada uma PPP, pois não envolve contraprestação monetária do parceiro público para o parceiro privado.

O artigo 2º da Lei de PPPs define as parcerias público-privadas como dois tipos específicos de contratos administrativos de concessão: a concessão administrativa e a concessão patrocinada. No Brasil, portanto, o termo “parceria público-privada” é usado de forma restrita para descrever essas duas modalidades.

As concessões comuns, regulamentadas pela Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, focam na delegação, à iniciativa privada, da gestão e prestação de serviços públicos que possam ser financiados unicamente por tarifas pagas pelos usuários finais. Em alguns casos, as receitas de tarifa podem ser complementadas por receitas alternativas, mas sem aporte direto de recursos públicos. Há também hipóteses em que a rentabilidade de tais concessões é tão alta que o privado paga um valor fixo ou variável ao Estado pelo direito de exploração, modelo conhecido como “concessão onerosa”.

Por outro lado, as concessões patrocinadas, reguladas pela Lei nº 11.079/2004, referem-se à delegação de serviços públicos cuja sustentabilidade financeira só é alcançada por uma combinação de tarifas pagas pelos usuários e uma contraprestação pecuniária paga diretamente pelo Estado. Essa complementação busca evitar que as tarifas se tornem excessivamente altas e socialmente insustentáveis, especialmente em projetos com necessidade de investimentos elevados.

A concessão administrativa, também prevista na Lei Federal de PPPs, aplica-se a serviços cujo principal usuário é a própria Administração Pública, seja de forma direta ou indireta. Nesse caso, as tarifas dos usuários finais não são cobradas, e a remuneração do parceiro privado é integralmente garantida por recursos públicos. Serviços como educação, saúde e manutenção de infraestrutura pública são exemplos claros em que a concessão administrativa é aplicável.

Além disso, Carlos Sundfeld¹⁶⁰ distingue duas formas de concessão administrativa: Concessão administrativa de serviços públicos: quando a Administração é usuária indireta, assumindo o pagamento das tarifas dos usuários, como em projetos de coleta de lixo. Nesta modalidade, por razões técnicas, políticas ou econômicas, não se afigura viável a cobrança de qualquer tarifa dos usuários diretos, o que justifica que a contraprestação do concessionário fique a cargo do Poder Público. Outra modalidade, segundo Sundfeld, é Concessão

¹⁶⁰ SUNDFIELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFIELD, Carlos Ari. (org.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 29.

administrativa de serviços ao Estado: quando a Administração é a usuária direta, mediante o qual utilidades são oferecidas à própria Administração Pública.

A regulamentação brasileira sobre PPPs abrange competências derivadas do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, que confere à União a atribuição de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. No entanto, nem todos os dispositivos da Lei nº 11.079/2004 são de caráter normativo geral; alguns aplicam-se exclusivamente à União, enquanto os Estados e Municípios têm liberdade para adotar ou adaptar tais disposições à sua realidade.

O artigo 4º da referida lei estabelece diretrizes¹⁶¹ essenciais para as contratações, enfatizando eficiência administrativa, respeito ao público, responsabilidade fiscal, transparência, sustentabilidade financeira e uma distribuição justa de riscos. Também destaca que a contraprestação ao parceiro privado deve estar atrelada a indicadores de desempenho, de forma a fomentar eficiência e assegurar benefícios sociais e econômicos.

A legislação também prevê requisitos fundamentais, como a impossibilidade de celebração de um contrato de PPP para valores inferiores a R\$ 10 milhões (fixado após alteração pela Lei nº 13.529/2017), duração mínima de cinco anos e proibição de aplicação desse modelo para contratos cujo único objeto seja mão de obra, fornecimento de equipamentos ou obras públicas.

A opção pelo modelo de parcerias pode apresentar diversos benefícios em relação a outras formas de contratação tradicionalmente adotadas. Entre os benefícios associados às PPPs estão: ganho de eficiência por sinergias entre projeto, construção e operação; divisão de riscos entre poder público e privado; inovações tecnológicas trazidas pela iniciativa privada; maior qualidade e viabilidade de serviços públicos; incentivo à modernização administrativa; rapidez e redução de custos.

Além disso, os projetos de concessão comum usualmente desenvolvem-se em infraestrutura e serviços públicos de setores de natureza econômica, já as parcerias público-privadas vêm sendo aplicadas a um espectro mais amplo de atividades estatais, especialmente

¹⁶¹ Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V – transparência dos procedimentos e das decisões; VI – repartição objetiva de riscos entre as partes; VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

aquelas com conteúdo econômico menos evidenciado, como serviços em setores de natureza social.

Rui Cunha Marques e Duarte Silva¹⁶² destacam que as PPPs, quando comparadas aos modelos de contratação pública tradicionais, geram custos globais inferiores devido a inovações e maior eficiência do setor privado. Portanto, elas asseguram melhor relação entre custo e benefício na prestação de serviços públicos, o que conjuntamente com a melhor qualidade de serviço fornecido garante um melhor *value for Money (VfM)*¹⁶³ na prestação de serviços públicos no modelo de PPP.

Dado o comprometimento de longo prazo de recursos públicos em determinados projetos de parcerias público-privadas, torna-se imprescindível a exigência constante do art. 10, inciso I, "a", da Lei nº 11.079/2004. Esse dispositivo estabelece que qualquer contratação no âmbito de uma PPP deve estar fundamentada em um estudo técnico que comprove a conveniência e a oportunidade da adoção dessa modalidade contratual, identificando as razões que tornam a parceria público-privada a opção mais vantajosa para o caso.

Considerando o caráter excepcional das PPPs, tal estudo deve evidenciar que essa forma de contrato é, comparativamente a outras alternativas existentes, a mais eficaz, ou em alguns cenários, a única, capaz de viabilizar os investimentos necessários para o desenvolvimento do projeto. Além disso, deve demonstrar que esse modelo proporciona a utilização mais eficiente dos recursos públicos envolvidos.

Construir uma política tarifária, nos termos do art. 175, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal, significa determinar em quais condições, circunstâncias e proporções a remuneração do concessionário será sustentada pelos usuários, pelo Poder Público ou por outras fontes de receita alternativas associadas à prestação dos serviços.

Quanto aos sujeitos envolvidos nas PPPs, a ideia de parceria não pode ser reduzida apenas às partes formais que constam nos polos contratuais, ou seja, o poder público e o parceiro privado. A essência das parcerias público-privadas abrange de maneira mais ampla a disseminação de obrigações, formas de controle e compartilhamento de resultados. Nesse sentido, os titulares de direitos e obrigações em uma PPP incluem não apenas os parceiros diretos, mas também os usuários, as instituições financiadoras do projeto, os órgãos públicos

¹⁶² MARQUES, Rui Cunha; SILVA, Duarte. As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações. **Revista de Estudos Politécnicos**, 2008, v. VI, nº 10, 033-050. ISSN: 1645-9911.

¹⁶³ A expressão "*value for money*" significa custo-benefício ou relação qualidade-preço. Refere-se à capacidade de um projeto ou investimento de gerar o máximo de ganhos econômicos e financeiros, otimizando recursos para entregar serviços eficientes e de qualidade.

responsáveis pela sua regulamentação e a Sociedade como um todo, que se beneficia dos resultados produzidos por essas parcerias.

Por fim, o Capítulo VI da Lei nº 11.079/2004, intitulado "Disposições aplicáveis à União", traz normas direcionadas exclusivamente ao âmbito federal e que não têm caráter vinculativo para aos demais entes federativos, que poderão, voluntariamente, adotar essas normas como referência em suas regulamentações e contratações, de acordo com suas especificidades e necessidades.

3.3 ASPECTOS GERAIS DA LEI N. 11.079/2004

Nos termos do §1º do artigo 3º da Lei nº 11.079/2004, aplicam-se subsidiariamente às concessões patrocinadas as disposições previstas na Lei de Concessões Comuns (Lei nº 8.987/1995) e em legislações correlatas. Entretanto, no caso das concessões administrativas, a aplicação subsidiária é restrita aos artigos 21, 23, 25 e 27 a 39 da referida legislação, bem como ao artigo 31 da Lei nº 9.074/1995¹⁶⁴. Já as concessões comuns são inteiramente regidas exclusivamente pela Lei nº 8.987/1995 e normas relacionadas, sem qualquer aplicação da Lei das PPPs.

3.3.1 Estruturação e Planejamento das Parcerias Público-Privadas

A correta formatação de projetos no âmbito das PPPs exige um planejamento robusto e baseado em estudos aprofundados que integrem múltiplas áreas de conhecimento, como direito, engenharia, economia e meio ambiente. Essa abordagem multidisciplinar tem o objetivo de garantir que os projetos sejam tecnicamente viáveis, economicamente sustentáveis, juridicamente adequados e ambientalmente responsáveis, além de atender às necessidades públicas e gerar interesse entre investidores privados.

¹⁶⁴ Vários dispositivos legais referentes à concessão de serviço público são aplicados à concessão administrativa, dispositivos da Lei nº 8.987, que se referem ao contrato (arts. 21 e 23), aplicam-se à concessão administrativa as normas que tratam da responsabilidade da concessionária perante o poder concedente, os usuários e terceiros (art. 25), da subcontratação (art. 25, §§ 1º a 3º), da transferência da concessão (art. 27), dos encargos do poder concedente (art. 29), dos encargos da concessionária (art. 31), da intervenção (arts. 32 a 34), da extinção, abrangendo o advento do termo, a encampação, a caducidade, a rescisão, a anulação, a falência ou extinção da empresa, o falecimento ou incapacidade do titular (arts. 32 a 39), além da reversão (art. 36). É o que decorre do art. 3º, caput, da Lei nº 11.079. Também se aplica o art. 31 da Lei n. 9.074/1995 ao estabelecer que, nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços.

Os estudos prévios elaborados para a modelagem desses contratos figuram como peças fundamentais para estruturar o edital e orientar a execução contratual, conferindo segurança jurídica, transparência e eficiência. Assim, apresenta-se a seguir os principais elementos que integram o processo de estruturação e planejamento desses projetos.

3.3.1.1 Estudos de Engenharia, Arquitetura e Ambientais

Os estudos de engenharia e arquitetura fornecem os dados necessários para caracterizar o investimento, além de estabelecer estimativas de receitas e despesas associadas ao empreendimento. Não exigem a elaboração de um projeto básico completamente detalhado para iniciar o processo licitatório, sendo suficiente identificar os elementos essenciais para estruturar a concessão e definir as bases contratuais, permitindo que a futura concessionária desenvolva os projetos básicos e executivo das obras.

Conforme o disposto na Lei das PPPs, a Administração Pública deve, antes do certame licitatório, elaborar diretrizes para o licenciamento ambiental do projeto ou, se possível, apresentar a Licença Ambiental Prévia (LP). Os estudos ambientais servem de base para esses documentos, detalhando as condições e medidas de controle, mitigação ou compensação ambiental, além de eventuais restrições que deverão ser cumpridas para viabilizar o empreendimento.

Projetos de menor impacto podem exigir apenas um Relatório Ambiental Simplificado (RAS), enquanto empreendimentos de maior impacto necessitam de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Em ambos os casos, é fundamental que o estudo cumpra as exigências dos órgãos ambientais competentes e da legislação vigente.

3.3.1.2 Estudos de Desapropriação e Demanda

Alguns projetos podem demandar a desapropriação de imóveis públicos ou privados para serem implementados. Nesses casos, devem ser realizados estudos específicos que incluam: identificação dos imóveis ou áreas afetadas pelo projeto; levantamento de proprietários e documentação imobiliária relevante; diagnóstico de eventuais necessidades de regularização fundiária; estimativa dos custos das desapropriações, incluindo indenizações; cronograma de execução compatível com o planejamento geral do projeto.

O contrato deve considerar os riscos relacionados às desapropriações, como oscilações nos custos e atrasos, enquanto propõe mecanismos para mitigar esses impactos. Essa cautela é necessária para projetos que envolvem desapropriações complexas, como a construção de sistemas de transporte de massa, a exemplo de linhas de metrô¹⁶⁵.

Além disso, a análise de demanda é fundamental para dimensionar o volume de usuários do serviço a ser prestado e deve incluir: premissas utilizadas para estimar o uso inicial; metodologia empregada na projeção da demanda inicial e seu crescimento; principais variáveis consideradas em projeções ao longo do prazo do contrato.

3.3.1.3 Estimativa de Custos, Reinvestimentos e Viabilidade Jurídica

Os investimentos necessários (*Capital Expenditure* – CAPEX) referem-se ao valor incorrido e imobilizado para a execução das obras civis e aquisição dos equipamentos necessários para viabilizar a concessão. Esses custos, que se diferenciam dos operacionais (*Operational Expenditure* - OPEX), englobam as fases de pré-implantação, implantação e operação. É essencial identificar e quantificar detalhadamente custos relativos à mão de obra, materiais, impostos, custos financeiros e margem de lucro, além de prever reinvestimentos necessários ao longo do projeto. Parte dos custos de CAPEX pode ser atribuída ao Poder Concedente, conforme definido pelos estudos de modelagem.

A viabilidade jurídica, por sua vez, exige uma análise da modalidade de contratação apropriada, conformidade do projeto com a legislação vigente e avaliação do marco regulatório aplicável ao setor ou infraestrutura. Esse estudo deve incluir questões tributárias, ambientais, urbanísticas, entre outras, e oferecer fundamentos seguros para a elaboração do edital e do futuro contrato, com a finalidade de conferir segurança à Administração e, futuramente, aos licitantes, quanto à solidez jurídica do projeto e sua aderência à legislação e regulamentação vigentes.

¹⁶⁵ O precedente da licitação da Linha 6 – Laranja do Metrô de São Paulo é relevante. A dificuldade em equacionar os riscos de desapropriação – bastante elevados em função da localização da linha – foi apontada como uma das causas para a ausência de interessados na primeira rodada de licitação do projeto. A previsão de um regime especial e detalhado da alocação de tais riscos fez com que o projeto se tornasse atrativo à iniciativa privada e pudesse, assim, ser objeto de PPP.

3.3.1.4 Licitação: ordem das fases e Critérios de Julgamento

A Lei das PPPs, em seu art. 12, inciso II, restringe os critérios de julgamento para licitações aos seguintes: menor tarifa (art. 15, inc. I, da Lei nº 8.987/1995); combinação de menor tarifa e melhor técnica, com pesos definidos em edital; menor valor desembolsado pela Administração Pública como contraprestação; combinação do menor valor da contraprestação com a melhor técnica.

Ademais, o art. 13 permite a inversão das fases do processo licitatório, de modo que apenas o proponente com a melhor proposta seja habilitado, simplificando o processo e eliminando candidatos que não atendam aos requisitos.

3.3.1.5 Matriz de Riscos e Equilíbrio Econômico-Financeiro

Risco é definido como qualquer evento futuro incerto que pode impactar positivamente ou negativamente os objetivos planejados. Impactos negativos decorrem de ameaças, enquanto os positivos resultam de oportunidades aproveitadas. Economicamente, o risco representa incertezas que podem tanto impulsionar quanto frear o mercado.

A gestão de riscos é fundamental em contratos de PPP, uma vez que eventos imprevistos podem afetar prazos, custos e qualidade do projeto. A Lei nº 11.079/2004 estabelece que os contratos de PPP devem incluir uma Matriz de Riscos, que distribua objetivamente as responsabilidades entre parceiros público e privado. Essa matriz deve prever mecanismos para mitigar os impactos negativos dos riscos e alocar cada responsabilidade à parte mais apta a gerenciá-la, reduzindo os custos gerais do projeto. Ressalte-se que, quanto mais bem delimitados forem os riscos, menor a possibilidade de futura controvérsia a respeito das responsabilidades entre as partes.

Os principais grupos de riscos a serem considerados na análise são, dentre outros: riscos ambientais, operacionais, econômico-financeiros, jurídicos, regulatórios, tecnológico, fortuito e força maior.

O art. 5º, inc. III inclui como realocáveis os riscos referentes a "caso fortuito, força maior, fato do príncipe e alea econômica extraordinária". Na parceria público-privada, transfere-se a disciplina da atribuição do risco extraordinário para a órbita contratual,

subordinada à conveniência das partes, retirando-a da esfera de definição padronizada legislativamente¹⁶⁶.

O equilíbrio econômico-financeiro é outra salvaguarda contratual importante, garantindo que os ônus e benefícios originalmente pactuados sejam mantidos ao longo da vigência do contrato. Trata-se de uma garantia de mão dupla, motivo pelo qual é possível que o contrato seja reequilibrado tanto em favor da Concessionária como do Poder Concedente.

Uma vez identificada a necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e o seu dimensionamento, a recomposição poderá ser realizada mediante a aplicação de diferentes mecanismos.

Muito embora não exista um rol exaustivo sobre o tema, as principais alternativas a serem utilizadas são as seguintes: alteração do prazo contratual; revisão da tarifa ou da contraprestação; aumento ou redução dos encargos da Concessionária; alteração ou compensação de obrigações pecuniárias assumidas pela Concessionária; indenização; alteração de parâmetros de qualidade dos serviços ou dos equipamentos previstos no contrato, desde que não se afete a adequação dos serviços; autorização para exploração de receitas alternativas pelo particular.

3.3.1.6 Remuneração Baseada no Desempenho e Sociedade de Propósito Específico

A previsão da remuneração variável conforme o desempenho autorizado para constar do contrato (e, necessariamente, do edital) pelo parágrafo 1º do art. 6º da Lei de PPP origina-se dos postulados de eficiência e de proporcionalidade que permeiam a noção de parceria público-privada. A regra dispõe que o alcance de determinadas metas pelo parceiro privado implicará em acréscimo de sua remuneração pelo parceiro público.

Tal acréscimo deverá ser proporcional ao ganho de eficiência conquistado, o que se apura a partir do confronto do resultado obtido em certo momento com o parâmetro pré-definido no contrato. O dispositivo legal determina que esse parâmetro obedeça a padrões de qualidade e de disponibilidade do serviço, que deverão caracterizar-se pela estrita objetividade.

Diversamente das concessões comuns, uma das características da PPP é a obrigatoriedade de constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) pelo vencedor da licitação, seja este vencedor uma entidade ou um consórcio, nos termos do art. 9º da Lei

¹⁶⁶ Os eventos fortuitos para os quais o mercado de seguros ofereça apólices a valores competitivos e razoáveis normalmente não são considerados para os efeitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Considera-se, nesse caso, que o efeito danoso poderia ser evitado pela contratação do referido seguro.

Federal de Parcerias Público-Privadas. Assim, uma vez homologado o processo licitatório e adjudicado o objeto ao vencedor, é dever do licitante vencedor constituir a SPE e cumprir outras eventuais obrigações constantes do edital para que seja assinado o contrato de PPP com o Poder Concedente.

3.3.2 Aspectos Fiscais e Financeiros das Parcerias Público-Privadas

A definição dos aspectos fiscais e financeiros no contexto das parcerias público-privadas é essencial para garantir a viabilidade e a sustentabilidade desses contratos de longo prazo. Essa abordagem envolve uma discussão detalhada sobre os mecanismos de remuneração ao parceiro privado, incluindo contraprestações pecuniárias, aportes de recursos e a exploração de receitas alternativas. Além disso, é necessário abordar os impactos fiscais dessas parcerias para o setor público, assegurando que as despesas sejam compatíveis com as metas fiscais estabelecidas e com os limites dispostos na legislação vigente.

3.3.2.1 Contraprestação, Aportes e Receitas Alternativas

A remuneração da concessionária pelos investimentos realizados e pelos serviços prestados busca compensar suas despesas e garantir a lucratividade legítima de sua atividade. Essa remuneração pode ser derivada de receitas tarifárias (principalmente em concessões comuns e patrocinadas) ou de contraprestações pecuniárias periódicas pagas pelo Poder Concedente (próprias das concessões patrocinadas ou administrativas). Além disso, as concessionárias podem gerar receitas acessórias e receber aportes de recursos.

Conforme o art. 6º da Lei nº 11.079/2004¹⁶⁷, a contraprestação pecuniária é fundamental para caracterizar uma concessão como patrocinada e pode ser realizada por ordem bancária (inciso I) ou cessão de créditos não tributários (inciso II). Adicionalmente, o parceiro público pode remunerar a concessionária de forma não pecuniária: outorgando-lhes direitos sobre bens dominicais e outros direitos contra ela própria (de que seria exemplo o direito de uso alternativo de imóveis ou de construir acima do coeficiente de aproveitamento do local, a que se referem os artigos 28 e 29 do Estatuto de Cidade), inclusive receitas alternativas, como descrito no art.

¹⁶⁷ Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por: I – ordem bancária; II – cessão de créditos não tributários; III – outorga de direitos em face da Administração Pública; IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; V – outros meios admitidos em lei.

11 da Lei de Concessão¹⁶⁸. Assim, um modelo que combine tarifas aos usuários, contraprestação pecuniária e outros recursos configura uma concessão patrocinada.

O modelo econômico-financeiro deve projetar receitas previstas ao longo de todo o prazo da concessão, considerando a demanda estimada dos serviços e o preço da tarifa a ser cobrada. As contraprestações podem combinar uma parcela fixa e outra variável, dependendo da demanda ou do desempenho da concessionária, conforme estabelecido no Quadro de Indicadores de Desempenho (QID). Esse modelo incentiva eficiência, reduz os custos totais do contrato e ajusta as metas à realidade fiscal e regulatória.

Um exemplo de aplicação desses indicadores está nas PPPs de Complexos Hospitalares do Estado de São Paulo. Nesses contratos, a avaliação do desempenho abrange itens como qualidade dos serviços, manutenção predial, transporte de pacientes, tecnologia da informação e limpeza, entre outros¹⁶⁹.

Outro exemplo é a PPP da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo, que utiliza indicadores divididos em três categorias: técnicos (pontualidade dos trens, segurança, tempo de percurso), reclamações de usuários e índice de satisfação. Esses indicadores vinculam o cumprimento de metas qualitativas à remuneração da concessionária, assegurando eficiência e qualidade nos serviços prestados¹⁷⁰.

Os aportes de recursos representam uma ferramenta contratual essencial para viabilizar empreendimentos, possibilitando que o Poder Concedente contribua diretamente com montantes destinados à execução de obras e aquisição de bens reversíveis¹⁷¹. A introdução dessa possibilidade pela Lei nº 12.766/2012 dividiu a remuneração da concessionária entre as contraprestações tradicionais e os aportes específicos, contribuindo para reduzir o custo financeiro do contrato e aumentar sua atratividade econômica.

¹⁶⁸ Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

¹⁶⁹ ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de parcerias público-privadas do Estado de São Paulo**. São Paulo: Programa de Parcerias Público-Privadas, 2022. Disponível em: https://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025, p. 112.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ No contexto da **Lei n.º 11.079/2004**, que regula as **Parcerias Público-Privadas (PPPs)** no Brasil, os **bens reversíveis** são aqueles que, embora utilizados pelo parceiro privado durante a execução do contrato de parceria, devem ser obrigatoriamente revertidos ao poder público ao término ou em caso de extinção contratual, em perfeitas condições de funcionamento. Esses bens incluem todos os ativos essenciais à continuidade da prestação do serviço público delegada, como instalações físicas, máquinas, equipamentos e outros elementos vinculados diretamente à execução do contrato. A reversão visa garantir a continuidade e a qualidade do serviço público, independentemente do término do vínculo contratual com o parceiro privado, preservando o interesse público e a infraestrutura necessária para tal finalidade.

Entre as vantagens dos aportes estão: redução dos custos financeiros do contrato e das contraprestações públicas; desoneração do impacto no limite de 5% da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal; tratamento tributário favorável, com exclusão do aporte de tributos como IR, CSLL, PIS/PASEP e COFINS.

Além de representar economia fiscal para todas as partes, ente público, parceiro privado e, em concessões patrocinadas, usuários; o aporte recebe caracterização tributária diferenciada. Seu valor é tratado como indenização de natureza reparatória, permitindo exclusão para fins de apuração do lucro tributável e redução dos encargos tributários incidentes sobre o projeto.

Um exemplo prático de utilização dos aportes é observado nas PPPs hospitalares do Estado de São Paulo, em que os repasses são liberados de forma gradual, vinculados ao cumprimento de etapas contratuais, como a obtenção de Licença Prévia e a entrega progressiva das obras. O primeiro desembolso, correspondente a 2% do valor total, ocorre com a apresentação da Licença Prévia e do Estudo Preliminar revisado. Posteriormente, os repasses seguem bimestralmente conforme o progresso das obras, em porcentagens definidas contratualmente¹⁷².

Além das contraprestações e aportes, os contratos de concessão podem prever a exploração de receitas alternativas pela concessionária, provenientes de atividades complementares ou associadas ao projeto, como publicidade em instalações, atividades comerciais ou projetos inovadores vinculados à concessão. Geralmente, esses ganhos são compartilhados entre o parceiro público e o privado, ajudando a reduzir os custos públicos totais e aumentando a competitividade dos certames.

Os ganhos fiscais e financeiros decorrentes da exploração de receitas acessórias beneficiam todas as partes envolvidas, pois: reduzem os valores desembolsados pela Administração Pública, utilizando os ganhos alternativos para abater montantes da contraprestação; tornam o projeto mais atrativo para investidores e competitivos em processos licitatórios; estimulam o aproveitamento eficiente da infraestrutura vinculada ao projeto¹⁷³.

¹⁷² ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de parcerias público-privadas do Estado de São Paulo**. São Paulo: Programa de Parcerias Público-Privadas, 2022. Disponível em: https://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025, p. 118.

¹⁷³ Apresenta-se alguns exemplos de previsão de receitas alternativas, acessórias, complementares e de projetos associados à concessão, bem como o regime de seu compartilhamento: Previsão de receitas acessórias em contratos de PPPs no Estado de São Paulo PPP Alto Tietê: A Cláusula 19.2 dá autorização genérica para explorar receitas alternativas, complementares ou de projetos associados à concessão. O lucro deverá ser repartido com o Poder Concedente na proporção de 50%. PPP Linha 6 - Laranja do Metrô do Estado de São Paulo: A Cláusula 17 autoriza genericamente a Concessionária a explorar receitas alternativas, complementares ou de projetos associados à concessão. Há previsão de compartilhamento de receitas alternativas: caso o montante das receitas decorrentes da

3.3.2.2 Responsabilidade Fiscal e *Value for Money*

A Lei nº 11.079/2004 traz um conjunto de disposições cuidadosamente elaboradas para evitar que os contratos de parcerias público-privadas gerem um comprometimento excessivo das finanças públicas. Em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a legislação assegura a preservação das metas fiscais consolidadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme o art. 165, §2º, da Constituição Federal.

O art. 4º, §1º, da LRF reflete tal princípio constitucional ao prever que as metas fiscais devem contemplar "receitas, despesas, resultados nominal e primário e o total da dívida pública" não apenas para o exercício corrente, mas também para os dois subsequentes. Assim, qualquer despesa gerada por um contrato de PPP deve respeitar esses parâmetros, como estipulado no art. 10 da Lei de PPP.

Os incisos do art. 10 detalham que o início de qualquer processo licitatório depende da realização de estudos técnicos que identifiquem os impactos orçamentários e subsidiem a autorização de autoridades competentes. Esses estudos devem estar alinhados com diretrizes como eficiência, responsabilidade fiscal, transparência e sustentabilidade financeira. Por exemplo, o inciso III do artigo repete o disposto no art. 16, inc. II, da LRF, exigindo que o responsável pela despesa declare sua compatibilidade com o plano plurianual e com o orçamento aprovado.

A legislação também estabelece critérios de limitação para novas contratações. De acordo com o art. 22 da Lei de PPP, as despesas continuadas com PPPs estão limitadas a 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União¹⁷⁴, considerando tanto o total de despesas do ano anterior como as projetadas para os dez anos seguintes. Caso esse limite seja extrapolado, a contratação de novas PPPs é proibida. Para Estados, Municípios e Distrito Federal, o limite é de 5% da RCL, conforme art. 28 da mesma lei, que também impede a União de oferecer garantias ou realizar transferências voluntárias para Estados, Municípios e o Distrito Federal cujos programas de PPP excedam os mesmos limites.

Apesar de a vedação sobre garantia e transferências da União ser aplicável apenas ao governo federal, nada impede que entes como Estados, Municípios e o Distrito Federal

exploração das receitas alternativas supere 8% da remuneração tarifária, o excedente será compartilhado com o Poder Concedente que perceberá o correspondente a 20%.

¹⁷⁴ A definição de receita corrente líquida da União está contida no art. 2º, inc. IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, como o somatório de todas as receitas correntes deduzidas as transferências compulsórias aos Estados e Municípios, contribuições sociais e previdenciárias.

celebrem PPPs. No entanto, se ultrapassarem o limite de 5% da Receita Corrente Líquida em despesas continuadas com esses contratos, deixam de estar elegíveis para garantias da União.

No que diz respeito às concessões patrocinadas, a legislação reforça a necessidade de autorização legislativa específica nos casos em que mais de 70% da remuneração do concessionário depender de recursos da Administração Pública. Essa medida, prevista no art. 10, §3º, busca assegurar maior controle e limitar o poder discricionário na relação entre tarifas pagas por usuários e contraprestações públicas.

Além disso, entes federativos que pretendam contratar PPPs devem enviar informações relevantes ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional antes da formalização do contrato, conforme o art. 28, §1º da Lei nº 11.079/2004, pois facilita o monitoramento de limites de transferências e de garantias por parte da União.

Outro ponto essencial para garantir o equilíbrio orçamentário é a exigência de estudos técnicos que analisem medidas como a conveniência e a oportunidade da adoção de uma PPP, estimativas de impacto orçamentário-financeiro nos exercícios que abrangerão o contrato e a declaração de que as obrigações assumidas estejam previstas na LDO ou na LOA. Esses requisitos asseguram que os contratos de PPP sejam sustentáveis do ponto de vista financeiro, considerando também a necessidade de prever fluxos de recursos públicos suficientes para cumprir as obrigações contratuais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei das PPPs trabalham em conjunto para reforçar o controle estatal sobre a criação de despesas e o endividamento público. A LRF, em seus artigos 16 a 24, impõe limitações específicas à geração de despesas, enquanto seus artigos 29 a 38 abordam o controle da dívida pública. A Lei das PPPs exige, no art. 10, incisos I e II, que estudos técnicos demonstrem como essas contratações não comprometerão metas fiscais nem ultrapassarão os limites de endividamento estabelecidos.

O regime de contabilização de despesas relacionadas a PPPs é regulamentado pela Portaria nº 614/2006, da Secretaria do Tesouro Nacional, com base no art. 25 da Lei nº 11.079/2004. A portaria diferencia contratos contabilizados como simples despesas daqueles considerados como endividamento público. O critério de classificação não se baseia na modalidade de concessão (administrativa ou patrocinada), mas no nível de riscos assumidos pela Administração Pública.

Os riscos que podem levar à contabilização como dívida incluem: risco de demanda: garantia de receita mínima ao parceiro privado superior a 40% do total previsto, independentemente do nível de uso do serviço; risco de construção: garantia de compensação de pelo menos 40% ao parceiro privado, seja em relação ao custo contratado ou ao excedente

de variação de custos; risco de disponibilidade: compromisso de pagamento de pelo menos 40% da contraprestação, mesmo que os serviços não sejam prestados dentro do previsto no contrato.

Se os riscos alocados ao poder público resultarem em endividamento, a execução do projeto dependerá dos limites de dívida disponíveis, conforme a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, que regula os limites globais de dívida pública consolidada de Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Embora os contratos de PPP exijam maior esforço de planejamento em comparação às modalidades tradicionais, eles podem reduzir prazos e custos na execução de projetos integrados. Isso ocorre porque uma PPP engloba tanto obras quanto serviços em um único contrato, enquanto as contratações tradicionais muitas vezes exigem múltiplas licitações. Dessa forma, apesar do tempo necessário para estruturar e modelar um contrato de PPP, o modelo oferece vantagens em termos de eficiência e continuidade na prestação de serviços públicos.

A eficiência, mencionada no art. 4º, inc. I, da Lei nº 11.079/2004, busca resultados otimizados para o setor estatal mediante o uso responsável dos recursos públicos. Nesse contexto, o cálculo do *Value for Money*¹⁷⁵ é um instrumento central para avaliar a eficiência comparativa entre a prestação direta de serviços pelo governo e a delegação à iniciativa privada.

O *VfM* identifica se uma PPP oferece melhor custo-benefício em relação a outras formas de execução do projeto. Ele utiliza análises quantitativas e qualitativas para justificar a escolha da parceria. Apesar de a PPP poder gerar custos absolutos maiores, esses custos devem estar vinculados a melhorias qualitativas, aumento de eficiência e universalização dos serviços, justificando sua adoção em termos estratégicos e socioeconômicos.

Assim, a decisão de optar por uma PPP deve se basear não apenas na redução de custos imediatos, mas também na capacidade de o modelo atender de forma eficiente e sustentável às demandas sociais, maximizando o valor gerado para a sociedade ao utilizar recursos públicos de forma estratégica.

3.3.2.3 Sistema Especial de Garantias

Os contratos de parcerias público-privadas possuem uma particularidade que os distingue da maioria dos contratos administrativos: o reforço das garantias, o que é essencial

¹⁷⁵ COSSALTER, Philippe. A 'private finance initiative'. In: TALAMANI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia. **Parcerias Público Privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 447.

devido às características singulares dessas parcerias. Diferentemente de outros contratos realizados pela Administração Pública, as PPPs demandam altos investimentos iniciais por parte dos parceiros privados, apresentam prazos de amortização estendidos e, em casos de concessões patrocinadas e administrativas, geralmente não oferecem atratividade econômica suficiente para justificar os riscos assumidos pelos investidores privados.

A finalidade econômica das garantias reforçadas é proporcionar maior segurança aos parceiros privados, permitindo que obtenham financiamentos no mercado em condições mais favoráveis. Com isso, esses instrumentos operam como uma contrapartida às exigências maiores impostas ao setor privado nos contratos de PPP.

A Lei nº 11.079/2004 prevê garantias financeiras que beneficiam não apenas os parceiros público e privado, mas também as instituições financiadoras e a Sociedade como um todo. Além disso, a legislação permite que sejam exigidas garantias do parceiro privado superiores às previstas em normas pré-existentes (art. 22, inc. III, alíneas a e b) e prevê a constituição de uma SPE para a execução dos contratos de parceria (alínea c). Essas medidas oferecem à Administração Pública maior segurança para assegurar a finalização dos projetos contratados, considerando tanto a extensão do contrato quanto os elevados custos envolvidos.

No que tange às garantias oferecidas ao parceiro privado, elas estão detalhadas no art. 8º da Lei de PPP e incluem: a vinculação de receitas (inc. I); a utilização de fundos especiais (inc. II); a contratação de seguro-garantia (inc. III); garantias fornecidas por instituições financeiras nacionais ou internacionais não controladas pelo Estado (inc. IV); prestação de garantias por meio de fundos garantidores ou empresas estatais criadas para esse fim (inc. V); e outras garantias permitidas por lei (inc. VI).

No âmbito da União, a lei instituiu um regime jurídico próprio de garantias para contratos de PPP, criando o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) com base nos artigos 16 a 22 da Lei nº 11.079/2004. O FGP está regulamentado quanto à sua instituição, gestão, funcionamento e possibilidade de extinção, enquanto os entes federativos (como Estados e Municípios) têm liberdade para definir as soluções de garantia que melhor atendam às suas necessidades.

Entre as previsões destacadas pela lei, está a possibilidade de segmentar uma parte do patrimônio do Fundo para vinculá-la a uma garantia específica (art. 21). Esse mecanismo de afetação torna essa parcela do patrimônio imune a penhora, arresto, sequestro ou qualquer outro tipo de ação judicial originada de outras obrigações do Fundo, oferecendo maior robustez às garantias prestadas.

O FGP constitui-se como uma entidade de personalidade jurídica privada, com autonomia patrimonial e responsabilidade pelas obrigações que assume. Seu patrimônio é formado por bens, valores e direitos transferidos por seus quotistas, sendo esses bens alienados do domínio público para o privado, conforme o art. 16, §7º. O FGP destina-se especificamente a oferecer garantias para os pagamentos de obrigações financeiras federais em contratos de concessões patrocinadas ou administrativas.

As garantias concedidas pelo Poder Concedente podem objetivar a assegurar o aporte de recursos, as contraprestações públicas e outras obrigações financeiras, incluindo potenciais multas ou indenizações. Para serem eficazes, essas garantias precisam ser equilibradas em valor e mecanismo, promovendo confiança ao parceiro privado quanto à proteção de seus investimentos de capital e custos operacionais.

O art. 5º, inciso VIII, da Lei nº 11.079/2004, exige que os contratos de PPP incluam garantias suficientes oferecidas pelo parceiro privado, compatíveis com os riscos e responsabilidades assumidos, respeitando os limites da legislação de licitação e, para concessões patrocinadas, o disposto no art. 18, inciso XV, da Lei nº 8.987/1995¹⁷⁶.

Em grandes projetos de infraestrutura, cujos custos e prazos são substanciais, a captação de financiamentos por parte da concessionária é essencial para a execução dos contratos. As diretrizes para acesso ao crédito, relacionadas a contratos de PPP, são estipuladas pelo Conselho Monetário Nacional, conforme o art. 24 da Lei nº 11.079/2004. Além disso, o contrato de PPP pode prever: transferência do controle da SPE aos financiadores do projeto mediante autorização do Poder Concedente; emissão de empenhos específicos em favor dos financiadores em relação às obrigações pecuniárias contraídas pelo poder público; e legitimidade dos financiadores para receber indenizações em casos de extinção antecipada do contrato.

As leis federais que regulamentam PPPs e concessões públicas também permitem que o controle da SPE seja transferido aos financiadores em situações que demandem reestruturação financeira. Essa possibilidade garante maior segurança aos financiadores, uma vez que eles podem assumir a administração do contrato, assegurando a continuidade da concessão e protegendo seus créditos¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente: XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra.

¹⁷⁷ A transferência do controle da Concessionária estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública (art.9º, §1º da Lei nº 11.079/2004 e art. 27 da Lei n. 8.987/1995), nos termos do edital e do contrato. Referida autorização dependerá do cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987/1995, que estabelece que o novo controlador deverá atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira

A previsão de modalidades diferenciadas de garantia é de grande importância, considerando que a maior parte dos recursos aplicados em contratos de PPP ou concessões públicas provém de financiamentos. A definição dessas garantias não só estimula os financiadores a investir no projeto, mas também reduz os custos associados ao financiamento, ao mitigar os riscos envolvidos.

Por fim, o art. 5º, inciso IX, da Lei nº 11.079/2004, determina que os contratos de PPP contemplem cláusulas que regulem o compartilhamento de ganhos financeiros, resultantes da redução de riscos no financiamento assumido pelo parceiro privado.

3.3.3 Monitoramento, Controle e Mecanismos de Resoluções de Disputas

A Lei nº 11.079/2004 não estabelece normas específicas de controle dos contratos de parcerias público-privadas, o que torna aplicáveis as regras previstas para contratos de concessão de serviços públicos na Lei nº 8.987/1995. Como a titularidade do serviço público permanece com a Administração, apenas sendo delegada sua execução ao concessionário, cabe ao poder público exercer o controle e a fiscalização responsável pela fiel execução do contrato.

Esse poder de direção e controle inclui prerrogativas como a alteração unilateral de cláusulas contratuais, além da ampla fiscalização das atividades do parceiro privado. Para a Administração Pública, a função de fiscalizar não é uma escolha, mas um dever decorrente do fato de que a titularidade do serviço permanece sob sua responsabilidade legal.

Conforme expõe Héctor Jorge Escola¹⁷⁸, a concessão de serviço público configura modelo de gestão em que o concessionário assume responsabilidade operacional pela execução do serviço, enquanto a Administração Pública exerce função fiscalizatória contínua e permanente, mediante exercício de supervisão estatal caracterizado como verdadeira "polícia administrativa do serviço". Tal função supervisória manifesta-se através de múltiplos mecanismos: expedição de diretrizes e atos de organização, orientação e planejamento; inspeção periódica de documentação e registros contábeis para verificação de desempenho econômico; monitoramento contínuo da qualidade material da prestação; e controle de operações financeiras que o concessionário pretenda realizar, configurando estrutura de vigilância abrangente e permanente.

e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço, bem como comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

¹⁷⁸ ESCOLA, Hector Jorge. **Tratado integral de los contratos administrativos**. Buenos Aires: Depalma, 1979, v. 2, p. 78, 79.

A Lei nº 8.987 estabelece dispositivos gerais para a fiscalização, assegurando ao poder concedente competências como: a fiscalização com a cooperação dos usuários (art. 3º)¹⁷⁹; fiscalizar permanentemente a prestação do serviço (art. 29, I)¹⁸⁰; cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais e zelar pela boa qualidade do serviço (art. 29, VI e VII)¹⁸¹; direito de acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária (art. 30)¹⁸²; direito de acesso, em qualquer hora, às obras, aos e equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como aos seus registros contábeis (art. 31, V)¹⁸³.

O art. 30, parágrafo único, da Lei nº 8.987 permite que o controle seja diretamente operado pelo poder concedente, por órgão técnico ou, ainda, por entidades conveniadas com o poder público. Além desse controle, que é de natureza permanente, ainda deve haver um controle periódico por comissão mista, composta por representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

Especificamente para a União, a Lei nº 11.079 introduz algumas disposições relativas ao controle de PPPs. O art. 14, §4º, determina que relatórios de desempenho sejam enviados anualmente ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas. O §6º exige que esses relatórios sejam disponibilizados ao público, exceto informações classificadas como sigilosas. Além disso, o art. 15 atribui aos Ministérios e Agências Reguladoras, dentro de suas áreas de competência, a fiscalização e monitoramento das PPPs.

Essas disposições complementam as normas constitucionais de controle político, financeiro, administrativo e judicial, além das previstas nas Leis nº 8.987/1995 e nº 9.074/1995, que enfatizam o controle pelo poder concedente e a participação popular no acompanhamento da prestação do serviço. Também não afastam o papel do Ministério Público no exercício do controle.

¹⁷⁹ Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

¹⁸⁰ Art. 29. Incumbe ao poder concedente: I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação.

¹⁸¹ Art. 29, VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas.

¹⁸² Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

¹⁸³ Art. 31. Incumbe à concessionária: V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis.

3.3.3.1 Controle Social por Consulta Pública e Órgão Gestor

O inciso VI do art. 10 da Lei nº 11.079/2004 estabelece a obrigatoriedade de consulta pública quanto ao edital e à minuta do contrato, seguindo o princípio da transparência. Esse processo permite uma limitada participação social, antes da abertura do processo licitatório. As informações pertinentes, como o edital e demais documentos, devem ser disponibilizadas à sociedade em espaços apropriados, permitindo que a população analise e contribua na formatação do projeto.

De acordo com a legislação, o período mínimo para consulta pública é de 30 dias. Durante esse prazo, é necessário garantir ampla divulgação do aviso de consulta, utilizando veículos como a imprensa oficial, jornais de grande circulação e meios eletrônicos. Nesse período, além de justificar a necessidade da contratação, a Administração deve fixar prazos para recebimento de sugestões, sendo que o prazo concedido para contribuições deve terminar com pelo menos sete dias de antecedência à publicação do edital.

A Administração tem o dever de permanecer disponível para receber, organizar e responder às contribuições do público durante o período da consulta pública, assegurando um diálogo aberto e construtivo com a Sociedade.

No que se refere ao cumprimento dos contratos de PPP, a legislação prevê dois momentos formais de controle. O primeiro diz respeito ao controle interno e inicial, sendo realizado por meio de um relatório de execução elaborado pelo ente público. Esse documento deve ser submetido ao órgão gestor de PPP, responsável por verificar se o contrato está sendo formalmente cumprido. O segundo momento consiste no relatório de desempenho, que é parte do controle externo e deve ser elaborado pelo órgão gestor e encaminhado ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, conforme o §5º do art. 14 da Lei de PPP.

O órgão gestor de PPP é vinculado à Administração Direta. Sem personalidade jurídica própria, ele possui atribuições específicas relacionadas à regulamentação e à execução das PPPs. Entre suas competências estão: identificação de prioridades; definição dos objetos contratuais; redistribuição de riscos entre as partes; justificativas sobre a programação e metodologia dos projetos; e promoção dos processos licitatórios e contratuais.

O órgão gestor é composto por representantes de Ministérios, como o Planejamento, a Fazenda e a Casa Civil, e não conta com participação direta de representantes de Agências

Reguladoras, conforme o §1º e §2º do art. 14¹⁸⁴ Deste modo, sua atuação está diretamente ligada à supervisão dos contratos e à condução dos processos envolvendo PPPs no âmbito federal.

3.3.3.2 Controle por Agências Reguladoras e Tribunal de Contas

No contexto das concessões e das parcerias público-privadas, o controle exercido pelas Agências Reguladoras ou pelo órgão responsável pela regulação pública do contrato abrange, essencialmente, duas vertentes principais. A primeira refere-se aos aspectos econômico-financeiros do contrato, consistindo na fiscalização da execução de condições financeiras acordadas, como reajustes tarifários, contraprestações e aportes de recursos. Esse acompanhamento também inclui a identificação de possíveis desequilíbrios contratuais, a apuração de responsabilidades e a proposição de medidas compensatórias, conforme estipulações legais e contratuais.

A segunda vertente abrange os aspectos técnicos, relacionados à qualidade da prestação do serviço. Nesse sentido, inclui o monitoramento de críticas apresentadas por usuários e outros *stakeholders* envolvidos no projeto, a verificação dos indicadores de desempenho do parceiro privado e a supervisão da gestão de riscos públicos vinculados à execução do contrato.

Já as Cortes de Contas, com destaque para o TCU, desempenham um papel de extrema relevância no controle externo de contratos de concessão e PPPs, conforme atribuições estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 9.074/1995 e pela Lei nº 11.079/2004. Para isso, o TCU utiliza ferramentas metodológicas como o Modelo das Cinco Dimensões (M5D)¹⁸⁵, inspirado em práticas britânicas, que abrange auditorias em cinco perspectivas: estratégica, econômica, financeira, comercial e gerencial, garantindo a viabilidade, eficiência e alinhamento das intervenções com políticas públicas. Esse processo aumenta a transparência e a segurança jurídica das iniciativas de infraestrutura, influenciando positivamente a atração de investimentos privados.

¹⁸⁴ Art. 14, § 1º O órgão mencionado no caput deste artigo será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos: I – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades; II – Ministério da Fazenda; III – Casa Civil da Presidência da República. Art. 14, § 2º Das reuniões do órgão a que se refere o caput deste artigo para examinar projetos de parceria público-privada participará um representante do órgão da Administração Pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

¹⁸⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria-Geral de Controle Externo. **Referencial para controle externo de concessões e parcerias público-privadas**. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881B8E88BB3F018E974868A3047D{target='_blank'}. Acesso em: 24 set. 2025.

A fiscalização realizada pelo TCU se inicia pela análise criteriosa de documentação, conforme as diretrizes da Instrução Normativa TCU nº 81/2018. Além disso, o TCU busca alinhar-se às melhores práticas internacionais, estabelecendo colaborações com organizações como a OCDE e o FMI, com o objetivo de aprimorar a eficiência e a consistência de sua atuação regulatória. Na prática, o TCU realiza avaliações detalhadas de custo-benefício, análise de riscos e revisões de modelagem financeira, considerando parâmetros econômicos, como taxas internas de retorno (TIR)¹⁸⁶, valor presente líquido (VPL)¹⁸⁷ e custo médio ponderado de capital (WACC)¹⁸⁸, para determinar a viabilidade econômica e financeira dos contratos.

Em relação às garantias contratuais, o controle exercido pelo TCU é crucial para assegurar que os mecanismos previstos sejam adequados e efetivamente estruturados, contribuindo para a proteção do interesse público e para mitigar riscos financeiros. A fiscalização também verifica se há coerência e equilíbrio na matriz de riscos, além de monitorar a qualidade regulatória e a governança, que influenciam diretamente a eficiência administrativa e a transparência na execução dos contratos.

Ao delimitar o escopo de suas fiscalizações, o TCU utiliza critérios de relevância, materialidade e risco, alinhando suas auditorias às necessidades de interesse público e fortalecendo o planejamento estratégico de sua atuação. Além disso, o Tribunal incentiva a participação popular e exige consultas e audiências públicas durante processos relacionados a concessões e PPPs, garantindo que as decisões reflitam as expectativas da sociedade.

Por fim, o Tribunal desenvolveu ferramentas como o Índice de Maturidade de Projetos (IMP)¹⁸⁹ para avaliar e melhorar o planejamento de empreendimentos, promovendo maior segurança jurídica e eficiência. Assim, o controle externo do TCU configura-se como um pilar

¹⁸⁶ **TIR (Taxa Interna de Retorno):** Refere-se à **taxa de desconto** que torna o valor presente líquido (VPL) de um projeto igual a zero. É uma métrica financeira amplamente usada para avaliar a rentabilidade de um investimento, indicando a taxa de retorno esperada de um fluxo de caixa ao longo do tempo.

¹⁸⁷ **VPL (Valor Presente Líquido):** Representa o **Valor Presente Líquido**, que é a diferença entre o valor presente das receitas esperadas de um projeto e o valor presente dos custos associados. Ele é utilizado para determinar se um investimento cria valor para os investidores; um VPL positivo indica viabilidade econômica, enquanto um valor negativo sugere inviabilidade.

¹⁸⁸ **WACC (Weighted Average Cost of Capital):** Traduzido como **Custo Médio Ponderado de Capital**, representa a taxa média de retorno exigida pelos investidores, ponderada pelo custo do capital próprio e do capital de terceiros. É utilizada para calcular o custo total de financiamento de um projeto e é empregada na avaliação da viabilidade de investimentos, considerando diferentes fontes de capital.

¹⁸⁹ O **IMP (Índice de Maturidade de Projetos)** é um indicador desenvolvido pelo **Tribunal de Contas da União (TCU)** com o objetivo de avaliar o grau de desenvolvimento e a qualidade das informações de projetos de infraestrutura, especialmente em processos de concessão e parcerias público-privadas (PPPs). Ele mede a suficiência das informações apresentadas em cada etapa do planejamento e estruturação do projeto, garantindo maior segurança jurídica, eficiência e sustentabilidade nas decisões de investimento. O **IMP** varia em uma escala de **0 a 1**, onde um valor próximo de **1** indica que o projeto atende integralmente às ações necessárias para sua maturidade, como avaliações econômicas, financeiras, ambientais e de viabilidade técnica. A adoção desse índice pelo TCU tem como finalidade assegurar maior previsibilidade e consistência nos processos de infraestrutura, reduzindo riscos e otimizando a alocação de recursos públicos.

indispensável para o fortalecimento das políticas públicas e o desenvolvimento sustentável de infraestrutura, garantindo a eficácia dos contratos e a otimização no uso dos recursos públicos.

3.3.3.3 Mediação e Arbitragem

A possibilidade de a Administração Pública utilizar mecanismos como mediação e arbitragem em suas disputas contratuais é uma medida que promove a solução eficiente de controvérsias, além de compatível com o dever de boa gestão do patrimônio público. A moderna concepção de interesse público, longe de opor-se aos interesses privados, busca alcançá-lo por meio de ponderação e conciliação, permitindo a coexistência de metas coletivas e objetivos individuais na maior medida possível.

Dentro desse contexto, a arbitragem se destaca como um mecanismo preferencial em determinadas situações devido à sua maior celeridade, especialização e imparcialidade, especialmente em contratos que envolvem investidores estrangeiros. Esses fatores demonstram que, em determinadas condições, a arbitragem é o meio mais eficiente para proteger o interesse público.

A jurisdição estatal pode, entretanto, ser invocada em casos previstos pela Lei nº 9.307/1996, especialmente em seus artigos 32 e 33, garantindo tutela judicial nos casos de desvios ou irregularidades ocorridas durante o procedimento arbitral.

Os contratos devem, sempre que possível, prever procedimentos de mediação e conciliação, especificando prazos, critérios e responsabilidades, além de apontar a parte responsável pelos custos decorrentes desses processos. Tais disposições devem respeitar as diretrizes da Lei nº 13.140/2015, que regulamenta a mediação no Brasil.

Tanto o art. 23-A da Lei nº 8.987/1995 quanto o art. 11 da Lei nº 11.079/2004 autorizam expressamente o uso da arbitragem em disputas contratuais. Nesse contexto, a arbitragem deve ocorrer em território brasileiro e ser realizada em língua portuguesa, conforme a Lei nº 9.307/1996. Ela é aplicável a litígios envolvendo direitos patrimoniais disponíveis e foi regulamentada especificamente para contratos administrativos pela Lei nº 13.129/2015, proporcionando maior segurança jurídica nas relações entre o setor público e o privado.

3.4 MEDIDAS DE FOMENTO AOS PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

No intuito de impulsionar a participação da iniciativa privada e a formalização de parcerias com o setor público, o governo federal brasileiro, mesmo antes da criação da Lei nº

11.079/2004, publicou diversas normas voltadas à estruturação jurídica das parcerias público-privadas. Destacam-se, entre essas normas: a Lei nº 8.666/1993¹⁹⁰, que estabeleceu as regras para licitações e contratos da Administração Pública; a Lei nº 8.987/1995, que regulamenta o regime de concessões e permissões para serviços públicos; e a Lei nº 9.074/1995, que definiu aspectos relativos à outorga e prorrogação das concessões e permissões. Todas essas legislações foram elaboradas com base nos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que já previa dispositivos correlatos.

Antes da promulgação da Lei nº 11.079/2004, pioneira em nível federal na regulamentação das PPPs, alguns Estados brasileiros já haviam legislado sobre esse instituto. Minas Gerais destacou-se como o primeiro a estabelecer um marco legal para parcerias público-privadas, ao promulgar a Lei nº 14.686/2003. Em seguida, outros Estados seguiram esse exemplo, como Santa Catarina (Lei nº 12.930/2004), São Paulo (Lei nº 11.688/2004), Goiás (Lei nº 14.910/2004) e Bahia (Lei nº 9.290/2004). Desde o advento da Lei nº 11.079, muitas outras unidades federativas também criaram legislações locais sobre PPPs, incentivando a adoção desse modelo cooperativo de gestão pública e privada.

3.4.1 Plano Nacional de Desestatização

Com o aprofundamento das dificuldades de financiamento do Estado no início da década de 1990, o governo brasileiro, sob a gestão do Presidente Fernando Collor de Melo, implementou um programa ambicioso de desestatização com o objetivo de reduzir o tamanho da máquina pública¹⁹¹. Essa iniciativa foi formalizada pela Medida Provisória nº 155, que posteriormente deu origem à Lei nº 8.031/1990, instituindo o Programa Nacional de Desestatização (PND)¹⁹². Em 1997, a Lei nº 9.491 alterou os procedimentos aplicáveis ao programa, substituindo integralmente a legislação anterior.

Em linhas gerais, o objetivo do PND foi atrair a iniciativa privada para o financiamento de atividades econômicas, anteriormente exploradas pelo setor público¹; reordenar a posição do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a reestruturação econômica do setor público e privado,

¹⁹⁰ Atualmente revogada pela Lei n. 14.133/2021.

¹⁹¹ FERREIRA, Pedro C. G.; MALLIAGROS, Thomas Georges. Investimentos, fontes de financiamento e evolução do setor de infraestrutura no Brasil: 1950-1996. **Ensaio Econômico**, n. 346, 1999.

¹⁹² BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização (PND), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em: 27 fev. 2024.

especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais.

Conforme Nunes¹⁹³, tal instituto "[...] permitiu a transferência da responsabilidade por investimentos que o ente governamental não teria condições de realizar, o que tende a intensificar avanços tecnológicos e elevar a eficiência sistêmica". Segundo Matos Filho e Oliveira¹⁹⁴, "a concessão traz alguns efeitos indiretos, uma vez que a iniciativa privada tem maior flexibilidade na gestão de seus empreendimentos e um nível de eficiência interna muito mais elevado".

A Lei nº 9.491/1997, considerada um marco jurídico no âmbito das privatizações no Brasil, estabelece os critérios e os procedimentos para inclusão de empresas estatais e ativos públicos no programa de desestatização, abrangendo aspectos como modelagem contratual, avaliação econômico-financeira, condições de licitação e mecanismos de fiscalização posteriores. A norma também criou o Conselho Nacional de Desestatização (CND), órgão responsável por supervisionar a execução do programa.

3.4.2 Programa de Parcerias de Investimento e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento de Concessões e Parcerias Público-Privadas

Duas medidas adicionais têm se destacado como formas de estimular os entes federativos brasileiros a desenvolverem projetos de concessões e de parcerias público-privadas: o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), instituído pela Lei nº 13.334/2016, e a criação de fundos de apoio ao desenvolvimento de concessões e PPPs, autorizada pela Lei nº 13.529/2017.

A Lei nº 13.334/2016 criou o Programa de Parcerias de Investimentos para fomentar a interação entre o Estado e a iniciativa privada na realização de empreendimentos públicos de infraestrutura e outras medidas de desestatização (art. 1º). O termo "parceria", utilizado na lei,

¹⁹³ NUNES, Ricardo da Costa; NUNES, Selene Peres Peres. Privatização e ajuste fiscal: a experiência brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 17, p. 171-213, 1998, p. 208.

¹⁹⁴ MATOS FILHO; José Coelho.; OLIVEIRA, Carlos Wagner. de A. **O processo de privatização das empresas brasileiras**. Repositório Ipea, n. 422, Brasília: maio 1996. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/49b49fc7-5317-44c7-8941-b0cfa386c1c4/download>. Acesso em: 26 nov. 2024, p. 18.

não se limita a contratos de PPP, abrangendo também diversas modalidades previstas no art. 1º, §2º, da legislação¹⁹⁵.

O artigo 7º dessa norma instituiu o Conselho do Programa de Parceria de Investimentos da Presidência da República (CPPI), cujas funções incluem exercer as atribuições do órgão gestor das PPPs federais, previstas na Lei nº 11.079/2004. Por meio da Medida Provisória nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.884/2019, o CPPI passou a integrar a Presidência da República. Conforme o art. 15 da Lei nº 13.884, cabe ao CPPI assessorar o Presidente em políticas voltadas à ampliação da interação entre o setor público e privado na execução de obras de infraestrutura e medidas de desestatização.

Para operacionalizar o PPI, o art. 14 da Lei nº 13.334/2016 autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a criar e administrar o Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP), "que terá por finalidade a prestação onerosa, por meio de contrato, de serviços técnicos profissionais especializados para a estruturação de parcerias de investimentos e de medidas de desestatização". Vale dizer que o FAEP pode ser contratado pelos órgãos ou entidades públicas para prestação de serviços técnicos profissionais especializados, ou seja, para a estruturação dos projetos que integrem ou venham a integrar o PPI.

O patrimônio do FAEP é de caráter privado e constituído, entre outras fontes, pela integralização de cotas por pessoas jurídicas públicas e privadas, remuneração por serviços prestados, rendimentos financeiros e alienação de bens e direitos relacionados a seus trabalhos (art. 14, §6º). Embora o programa PPI se concentre na União, o art. 17 da lei exige que estados e municípios atuem em conjunto com o governo federal para viabilizar empreendimentos prioritários previstos no PPI, promovendo colaboração eficiente e uniforme em processos administrativos e estruturais necessários à execução dos projetos.

A Lei nº 13.529/2017, por sua vez, autoriza a União a participar de fundos voltados exclusivamente para o financiamento de serviços técnicos especializados, visando apoiar estados, municípios e o Distrito Federal no desenvolvimento de projetos de concessão e PPPs. Esses fundos, administrados por instituições financeiras controladas diretamente ou indiretamente pela União, têm natureza patrimonial privada, operando sob regime de cotas adquiridas por pessoas físicas, jurídicas e organizações públicas e privadas.

¹⁹⁵ Concessão comum, concessão patrocinada, concessão administrativa, concessão regida por legislação setorial, permissão de serviço público, arrendamento de bens públicos, concessão de direito real de uso e outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidas, adotem estrutura jurídica semelhante.

Conforme o art. 5º da Lei nº 13.529, instituições gestoras dos fundos podem ser contratadas diretamente por entes da Administração Pública, com dispensa de licitação, para desempenhar serviços técnicos essenciais à viabilização de concessões, como revisão e aprimoramento de trabalhos prévios, estudos de viabilidade, planos e projetos de infraestrutura. Tais contratações devem respeitar os princípios da Lei nº 13.303/2016, que regula o estatuto das empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Lei nº 13.529, ao criar esses fundos, busca fornecer suporte técnico e financeiro para que os entes federativos celebrem contratos de concessão e PPPs de maneira mais eficiente, incentivando a expansão da infraestrutura pública e o desenvolvimento econômico em diversas esferas de governo. Esses instrumentos fortalecem a capacidade de estados e municípios na concepção de projetos complexos, promovendo parcerias público-privadas como uma alternativa estratégica para modernizar e ampliar a prestação de serviços públicos.

4 O PAPEL E O DESAFIO DO ESTADO FRENTE ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

4.1 LIÇÕES APRENDIDAS COM CASOS PRÁTICOS

Dado o contexto de múltiplos fatores que interagem para determinar o êxito ou o fracasso de um projeto em relação aos seus objetivos¹⁹⁶, a literatura acadêmica tem se concentrado em identificar quais são os aspectos cruciais para o progresso desses processos. Tal análise se apoia em escalas comparativas de importância, baseadas nas percepções de atores públicos e privados.

Um dos exemplos mais abrangentes desse tipo de análise é o trabalho de Li e colaboradores¹⁹⁷, que realiza uma revisão sobre os fatores essenciais para o sucesso em parcerias público-privadas. Esse estudo lista diversas influências que podem impactar o ciclo global dessas parcerias.

Os principais fatores críticos destacados pela literatura, em ordem decrescente de relevância percebida, são: consórcio privado robusto; alocação e divisão adequada dos riscos; competitividade no processo de licitação; compromisso e responsabilidade entre os setores público e privado; análise realista e aprofundada de custo-benefício; viabilidade técnica do projeto; transparência no processo de contratação; boa governança; presença de um marco regulatório favorável; disponibilidade de um mercado financeiro estruturado; apoio político; fornecimento de garantias pelo poder público; estabilidade macroeconômica; organização eficiente de agências públicas; autoridade compartilhada entre setores público e privado; suporte social e transferência de tecnologia.

4.1.1 Casos Internacionais

1. Projeto de Energia Solar *Noor Ouarzazate* – Marrocos:

O projeto *Noor Ouarzazate* é uma das maiores instalações de energia solar do mundo, desenvolvida através de uma PPP que combina inovação tecnológica com impacto ambiental

¹⁹⁶ ZHANG, Xueqing. Critical success factors for public-private partnerships in infrastructure development. **Journal of Construction Engineering and Management**, v. 131, n. 1, p. 3-14, 2005. DOI: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(2005\)131:1\(3\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(2005)131:1(3)).

¹⁹⁷ LI, Bing *et al.* Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. **Construction Management and Economics**, v. 23, n. 5, p. 459-471, 2005. DOI:10.1080/01446190500041537.

positivo¹⁹⁸. O governo marroquino e parceiros privados alavancaram tecnologia avançada para gerar energia solar sustentável, reduzindo a dependência de combustíveis fósseis. A infraestrutura também criou empregos e promoveu o desenvolvimento socioeconômico local.

2. Estônia: E-governo e Serviços Digitais:

A Estônia é renomada por sua transformação digital extensa, com parcerias privadas desempenhando um papel crucial na implementação de sua plataforma e-governo¹⁹⁹. Este modelo híbrido integra tecnologias de *blockchain* para segurança de dados e inteligência artificial para serviços personalizados, promovendo eficiência administrativa e engajamento cívico por meio do acesso facilitado a serviços públicos.

3. Parcerias entre Setor Público e *Startups* – Índia:

Na Índia, a parceria entre o setor público e *startups* de tecnologia resultou na criação de serviços de telemedicina e e-santé, especialmente em áreas rurais periféricas²⁰⁰. Estas iniciativas combinam plataformas de IA para diagnósticos remotos com presença local de ativos comunitários de saúde, melhorando o acesso a cuidados médicos de qualidade e coletando dados relevantes para políticas de saúde mais precisas.

4. Projeto de Água Potável em Cochabamba – Bolívia:

O projeto de privatização do abastecimento de água em Cochabamba, Bolívia, é um exemplo emblemático de falha em uma PPP, onde tarifas desproporcionalmente altas resultaram em acessibilidade reduzida e intensos protestos sociais²⁰¹. A falha do projeto evidenciou a necessidade crítica de considerar as circunstâncias socioeconômicas dos beneficiados.

¹⁹⁸ AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. **World's largest concentrated solar power plant in Morocco showcases AfDB's New Deal on Energy for Africa**. News and Events, 04 feb. 2016. Disponível em: <https://www.afdb.org/en/news-and-events/worlds-largest-concentrated-solar-power-plant-in-morocco-showcases-afdb-new-deal-on-energy-for-africa-15368>. Acesso em: 01 set. 2025.

¹⁹⁹ E-ESTONIA. **Accelerate your digital transformation with e-Estonia**. Disponível em: <https://e-estonia.com/>. Acesso em: 01 set. 2025.

²⁰⁰ SUBRAMANIAN, Bargava *et al.* Autonomous AI for Multi-Pathology Detection in Chest X-Rays: A Multi-Site Study in the Indian Healthcare System. **arXiv preprint arXiv:2504.00022**, 2025. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2504.00022>. Acesso em: 01 set. 2025.

²⁰¹ NICKSON, Andrew; VARGAS, Claudia. The limitations of water regulation: The failure of the Cochabamba concession in Bolivia. **Bulletin of Latin American Research**, v. 21, n. 1, p. 99-120, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1111/1470-9856.00034>.

5. Autoestrada M6 Toll - Reino Unido:

No Reino Unido, a M6 Toll exemplifica um projeto de PPP problemático, onde as tarifas impostas para uso da rodovia resultaram em utilização significativamente menor do que o previsto, afetando seu retorno comercial²⁰². Problemas de precificação e falta de estudos de viabilidade adequados foram determinantes para o subdesempenho do projeto.

6. Experiência de Fiscalidade Digital em Nova Déli – Índia:

Tentativas de implementar tecnologias digitais para modernizar a fiscalidade em Nova Déli enfrentaram falhas, em parte devido à resistência cultural e à falta de infraestrutura universal de conectividade²⁰³. A falha destacou a necessidade de iniciativas amplamente inclusivas e campanhas de conscientização/educação para impulsionar a aceitação e eficácia social.

7. Malha Rodoviária – Portugal:

Portugal iniciou a utilização das PPPs no início dos anos 1990, para superar as deficiências de sua malha rodoviária. Segundo Rubio²⁰⁴, as PPPs foram fortemente utilizadas na construção de estradas. Em muitos casos, adotou-se um modelo sem cobrança de pedágios, em que o Estado arcava diretamente com os pagamentos às empresas privadas. Já em rodovias com pedágios, onde o tráfego não gerava retorno suficiente, o Estado também garantia a viabilidade dos projetos. No entanto, a falta de coordenação pública e a subestimação de custos futuros geraram impactos fiscais imprevistos, levando à revisão de condições e à introdução de pedágios não previstos.

Os exemplos internacionais de insucessos em PPPs geralmente estão relacionados a: falhas regulatórias e legais, seleção inadequada das empresas privadas, avaliações imprecisas de custos e investimentos, falta de controle e desconsideração de possíveis riscos e desvantagens. Ainda que a experiência positiva de alguns países sirva como referência, ela não garante o êxito em outros contextos, uma vez que dificuldades relacionadas a marcos regulatórios e definição de prioridades são inerentes a esse tipo de processo.

²⁰² LUMB, David. M6 Toll: Is it a complete failure? **BBC News**, 9 dec. 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-england-25221134>. Acesso em: 01 set. 2025.

²⁰³ EURONEWS. Índia vive revolução fiscal. **Euronews**, 01 jul. 2017. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2017/07/01/india-vive-revolucao-fiscal>. Acesso em: 01 set. 2025.

²⁰⁴ RUBIO, L. A. Conceptualización y formas de financiamiento. In: Seminário Internacional Parceria Público-Privada na prestação de serviços de infra-estrutura. **Anais...**, MRE, BID, BNDES, 2003. Disponível em: www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/s_PPP.asp. Acesso em: 12 mar. 2024.

Esses casos ressaltam a importância de um planejamento detalhado. Para implementar PPPs eficazes, torna-se fundamental equilibrar inovação tecnológica com acompanhamento das condições socioeconômicas. Além disso, sublinha-se o valor de engajamento comunitário proativo, que garante maior aceitação e a sustentabilidade dos projetos em longo prazo.

4.1.2 Casos Nacionais

1. INOVA BH – em Belo Horizonte:

A PPP tem se mostrado uma estratégia eficaz para impulsionar projetos também nas áreas de educação, com resultados positivos para o setor público, privado e a sociedade. Um exemplo bem-sucedido é a Inova BH, uma parceria entre a Prefeitura de Belo Horizonte e o setor privado, que acelerou a oferta de vagas na educação infantil ao reduzir custos em cerca de 40% e o tempo de construção para oito meses, graças à adoção de tecnologias inovadoras como o *Light Steel Frame* e a garantia de manutenção predial por 20 anos, despolitizando o projeto e promovendo eficiência²⁰⁵.

2. Hospital da Bahia – Salvador:

O Hospital do Subúrbio, em Salvador, é um marco no Brasil como a primeira PPP no setor da saúde e um exemplo bem-sucedido de concessão administrativa, que recebeu reconhecimento internacional. Premiado em Washington, foi eleito pela KPMG²⁰⁶, em 2012, como uma das cem iniciativas mais inovadoras do mundo. Trata-se de um hospital público, construído pelo governo da Bahia, mas gerido, operado e equipado pela iniciativa privada desde setembro de 2010. A concessão foi vencida pela empresa Prodal Saúde, os serviços são totalmente gratuitos à população, e a concessionária é remunerada mediante uma contraprestação anual pelo Poder Concedente, condicionada ao cumprimento de rigorosos indicadores de desempenho e metas quantitativas estabelecidas no contrato²⁰⁷.

²⁰⁵ VILLIN, Geraldo. A visão da iniciativa privada. Parcerias Público Privadas no Brasil. **Cadernos FGV Projetos**, ano 9, n. 23, jan. 2014, p. 91.

²⁰⁶ A KPMG é uma das maiores empresas de prestação de serviços profissionais, que incluem Audit, Tax e Advisory Services. Integra o grupo de empresas chamadas de *Big Four*, as quatro maiores empresas multinacionais do setor. As demais são Deloitte, PricewaterhouseCoopers e Ernst & Young.

²⁰⁷ NOHARA, Irene Patrícia. Desafios jurídicos das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e desenvolvimento nacional sustentável. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 184–203, 2014. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.05.002.AO09.

3. Projeto de Desestatização da Linha 4 do Metrô de São Paulo:

A Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo é um exemplo notável de PPP no Brasil. Esta iniciativa trouxe melhorias significativas na operação e inovação tecnológica do sistema de transporte, com a implementação de trens automáticos, aumentando a eficiência e a frequência do serviço. A parceria ajudou a mitigar a falta de investimentos públicos através de financiamentos privados, abordando demandas de infraestrutura na maior cidade do Brasil²⁰⁸.

4. Projeto de Iluminação Pública em Belo Horizonte:

Belo Horizonte firmou uma PPP para modernizar seu sistema de iluminação pública, destacando-se pelo uso de tecnologia LED e sistemas de telegestão. Esta parceria visou eficiência energética, redução de custos e melhora na segurança pública através da iluminação inteligente. Além disso, a redução do consumo de energia resultou em economias significativas para o município e atua como um modelo ecológico para outras cidades²⁰⁹.

5. Porto Digital em Recife:

O Porto Digital, localizado em Recife, foi revitalizado impulsionando o desenvolvimento do setor de tecnologia da informação e comunicação. Este projeto transformou uma área portuária degradada em um *hub* de inovação tecnológica²¹⁰, gerando milhares de empregos e atraindo investimentos de empresas de tecnologia. A colaboração entre setor público, empresas privadas instituições de ensino possibilitou avanços na capacitação local e geração de novos negócios²¹¹.

Os exemplos observados no Brasil evidenciam que as PPPs podem desempenhar um papel essencial no avanço da infraestrutura e na modernização dos serviços públicos, trazendo inovações indispensáveis quando planejadas de forma eficiente. Contudo, o êxito verdadeiro e

²⁰⁸ DIETERICH, Frederico Bopp; BOUISSOU, Bruna. **Casos práticos**: Linha 4 do Metrô de São Paulo - Estado de São Paulo. São Paulo: Radar PPP Ltda., 2014. Disponível em: <https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201511-casos-praticos-formacao-em-ppps-linha-4-metro-de-sao-paulo-sp.pdf>. Acesso em: 01 set. 2025.

²⁰⁹ PBH ATIVOS S.A. **Concessões e PPPs**: PPP Iluminação Pública. Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://pbhativos.com.br/concessoes-e-ppps/ppp-iluminacao-publica/#:~:text=Belo%20Horizonte%20se%20tornou%20a,da%20cidade%20por%20lumin%C3%A1rias%20LED>. Acesso em: 01 set. 2025.

²¹⁰ Um hub de inovação tecnológica é um espaço, físico ou virtual, que reúne diversos atores – como startups, grandes empresas, investidores, universidades e governo – para promover a colaboração, a criatividade e o desenvolvimento de novas tecnologias e soluções disruptivas

²¹¹ PORTO DIGITAL. **Relatório Anual de Atividades**. Porto Digital, Recife, 2018. Disponível em: https://www.portodigital.pt/wp-content/uploads/2020/06/AssociacaoPortoDigital-Relat%C3%B3rioDeGest%C3%A3o2018-vFINAL_Assinado.pdf. Acesso em: 01 set. 2025.

duradouro dessas iniciativas está condicionado a um planejamento estratégico, à comunicação eficaz entre todas as partes envolvidas e à clara definição da distribuição de riscos e responsabilidades. Esses casos reforçam a relevância crucial das PPPs na solução de questões complexas, ao mesmo tempo que destacam tanto os êxitos alcançados quanto os desafios práticos que gestores públicos e parceiros privados precisam enfrentar.

4.2 ATUAÇÃO DO ESTADO COMO FACILITADOR E REGULADOR DAS PARCERIAS ENTRE O SETOR PÚBLICO E PRIVADO

É fundamental que o Estado atue tanto como regulador quanto facilitador nas parcerias entre setores público e privado. A efetivação dessas parcerias está diretamente relacionada à existência de um conjunto sólido de regulações que garantam transparência, responsabilidade e uma distribuição eficiente dos riscos envolvidos no processo colaborativo²¹². Um sistema regulatório bem estruturado promove um ambiente de confiança mútua entre os envolvidos nas parcerias, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados de maneira eficiente e justa. É responsabilidade do Estado garantir que as parcerias público-privadas tragam benefícios reais ao equilibrar os interesses públicos e privados de forma efetiva.

4.2.1 Atuação Facilitadora

O papel do governo como facilitador das parcerias entre os setores público e privado exige a criação de um ambiente ideal para a colaboração efetiva entre essas partes. Isso inclui a formulação de políticas de incentivo, como isenções fiscais e financiamentos especiais, além do desenvolvimento de uma infraestrutura adequada e do fornecimento de suporte técnico essencial para a execução dos projetos. Ademais, é função do Estado favorecer um ambiente interconectado entre instituições e setores diversos, incentivando a troca de conhecimentos e a adoção de boas práticas.

Portanto, é fundamental o envolvimento ativo do Estado para tornar possíveis parcerias público-privadas eficientes e estimular a criatividade e a novidade no cenário empresarial com políticas bem definidas que promovam a cooperação e o desenvolvimento de ambos os setores.

Entre as principais medidas facilitadoras, destacam-se:

²¹² YESCOMBE, E. R. **Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance**. 2. ed. Oxford: Elsevier, 2013. p. 19-28; 125-151. Disponível em: <https://www.elsevier.com/books/public-private-partnerships/yescombe/978-0-12-391058-5>. Acesso em: 05 jun. 2024.

Políticas de incentivo: um dos métodos mais eficientes para o governo promover as parcerias público-privadas é por meio de políticas de estímulo que incentivam investimentos do setor privado em projetos de interesse coletivo, como por exemplo, benefícios fiscais para empresas. Diversos países adotam políticas de créditos tributários para encorajar investimentos privados; um exemplo é a Zona Franca de Manaus no Brasil, onde as companhias que atuam nessa área são beneficiadas com isenção de impostos federais, como o IPI e com redução das taxas de importação e exportação, visando estimular o crescimento das indústrias tecnológicas e de manufatura na região²¹³.

Outro exemplo de política de incentivo é o financiamento especial. Em muitos casos, governos criam linhas de crédito com taxas de juros subsidiadas para projetos específicos, especialmente aqueles relacionados à tecnologia e sustentabilidade. Um exemplo notável é o BNDES no Brasil, que oferece financiamentos facilitados para infraestrutura e energia renovável, promovendo o crescimento de setores estratégicos por meio de condições favoráveis de crédito²¹⁴.

Infraestrutura e apoio técnico: investir em tecnologia, conectividade e formação de mão de obra qualificada contribui significativamente para o progresso. Por exemplo, parques tecnológicos, como o de São José dos Campos - SP, oferecem suporte técnico e acesso a laboratórios de pesquisa para *startups* empresariais inovadoras, disponibilizando estrutura para companhias de alta tecnologia, facilitando o acesso a laboratórios de pesquisa, e *networking* por meio de mentoria²¹⁵.

Investir em instituições de destaque para educação e formação tecnológica é fundamental para garantir um fluxo constante de profissionais qualificados na área. Projetos como o SENAI/CIMATEC na Bahia exemplificam o impacto do investimento do governo em treinamento técnico para a indústria²¹⁶.

O suporte técnico implica na elaboração de plataformas que simplifiquem a criação e o desenvolvimento das parcerias público-privadas. Estabelecer uma infraestrutura digital, com

²¹³ HÉBERT, Robert F; LINK, Albert N. Historical Perspectives on the Entrepreneur. **Foundations and Trends in Entrepreneurship**, v. 2, n. 4, p. 261–408, 2006. DOI: 10.1561/03000000008.

²¹⁴ AVLONITIS, George J.; PAPASTATHOPOULOU, Paulina G.; GOUNARIS, Spiros P. An empirically-based typology of product innovativeness for new financial services: Success and failure scenarios. **Journal of Product Innovation Management**: an international publication of the product development & management association, v. 18, n. 5, p. 324-342, 2001.

²¹⁵ GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn. K. **Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007, p. 35-40.

²¹⁶ ALBURY, David. Fostering innovation in public services. **Public Money & Management**, v. 25, n. 1, p. 51-56, 2005.

conectividade robusta é essencial para impulsionar a inovação e o progresso econômico de um país.

Conexão entre instituições: a promoção de redes e parcerias entre universidades, institutos de pesquisa e o setor privado é outra ação estratégica. As agências de facilitação são responsáveis por simplificar procedimentos burocráticos e promover a comunicação entre investidores particulares e órgãos governamentais no intuito de reduzir a burocracia. A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex Brasil), atua como intermediária entre o governo e empresas privadas para incentivar investimentos estrangeiros²¹⁷.

Quanto ao estabelecimento de redes e colaboração institucional, o Estado pode incentivar a cooperação entre organizações e áreas por meio de:

- a) Realização de eventos como conferências anuais que reúnem representantes de diversos setores para debater políticas públicas, trocar conhecimentos e promover a colaboração entre eles. Um exemplo notável é o Fórum Econômico Mundial, que ilustra como essas reuniões podem impulsionar a criatividade e a cooperação em âmbito global²¹⁸;
- b) Plataformas Digitais de Colaboração: Introduzir o uso de plataformas *online* que promovam a interação entre universidades, empresas e governos com o objetivo de compartilhar conhecimentos e experiências práticas. Um exemplo disso é o portal *Inova.gov* que atua como um ponto central para a disseminação de práticas de inovação em diversas esferas do governo e setor privado no Brasil²¹⁹;
- c) Consórcios Interinstitucionais: Parcerias entre universidades, institutos de pesquisa, e o setor privado podem ser efetuadas para fomentar projetos colaborativos. O programa brasileiro “Ciência sem Fronteiras” incentivou parcerias internacionais, enviando estudantes e pesquisadores para instituições no exterior, promovendo assim a transferência de conhecimento global²²⁰.

O papel do Estado abrange a implementação de diversas estratégias que vão desde incentivos financeiros até a criação da infraestrutura necessária para fomentar a inovação e a

²¹⁷ TUROK, Ivan. The Distinctive City: Pitfalls in the Pursuit of Differential Advantage. **Environment and Planning A**, v. 41, n. 1, p. 13-30, 2009. DOI:10.1068/a37379.

²¹⁸ CASTELLS, Manuel.; CARDOSO, Gustavo. **The Network Society: From Knowledge to Policy**. Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, 2005.

²¹⁹ WILLIAMSON, Oliver E., **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting** (1985). University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1496720>. Acesso em: 12 jun. 2024.

²²⁰ MULGAN, Geoff; ALBURY, David. **Innovation in the public sector**. London: Strategy Unit; Cabinet Office, 2003.

mudança positiva na Sociedade. Ao estabelecer políticas claras e promover um ambiente propício à colaboração mútua entre os setores público e privado, o Estado potencializa as PPPs para impulsionar o desenvolvimento econômico de forma sustentável, além de promover mudanças sociais significativas. Ao utilizar eficientemente suas capacidades como Regulador e facilitador, é viável que o Governo contribua efetivamente para construir um ecossistema de inovação duradouro e bem-sucedido.

4.2.2 Atuação Regulatória e Fiscalizatória

A atuação do Estado como regulador e fiscalizador das parcerias público-privadas constitui uma peça central no arcabouço institucional para o desenvolvimento de infraestrutura e a promoção do crescimento econômico sustentável no Brasil.

A regulação eficiente vai além de assegurar a qualidade dos serviços públicos: trata-se também de um instrumento estratégico para atrair investimentos privados, reduzir riscos, promover a inovação e fortalecer a confiança institucional. Contudo, enfrentar os desafios inerentes a este processo e implantar inovações no modelo regulatório é indispensável para estimular o pleno potencial das PPPs no país.

O marco legal brasileiro, delimitado pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) e pela Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004), define o papel do Estado como o principal regulador e fiscalizador das PPPs. A regulação deve assegurar que as obrigações, responsabilidades e riscos sejam distribuídos de forma equitativa entre as partes. Contratos sólidos favorecem a previsibilidade e mitigam disputas em sua execução. Construir e implementar indicadores claros e mensuráveis permite avaliar se as metas contratuais estão sendo cumpridas, promovendo maior eficiência e benefícios sociais. A introdução de órgãos reguladores autônomos e a atuação de auditores independentes também são essenciais para garantir a imparcialidade no cumprimento das obrigações contratuais, fortalecendo a credibilidade do processo como um todo.

A atuação do TCU tem sido relevante nesse aspecto. O TCU enfatiza a análise dos resultados alcançados em termos econômicos e sociais, substituindo a antiga abordagem focada exclusivamente no cumprimento formal de procedimentos. Esse modelo orientado por desempenho é particularmente relevante para tornar as parcerias mais efetivas no Brasil.

Apesar dos avanços legais e institucionais, o Brasil ainda enfrenta uma série de obstáculos na implementação de uma regulação plenamente eficaz para as PPPs. Esses desafios incluem a regulação acerca de sistemas robustos para medições de desempenho que pode

comprometer a qualidade dos serviços ofertados, especialmente em setores essenciais como saúde e saneamento básico.

Em democracias emergentes como o Brasil, a falta de mecanismos de controle interno eficiente facilita práticas corruptas, gerando desconfiança nos processos licitatórios e impactando negativamente o investimento privado, o que também é um desafio regulatório. Não menos relevante é necessidade de alcançar flexibilidade regulatória e adaptação às mudanças tecnológicas: as características inovadoras de muitos setores regulados, como energia renovável e transporte, demandam uma regulação dinâmica e flexível, capaz de se ajustar rapidamente às transformações econômicas e tecnológicas.

No Brasil, certos projetos de PPPs ilustram o impacto positivo de uma regulação eficiente tanto na modernização de infraestrutura quanto no incentivo ao crescimento econômico. Um exemplo de destaque é o da concessão do Aeroporto Internacional de São Paulo (GRU Airport). A parceria público-privada atraiu investimentos significativos que resultaram na expansão da capacidade aeroportuária e melhorias operacionais²²¹. Esse sucesso foi possibilitado pelo uso de indicadores rigorosos de desempenho, supervisionados por entidades reguladoras independentes.

Para fortalecer a regulação das parcerias público-privadas no Brasil, é possível adotar estratégias inovadoras que aprimorem a eficiência e a transparência dos processos. A implementação de plataformas digitais integradas de monitoramento pode desempenhar um papel fundamental ao garantir acesso em tempo real a dados contratuais, proporcionando maior clareza e reduzindo a possibilidade de irregularidades.

Outra medida importante é a expansão de incentivos voltados à inovação, que pode ser promovida por meio da incorporação de cláusulas contratuais específicas que recompensem empresas parceiras por investirem em tecnologias avançadas ou práticas que tenham impactos positivos tanto no desempenho dos serviços quanto no desenvolvimento socioeconômico.

Por fim, para garantir que as PPPs estejam alinhadas às expectativas e necessidades da população, é essencial intensificar a interação público-privada por meio de fóruns e consultas públicas. Tais iniciativas favorecem o diálogo entre as partes interessadas, reduzem a resistência

²²¹ AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). **ANAC aprova aditivo contratual que viabiliza investimentos de R\$ 1,4 bi no Aeroporto de Guarulhos**. Assessoria de Comunicação Social da Anac, 29 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2024/anac-aprova-aditivo-contratual-que-viabiliza-investimentos-de-r-1-4-bi-no-aeroporto-de-guarulhos#:~:text=CONCESS%C3%95ES-,Anac%20aprova%20aditivo%20contratual%20que%20viabiliza%20investimentos%20de%20R%24%201,bi%20no%20Aeroporto%20de%20Guarulhos&text=A%20Ag%C3%Aancia%20Nacional%20de%20Avia%C3%A7%C3%A3o,aeroporto%C3%A1rio%20pela%20Concession%C3%A1ria%20GRU%20Airport>. Acesso em: 19 set. 2025.

social aos projetos e contribuem para sua maior aceitação e legitimidade. Essas estratégias, quando combinadas, têm o potencial de tornar a regulação das PPPs mais eficiente, transparente e orientada para resultados.

A regulação das parcerias público-privadas no Brasil desempenha um papel crucial. Contudo, é necessário avançar na superação de desafios como corrupção, inconsistências regulatórias e falta de flexibilidade contratual. O modelo regulatório brasileiro, embora em evolução, necessita de uma posição estratégica para incorporar inovações e alinhar-se às melhores práticas globais.

A combinação de instrumentos tecnológicos, estratégias baseadas em resultados e constante diálogo intersetorial se mostra como o caminho mais promissor para tornar as PPPs mais eficazes e justas. Ao equilibrar rigor regulatório com incentivos a investimentos e inovações, o Brasil poderá maximizar o impacto positivo das PPPs.

4.3 OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Embora as parcerias público-privadas ofereçam diversas oportunidades interessantes para o desenvolvimento econômico e social do país, também enfrentam desafios significativos na sua implementação. Entre os principais obstáculos estão a alta complexidade contratual, a resistência política oriunda de diferentes grupos de interesse, a falta de capacidade institucional para gerenciar projetos de maneira eficaz, a necessidade de fortalecer a transparência e o controle, bem como as variações regulatórias entre diferentes jurisdições.

Para enfrentar esses impedimentos, é preciso estabelecer um equilíbrio entre a proteção do interesse público e o incentivo à participação do setor privado, garantindo que as PPPs sejam estruturadas com clareza, supervisionadas com rigor e executadas de maneira eficiente.

4.3.1 Complexidade dos contratos

Os contratos de parcerias público-privadas devem ser redigidos de forma clara para evitar ambiguidades e serem compreendidos facilmente por todas as partes envolvidas no processo de cooperação entre setores públicos e privados. Um exemplo notável é o modelo adotado no Reino Unido que é reconhecido por sua abordagem avançada na gestão de PPPs;

nele são estabelecidas diretrizes padronizadas e transparentes para mitigar riscos e definir expectativas desde o princípio do acordo²²².

O modelo britânico se destaca por suas cláusulas contratuais detalhadas que definem precisamente os riscos a serem assumidos por cada parte envolvida no processo garantindo que as empresas privadas assumam a responsabilidade por riscos controláveis²²³. O Reino Unido desenvolveu um Manual de Padronização de Contratos no Reino Unido.

Trata-se de um guia de padronização (*Standardisation of PF2 Contracts*) que unifica os termos e as condições dos contratos de parcerias público-privadas. Esse manual atua como um padrão de referência para garantir a manutenção de altos padrões em todos os contratos, sendo uma orientação tanto para o setor público quanto para o privado e adaptado para atender às necessidades específicas de diferentes áreas²²⁴.

As parcerias público-privadas no Reino Unido rotineiramente incluem indicadores de desempenho e metas específicas desde o princípio dos contratos para garantir que os provedores mantenham um padrão elevado ao longo do projeto. Portanto, o modelo PPP do Reino Unido é reconhecido internacionalmente por sua capacidade de estruturar contratos de forma a otimizar a eficiência e a efetividade enquanto minimiza os riscos envolvidos. Essa metodologia tem sido extensivamente documentada e investigada, servindo como um modelo para diversos outros países ao redor do globo.

Algumas maneiras de simplificar contratos complexos podem ser consideradas. Usar contratos padronizados pode ajudar as partes a se beneficiarem da experiência de contratos anteriores e diminuir a necessidade de longas negociações para novos projetos²²⁵. Adicionar cláusulas flexíveis que possibilitem negociações diante de circunstâncias imprevistas pode ser útil para lidar com incertezas e ajustar os requisitos de desempenho conforme necessário.

4.3.2 Resistência Política

A implementação de parcerias público-privadas pode encontrar oposição, devido a diversas agendas políticas ou interesses empresariais em conflito entre si. Para ultrapassar esse

²²² GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn. K. **Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781845423438>, p. 48.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ UNITED KINGDOM. HM Treasury. **Standardisation of PF2 Contracts**. Draft. December 2012. Disponível em: <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/>. Acesso em: 01 de set. 2025.

²²⁵ GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn. K. **Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781845423438>, p. 48, p. 119-124.

obstáculo é essencial engajar os *stakeholders*²²⁶ desde o princípio por meio de consultas públicas; dessa forma aumenta-se o apoio e diminui-se as resistências.

A oposição política representa um obstáculo importante durante a execução de colaborações entre setores público e privado. O Governo pode envolver líderes comunitários no processo de planejamento e realizar *workshops* educativos sobre os benefícios das parcerias. Exemplos bem-sucedidos indicam que a adoção de estratégias inclusivas e transparentes pode ajudar a atenuar esses problemas.

Por outro lado, a ausência de consultas e preparação adequadas pode resultar em fracassos que tornam ainda mais complexas as perspectivas futuras das PPPs. Assim sendo, lidar eficazmente com a resistência política demandará um sólido comprometimento com a comunicação clara e a participação da comunidade desde o planejamento até a conclusão do projeto.

Podem ser descritas situações no Brasil em que a oposição política foi enfrentada com êxito e também mal gerida, oportunizando aprendizagens com as táticas eficazes e os motivos que resultaram em fracassos. A extensão da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo exemplifica como a oposição política foi contornada. Inicialmente, surgiram preocupações consideráveis entre os líderes políticos locais e os moradores sobre a viabilidade e os impactos ambientais do empreendimento.

Para mitigar essa resistência, o governo implementou um processo de consulta pública, apresentando estudos de impacto ambiental e socioeconômico. A integração de consultas públicas e a transparência nas negociações com o consórcio privado foram fundamentais para dissipar temores e garantir o apoio político para o projeto^{227, 228}.

Na execução do projeto de transposição do Rio São Francisco também se percebe resistência política, uma vez que desentendimentos entre os estados beneficiados e aqueles que enfrentariam consequências ambientais graves causaram atrasos e críticas negativas ao longo do processo. A falta de cooperação entre os diversos órgãos envolvidos e a carência de um

²²⁶ *Stakeholders* são todas as pessoas, grupos ou entidades que possuem um interesse nas atividades e nos resultados de uma organização, sendo direta ou indiretamente afetados por suas decisões e ações. Eles incluem tanto grupos internos, como colaboradores e acionistas, quanto externos, como clientes, fornecedores, a comunidade e o governo. A gestão eficaz das relações com os stakeholders é fundamental para o sucesso e o crescimento sustentável de um negócio.

²²⁷ ESTADO DE SÃO PAULO. Governo de SP recebe Licença Ambiental Prévia para obras de extensão da Linha 4-Amarela. **Agência SP**, São Paulo, 9 dez. 2024. Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/governo-de-sp-recebe-licenca-ambiental-previa-para-obras-de-extensao-da-linha-4-amarela/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

²²⁸ REVISTA FERROVIÁRIA. Linha 4 tem audiência pública. **Revista Ferroviária**, São Paulo, 19 out. 2005. Disponível em: revistaferroviaria.com.br. Acesso em: 26 abr. 2025.

plano abrangente de comunicação com todas as partes interessadas contribuíram para essa resistência persistente e para a percepção desfavorável do público em relação ao projeto^{229, 230}.

Tem-se como exemplos no Brasil, situações claras em termos de organização institucional e participação da comunidade que conseguiram transformar resistências em parcerias bem-sucedidas. No entanto, há casos que evidenciam como falhas na comunicação e coordenação podem agravar a situação, resultando em atrasos ou até mesmo no cancelamento dos projetos. Dessa forma, o compromisso com transparência e um diálogo constante são elementos essenciais para o êxito das PPPs no Brasil.

4.3.3 Capacidade Institucional

Além das questões políticas, o desafio da capacidade institucional destaca-se como um grande entrave na gestão de PPPs no Brasil. A ausência de *expertise* técnica e administrativa nas administrações públicas impede o planejamento adequado, a negociação eficiente com o setor privado e o acompanhamento rigoroso dos contratos.

A gestão eficaz dessas parcerias requer não apenas habilidades técnicas e administrativas sofisticadas, mas também estruturas organizacionais apropriadas e recursos adequados. A falta de capacidade institucional pode levar a erros de implementação, atrasos e má gestão dos projetos, afetando seu resultado.

É essencial investir de maneira substancial em treinamento apropriado e no aprimoramento das habilidades dos funcionários públicos como meio de assegurar a gestão eficiente das PPPs. Também pode ser apontado as limitações de recursos financeiros que impactam a capacidade de supervisionar e avaliar completamente os projetos. O excesso de burocracia, procedimentos administrativos demorados que retardam a conclusão de decisões e a execução de projetos.

Entretanto, algumas medidas concretas devem ser consideradas para aprimorar a capacidade das instituições: investir em programas de formação continuada para servidores

²²⁹ CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Projeto de transposição do Rio São Francisco**: incompatibilidades socioeconômico-ambientais e jurídico-constitucionais. Boletim de Direito Administrativo [recurso eletrônico], São Paulo, v. 22, n. 9, p. 1011-1024, set. 2006. Disponível em: http://dspace.xmlui/bitstream/item/11733/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1. Acesso em: 26 abr. 2025.

²³⁰ SOUSA, Maria de Fátima Oliveira de. **As marcas da transposição do Rio São Francisco**: acesso à água, conflitos socioambientais e desenvolvimento no município de São José de Piranhas-PB. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

públicos pode ser uma estratégia eficiente para aprimorar a capacidade institucional de maneira significativa.

Para alcançar tal objetivo, podem ser estabelecidos centros de treinamento especializados em parcerias público-privadas, com o objetivo de oferecer cursos sobre avaliação de projetos e contratos e conhecimento da legislação pertinente. Por exemplo, a iniciativa do Banco Interamericano de Desenvolvimento, proporciona cursos nesse sentido^{231,232, 233}.

Unidades centralizadas especializadas em parcerias público-privadas podem ser estabelecidas dentro dos órgãos governamentais para supervisionar todos os aspectos dos projetos desde o planejamento até a implementação completa das ações necessárias. Esses departamentos podem funcionar como centros de excelência que visam uniformizar os processos e compartilhar conhecimento entre as partes envolvidas.

Um exemplo prático disso é a iniciativa do Governo do Estado da Bahia que criou uma divisão, internamente responsável pela coordenação de parcerias público-privadas estratégicas. Esta estrutura é dedicada à articulação, coordenação e assessoramento técnico em PPPs. É conhecida como Secretaria Executiva das Parcerias Público-Privadas, responsável por promover a integração entre órgãos do Estado e parceiros privados²³⁴.

O estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil pode ser uma estratégia eficiente para aprimorar o conhecimento técnico e capacitar os funcionários públicos na gestão de parcerias público-privadas. Essas colaborações possibilitam o acesso a pesquisas atualizadas e oferecem suporte técnico contínuo, como demonstrado pela atuação da Fundação Getúlio Vargas, que vem desempenhando um papel relevante no apoio estratégico do governo em diversas iniciativas relacionadas às PPPs²³⁵.

A utilização de tecnologias avançadas na gestão de projetos pode contribuir significativamente para o fortalecimento da capacidade institucional das organizações públicas

²³¹ FERNANDEZ, Rodrigo Nobre *et al.* Parcerias público-privadas: uma alternativa para a educação brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 52, p. 388-408, 2019.

²³² BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Parcerias público-privadas para o desenvolvimento: implementando soluções no Brasil**. Curso online. Disponível em: <https://cursos.iadb.org/en/indes/parcerias-p-blico-privadas-para-o-desenvolvimento-implementando-solu-es-no-brasil-1>. Acesso em: 26 abr. 2025.

²³³ AMORIM FILHO, Manoel Henrique de; LEITE, Ligia Werneck Costa; CHAMBARELLI, Maria Amélia Pinheiro Pacheco. Parcerias público-privadas: uma classe de ativos para investimentos. **Revista do BNDES**, n. 44, p. 251-309, dez. 2015.

²³⁴ ESTADO DA BAHIA. **Secretaria Executiva das Parcerias Público-Privadas**. Governo do Estado da Bahia, Salvador: 2025. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/ppp/secretaria-executiva/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

²³⁵ VARGAS, Alexis (coord.). **Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal**. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2014. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/organizacoes-da-sociedade-civil-e-suas-parcerias-com-o-governo-federal>. Acesso em: 26 abr. 2025.

e privadas. É fundamental contar com ferramentas de *software* que possibilitem o acompanhamento em tempo real e a análise de desempenho dos projetos de PPPs para garantir uma operação eficiente.

Um exemplo prático dessa eficiência tecnológica é observado na implementação da plataforma integrada de gestão, pela Prefeitura de Curitiba. Essa plataforma disponibiliza ferramentas e métodos de gestão avançados. O sistema é capaz de coletar, processar e distribuir dados públicos, facilitando a gestão de serviços em tempo real, essencial para uma gestão eficiente e qualificada^{236, 237}.

Promover o fortalecimento da capacidade institucional é essencial para garantir uma implementação eficiente das parcerias público-privadas. O governo pode tomar medidas práticas como investir em educação especializada na área das PPPs e estabelecer parcerias com instituições acadêmicas para lidar com esse desafio.

4.3.4 Transparência e controle

A necessidade de assegurar transparência e reforçar o controle nos processos de PPPs é outro aspecto central para a sustentabilidade e legitimidade desses projetos. A ausência de mecanismos transparentes abre espaço para corrupção, má gestão de recursos e baixa qualidade na execução das iniciativas.

A criação de plataformas digitais de acesso público, como o Portal da Transparência do Governo Federal serve como um espaço *online* onde os cidadãos têm acesso às informações sobre os contratos realizados por meio das PPPs, contribui para fortalecer a responsabilidade e promover o controle social²³⁸.

As audiências públicas desempenham um papel fundamental em envolver os cidadãos no processo de planejamento e implementação das parcerias público-privadas, garantindo que as suas preocupações sejam tidas em conta de forma efetiva. Portanto é possível ouvir as perspectivas tanto do setor público quanto do privado durante essas audiências. Isso permite

²³⁶ GAZZCONNECTA. Prefeitura de Curitiba inaugura o Hipervisor Urbano, plataforma de suporte ao planejamento da capital. **Gazzconnecta**, Curitiba, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://gazzconecta.com.br/gazzconecta/prefeitura-de-curitiba-inaugura-o-hipervisor-urbano-plataforma-de-suporte-ao-planejamento-da-capital/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

²³⁷ PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Curitiba encara os desafios da boa governança com a integração de tecnologia, pessoas e processos. **Prefeitura de Curitiba Notícias**, 30/12/2023. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-encara-os-desafios-da-boa-governanca-com-a-integracao-de-tecnologia-pessoas-e-processos/71802>. Acesso em: 26 abr. 2025.

²³⁸ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Portal da Transparência**. Brasília: CGU, 2025. Disponível em: portal.datransparencia.gov.br. Acesso em: 26 abr. 2025.

ajustes nos contratos com base no *feedback* recebido da sociedade civil, resultando em um projeto bem aceito pela comunidade local.

Além disso, a realização de auditorias independentes e a adoção de tecnologias, como *blockchain*, podem aumentar a rastreabilidade e a segurança das operações contratuais, minimizando a ocorrência de irregularidades. Essas medidas não apenas garantem maior eficiência, mas também fortalecem a confiança da sociedade nos processos regulatórios e nos próprios projetos.

4.3.5 Variação regulatória entre diferentes jurisdições

As parcerias público-privadas muitas vezes atuam em várias jurisdições com diferentes sistemas legais e regulatórios, o que pode resultar em dificuldades e atrasos operacionais. Estabelecer um consenso por meio de acordos multilaterais e alinhamento regulatório entre várias partes podem ser úteis para estabelecer uma base que permita alinhar as diferenças nas regulamentações entre áreas geográficas diferentes e estabelecer práticas e padrões comuns para orientar as interações nesses locais, de forma consistente.

Essas colaborações são particularmente benéficas em regiões onde há um alto nível de integração econômica em vigor, como é o caso da União Europeia, pois têm contribuído significativamente para simplificar parcerias públicas e privadas e facilitar as atividades transfronteiriças²³⁹.

A harmonização de Normas e Procedimentos se constitui em uma importante estratégia. Por exemplo, no Mercosul, esforços têm sido feitos para criar uma estrutura regulatória uniforme, facilitando projetos de infraestrutura que atravessam várias fronteiras nacionais minimizando as barreiras administrativas^{240, 241, 242}.

²³⁹ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/23/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 94, p. 1-64, 28 mar. 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023>. Acesso em: 26 abr. 2025.

²⁴⁰ TIRONI, Luís Fernando. Harmonização de regulamentos e normas técnicas no Mercosul. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 235-253, ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.38116/rtm23art9>.

²⁴¹ THORSTENSEN, Vera; KOTZIAS, Fernanda. Integração regulatória: uma proposta de coerência, convergência e cooperação para a modernização do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 20, p. 21-29, maio-ago. 2015.

²⁴² MERCOSUL. Mercosul investirá mais de US\$ 49 milhões em obras no Brasil, Paraguai e Uruguai por meio do FOCM. **Secretaria do Mercosul**, Montevideu 2024. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/mercotel-investira-mais-de-us-49-milhoes-em-obras-no-brasil-paraguai-e-uruguai-por-meio-do-focem/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

De igual modo, o estabelecimento de entidades intergovernamentais para coordenação também se destaca como instrumento que promove harmonização regulatória. O estabelecimento de conselhos ou comitês intergovernamentais pode ser benéfico para alinhar as regulamentações e resolver disputas entre jurisdições diferentes. Um exemplo é o Conselho de Cooperação do Golfo que definiu orientações para padronizar os procedimentos de PPP entre seus membros com o objetivo de melhorar a eficiência e promover a cooperação^{243, 244, 245}.

Facilitar a partilha de conhecimento e experiências entre diferentes regiões, também pode contribuir para uma compreensão mútua e a adoção de práticas bem-sucedidas. Organizações como o Banco Mundial tem promovido reuniões e eventos internacionais nos quais representantes de vários países compartilham suas experiências em PPPs, fortalecendo assim a capacidade dos governos locais²⁴⁶.

O Projeto *AlpinTransit* na Suíça e Itália é um projeto de infraestrutura ferroviária que demonstra a importância da harmonização regulatória em uma colaboração transfronteiriça entre Suíça e Itália. Através de acordos bilaterais bem-sucedidos entre os dois países foi possível unificar normas técnicas e regulamentares para facilitar a realização de um dos projetos ferroviários mais desafiadores da Europa. Esta harmonização permitiu, por exemplo, a compatibilidade entre as normas de sinalização, tamanho de túneis, padrões de segurança, interoperabilidade de trens de carga e passageiros e homologação técnica²⁴⁷.

As diferenças regulatórias entre diferentes regiões representam um desafio considerável para as PPPs. No entanto; por meio de acordos internacionais e regionais múltiplos; alinhamento de padrões; cooperação entre governos; e compartilhamento das melhores práticas; é possível diminuir essas complexidades. Implementar tais medidas práticas pode facilitar a gestão efetiva de projetos de PPP e promover a colaboração entre jurisdições distintas; o que contribui para o desenvolvimento econômico e infraestrutural.

²⁴³ Integração Econômica no Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) WORLD BANK. **Economic Integration in the GCC**. Washington, DC: World Bank, 2010. Disponível em: <https://www.worldbank.org/ext/en/region/mena/gcc>. Acesso em: 26 abr. 2025.)

²⁴⁴ Integração Financeira Regional no GCC - Fundo Monetário Internacional (ESPINOZA, Raphael A.; WILLIAMS, Oral; PRASAD, Ananthakrishnan. **Regional Financial Integration in the GCC**. Washington, DC: International Monetary Fund, apr. 2010. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781451982589.001>).

²⁴⁵ Transformações da Governança Econômica Regional no GCC — Center for International and Regional Studies (LAWSON, Fred H. **Transformations of Regional Economic Governance in the Gulf Cooperation Council**. Doha: Center for International and Regional Studies, 2012. DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2825915>).

²⁴⁶ WORLD BANK. **Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3**. Washington, DC: World Bank, 2017. Disponível em: openknowledge.worldbank.org. Acesso em: 26 abr. 2025.

²⁴⁷ COMUNIDADE EUROPEIA. **Acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo ao transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e de mercadorias**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22002A0430\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22002A0430(03)). Acesso em: 26 abr. 2025.

4.4 AVALIAÇÃO DO IMPACTO SOCIAL E ECONÔMICO DAS PPPs

A Emenda Constitucional nº 109 de 2021 introduziu um marco relevante ao estabelecer que a Administração Pública assegure a avaliação das políticas públicas, incluindo a ampla divulgação dos resultados e dos objetos avaliados. Esse dispositivo normativo, previsto no §16 do art. 37 da Constituição Federal, impõe à Administração um poder-dever que fortalece o controle democrático, pois proporciona à Sociedade e aos órgãos de controle instrumentos informativos essenciais para monitorar e avaliar a atuação do Estado.

No campo das PPPs, a avaliação do impacto social e econômico surge como um elemento crucial de governança, permitindo identificar não apenas os resultados econômicos, mas também os reflexos sociais gerados por essas intervenções. A análise sistemática dos impactos sociais e econômicos oriundos das PPPs tem como principal objetivo mensurar se essas iniciativas catalisam mudanças positivas na infraestrutura, no bem-estar e no desenvolvimento sustentável.

Tradicionalmente, as avaliações baseavam-se em abordagens como análises custo-benefício, custo-efetividade e estudos de caso. Contudo, a crescente transformação digital e o uso de tecnologias emergentes como *big data* e inteligência artificial exigem métodos mais integrados e precisos, capazes de capturar as dimensões qualitativas e quantitativas das intervenções. Para superar as limitações das abordagens convencionais, autores como Amartya Sen²⁴⁸ e Joseph Stiglitz²⁴⁹ oferecem referenciais teóricos relevantes, que enfatizam o papel das liberdades substantivas, do bem-estar social e da sustentabilidade intergeracional nas avaliações de impacto.

Amartya Sen, em sua obra *Development as Freedom*²⁵⁰, redefiniu o conceito de desenvolvimento ao associá-lo à expansão das liberdades reais dos indivíduos, como saúde, educação e oportunidades econômicas. Sob esse prisma, ele propõe que as avaliações de impacto não devem se limitar a indicadores monetários ou físicos, pois o crescimento econômico, isoladamente, não garante o avanço do bem-estar social.

Joseph Stiglitz, juntamente com Sen e Jean-Paul Fitoussi²⁵¹, reforça essa perspectiva ao propor, na *Comissão para Medição de Desempenho Econômico e Progresso Social*, a inclusão de indicadores inovadores que contemplam desigualdade, qualidade de vida e sustentabilidade

²⁴⁸ SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Oxford University Press, 1999, p. 18-33.

²⁴⁹ STIGLITZ, Joseph E.; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul. **Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up**. New York: The New Press, 2010, p. 7-27.

²⁵⁰ SEN, *op. cit.*

²⁵¹ STIGLITZ, *op. cit.*

ambiental. Tais reflexões têm profunda relevância no contexto das PPPs, pois apontam para a necessidade de compreender os efeitos das parcerias sob diversas lentes, indo além dos resultados financeiros e abarcando as transformações reais sobre a vida da população.

O avanço tecnológico também tem contribuído para aprimorar essas análises. A utilização de ferramentas analíticas preditivas, baseadas em interações em tempo real e no cruzamento de dados de diferentes fontes, permite compreender relações complexas entre fatores sociais, econômicos e ambientais²⁵².

Estudos como os de Kitchin²⁵³ indicam que o emprego de *big data* oferece oportunidades para identificar impactos que seriam ignorados em avaliações tradicionais, enquanto sistemas GIS (Geographic Information Systems) possibilitam o mapeamento socioeconômico e geográfico dos efeitos das intervenções. Esses instrumentos tecnológicos aliados à governança colaborativa proposta por Elinor Ostrom²⁵⁴, que defende o envolvimento de múltiplos *stakeholders*, abrem caminho para avaliações mais abrangentes, integradas e responsivas às demandas sociais.

Além disso, a implementação de uma avaliação de impacto no contexto das PPPs exige a combinação de práticas tradicionais e inovações tecnológicas. Métodos como algoritmos de aprendizado preditivo fornecem *insights* imediatos sobre efeitos econômicos inesperados, enquanto sistemas GIS²⁵⁵ permitem rastrear e visualizar impactos setoriais e regionais.

A convergência de soluções tecnológicas e metodologias participativas posiciona as PPPs como espaços privilegiados para o avanço de métodos híbridos de avaliação, integrando eficiência procedimental com respostas às reais necessidades das populações beneficiadas.

Segundo Stiglitz, a avaliação de impacto deve observar: (a) condições materiais de vida (renda, emprego, habitação); (b) qualidade de vida, incluindo saúde, educação, participação na vida comunitária e governança; e (c) sustentabilidade intertemporal, contemplando se o progresso atual compromete ou não as gerações futuras.

²⁵² GEORGE, Gerard; HAAS, Martine R.; PENTLAND, Alex. Big Data and Management. **Academy of Management Journal**, v. 57, n. 2, p. 321-326, 1 abr. 2014.

²⁵³ KITCHIN, Rob. **The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and Their Consequences**. Los Angeles: SAGE Publications, 2014.

²⁵⁴ OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641-672, jun. 2010. DOI: 10.1257/aer.100.3.641.

²⁵⁵ Um Sistema de Informação Geográfica (SIG), ou GIS (do inglês, *Geographic Information System*), é uma tecnologia que integra dados georreferenciados (localização) com informações descritivas de um local para criar, gerenciar, analisar e mapear dados de diversas fontes.

Como ressalta Daniel Wunder Hachem²⁵⁶, a definição contemporânea de desenvolvimento leva em consideração diversas dimensões, não se restringindo à seara econômica. Para ser alcançado, deve-se ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do PIB.

Segundo enfatiza Gilberto Bercovici²⁵⁷, além do aumento quantitativo do produto nacional, o desenvolvimento reclama transformações estruturais socioeconômicas que importem a melhora qualitativa dos padrões de vida dos cidadãos, proporcionando a elevação do bem-estar social²⁵⁸.

Inspirado em Sen, cada PPP deve iniciar definindo o conjunto de capacidades visadas pela intervenção. Por exemplo, uma PPP em saneamento pode ser avaliada não apenas pelo aumento da cobertura, mas também pelos ganhos em dignidade, oportunidades de trabalho e saúde para as comunidades atendidas.

Segundo Stiglitz²⁵⁹, sugere-se a construção de painéis de indicadores que combinem dados quantitativos objetivos (acesso ao serviço, renda, frequência escolar, níveis de poluição) com dimensões subjetivas (satisfação dos usuários, sentimento de segurança, participação social). Esse painel deve envolver comunidades beneficiadas no processo de definição dos indicadores e coleta dos dados²⁶⁰. Avaliar se os resultados das PPPs são sustentáveis em médio e longos prazos, preservando capacidades futuras das comunidades, e se estão promovendo redistribuição e redução de desigualdades regionais e setoriais²⁶¹.

A literatura também aponta para a relevância de indicadores inovadores. Por exemplo, o Índice de Expansão de Liberdades Substantivas mede a proporção da população que relata aumentos em seu acesso a oportunidades educacionais, laborais ou culturais como resultado direto da PPP.

Já o Grau de Participação Social avalia a diversidade e o nível de engajamento em processos participativos, enquanto Indicadores de Redução de Desigualdades de Capacidades compararam modificações na equidade entre grupos vulneráveis e não vulneráveis após as intervenções. Esses dados podem ser complementados pela análise de sustentabilidade

²⁵⁶ HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 13, nº 13, p. 340-399, jan./jun. 2013, p. 382.

²⁵⁷ BERCOVICI, G. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 53.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ STIGLITZ, Joseph E.; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul. **Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up**. New York: The New Press, 2010.

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Ibid.*

ambiental, que mede se os impactos das PPPs contribuem para a preservação de recursos essenciais para as futuras gerações.

Experiências concretas também evidenciam o papel transformador das PPPs no fomento de metodologias inovadoras de avaliação de impacto. Em setores como mobilidade urbana, saúde e saneamento básico, observa-se a incorporação de tecnologias digitais para monitoramento contínuo e participação cidadã.

Sistemas de *feedback* em tempo real e plataformas de coleta de percepções qualitativas têm permitido não apenas o ajuste contínuo de projetos, mas também o fortalecimento da relação entre governo, setor privado e sociedade. Exemplos de integração bem-sucedida desse modelo podem ser encontrados em iniciativas na União Europeia e na América Latina²⁶², onde PPPs têm sido utilizadas como laboratórios para experimentação de soluções digitais e sociais.

Apesar de avanços teóricos e práticos, a implementação de avaliações robustas de impacto social e econômico ainda exige criatividade institucional e compromisso com valores de liberdade, equidade e sustentabilidade. O uso de plataformas colaborativas, a transparência nos resultados e a inclusão de múltiplos atores²⁶³ permitem criar abordagens responsivas e alinhadas às necessidades da sociedade contemporânea. Isso requer, entretanto, o redesenho dos métodos tradicionais de avaliação, que precisam ser adaptados às dinâmicas de transformações sociais, tecnológicas e econômicas.

Em síntese, o processo de avaliação nas PPPs demanda a construção de sistemas híbridos que combinem métodos clássicos e ferramentas contemporâneas, oferecendo aos tomadores de decisão dados abrangentes e confiáveis para planejar e ajustar estratégias de forma mais precisa.

4.4.1 Um Novo Modelo de Mensuração de Impactos Sociais e Econômicos

Conforme discutido, ao longo do tempo, as avaliações de impacto social e econômico em parcerias público-privadas foram tradicionalmente fundamentadas em métodos como a análise custo-benefício (ACB), análise custo-efetividade (ACE), estudos de caso e pesquisas

²⁶² CARDOSO, Diego Brito *et al.* **As PPPs e os órgãos de controle na América Latina e no Caribe: papéis e desafios**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2021. DOI: <https://doi.org/10.18235/0003810>.

²⁶³ COVA, Carlos José Guimarães. **Manual de estruturação de concessões e Parcerias Público-Privadas**. Brasília: Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2019.

longitudinais²⁶⁴. A ACB se destaca por permitir uma avaliação detalhada dos benefícios diretos em relação aos custos associados, abrangendo o ciclo completo do projeto²⁶⁵.

No entanto, esse método enfrenta limitações, uma vez que frequentemente desconsidera externalidades sociais, impactos ambientais e a redistribuição de efeitos ao longo do tempo. Já a ACE busca incorporar múltiplos resultados em contextos nos quais os impactos monetários não são facilmente mensuráveis, ampliando a compreensão sobre os benefícios proporcionados pelas intervenções.

Contudo, as transformações sociais e tecnológicas contemporâneas exigem modelos mais sofisticados para mensurar os impactos dessas parcerias, propondo-se, assim, inovações que abordem de maneira integrada os resultados sociais e econômicos das PPPs.

4.4.1.1 Uso de Inovações Tecnológicas e Avaliação Participativa

O uso de inovações tecnológicas tem desempenhado papel central na reestruturação das práticas avaliativas, permitindo alcançar uma abordagem mais abrangente e precisa na mensuração de impactos. As tecnologias de *big data* permitem capturar e processar dados em tempo real sobre padrões de consumo, mobilidade, saúde e educação, fornecendo informações continuamente atualizadas sobre os efeitos das intervenções.

Adicionalmente, sistemas baseados em IA têm a capacidade de detectar relações complexas entre variáveis sociais e econômicas, identificando impactos não lineares que, de outra forma, passariam despercebidos²⁶⁶. Redes neurais profundas (*deep neural networks*), por exemplo, têm sido amplamente utilizadas em projetos de transporte público, como no sistema de ônibus da Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT)²⁶⁷.

Nesse caso, uma parceria entre a EMT, universidades e empresas de tecnologia conduziu à implementação, a partir de 2018, de redes neurais artificiais para analisar grandes quantidades de dados, incluindo registros históricos de deslocamento, informações de GPS em tempo real, variáveis climáticas e socioeconômicas.

²⁶⁴ LITTLE, Ian Malcolm David; MIRRLEES, James A. **Project appraisal and planning for developing countries**. 2 ed. New York, 1974.

²⁶⁵ BOARDMAN, Anthony E. *et al.* Efficiency without Apology: Consideration of the Marginal Excess Tax Burden and Distributional Impacts in Benefit–Cost Analysis. **Journal of Benefit–Cost Analysis**, v. 11, n. 3, p. 457-478, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1017/bca.2020.18>.

²⁶⁶ MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor.; CUKIER, Kenneth. **Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think**. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2013.

²⁶⁷ MONJE, Leticia *et al.* Deep learning XAI for bus passenger forecasting: A use case in Spain. **Mathematics**, v. 10, n. 9, p. 1428, 2022.

Essa integração tecnológica possibilitou prever demandas futuras de passageiros com elevada precisão, antecipando picos de volume, gargalos logísticos e impactos causados por eventos excepcionais, como mudanças climáticas ou grandes eventos urbanos. Os *insights* fornecidos por esses algoritmos oferecem aos gestores ferramentas para ajustar em tempo real as operações do transporte público, seja no redimensionamento das frotas, na redefinição de itinerários ou na otimização de recursos humanos.

Como resultado, são alcançados níveis superiores de eficiência operacional, satisfação dos usuários e redução de emissões de poluentes, consolidando a IA como um recurso estratégico para amplificar os impactos sociais e econômicos das PPPs em mobilidade urbana.

Outro aspecto essencial reside na importância da avaliação participativa, que incorpora as comunidades como agentes ativos na avaliação de impacto. Ferramentas digitais, como plataformas de consulta pública, têm fortalecido a transparência e a prestação de contas, ao mesmo tempo que elevam a legitimidade social das PPPs.

Na cidade de Paris, o programa *Budget Participatif* é um exemplo notável dessa abordagem. Desde 2014, a iniciativa permite que cidadãos proponham, debatam e votem em projetos financiados com recursos públicos, muitos dos quais envolvem setores de infraestrutura e urbanismo²⁶⁸.

Semelhantemente, cidades brasileiras têm adotado plataformas digitais para permitir que os moradores participem da avaliação de intervenções urbanas, como o portal *Participe+* de São Paulo²⁶⁹ e a plataforma *Dá pra Atravessar?*, de Porto Alegre²⁷⁰. Essas ferramentas promovem um diálogo direto entre população, governo e parceiros privados, viabilizando ajustes dinâmicos em projetos e fortalecendo o impacto social das parcerias.

4.4.1.2 Modelos Integrados de Análise

Além do suporte tecnológico, modelos integrados de análise têm emergido como uma solução inovadora para lidar com os limites das metodologias tradicionais. Esses modelos combinam abordagens quantitativas, como *machine learning* e análises multivariadas, com

²⁶⁸ PARTICIPEDIA. Participatory Budgeting in Paris, France. **Participedia** [online], 2019. Disponível em: <https://participedia.net/case/participatory-budgeting-in-paris-france>. Acesso em: 26 abr. 2025.

²⁶⁹ SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Participe+: Casa dos Processos Participativos da Prefeitura de São Paulo**. Disponível em: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/help>. Acesso em: 26 abr. 2025.

²⁷⁰ ARAÚJO, Livia. Aplicativo permite avaliar travessias de pedestres em Porto Alegre. **Vá de Bike**, 28 abr. 2015. Disponível em: <https://vadebike.org/2015/04/app-da-pra-atravesar-porto-alegre-cidadera-colab-re/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

técnicas qualitativas, como entrevistas em profundidade e análise de discurso²⁷¹. Essa integração permite observar tanto os efeitos visíveis quanto os intangíveis das intervenções.

Para avaliar o impacto social e econômico de projetos relacionados ao transporte público, por exemplo, pode ser combinado métodos quantitativos, utilizando análise multivariada dos registros de mobilidade e de indicadores socioeconômicos (renda, empregos gerados, uso do transporte público, redução de tempo de deslocamento), além de técnicas de *machine learning* para validar padrões indiretos de impacto.

E, também, métodos qualitativos, envolvendo abordagens de entrevistas em profundidade com moradores, comerciantes e usuários, além de análise de discurso em mídias locais e consulta pública digital. Esses dados permitiram capturar percepções sobre mudanças em bem-estar, segurança, sensação de pertencimento e efeitos sobre a vida comunitária.

A partir da integração dessas duas dimensões, a análise possibilita identificar, por exemplo, que os maiores ganhos sociais nem sempre estão apenas na redução de tempo de viagem, mas especialmente na ampliação das oportunidades de trabalho, nas melhorias percebidas quanto à experiência urbana e ao senso de cidadania, elementos só perceptíveis pela escuta qualitativa. Os resultados também subsidiam realinhamentos do contrato de PPP, embasando decisões mais sensíveis às dinâmicas locais.

Esse tipo de avaliação holística se alinha justamente à proposta de Stiglitz, Miles e Huberman²⁷², demonstrando que modelos integrados produzem diagnósticos mais robustos, orientando políticas públicas a partir de múltiplos olhares e fontes de evidência.

4.4.2 Sistema Integrado de Gestão e Mensuração de Avaliação - SIGMA

Fundamentado nos referenciais teóricos apresentados, propõe-se uma ferramenta de avaliação de impacto social e econômico em PPPs. Trata-se de Sugestão de Guia Prático Estruturado para implementação de projetos-pilotos de avaliação. Esta metodologia integra tecnologias digitais acessíveis, modelos integrados de análise (qualitativos e quantitativos) e práticas participativas, detalhada em um guia prático estruturado para implementação.

O Sistema Integrado de Gestão e Mensuração de Avaliação de PPP (SIGMA-PPP) é uma solução modular e flexível para a avaliação de impactos sociais e econômicos em PPPs,

²⁷¹ MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative data analysis: An expanded sourcebook**. 2 ed. Sage Publications, Inc., 1994. Disponível em: <https://vivauniversity.files.wordpress.com/2013/11/milesandhuberman1994.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

²⁷² *Ibid.*

inclusive para municípios pequenos. Ele conjuga coleta automatizada de dados (*big data/Internet das Coisas - IoT*), participação cidadã digital, análise integrada (quantitativa e qualitativa) e visualização aberta de resultados, promovendo transparência, inclusão e eficiência na governança local de parcerias público-privadas.

4.4.2.1 Guia Prático Estruturado para Implementação

1. Etapa de Planejamento e Engajamento Inicial

a) Mapeamento do Projeto Piloto:

- Selecione a PPP prioritária (p. ex.: iluminação pública, saúde, mobilidade, resíduos);
- Defina objetivos de impacto social e econômico a serem medidos (p. ex.: inclusão, equidade, estímulo econômico, melhoria do serviço).

b) Criação de Grupo Gestor Local:

- Forme um grupo multissetorial (gestores, técnicos municipais, representantes da concessionária, lideranças de bairro, professores/universidade local);
- Estabeleça um cronograma e responsabilidades claras.

c) Capacitação Inicial

- Realize oficina (presencial ou *online*) sobre avaliação de impacto, tecnologias digitais e participação cidadã, usando conteúdos do Sebrae ou cursos da Enap.

2. Etapa de Coleta e Integração de Dados

a) Ferramentas de Coleta Quantitativa

- *Google Forms* ou *KoboToolbox* para levantamento de percepções e dados cadastrais dos usuários;
- *Quantum Geographic Information System - QGIS (software livre)* para mapear pontos de serviço, fluxo de usuários, áreas atendidas e zonas excluídas;
- *Planilhas Google* para consolidação e padronização dos dados facilmente compartilháveis.

b) *Big Data/IoT* Inicial

- Instale sensores básicos (IoT) em equipamentos críticos (postes, veículos, equipamentos médicos), ou aproveite dados já produzidos (bilhetagem eletrônica, movimentação em unidades de saúde/educação);

- Realize integração entre bases municipais (dados de saúde, assistência, educação, transporte).

c) Coleta Qualitativa Participativa

- Use grupos de *WhatsApp* ou *Facebook* para escutar moradores, coletar relatos, fotos e vídeos do uso/impacto da PPP;
- Promova escutas estruturadas em audiências públicas com registro digital (pode ser gravado, transcrito ou por formulário simples).

3. Construção do Painel Integrado de Indicadores (*DASH*cidadão)

a) Elabore Indicadores-Chave

- Quantitativos: número de usuários atendidos, tempo médio de acesso ao serviço, taxa de satisfação, geração de empregos diretos, redução de custos/tempo;
- Qualitativos: satisfação subjetiva (escala 1-5), sensação de segurança/melhoria, relatos de mudança de vida.

b) Visualização

- Crie um *dashboard digital* simples usando *Google Data Studio* (grátis, fácil integração com planilhas) ou *QlikSense Cloud Free*.
- Painéis devem ser públicos, com atualização mensal, e visualizações acessíveis (gráficos simples, mapas de calor, ranking de bairros beneficiados).

4. Análise Integrada: Modelos Quantitativos + Qualitativos

a) Quantitativa

- Utilize análise multivariada básica nas planilhas (correlações: investimento x impacto; uso x satisfação);
- Monitore tendências com gráficos temporais (p. ex.: evolução mensal de indicadores).

b) Qualitativa

- Analise conteúdos das entrevistas, relatos e postagens captadas;
- Classifique percepções de impacto em categorias (positivo, neutro, negativo) e use exemplos para ilustrar relatórios.

c) Integração dos Resultados

- Integre dados quantitativos e qualitativos em síntese visual no *dashboard*, revelando convergências importantes (p. ex.: bairros com menor impacto objetivo podem ter percepção positiva, ou vice-versa).

5. Feedback, Devolutiva e Melhoria Contínua

a) Feedback Cidadão

- Disponibilize breves questionários digitais recorrentes após eventos ou ações-chave (*QRcodes* em cartazes, *totens* na prefeitura);
- Incentive registros de áudio/vídeo pelo *WhatsApp* Municipal (conta oficial), facilitando relatos de experiência pelo cidadão.

b) Audiências de Resultados

- Realize reuniões periódicas abertas (presencial ou via *lives/Zoom/Google Meet*) para apresentar resultados do painel, discutir ajustes e cocriação de novas metas;
- Publique infográficos e vídeos-resumo em redes sociais municipais.

6. Relatório Final e Escalabilidade

a) Documentação

- Sistematize aprendizados (sucessos, desafios, sugestões dos cidadãos, exemplos de impacto real) em relatório digital acompanhado do *link* para o *dashboard*;
- Inclua recomendações para próximas etapas ou novos setores com potencial de PPP.

b) Disseminação

- Compartilhe a experiência com consórcios regionais, associações de municípios e universidades locais, potencializando replicação.

Este Guia Prático permite aplicação em diferentes setores e fácil replicação para qualquer município ou PPP. Utiliza ferramentas gratuitas e prioriza o protagonismo dos cidadãos locais, promovendo *accountability* e legitimidade. É adequado à realidade de equipes reduzidas, dados dispersos e infraestrutura digital limitada, comum em municípios menores e une métricas objetivas e percepções da população, ampliando a compreensão dos resultados das PPPs para além do operacional, permitindo uma visão holística.

5 PROPOSTA DE NOVO MARCO REGULATÓRIO: DIRETRIZES E SUGESTÕES PARA APRIMORAR O AMBIENTE DE PARCERIAS

5.1 PROJETO DE LEI N. 7.063/2017 (PL n. 2.373/2025)

Encontra-se no Congresso Nacional Brasileiro o Projeto de Lei nº 7.063/2017, que está apensado aos seguintes projetos: PL nº 2.892/2011, PL nº 1.650/2015, PL nº 2.039/2015, PL nº 2.365/2015, PL nº 4.076/2015, PL nº 6.780/2016 e PL nº 7.869/2017. Este projeto visa alterar dispositivos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004²⁷³.

Uma Comissão Especial Parlamentar foi constituída para modernizar a regulação de concessões públicas e parcerias público-privadas no Brasil. Durante seus trabalhos, foram realizadas audiências públicas, mesas-redondas e reuniões internas para coletar contribuições de representantes dos setores público e privado, além de especialistas no tema de concessões e parcerias.

No decorrer das atividades da Comissão, foram analisadas diversas propostas legislativas. Uma delas é o PL nº 7.063/2017, do Senador Antônio Carlos Valadares, que tem como objetivo reduzir os valores mínimos dos contratos de PPPs para R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) em Estados e R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) em Municípios. Outra proposta analisada foi o PL nº 2.892/2011, de autoria do Deputado Paulo Abi-Ackel e outros, que inclui a previsão de integração de Estados e Municípios no Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas; a regulamentação da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP), a isenção de COFINS e PIS/PASEP sobre receitas provenientes de contraprestações ou indenizações em contratos de concessão; a eliminação da obrigatoriedade de envio de relatórios semestrais e a possibilidade de a Administração Pública realizar pagamentos de contrapartidas antes da conclusão do serviço contratado.

O PL nº 1.650/2015, de autoria dos Deputados Fábio Garcia e Hildo Rocha, propõe a redução dos valores mínimos dos contratos de PPPs para R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e o aumento do limite de comprometimento da receita corrente líquida dos entes públicos com essas parcerias. Já o PL nº 2.039/2015, do Deputado Rogério Rosso, também sugere ampliar o limite de comprometimento da receita corrente líquida para as PPPs. O PL nº

²⁷³ SENADO FEDERAL. Brasil. **Projeto de Lei nº 7.063 de 2017**. Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para reduzir o valor mínimo dos contratos de parcerias público privadas celebrados por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios. Relator Deputado Arnaldo Jardim. Brasília: DF, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1834882&filename=Tramitacao-PL%207063/2017. Acesso: em 23 ago. 2025.

2.365/2015, do Deputado Célio Silveira, propõe a obrigatoriedade de que as licitações de parcerias público-privadas sejam realizadas sob o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) e atribui competências ao Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP) e a outros órgãos, como agências reguladoras, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, as Presidências dos Tribunais Superiores, o Tribunal de Contas da União e a Procuradoria-Geral da República, para definir prioridades, autorizar licitações, aprovar editais e fiscalizar os contratos.

O PL nº 4.076/2015, elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou ilícitos na Petrobras entre 2005 e 2015, busca incluir a SPE e seus contratos no escopo de fiscalização de órgãos de controle, além de proibir interferências de agentes públicos na administração dessas sociedades, sob o risco de caracterização de improbidade administrativa, de acordo com a Lei nº 8.429/1992. O PL nº 6.780/2016, do Deputado Roberto de Lucena, propõe a exclusão definitiva dos valores de aportes feitos em PPPs, da base de cálculo da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB). Por fim, o PL nº 7.869/2017, do Deputado Luiz Carlos Hauly, sugere a redução do valor mínimo para celebração de contratos de PPPs em municípios com até 100.000 habitantes para R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Diante da complexidade e da amplitude das propostas, verificou-se a necessidade de consolidar as alterações em um novo marco legislativo, resultando na elaboração de projeto para uma nova Lei Geral de Concessões (LGC). O texto da LGC foi desenvolvido com base em diversas sugestões parlamentares, considerações de mais de cinquenta especialistas e contribuições do Governo Federal.

O Brasil possui uma significativa experiência acumulada no setor de concessões e parcerias público-privadas, resultado de um histórico legislativo que remonta à década de 1990, quando foram sancionadas as Leis nº 8.987 e nº 9.074, ambas de 1995, para regulamentar o art. 175 da Constituição Federal. A Lei nº 11.079, de 2004, trouxe normas gerais para a licitação e contratação de parcerias público-privadas, consolidando-se como uma referência nesse processo de evolução.

Ao longo do tempo, outras legislações complementares foram aprovadas para atender às diferentes demandas de regulação do setor e modernizar as regras relacionadas às concessões. Entre elas, a Lei nº 13.334/2016, responsável por instituir o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI); a Lei nº 13.448/2017, que disciplina prorrogações e repactuações de contratos de infraestrutura; a Lei nº 10.233/2001, que reestruturou o setor de transportes; e a Lei nº 12.815/2013, que regula o segmento portuário. Diversas dessas normas evoluíram, formando microssistemas afetados por legislações subsequentes, o que tornou o arcabouço

normativo complexo. Tal é o caso da Lei nº 11.079, que sofreu sucessivas alterações ao longo dos anos.

Grande parte dessas disposições esteve alinhada a programas governamentais como o PAC e o PNL²⁷⁴, os quais buscaram alavancar o crescimento econômico ao estruturar o planejamento estratégico de infraestrutura. Apesar de trazer avanços significativos, o arcabouço existente revelou lacunas e dificuldades geradas pela dinamicidade do setor de infraestrutura e pela crescente necessidade de mecanismos regulatórios mais modernos.

O diagnóstico de que as normas vigentes apresentam fragmentação e lacunas é essencial para entender o desafio de consolidar uma nova Lei Geral de Concessões. Assim, a proposta de um novo marco regulatório teve como diretriz a modernização da legislação existente, integrando modelos de gestão já aplicados pela Administração Pública, mas ainda carentes de respaldo jurídico claro. O objetivo foi assegurar segurança jurídica, atrair investimentos e aprimorar a prestação de serviços públicos. Essa fragmentação regulatória, acumulada ao longo do tempo, gerou um cenário de incertezas jurídicas, evidenciando a urgência de um marco legislativo que agregue sistematicidade e homogeneidade ao setor.

5.1.1 Aspectos Gerais do Projeto de Lei n. 7.063/2017

O Projeto de Lei nº 7.063/2017²⁷⁵ fundamenta-se em três princípios essenciais: a ideia de contrato "vivo", o incentivo ao investimento privado e a ampliação da segurança jurídica. O

²⁷⁴ As siglas PAC e PNL²⁷⁴ referem-se ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), respectivamente. O PAC é um programa do governo federal brasileiro para impulsionar a economia através de investimentos em infraestruturas e outras áreas, enquanto o PNL²⁷⁴ é uma estratégia que visa organizar e modernizar os sistemas de transporte e logística do país.

²⁷⁵ O Projeto de Lei n. 7.063/2017 constitui matéria de elevada relevância legislativa no ordenamento brasileiro, tendo origem no Senado Federal mediante apresentação originária sob a designação de PLS 472/2012. O projeto foi renumerado e recebeu a denominação PL 7.063/2017 quando da sua autuação na Câmara dos Deputados, em conformidade com os procedimentos regimentais da instituição.

A ementa oficial do projeto estabelece: "Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para reduzir o valor mínimo dos contratos de parcerias público-privadas celebrados por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios". Contudo, a amplitude material do projeto transcende esta descrição inicial, configurando-se como verdadeiro marco regulatório consolidador das normas relativas a concessões e parcerias público-privadas, razão pela qual é frequentemente designado como Lei Geral de Concessões (LGC).

O objetivo central consiste em modernizar e consolidar a legislação disciplinadora de concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas, unificando disposições previamente dispersas nas Leis n. 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões) e n. 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas), bem como introduzindo inovações regulatórias destinadas a ampliar a atratividade de investimentos privados em infraestrutura pública.

O projeto é de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE). Originalmente apresentado no Senado Federal sob a forma de Projeto de Lei do Senado n. 472/2012, foi aprovado por aquela Casa Legislativa em 6 de março de 2017 e posteriormente autuado na Câmara dos Deputados em 8 de março de 2017, recebendo a numeração PL 7.063/2017. A longa tramitação anterior no Senado (2012-2017) decorre da complexidade técnico-legislativa da matéria e das múltiplas negociações institucionais necessárias.

conceito de contrato "vivo" visa assegurar que as cláusulas contratuais sejam adaptáveis às especificidades econômicas e técnicas de cada setor, promovendo assim maior flexibilidade e inovação. As mudanças legislativas sugerem a eliminação de excessos burocráticos, a inserção de mecanismos como a arbitragem para resolver disputas e a exclusão de exigências desnecessárias. Prevê a concessão conjunta de serviços, o acordo tripartite com investidores e à modalidade de concessão por adesão. Ademais, ressalta-se a importância da qualidade dos serviços públicos e do princípio da "atualidade", que destaca a constante necessidade de inovação e aprimoramento técnico.

O novo marco regulatório procura estimular uma participação mais significativa do setor privado, utilizando ferramentas como a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada e a colação de autorias em projetos técnicos.

O Projeto de Lei estabelece diretrizes rigorosas sobre alocação de riscos, procedimentos de intervenção e extinção contratual e obrigações prévias ao início da execução contratual, como a resolução de pendências. Adicionalmente, define limites para a responsabilidade ambiental de financiadores e estipula critérios que restringem interferências externas, assegurando maior autonomia para agências reguladoras.

O projeto também busca expandir investimentos em infraestrutura, tornar a prestação de serviços públicos mais eficiente e promover a geração de empregos e renda. Em sinergia com as políticas econômicas vigentes, como a redução da Taxa Selic e as reformas estruturais, espera-se criar um ciclo sustentável de retomada econômica. Ao promover um ambiente regulatório mais claro, eficiente e atrativo para investidores, o projeto busca solucionar entraves estruturais que limitam o crescimento do país, consolidando as bases para o desenvolvimento socioeconômico.

A tramitação do PL 7.063/2017 caracteriza-se por prolongada duração (2012-2025), resultado da complexidade regulatória e das intensas negociações entre diferentes atores institucionais e setoriais.

Em 19 de novembro de 2019, o relator Arnaldo Jardim apresentou parecer com recomendação favorável quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, porém recomendava rejeição no mérito e aprovação com substitutivo dos projetos apensados. Esse parecer permaneceu em análise durante anos, refletindo dificuldades consensuais sobre aspectos substantivos da legislação.

Em 5 de maio de 2025, foram apresentados requerimentos para votação nominal do projeto, sinalizando a retomada efetiva da tramitação após período de paralisação.

Em 7 de maio de 2025, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 7.063/2017, com incorporação de emenda substitutiva. Essa aprovação constituiu marco legislativo de relevância, após quase uma década de tramitação. O deputado Arnaldo Jardim apresentou parecer favorável às emendas de plenário apresentadas, recomendando especificamente a aprovação da Emenda de Plenário n. 1, sob a forma da Subemenda Substitutiva nela contida, e a rejeição das demais.

Após aprovação pela Câmara dos Deputados em 7 de maio de 2025, o projeto foi remetido ao Senado Federal, onde recebeu renumeração como PL 2.373/2025 em 20 de maio de 2025. O projeto aguarda atualmente despacho inicial na Mesa Diretora do Senado e posterior encaminhamento a comissões temáticas para apreciação. O PL 7063, de 2017, foi considerado prejudicado, em virtude da aprovação de uma Subemenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei nº 2.892, de 2011. Hoje, o Projeto de Lei nº 2.892, de 2011, tramita no Senado como PL 2373/2025.

O Projeto de Lei n. 7.063/2017 estabelece normas gerais aplicáveis à concessão e permissão de serviços públicos no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com fundamento nos artigos 22, inciso XXVII, e 175 da Constituição Federal, dispondo ainda sobre a autorização para exploração de atividades econômicas ou serviços públicos.

Sua aplicação abrange órgãos integrantes da Administração Pública Direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, Defensoria Pública, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades controladas, de forma direta ou indireta, pelos entes federativos. Entretanto, a lei não se aplica aos serviços de radiodifusão sonora e de imagens. O projeto prevê a aplicação subsidiária da legislação geral de licitações e contratos da administração pública.

A concessão de serviços públicos ocorre mediante delegação por licitação e prazo fixo, conferindo a pessoas jurídicas ou consórcios qualificados a responsabilidade pela execução do contrato, desde que comprovem capacidade técnica e econômica. Tais serviços podem ser de caráter facultativo ou obrigatório, divisíveis ou indivisíveis, abrangendo desde serviços isolados até atividades integradas.

A concessão pode se dar sob as modalidades de concessão comum, quando o pagamento é feito exclusivamente por tarifas, taxas ou contraprestações dos usuários, sem depender de recursos periódicos do poder público, ou concessão em parceria, quando há remuneração total ou parcial pela Administração Pública, na condição de usuária direta ou indireta.

Determina-se que os contratos de concessão em parceria não podem ser celebrados para períodos inferiores a cinco anos e as obrigações financeiras derivadas deste tipo de concessão, vinculadas a condições de cumprimento pela concessionária, não integram a dívida pública consolidada. As concessões podem envolver a execução de obras ou a instalação de bens reversíveis, sendo seu custo amortizado por exploração direta dos serviços, pelo aporte de recursos públicos, desde que previsto contratualmente, ou por outros mecanismos definidos em contrato. Contudo, não é permitido celebrar concessões que tenham como objeto único a prestação de mão de obra, instalação de equipamentos ou execução de obras públicas.

As licitações podem incluir serviços e obras conexos, mesmo que não sejam da mesma área ou região geográfica, desde que promovam eficiência econômica, ganhos de escala ou complementaridade para o atendimento dos interesses dos usuários.

A lei também estabelece diretrizes para a indelegabilidade de funções exclusivas do Estado, como regulação e poder de polícia. O projeto prioriza a eficiência na execução dos serviços, o respeito aos direitos dos usuários, a transparência nos procedimentos, a

responsabilidade fiscal, a boa-fé contratual e a sustentabilidade econômica, social e ambiental dos projetos. A concessão pressupõe a adequação dos serviços ao interesse da sociedade e ao pleno atendimento dos usuários, que devem ser prestados de forma regular, contínua, eficiente, segura, atualizada, com modicidade das tarifas e respeito à proteção de dados pessoais.

5.1.2 Principais alterações legislativas propostas pelo Projeto de Lei n.º 7.063/2017

O novo marco regulatório para as concessões de serviços públicos apresenta modificações legais substanciais:

Entre as alterações mais relevantes encontra-se a proposta de unificação da Lei de Concessões (Lei n.º 8.987/1995) e da Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei n.º 11.079/2004) em um único instrumento legislativo. Essa consolidação busca facilitar sua aplicação e compreensão pelos operadores envolvidos. No que se refere à classificação das concessões, as modalidades patrocinada e administrativa passam a ser denominadas "concessão em parceria", mantendo-se, no entanto, a concessão comum como alternativa.

O texto também estabelece a possibilidade de compartilhamento de riscos nas concessões comuns e torna obrigatória a formulação de uma matriz de risco detalhada para todos os contratos. Essa matriz tem o objetivo de distribuir, de maneira equilibrada, os riscos previstos e presumíveis entre o contratante e o contratado. A distribuição deve considerar a natureza dos riscos, os beneficiários diretos das obrigações contratuais e a capacidade de cada parte em lidar com esses riscos de forma mais eficiente. Sempre que possível, recomenda-se que os riscos amparados por seguradoras sejam atribuídos à concessionária. Além disso, essa matriz serve de referência para a solução de possíveis litígios contratuais.

O projeto propõe ainda a realização de licitações conjuntas para serviços interdependentes sempre que for comprovado que isso traz ganhos de escala, eficiência econômica ou maior complementaridade no escopo dos serviços. No campo das concessões, passa a ser regra a revisão contratual periódica, com ênfase na sustentabilidade social e ambiental como diretrizes prioritárias. A legislação também propõe a tramitação prioritária de licenciamentos ambientais relacionados a projetos de concessão junto aos órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Entre as novidades do projeto destaca-se a regulamentação dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, que passam a contar com prazos estipulados para análise e resposta. Além disso, impõe-se penalidades de 1% a 10% do valor reivindicado, em caso de má-fé do

solicitante, como a distorção deliberada de informações, exagero nos valores apresentados ou a formulação de pretensões infundadas.

O projeto prevê ainda a possibilidade de contratação de entidades independentes para produção de laudos técnicos ou auditorias especializadas pelas agências reguladoras. Tal medida pode ser reembolsada pela concessionária, desde que expressamente contratada e credenciada junto às agências. A arbitragem é apresentada como uma solução alternativa para decidir casos de reequilíbrio econômico-financeiro, consolidando esse instrumento como recurso oficial em disputas contratuais.

Outra inovação é a introdução de planos específicos para transferências de controle, em casos de caducidade contratual. O projeto permite que concessionárias apresentem propostas de recuperação e correção de falhas em situações de intervenção ou caducidade, o que traz maior clareza sobre as etapas a serem seguidas nesses eventos.

O instituto da relicitação, originalmente previsto na Lei n.º 13.448/2017, passa a ser autorizado também em nível estadual, distrital e municipal. Essa abordagem visa proporcionar mais segurança jurídica tanto para os investidores quanto para os usuários dos serviços concedidos. No entanto, fica expressamente vedada a aplicação de regimes de recuperação judicial ou extrajudicial às concessionárias antes da extinção formal da concessão.

No intuito de aumentar a agilidade dos processos de concessão, a nova lei dispensa a aplicação de limites previstos na Lei de Licitações para alterações contratuais relacionadas às concessões. Além disso, a exigência de múltiplas audiências públicas passa a ser uma prerrogativa do poder concedente, com o objetivo de conferir-lhe maior autonomia para decidir conforme a situação específica do projeto.

No campo dos acordos tripartites, já adotados em algumas iniciativas estaduais, como em São Paulo, o projeto consolida a previsão de que o contrato de concessão poderá facultar aos financiadores a celebração de acordo em que também figurarão como partes, o poder concedente e a concessionária (daí o nome “tripartite”), com o objetivo de assegurar a plena execução do contrato e a preservação dos interesses dos financiadores.

O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) foi amplamente detalhado no projeto. Ele permite à Administração Pública convidar pessoas físicas ou jurídicas para desenvolverem estudos, projetos ou levantamentos técnicos que fundamentem a estruturação parcial ou integral de projetos de concessão. A abertura do PMI permanece facultativa, mas poderá incluir a revisão ou aprimoramento de materiais já existentes. Embora a participação no PMI não garanta preferência ou ressarcimento automático aos proponentes, os custos relacionados aos materiais utilizados no projeto podem ser apurados e regulados por edital.

A MIP segue parâmetros semelhantes ao PMI, mas permite que tais estudos ou propostas sejam apresentados espontaneamente pelos interessados. Tanto no PMI quanto no MIP, o poder público mantém plena liberdade para acolher, modificar ou descartar as propostas recebidas, de acordo com o interesse público.

A concessão simplificada também é uma inovação relevante do projeto. Essa modalidade concentra-se na viabilização de projetos de pequeno porte, baseando-se em estudos simplificados e critérios proporcionais às características do empreendimento. Para projetos de menor envergadura, a concessão simplificada prevê a dispensa de audiências públicas presenciais, definição de tarifas de referência e valores mínimos de outorga, desde que atendidos requisitos mínimos, como investimentos inferiores a R\$ 100 milhões e receita média anual do contrato inferior a R\$ 5 milhões.

Outro recurso introduzido pelo Projeto de Lei é a concessão por adesão, que autoriza diferentes órgãos ou entidades federativas a se agregarem a contratos previamente estabelecidos, desde que observem condições econômicas e técnicas equivalentes ao contrato inicial. Essa alternativa visa garantir maior integração e eficiência econômica, especialmente para entes com menor capacidade administrativa ou financeira.

Essa possibilidade deve ser expressamente prevista no edital do contrato original, que estabelecerá condições como a quantificação do objeto em unidades padronizadas, baseadas em valores de mercado e alinhadas aos custos globais e regionais. Apesar da independência entre o contrato original e os contratos por adesão, o quantitativo contratado por este último não pode ultrapassar 100% do objeto inicial, e o prazo de vigência deve ser igual ou inferior ao do contrato original. A adesão requer a anuência do ente de referência e da concessionária, limitada à manifestação em até trinta dias.

Ademais, para maximizar os benefícios dessa modalidade, o edital poderá prever a obrigação do vencedor da licitação de aceitar adesões feitas por entes localizados em regiões limítrofes, desde que respeitado o limite de 10% do objeto contratado e condições econômicas ajustadas ao momento da adesão. A adesão é formalizada por contrato assinado entre a concessionária e o ente aderente, prevendo ainda potenciais benefícios econômicos, como ganhos de escala e descontos progressivos. Por fim, o aderente pode optar por aderir durante a fase de estruturação ou após a licitação do contrato inicial, condicionado ao cumprimento de requisitos técnico-financeiros que assegurem a uniformidade e a viabilidade do empreendimento.

Outra inovação é a colação, que consiste em um mecanismo destinado à escolha e contratação, pelas organizações e entidades que compõem a Administração Pública, de

profissionais, empresas ou instituições altamente qualificadas para a prestação de serviços técnicos e especializados. Seu foco está na estruturação, total ou parcial, de contratos de concessão, iniciativas de desestatização ou outros acordos público-privados que possuam características estratégicas e elevada complexidade.

Esse processo é conduzido através da consulta a, no mínimo, três empresas ou profissionais devidamente capacitados, considerando seu histórico técnico e sua experiência na execução de projetos de porte e complexidade iguais ou superiores ao objeto previsto. Tal consulta deve fornecer informações claras e detalhadas, como prazos, critérios de avaliação, parâmetros para aceitação, penalidades aplicáveis e disposições contratuais específicas. Além disso, o procedimento prevê a possibilidade de revisão de propostas e negociações diretas, garantindo agilidade e alinhamento com o interesse público e com as condições do mercado. Adicionalmente, existe a possibilidade de vinculação do pagamento pelo serviço técnico ao contratante que vencer o processo de concessão.

Foram incorporados novos critérios no Projeto legislativo, permitindo maior flexibilidade ao poder concedente. Entre esses critérios, podem ser utilizados isoladamente ou em conjunto, o menor prazo de exploração, o menor valor de aporte financeiro por parte da Administração Pública, o menor montante de receita obtida pela concessionária em determinado período ou o maior volume de compromissos assumidos pela concessionária no contrato de concessão.

Foram regulamentados instrumentos voltados para fortalecer os meios alternativos de resolução de conflitos, como arbitragem, mediação, conciliação e comitês de resolução de disputas (*dispute boards*). Esses mecanismos são aplicáveis à solução de controvérsias relacionadas a questões patrimoniais, incluindo situações de desequilíbrio econômico-financeiro, cálculos de indenizações, rescisão contratual provocada pela iniciativa da concessionária, entre outros.

O novo marco regulatório visa, ainda, integrar a Lei Geral de Concessões (LGC) à Nova Lei de Licitações, por meio do eficiente uso do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Tal integração centraliza as informações relacionadas às licitações e viabiliza a troca de experiências entre os diferentes órgãos públicos.

Sob a ótica dos gestores públicos, o texto propõe medidas para mitigar o que é comumente conhecido como “apagão das canetas”, por meio da previsão da contratação de seguros de responsabilidade civil para conselheiros e diretores de agências reguladoras. Além disso, o projeto amplia a possibilidade de representação judicial e extrajudicial pela advocacia

pública para autoridades e servidores envolvidos em concessões públicas, consolidando uma rede de segurança jurídica.

Já sob a perspectiva dos empreendedores, a LGC permite a criação de contas vinculadas ao pagamento de aportes financeiros ou contraprestações devidas pela Administração Pública, otimizando a gestão dos pagamentos vinculados aos contratos. Também foi instituído um período entre a assinatura do contrato e o início de sua formal eficácia, destinado à resolução de pendências, tais como liberação de áreas, obtenção de licenças ambientais, celebração de financiamentos, estabelecimento de garantias contratuais ou quaisquer outras providências necessárias para regularizar a execução do contrato. Nesse caso, o prazo de exploração da concessão só começa a ser contabilizado a partir da data da efetiva entrada em vigor do contrato.

O texto legal determina também que o reajuste ou revisão de tarifas, preços, contraprestações ou aportes não pode estar vinculado a fatores ou fórmulas vagas, indeterminadas ou dependentes exclusivamente da decisão de uma das partes. Além disso, proíbe que o poder concedente atrase injustificadamente a execução do contrato, mesmo em casos de troca de titularidade no órgão contratante ou no respectivo comando do Executivo.

O Projeto de Lei também prevê o uso parcial de infraestrutura pública para projetos sociais e a reintrodução de regimes autorizatórios para exploração de infraestrutura ferroviária, com vistas a atrair investimentos privados e reduzir a dependência de recursos estatais.

Atualmente, o transporte ferroviário no Brasil é responsável por apenas 15% do volume de cargas por quilômetro útil, mesma proporção registrada nos anos 1990. Além disso, a extensão de trilhos ferroviários ativos é inferior à existente em 1911. Tal cenário é reflexo da elevada dependência de financiamento estatal, mesmo dentro do modelo vigente de concessões. Atualmente o país conta com 8.534 quilômetros de ferrovias abandonadas, 51.530 quilômetros planejados e apenas 10.000 quilômetros em operação.

A proposta visa promover um equilíbrio entre a presença estatal em setores de relevância social e o estímulo a investimentos privados para ampliar e operar a infraestrutura ferroviária por meio de regimes de concorrência em áreas viáveis. Inspirado pelo modelo americano, onde 574 empresas ferroviárias atuam em 222.987 quilômetros de trilhos ativos de forma cooperativa, o regime autorizatório busca adotar práticas internacionais bem-sucedidas, permitindo a implementação de contratos de titularidade privada com utilidade pública. Essa abordagem é tida como potencialmente replicável a outros setores da infraestrutura, promovendo maior competitividade e eficiência no uso de recursos.

No que tange às garantias da Administração Pública e aos limites de despesas, o projeto também introduz novas opções além das já dispostas na Lei n.º 11.079/2004. Entre as

alternativas, destacam-se a criação de contas vinculadas de natureza privada para assegurar pagamentos, a preferência no rateio de arrecadação de tarifas e taxas, o uso de créditos provenientes da dívida ativa e a ampliação das modalidades combinadas de garantia.

Foi instituído um dispositivo que permite à União garantir os contratos de Estados, Distrito Federal e Municípios mediante solicitação desses entes, seja diretamente ou por meio de fundos garantidores. Contudo, exige-se a vinculação de impostos ou a retenção de recursos oriundos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como contragarantia, conforme o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal.

Os limites anteriormente previstos para despesas com parcerias público-privadas eram de até 5% da Receita Corrente Líquida (RCL). No entanto, tal percentual foi considerado insuficiente diante das demandas dos entes federativos, dificultando a celebração de contratos em diversos casos. Diante disso, o limite foi ampliado para 15%, com um acréscimo de 5% no caso de projetos realizados através de consórcios. Além disso, foram excluídas do cálculo dessas limitações as despesas com PPPs que substituam gastos pré-existentes com serviços equivalentes.

Com o propósito de reduzir a necessidade de contratação de operações de proteção cambial pelas concessionárias, permissionárias e autorizatárias, o texto substitutivo propõe modificações no art. 2º do Decreto-Lei nº 857/1969. A intenção é viabilizar a celebração de contratos em moeda estrangeira para acordos voltados ao uso ou prestação de serviços na infraestrutura sob responsabilidade de concessionários, permissionários, autorizatários ou arrendatários, especialmente nos setores ferroviário, aquaviário, portuário, aeroportuário e de energia elétrica.

A proposta legislativa também apresenta medidas que têm como objetivo impulsionar os investimentos na infraestrutura por meio de alterações no regime das debêntures incentivadas. Destaques do projeto incluem a isenção tributária para debêntures emitidas no mercado externo, a possibilidade de variação cambial e a ampliação escalonada do prazo de reembolso, que passa de 24 para 60 meses, ajustando esses prazos às especificidades dos projetos de infraestrutura. Essas disposições buscam atrair investidores institucionais e internacionais, considerando principalmente os desafios impostos pelos riscos cambiais enfrentados por financiadores estrangeiros que operam em dólar.

Além disso, o texto sugere o estabelecimento das “debêntures de infraestrutura”, que concedem incentivos fiscais aos seus emissores, permitindo deduções no lucro líquido e na base de cálculo do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Essas

debêntures também estabelecem alíquotas tributárias reduzidas, tornando-se, assim, mais atraentes para investidores. O objetivo dessas medidas é gerar condições financeiras mais vantajosas para ampliar o acesso a juros competitivos, equilibrar as estruturas de financiamento das concessionárias e encorajar novos aportes no setor de infraestrutura. Esta iniciativa segue práticas internacionais de sucesso e procura criar um ambiente propício ao crescimento da infraestrutura nacional.

O texto ainda introduz alterações substanciais nos Fundos de Investimento em Infraestrutura (FIP-IE, FI-Infra e FIP-PD&I), com o objetivo de reforçar sua regulamentação, ampliar seu escopo de atuação e uniformizar suas regras. Tais modificações visam assegurar maior segurança jurídica para os investidores, eliminando incertezas e barreiras interpretativas, de modo a destravar investimentos em setores estratégicos e essenciais para o país. Foram incorporados novos setores prioritários, como telecomunicações, habitação social, iluminação pública, resíduos sólidos, unidades de conservação ambiental e infraestrutura social. Isso remove a dependência anterior de declarações de prioridade emitidas pelo Executivo, permitindo maior agilidade na captação de recursos. Limitadores aplicados aos Fundos foram eliminados, permitindo maior participação de cotistas individuais, o que anteriormente dificultava a entrada de potenciais investidores.

Uma das mudanças prevê a retirada da responsabilidade das instituições financeiras, administradoras de fundos e custodiante acerca da veracidade das informações apresentadas por investidores estrangeiros. Segundo o que é proposto, essas instituições passam a atuar apenas como repassadoras dos dados fornecidos pelos próprios investidores aos órgãos de controle. Essa medida reflete a intenção de reduzir processos burocráticos, acelerar transações cambiais e eliminar barreiras que afetam a competitividade do Brasil para investidores internacionais.

O Projeto de Lei, em sua redação aprovada pela Câmara dos Deputados em 7 de maio de 2025, não elimina completamente os valores mínimos para contratação de PPPs, contrariamente ao sugerido em determinadas interpretações anteriores. Ao contrário, estabelece que a definição de valores mínimos diferenciados por ente governamental deve ser contextualizada: para Estados, o valor mínimo permanece em R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), enquanto para Municípios foi reduzido para R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais). O texto mantém esses limiares como instrumentos de racionalização, reconhecendo que a redução progressiva atende ao princípio federalista e à necessidade de viabilizar parcerias em entes de menor capacidade orçamentária. Tal abordagem diferencia-se da proposta inicial do PL 7.869/2017, que sugeria redução para R\$ 1.000.000,00 em municípios pequenos, recomendação que não foi incorporada na versão final aprovada pelo Plenário.

O PL foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 7 de maio de 2025 e encontra-se atualmente no Senado Federal (renumerado como PL 2.373/2025 desde 20 de maio de 2025), aguardando despacho inicial e análise de comissões temáticas.

5.2 PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DO PL N. 7.063/2017

No Brasil, o sistema jurídico é fundamentado no direito romano, conhecido por sua rigidez normativa, onde apenas ações expressamente autorizadas pela legislação podem ser realizadas. Esse modelo contrasta com o sistema de *Common law*, predominante em países como os Estados Unidos, que permite maior flexibilidade, possibilitando inovações jurídicas desde que não sejam expressamente proibidas.

O direito administrativo brasileiro segue o modelo europeu-continental, principalmente o francês, com forte base constitucional e pouca margem para evoluções jurisprudenciais. Por outro lado, no direito francês, novos institutos podem surgir da prática administrativa e ser consolidados por meio de órgãos contenciosos administrativos, permitindo adaptações contínuas. Essa diferença reflete a dificuldade do Brasil em adotar práticas inovadoras, uma vez que enfrentam barreiras legais rigorosas. A rigidez do sistema jurídico brasileiro também impacta severamente a introdução de novas normas ou arranjos jurídicos, tornando o processo legislativo lento e frequentemente desatualizado em relação às demandas contemporâneas.

Essa inflexibilidade é evidente, por exemplo, nas contratações públicas e na implementação de PPPs, que no Brasil dependem obrigatoriamente de ferramentas e modelos delimitados pela legislação. Enquanto isso, em países de tradição *Common law*, esses arranjos podem ser desenvolvidos e adaptados de forma pragmática. Essa característica do direito brasileiro impacta diretamente as iniciativas regulatórias, que precisam ser suficientemente dinâmicas para acompanhar as rápidas mudanças econômicas e a evolução tecnológica, adaptando contratos administrativos de longo prazo às necessidades do momento.

Apesar dessas limitações, a Constituição brasileira oferece alguma margem para flexibilidade normativa, pois não impõe um regime de tipicidade fechado para modalidades contratuais, permitindo ao legislador federal ou local adaptar contratos às necessidades regionais ou a novas demandas regulatórias. Assim, o direito brasileiro deve superar sua rigidez normativa para incorporar inovações de forma ágil, equilibrando essa modernização com a garantia de segurança jurídica e o combate a abusos. Tal avanço é essencial para que contratos administrativos e arranjos regulatórios possam se adequar ao dinamismo das mudanças

econômicas e tecnológicas, atendendo com maior eficiência as demandas dos usuários e do mercado.

Dessa forma, embora se reconheça o expressivo avanço regulatório proposto pelo Projeto de Lei n. 7.063/2017, ainda é possível identificar lacunas e oportunidade de colaborar com seu aperfeiçoamento, razões pelas quais, se apresenta, as seguintes propostas, fundamentadas nos referenciais teóricos desenvolvidos ao longo deste trabalho.

5.2.1 Flexibilização Contratual

Sugere-se a inclusão dos seguintes dispositivos no Projeto de Lei n. 7.063/2017:

Art. Z – *Os contratos de Parcerias Público-Privadas poderão prever cláusulas de revisão periódica, com o objetivo de:*

- I – Ajustar os termos contratuais em razão da evolução tecnológica aplicável ao projeto, desde que resulte em mais eficiência e redução de custos;*
- II – Promover adaptações necessárias para atender a novas exigências regulatórias ou mudanças nas condições econômicas gerais, garantindo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

§ 1º. *As revisões contratuais devem ser fundamentadas em estudos técnicos e precedidas de manifestação do comitê gestor competente.*

§ 2º. *Quaisquer alterações contratuais que impliquem aumento de custos devem ser acompanhadas da respectiva previsão orçamentária.*

Essa alteração busca aumentar a flexibilidade dos contratos de PPP, permitindo ajustes negociados ao longo de sua execução em resposta a avanços tecnológicos ou mudanças econômicas. Essa possibilidade garante que as PPPs continuem atendendo a seus objetivos originais, sem comprometer o interesse público.

5.2.2 Participação Social e Governança Democrática

A contratualização das políticas públicas representa uma transição de decisões unilaterais, anteriormente baseadas em critérios técnicos ou legais, para processos negociados entre entes públicos, setor privado e organizações sociais, definindo de forma explícita o

interesse público²⁷⁶. Segundo Gaudin²⁷⁷, embora complexo e com altos custos de transação (monitoramento, fiscalização e avaliação), esse modelo amplia a qualidade democrática.

Como alerta Hungaro²⁷⁸, PPPs não garantem automaticamente resultados positivos; sua efetividade depende de legitimação por processos democráticos. Instrumentos como conselhos gestores e consultas são indispensáveis para dialogar com beneficiários e influenciar decisões.

Conforme Moreno²⁷⁹, a participação civil, nos termos do artigo 37, §3º, da Constituição, deve ser proativa em todas as fases das políticas públicas: elaboração, execução e fiscalização. Porém, o Projeto de Lei n. 7.063/2017 limita a participação, às consultas públicas obrigatórias nas minutas de editais e contratos, enquanto audiências públicas e conselhos gestores são apenas facultativos, enfraquecendo o caráter democrático das PPPs. Essa fragilidade resulta em problemas como corrupção e ineficiência, destacando a necessidade de aprimorar os instrumentos de fiscalização social.

A ausência de controle efetivo nos contratos de PPPs no Brasil evidencia riscos de captura de interesses públicos por particularismos²⁸⁰. Para enfrentar essas desigualdades, maior transparência, democratização dos conselhos gestores e oportunidades de debates públicos são indispensáveis. Além disso, Moreno³ diferencia consultas (contribuições escritas) de audiências (debates presenciais), defendendo a combinação de ambas para assegurar inclusão e ajustes alinhados às demandas sociais.

Pateman²⁸¹ e Habermas²⁸² destacam que processos deliberativos são fundamentais para políticas públicas que impactam direitos coletivos. Assim, é imprescindível reformar o marco regulatório proposto.

²⁷⁶ BOBBIO, Luigi. Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana. **Stato e mercato**, v. 20, n. 1, p. 111-142, 2000. DOI: 10.1425/444.

²⁷⁷ GAUDIN, Jean-Pierre. **Gouverner par Contrat**. 2 ed. Paris: Sciences Po Les Presses, 2007.

²⁷⁸ HUNGARO, Luis Alberto. As transformações da gestão pública e o governo por contratos: a contratualização das políticas públicas. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.3. n.2, p.367-383, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n2p367-383>.

²⁷⁹ MORENO, Maís. **A participação do administrado no processo de elaboração dos contratos de PPP (2016)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

²⁸⁰ CAMPOS, M. Governar por Contrato. In: I Seminário Nacional de Sociologia Econômica, 2009, Florianópolis, **Anais..** Florianópolis: I Seminário Nacional de Sociologia Econômica, 2009.

²⁸¹ PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

²⁸² AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 50, p. 25–46, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>.

Sugere-se a inclusão de um Novo Artigo no Projeto de Lei n. 7.063/2017:

Art. XX. *As consultas e audiências públicas são obrigatórias durante as fases da formulação, aprovação, execução e acompanhamento dos contratos de Parcerias Público-Privadas, devendo ser realizadas nas seguintes etapas:*

I - Elaboração dos estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e social, bem como de outros documentos preparatórios;

II - Formulação das minutas do edital e do contrato;

III - Avaliação de eventuais aditamentos, revisões contratuais ou decisões administrativas com impacto nos contratos de Parceria Público-Privada.

§ 1º *O poder concedente deverá publicar com antecedência mínima de 30 (trinta) dias o calendário e as informações relativas à realização das audiências públicas.*

§ 2º *As audiências públicas serão abertas à participação da sociedade civil e dos entes interessados, podendo ser realizadas presencialmente ou em meio eletrônico.*

§ 3º *As contribuições apresentadas nas consultas e audiências públicas deverão ser sistematizadas e publicadas no sítio eletrônico oficial do órgão responsável, juntamente com as devidas justificativas para eventual acolhimento ou rejeição.*

O comitê gestor das PPPs desempenha um papel fundamental na gestão e fiscalização do contrato em todas as suas fases, portanto, é necessário que se garanta que sua composição não seja limitada ao âmbito da Administração Pública, o que reduz o potencial de fiscalização participativa. A ampliação da composição para incluir representantes da Sociedade Civil, especialistas independentes, e associações vinculadas ao setor, permite maior controle social e evita casos de corrupção e captura de interesses.

Sugere-se a inclusão de Novo Artigo no Projeto de Lei n. 7.063/2017:

Art. XX. *O Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas deverá ser composto por representantes do poder público, da sociedade civil e do setor privado, garantindo a paridade entre essas categorias.*

§ 1º *O Comitê Gestor será formado por:*

I - Membros do Executivo, relacionados às áreas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Meio Ambiente e outras correlatas às parcerias estabelecidas;

II - Representantes da sociedade civil, selecionados com base em processo transparente e público, preferencialmente vinculados a associações, ONGs, ou conselhos consultivos relevantes para o setor;

III - Representantes de empresas privadas e associações comerciais, cuja atuação esteja diretamente relacionada ao escopo da parceria público-privada.

§ 2º Os membros do conselho serão designados por mandato fixo de 2 (dois) anos, admitida a recondução por igual período, observando critérios de rotatividade para garantir representatividade.

§ 3º O Comitê Gestor terá as seguintes atribuições:

I - Monitorar a execução das PPPs e zelar pelo cumprimento das metas previstas;

II - Emitir relatórios periódicos com análise do desempenho dos contratos;

III - Propor adequações nos contratos baseadas em novas demandas públicas vislumbradas durante a execução.

§ 4º As deliberações do Comitê Gestor deverão ser realizadas de forma colegiada, assegurando publicidade e ampla participação.

Permite-se, assim, a disseminação do conhecimento adquirido na estruturação de projetos, metodologias e conceitos de PPP e Concessão, perpetuando um círculo virtuoso de aprendizado e melhorias nos projetos, eliminando-se assim os custos de transação decorrentes da necessidade de interlocução descoordenada entre várias esferas decisórias da Administração Pública do Estado.

5.2.3 Modelos de Compartilhamento de Riscos e Recompensas

Os contratos de PPP devem alinhar os riscos e incentivos para as partes, evitando condições que sobrecarreguem o poder público ou as concessionárias. Atualmente, a Lei nº 11.079/2004 e mesmo o Projeto de Lei n. 7.063/2017 dispõem genericamente sobre a alocação de riscos, mas não regulam modelos de recompensas que permitam uma gestão mais dinâmica e eficiente. Inspirado em modelos adotados no Reino Unido, propõe-se a adoção de cláusulas que incentivem a eficiência e a inovação na execução dos contratos, por meio de bônus por desempenho.

Sugere-se a modificação no Art. 5º do Projeto de Lei n. 7.063/2017:

Art. 5º-B. *Poderão ser incluídas cláusulas de compartilhamento de ganhos e bônus de desempenho nos contratos de PPP, garantindo:*

I - A perspectiva de recompensa proporcional ao ente ou concessionária que superar os padrões de metas previstos;

II - A aplicação de penalidades financeiras em caso de descumprimento das metas pactuadas, observado o contraditório e a ampla defesa.

5.2.4 Mecanismos de Governança Avançados e Tecnologia

A ausência de ferramentas tecnológicas para gestão e fiscalização dos contratos é um gargalo relevante. A implementação de tecnologias e plataformas digitais contribui para evitar fraudes, garantir a rastreabilidade de decisões e monitorar o cumprimento de cronogramas.

Sugere-se a inclusão de Novo Artigo no Projeto de Lei n. 7.063/2017:

Art. XX. *O poder concedente deverá garantir, para todas as fases do ciclo de vida das Parcerias Público-Privadas, o uso de sistemas eletrônicos de governança e monitoramento digital, de forma compatível com a capacidade técnica e orçamentária do ente público.*

§ 1º *O sistema de gestão poderá ser implementado por meio de:*

I - Plataformas tecnológicas existentes no âmbito do poder concedente, com adaptações necessárias à gestão das PPPs;

II - Plataformas regionais ou intermunicipais criadas em regime de cooperação entre os entes federativos, por meio de consórcios ou convênios;

III - Soluções digitais fornecidas pela concessionária contratada, mediante aprovação prévia do poder concedente e sem ônus adicional à Administração Pública.

§ 2º *Os sistemas de governança e monitoramento deverão assegurar as seguintes funcionalidades mínimas:*

I - Registro contínuo e auditável das etapas principais da PPP, incluindo licitação, celebração do contrato, cronogramas de execução, alteração contratual e encerramento;

II - Armazenamento seguro e rastreável de dados, com controle de acessos e mecanismos que garantam a autenticidade, integridade e proteção da informação;

III - Transparência ativa, por meio da publicação periódica de informações no sítio eletrônico oficial do poder concedente, acessível à sociedade, em formatos de fácil compreensão;

IV - Disponibilidade de indicadores de desempenho do contrato, que permitam o acompanhamento da execução e a realização de avaliações periódicas.

§ 3º *Para Entes federativos com restrições técnicas ou financeiras, será permitida:*

I - A adesão a programas de assistência técnica e capacitação oferecidos por organismos da União, Estados ou consórcios regionais;

II - A solicitação de suporte técnico gratuito a instituições nacionais ou internacionais e acadêmicas, nos termos de regulamentos próprios;

III - A priorização de sistemas simplificados, desde que atendam aos requisitos mínimos dispostos no § 2º deste artigo.

§ 4º *O sistema adotado pelo poder concedente poderá incluir a utilização de tecnologias de armazenamento seguro, como protocolos de criptografia e serviços de nuvem certificados, dispensando infraestrutura própria quando sua operação for economicamente inviável.*

§ 5º *A União poderá instituir, nos termos da regulamentação, um Fundo Nacional de Governança e Tecnologia em PPPs, destinado ao suporte técnico e financeiro para o desenvolvimento e operação dos sistemas previstos neste artigo, com as seguintes fontes de recursos:*

I - Percentual dos valores arrecadados com outorgas e excedentes financeiros oriundos de contratos de concessionárias;

II - Convênios com entidades nacionais e internacionais especializadas no fortalecimento da governança pública.

A redação permite aos Entes públicos adaptar as exigências tecnológicas conforme sua realidade, seja aproveitando plataformas já existentes, seja aderindo a soluções regionais ou terceirizadas. Os consórcios regionais e os convênios são instrumentos democráticos para inclusão de Entes menores, garantindo que todos os níveis de governo possam implementar soluções tecnológicas semelhantes. A especificação do uso de armazenamento seguro e rastreável, uma exigência mínima, reforça a proteção contra fraudes e garante a autenticidade das informações, mesmo em sistemas simplificados.

Dispositivos que incentivam assistência técnica, capacitação e suporte reafirmam a importância de qualificar os servidores públicos para operar os sistemas com eficiência. Eventual Fundo Nacional de Governança e Tecnologia ofereceria uma solução sustentável para garantir que a tecnologia esteja ao alcance de todos os Entes públicos, removendo barreiras financeiras.

5.2.5 Unidade especializada de Parcerias Público-Privadas

Art. XX. *Fica criada a Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas, órgão técnico especializado, vinculado ao Ministério da Economia, com estrutura administrativa própria, autonomia técnica e operacional, com a finalidade de promover, coordenar, orientar e auxiliar o desenvolvimento de Parcerias Público-Privadas em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal.*

Parágrafo único. A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas manterá articulação permanente com o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, estabelecido pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, evitando duplicação de atribuições e garantindo sinergia institucional.

Art. XX. A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas terá como finalidades:

- I.** promover o fortalecimento da governança, uniformização de práticas e assistência técnica nos contratos de Parcerias Público-Privadas no Brasil;
- II.** reduzir assimetrias de informação e capacidade entre entes federativos na estruturação de Parcerias Público-Privadas;
- III.** garantir segurança jurídica, transparência e eficiência na coordenação de políticas de Parcerias Público-Privadas entre os diferentes níveis de governo.

Art. XX. São competências e atribuições da Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas:

- I.** Coordenação de Políticas Nacionais: desenvolver e implementar políticas nacionais para Parcerias Público-Privadas, promovendo coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo, em articulação com o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos e demais órgãos setoriais;
- II.** Normatização e Padronização: estabelecer normas, diretrizes técnicas e procedimentos padronizados para a estruturação, contratação, execução e fiscalização de contratos de Parcerias Público-Privadas, respeitando a competência legislativa de Estados e Municípios;
- III.** Assistência Técnica Especializada: oferecer assistência técnica aos entes federativos, inclusive na elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica, social e ambiental, modelos de editais e contratos, matrizes de riscos, análises de Value for Money, apoio em processos de licitação e gestão contratual;
- IV.** Banco de Dados Nacional de Parcerias Público Privadas: criar, manter e atualizar um banco de dados nacional sobre Parcerias Público-Privadas, com acesso público, contendo informações detalhadas sobre contratos em execução e finalizados, indicadores de desempenho e cumprimento de metas, aditamentos, prorrogações e alterações contratuais, pagamentos de contraprestações e aportes de recursos, matrizes de riscos e renegociações, resultados de auditorias e fiscalizações;
- V.** Publicação de Materiais Técnico-Normativos: propor modelos de minutas contratuais padronizadas, publicar manuais, cartilhas, guias de boas práticas e estudos técnicos para orientar a celebração e gestão de Parcerias Público-Privadas;
- VI.** Capacitação e Treinamento: realizar capacitações, treinamentos e seminários para agentes públicos e privados envolvidos em Parcerias Público-Privadas, promovendo disseminação de conhecimento especializado;

VII. Monitoramento, Fiscalização e Conformidade: monitorar e avaliar a implementação e execução de contratos de Parcerias Público-Privadas em todos os níveis da administração pública, verificando conformidade com normas federais, identificando irregularidades e propondo medidas corretivas, sem prejuízo da fiscalização específica de Agências Reguladoras;

VIII. Pesquisa e Aprimoramento Regulatório: realizar estudos e pesquisas para avaliar e aprimorar o marco regulatório das Parcerias Público-Privadas, promovendo inovações jurídicas e operacionais alinhadas às melhores práticas internacionais;

IX. Transparência e Acesso à Informação: garantir a transparência e publicidade dos contratos e processos relativos às Parcerias Público-Privadas, assegurando o acesso amplo, irrestrito e tempestivo às informações pela sociedade, em conformidade com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

X. Cooperação Internacional: facilitar parcerias com organismos internacionais, instituições financeiras e bancos de desenvolvimento para o financiamento, suporte técnico e transferência de conhecimento em projetos de Parcerias Público-Privadas no Brasil;

XI. Relatórios e Recomendações: elaborar relatórios semestrais e anuais sobre o desempenho do mercado de Parcerias Público-Privadas, análise de tendências, recomendações de política pública e encaminhar ao Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União e Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos.

Art. XX. A estrutura organizacional da Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas será composta pelos seguintes órgãos:

I. Diretor Executivo, responsável pela coordenação geral, representação legal junto ao Ministério da Economia e execução das políticas traçadas pela Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas, indicado pelo Ministro da Economia e nomeado pelo Presidente da República;

II. Conselho Diretivo Técnico, órgão colegiado consultivo, composto por representante do Ministério da Economia na condição de coordenador, um representante de cada Ministério setorial com atuação em Parcerias Público-Privadas, incluindo Transportes, Saúde, Educação e Infraestrutura, representante do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, representante do Tribunal de Contas da União e um representante de Estados e Municípios indicado pelo Fórum de Gestores de Parcerias Público-Privadas;

III. Divisões Técnicas Especializadas, responsáveis pelas seguintes funções:

a) Divisão de Estruturação e Modelagem, com competência para análise de viabilidade econômica e financeira, realização de estudos de Value for Money, elaboração de matrizes de riscos e prestação de assistência técnica a entes federativos;

b) Divisão de Conformidade e Fiscalização, responsável por monitoramento de execução contratual, análise de cumprimento de metas, verificação de conformidade regulatória e elaboração de recomendações corretivas;

c) Divisão de Tecnologia e Informação, competente para gestão do banco de dados nacional, desenvolvimento de plataforma digital, implantação de sistemas de monitoramento e relatórios e garantia de segurança cibernética das informações;

d) Divisão de Capacitação e Comunicação, com atribuições de elaboração e execução de programas de treinamento, redação de manuais e guias técnicos, produção de publicações técnicas e exercício de comunicação institucional;

IV. *Conselho Consultivo Pluralista, órgão de participação social, composto por representantes do Poder público federal, estadual e municipal, setor privado por meio de associações empresariais, sociedade civil incluindo organizações não governamentais e entidades de defesa de direitos, academia e centros de pesquisa e órgãos internacionais com interesse em Parcerias Público-Privadas.*

Parágrafo 1º *As atribuições do Conselho Diretivo Técnico compreendem formulação de diretrizes técnicas de caráter consultivo, avaliação de propostas normativas e metodológicas e facilitação de articulação entre órgãos setoriais.*

Parágrafo 2º *Compete ao Conselho Consultivo Pluralista prestar consultoria sobre políticas e práticas de Parcerias Público-Privadas, facilitar o diálogo entre agentes públicos e privados, formular recomendações sobre transparência e acesso à informação e proceder à revisão periódica de orientações técnicas.*

Art. XX. *A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas será integrada por equipe técnica multidisciplinar.*

Parágrafo 1º *A composição da equipe técnica inclui especialistas em engenharia e infraestrutura, analistas jurídicos e administrativos, economistas e analistas de viabilidade financeira, especialistas em matéria ambiental e sustentabilidade e servidores públicos federais deslocados de outros órgãos.*

Parágrafo 2º *A contratação de pessoal para a Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas ocorrerá mediante remanejamento de servidores públicos federais com experiência em gestão de contratos públicos, concessões e Parcerias Público-Privadas, seleção interna no Ministério da Economia de técnicos com especialização na área e contratação de consultores externos para temas especializados, mediante processo de seleção transparente.*

Parágrafo 3º *A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas poderá contratar consultores especializados, quando necessário, mediante regime de terceirização autorizado pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para assessoramento técnico em estudos de alta complexidade.*

Parágrafo 4º *A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas poderá estabelecer parcerias com universidades e institutos de pesquisa para desenvolvimento de estudos específicos.*

Art. XX. *A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas gozará de autonomia técnica para emitir pareceres, recomendações e orientações sem subordinação a instâncias hierárquicas do Ministério da Economia em questões substantivas de análise técnica, autonomia operacional para gerir seus processos, cronogramas e alocação de recursos*

humanos, observada a legislação aplicável, e sustentabilidade financeira mediante dotação orçamentária e fontes alternativas de receita.

Parágrafo 1º *Os recursos orçamentários e financeiros da Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas serão constituídos por dotação orçamentária da União, conforme previsto na Lei Orçamentária Anual, receitas de prestação de serviços técnicos remunerados a entes federativos calculadas com base em planilha de custos e margem operacional, percentuais de arrecadação sobre contratos de Parcerias Público-Privadas federais e incentivos a entes subnacionais destinados à manutenção do banco de dados e atividades de coordenação, convênios e doações de instituições nacionais ou internacionais interessadas no fortalecimento das Parcerias Público-Privadas e outras receitas previstas em lei.*

Parágrafo 2º *O modelo de cobrança de assistência técnica será progressivo conforme tamanho do projeto e capacidade financeira do ente, com isenção total para municípios com receita tributária inferior a cinquenta milhões de reais anuais e desconto de cinquenta por cento para municípios com receita tributária entre cinquenta milhões e duzentos milhões de reais anuais.*

Parágrafo 3º *Os percentuais de arrecadação sobre contratos de Parcerias Público-Privadas celebrados sob assistência técnica da Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas não excederão meio por cento do valor dos contratos.*

Parágrafo 4º *As receitas da Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas serão depositadas em conta específica e gerenciadas conforme regulamentação aprovada pelo Ministério da Economia, podendo ser utilizadas para ampliação de capacidade técnica, investimento em tecnologia e sistemas de informação, programas de capacitação e treinamento, contratação de consultores especializados e manutenção e melhoria do banco de dados nacional.*

Art. XX. *A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas operará sob os princípios de transparência, publicidade, acesso à informação e prestação de contas, promovendo o monitoramento público de suas atividades.*

Parágrafo 1º *A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas manterá e atualizará permanentemente um portal eletrônico nacional de Parcerias Público-Privadas contendo cadastro completo de todos os contratos de Parcerias Público-Privadas federais, estaduais, municipais e distritais, fichas técnicas de cada contrato incluindo objeto, valor, prazos, investidor e status de execução, matrizes de riscos, indicadores de desempenho e metas contratuais, relatórios periódicos de execução e cumprimento de obrigações, aditamentos, renegociações e alterações contratuais, pagamentos de contraprestações e aportes realizados e resultado de auditorias e análises de conformidade.*

Parágrafo 2º *O acesso ao portal será gratuito, irrestrito e em tempo real, conforme princípios da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, sendo permitida restrição a informações classificadas como sigilosas por razão de segurança nacional ou proteção de dados pessoais, mediante justificativa técnica fundamentada e aprovação de instância superior.*

Parágrafo 3º *A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas elaborará e divulgará publicamente relatório semestral sobre o desempenho do mercado de Parcerias Público-Privadas, tendências e recomendações, relatório anual detalhado encaminhado ao Congresso*

Nacional, ao Tribunal de Contas da União e disponibilizado no portal e parecer técnico sobre sustentabilidade fiscal de Parcerias Público-Privadas.

Parágrafo 4º Os relatórios incluirão quantidade de contratos em execução por modalidade e setor, valor agregado de investimentos privados e aportes públicos, indicadores de desempenho de contratos em vigência, análise de custos e benefícios do modelo de Parceria Público-Privada e recomendações de melhoria regulatória.

Parágrafo 5º A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas estará sujeita ao controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União, inclusive auditoria de gestão e conformidade, ao acompanhamento social contínuo pelo Conselho Consultivo que poderá solicitar informações, documentos e justificativas sobre atividades da Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas e às normas de Lei de Acesso à Informação e Lei de Transparência, com mecanismos de reclamação e sugestões da sociedade civil com resposta obrigatória em prazo máximo de trinta dias.

Art. XX. A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas manterá articulação permanente com o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos para coordenação de políticas federais de Parceria Público-Privada, com Agências Reguladoras Setoriais para intercâmbio de informações e coordenação de diretrizes técnicas conforme setor, com o Tribunal de Contas da União para suporte técnico em auditorias e compartilhamento de banco de dados, com órgãos de Gestão Financeira para compatibilidade com metas fiscais e controle de endividamento e com Fóruns de Gestores de Parcerias Público-Privadas Estaduais e Municipais para assistência técnica descentralizada, disseminação de boas práticas e capacitação.

Parágrafo único. A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas celebrará Acordos de Cooperação Técnica com bancos multilaterais de desenvolvimento, organismos internacionais, instituições acadêmicas especializadas em infraestrutura e finanças públicas e sociedade civil organizada e plataformas de transparência.

Art. XX. A Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas será avaliada anualmente segundo indicadores de desempenho incluindo acesso à assistência técnica medido pela quantidade de entes federativos assistidos e redução de assimetrias regionais, qualidade de projetos medida pela taxa de aprovação de estudos de viabilidade e redução de renegociações e conflitos contratuais, transparência medida pela atualização do banco de dados, acessibilidade de informações e participação social, eficiência financeira medida pelo custo-benefício da Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas, inovação regulatória medida pela quantidade de estudos publicados e recomendações implementadas e alcance medido pela proporção de municípios com acesso a orientações técnicas especializadas.

Art. XX. As análises de viabilidade econômica, conformidade legal e custo-benefício realizadas pela Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas constituem opinião técnica independente não passível de veto hierárquico do Ministério da Economia.

Parágrafo 1º O Diretor Executivo da Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas participa com direito a voto nas decisões estratégicas do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos relativas a Parcerias Público-Privadas federais.

Parágrafo 2º *Relatórios e recomendações da Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas podem ser encaminhados diretamente ao Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União e Senado Federal, sem intermediação obrigatória do Ministério da Economia.*

Parágrafo 3º *Decisões sobre normatização, diretrizes e metodologia são colegiadas por meio do Conselho Diretivo Técnico, não sendo unilaterais.*

Parágrafo 4º *Qualquer restrição a informações técnicas deve ser fundamentada publicamente e sujeita a recurso ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos ou Tribunal de Contas da União.*

5.2.6 Possibilidade de Consórcios Privados

O art. 7º do Projeto de Lei n. 7.063/2017 propõe a possibilidade de licitação conjunta (multimodal) de serviços conexos, na hipótese de ganhos de escala, eficiência econômica ou complementariedade de escopo a serem realizados pela mesma concessionária. Todavia, não prevê expressamente a possibilidade consórcio privado entre mais de uma concessionária.

A formação de consórcios privados em parcerias público-privadas permite alianças estratégicas entre empresas com competências complementares, gerando benefícios como compartilhamento de conhecimento, vantagem competitiva e melhor desempenho a longo prazo. Essas parcerias agregam valor ao combinar diferentes especialidades técnicas e gerenciais. Tais consórcios fortalecem a capacidade de criar propostas mais atrativas para o setor público, aumentando a viabilidade e eficiência dos projetos.

Assim, apresenta-se a proposta de inclusão de dispositivos no Projeto de Lei nº 7.063/2017 para regulamentar e incentivar a formação de consórcios privados, destacando sua importância para otimizar a execução e inovação nas PPPs.

Capítulo X – Consórcios e Parcerias Estratégicas de Empresas Privadas

Art. XX. *Para a execução de Parcerias Público-Privadas, será admitida a formação de consórcios privados compostos por empresas que demonstrem a complementaridade de competências, visando à promoção de eficiência, inovação e ganho de valor social ao projeto.*

§ 1º *Os consórcios privados poderão ser constituídos por empresas de diferentes setores econômicos, desde que cada integrante contribua com competências específicas diretamente relacionadas às responsabilidades assumidas no projeto de Parceria Público-Privada.*

§ 2º *Os critérios para demonstração da complementaridade de competências serão definidos no edital de licitação e incluirão, no mínimo:*

I. Experiência comprovada de cada integrante do consórcio na área de atuação relevante;

II. Contribuição técnica, operacional ou gerencial individualizada de cada membro do consórcio para a execução bem-sucedida do projeto;

III. Estruturação de mecanismos de governança para assegurar a coordenação entre os integrantes do consórcio e o cumprimento de suas obrigações.

§ 3º Os consórcios privados deverão apresentar, no momento da licitação, um plano detalhado de governança que inclua: estrutura de gestão conjunta do projeto; mecanismos de resolução de conflitos internos; ferramentas de controle e monitoramento de desempenho de cada membro do consórcio.

Sugere-se a alteração no Artigo 5º do Projeto de Lei n. 7.063/2017: Integração dos Consórcios à Matriz Contratual

Redação Proposta ao Art. 5º: Os contratos de Parcerias Público-Privadas deverão conter cláusulas que assegurem a alocação de riscos, a remuneração do parceiro privado e, quando aplicável, a regulamentação da atuação de consórcios privados na execução do objeto do contrato.

Parágrafo único. Quando o contrato envolver a participação de consórcios privados, deverão ser incluídas cláusulas específicas que:

I. Estabeleçam as responsabilidades específicas de cada integrante do consórcio e os mecanismos de supervisão conjunta do projeto;

II. Prevejam a obrigatoriedade de apresentação de relatórios periódicos por cada integrante do consórcio sobre o cumprimento de suas respectivas obrigações.

Sugere-se a inclusão de Critérios na Licitação: valorização de Consórcios em Propostas.

Art. XX. Os editais de licitação poderão atribuir pontuação diferenciada às propostas apresentadas por consórcios privados que demonstrem:

I. Complementaridade de competências entre seus integrantes, visando ao atendimento mais eficiente das metas pactuadas no contrato;

II. Planejamento estratégico e governança estruturada, capaz de garantir a execução coordenada do contrato;

III. Experiência comprovada em projetos similares no Brasil ou no exterior, de ao menos um dos integrantes do consórcio.

Parágrafo único. *O edital poderá exigir, como critério de habilitação, a apresentação de demonstração técnica conjunta do consórcio, detalhando as vantagens da complementaridade de competências no cumprimento dos parâmetros de eficiência e inovação.*

Grandes projetos no âmbito das PPPs frequentemente demandam múltiplos conhecimentos especializados. A formação de consórcios estratégicos multiplica as possibilidades de participação de empresas menores, cujas competências complementares podem ser aproveitadas. Isso permitirá um aumento na diversidade e na competitividade dos processos licitatórios.

Ao reunir empresas com habilidades diferentes, aumenta-se a capacidade de alcançar resultados superiores, promovendo sinergia entre os setores envolvidos. Ao compartilhar recursos, conhecimento e experiência técnica, os consórcios privados conseguem gerar soluções inovadoras, reduzir custos e atender melhor às demandas públicas.

5.2.7 *Compliance* nas Contratações em Âmbito de Parcerias entre o Público e Privado

A corrupção governamental refere-se ao uso indevido de recursos públicos ou manipulação de propriedade estatal por funcionários públicos para ganhos pessoais²⁸³, manifestando-se, por exemplo, por subornos ou criação de barreiras administrativas para obtenção de vantagens financeiras²⁸⁴. Seus efeitos no crescimento econômico são controversos: enquanto alguns²⁸⁵ acreditam que pode acelerar o crescimento ao superar barreiras burocráticas, estudos, como os de Mauro²⁸⁶, mostram que ela reduz investimentos privados e desacelera o crescimento ao gerar custos adicionais e inibir a atividade empreendedora²⁸⁷.

No contexto das PPPs, a corrupção também gera debate. Embora, em ambientes de regulamentação frágil, possa acelerar a burocracia²⁸⁸, sua presença compromete pilares como transparência e competitividade, promovendo ineficiências, favorecimentos ilícitos,

²⁸³ SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 108, n. 3, p. 599-617, aug. 1993.

²⁸⁴ BERTRAND, Mariane *et al.* Obtaining a driver's license in India: an experimental approach to studying corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 122, n. 4, p. 1639-1676, 2007.

²⁸⁵ LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, v. 8, n. 3, p. 8-14, 1964.; Huntington, 1968. DOI: <https://doi.org/10.1177/00027642640080030>.

²⁸⁶ MAURO, Paolo. Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, p. 681- 712, ago. 1995.

²⁸⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: a study in political economy*. Nova York: Academic Press, 1978.

²⁸⁸ BERTRAND, *op. cit.*

desconfiança mútua entre agentes públicos e privados, e altos custos políticos e de transação²⁸⁹. Isso desestimula investimentos que dependem de segurança jurídica e previsibilidade.

Para mitigar esses problemas, é essencial melhorar o marco regulatório das PPPs, priorizando procedimentos ágeis, transparentes e normas rigorosas de fiscalização. Propõe-se exigir que concessionárias adotem programas obrigatórios de *compliance* e governança corporativa, conforme a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Essas medidas incluem a apresentação de programas de integridade anticorrupção como requisito contratual, além de monitoramento contínuo, auditorias independentes e mecanismos robustos para denúncia de irregularidades, treinamentos de integridade e sanções internas por descumprimento. Tais ações fortaleceriam a confiança, reduziriam a corrupção e atrairiam empresas alinhadas a padrões globais de ética e responsabilidade social.

Apresenta-se proposta de alterações legislativas para incluir a adoção de programas de *compliance* no Projeto de Lei n. 7.063/2017, com foco na promoção da integridade, transparência e boas práticas de gestão nas PPPs:

Capítulo X – Programa de Integridade e Compliance

Art. XX. *Os contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) deverão exigir, como requisito obrigatório para a celebração, a adoção e manutenção, por parte das concessionárias contratadas, de um programa de integridade e compliance corporativo compatível com os riscos do projeto e em conformidade com as normas anticorrupção vigentes no Brasil.*

§ 1º *O programa de integridade e compliance deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:*

- I. Elaboração, implementação e manutenção de um Código de Ética e Conduta aplicável a todos os colaboradores, fornecedores e parceiros;*
- II. Criação de canais de denúncia acessíveis, independentes, protegidos contra represálias e que garantam anonimato;*
- III. Treinamentos periódicos para colaboradores e dirigentes sobre as práticas de integridade, prevenção à corrupção e cumprimento das obrigações legais;*
- IV. Procedimentos para avaliação e monitoramento de fornecedores, subcontratados e parceiros;*
- V. Auditorias internas e externas regulares, com relatórios que estarão sujeitos à análise do poder concedente;*

²⁸⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. “Grand” corruption and the ethics of global business. **Journal of Banking & Finance**, v. 26, n. 9, p. 1889-1918, 2002. DOI:10.2139/ssrn.191352.

VI. *Mecanismos para prevenção, detecção e resposta a fraudes, atos ilícitos e irregularidades contratuais;*

VII. *Previsão de sanções internas em caso de descumprimento das regras de integridade.*

§ 2º *O programa de integridade deverá ser compatível com as diretrizes da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e das normas emitidas pelos órgãos de controle e fiscalização.*

§ 3º *A documentação comprobatória da existência do programa de integridade deverá ser apresentada pela concessionária no momento da assinatura do contrato e sempre que solicitado pelo poder concedente ou por órgãos de controle.*

§ 4º *Concessionárias que descumprirem as obrigações relacionadas ao programa de integridade estarão sujeitas às seguintes sanções, sem prejuízo das previstas em outras legislações aplicáveis:*

I. *Advertência formal;*

II. *Multa prevista no contrato proporcional à gravidade da infração;*

III. *Rescisão contratual em caso de reincidência ou descumprimento grave;*

IV. *Declaração de inidoneidade para participar de novas licitações, conforme previsto na legislação.*

Alteração no Artigo Sobre Fiscalização Contratual

Art. XX. *O poder concedente deverá fiscalizar periodicamente, de forma direta ou por meio de auditoria independente, o cumprimento das obrigações de compliance dos contratos de Parcerias Público-Privadas.*

§ 1º *A fiscalização das práticas de integridade incluirá a revisão dos seguintes documentos e práticas das concessionárias:*

I. *Relatórios periódicos de auditoria realizados por empresa independente;*

II. *Relatórios de atividades e denúncias apresentadas nos canais de compliance;*

III. *Implementação de treinamentos para colaboradores e parceiros diretamente envolvidos na execução do contrato.*

§ 2º *O poder concedente disponibilizará anualmente um relatório público consolidado sobre o cumprimento das obrigações de compliance pelas concessionárias, promovendo a transparência e o controle social.*

5.2.8 Incorporação de Regulação Difusa

Apresenta-se proposta de alterações legislativas que incorporam elementos de governança difusa por meio do uso de TIC para a regulação, fiscalização e participação da sociedade nas parcerias público-privadas, conforme sugerido:

Proposta de Inclusão no Projeto de Lei n. 7.063/2017:

Capítulo X – Regulação Difusa

Art. XX. *Fica instituído o modelo de regulação difusa nas Parcerias Público-Privadas (PPPs), com o objetivo de ampliar o controle social e assegurar a participação qualificada da sociedade civil, organizada e individual, nos processos de fiscalização, avaliação e elaboração de projetos. A regulação difusa será mediada por tecnologias de informação e comunicação (TIC) por meio de uma Plataforma Nacional de Participação e Fiscalização de PPPs (PNPF).*

§ 1º *A Plataforma Nacional de Participação e Fiscalização de PPPs será criada e gerida por órgão competente indicado pela União, com as seguintes funcionalidades mínimas:*

- I. Credenciamento de profissionais técnicos autônomos e representantes de entidades civis qualificadas (como conselhos profissionais, ONGs e associações de classe) utilizando autenticação digital segura, incluindo certificado digital ou biometria;*
- II. Disponibilização de minutas de editais, contratos e informações de projetos em andamento de PPPs para leitura e análise pelos participantes cadastrados;*
- III. Ferramentas de emissão de parecer técnico individual ou coletivo sobre os projetos, com registro das fundamentações técnicas e votação avaliativa (aprovação, reprovação ou aprovação condicionada a alterações);*
- IV. Fórum de debates integrado para comentários técnicos assinados digitalmente pelos participantes;*
- V. Relatórios periódicos gerados a partir dos votos e pareceres emitidos, encaminhados ao corpo técnico do poder concedente para análise e ajustes no projeto.*

§ 2º *A participação nos processos disponibilizados pela Plataforma será voluntária, aberta e gratuita, assegurada a todos os cidadãos qualificados, nos termos do regulamento.*

Art. XX. *Para garantir a qualidade técnica e a confiabilidade das contribuições, somente poderão emitir pareceres técnicos ou realizar votação avaliativa usuários que comprovem:*

- I. Registro válido em conselho profissional competente, com atuação especializada na área de impacto do projeto;*

II. Representação institucional de entidade da sociedade civil ou do setor acadêmico, relacionada ao objeto do contrato de parceria.

***§ 1º** A habilitação dos usuários será realizada mediante autenticação digital no portal, com o uso de CPF ou CNPJ, número do registro profissional e assinatura digital.*

***§ 2º** Os participantes habilitados poderão emitir votos favoráveis ou desfavoráveis, seguidos de parecer técnico fundamentado na sua avaliação sobre os aspectos econômicos, técnicos, sociais ou ambientais do projeto apresentado.*

***Art. XX.** Os resultados das avaliações e pareceres emitidos por meio da Plataforma Nacional de Participação e Fiscalização de PPPs (PNPF) deverão ser sistematizados em relatórios consolidados, que deverão conter, no mínimo:*

***I.** Análise quantitativa e qualitativa dos votos e pareceres emitidos;*

***II.** Recomendação fundamentada do corpo técnico administrativo sobre os ajustes sugeridos pelos participantes da regulação difusa;*

***III.** Transparência quanto às alterações realizadas nos projetos e nos contratos a partir das contribuições apresentadas.*

***§ 1º** Os relatórios consolidados deverão ser publicados, em formato eletrônico e acessível, no portal oficial da Plataforma Nacional de Participação e Fiscalização de PPPs, assegurando a publicidade da avaliação.*

A proposta amplia a participação direta da Sociedade Civil no planejamento e acompanhamento das PPPs, inserindo os cidadãos como fiscais e consultores do processo. O uso de tecnologias de informação e comunicação, via plataforma *online*, garante que o processo seja inclusivo e acessível, permitindo que pessoas qualificadas contribuam independentemente da localização geográfica.

O uso de ferramentas de votação e pareceres técnicos, aumenta a transparência e reduz o risco de fraudes ou decisões políticas discricionárias. Isso fortalece o princípio da *accountability*, com a integração de uma fiscalização coletiva baseada em dados técnicos e pareceres emitidos por especialistas e entidades independentes.

A análise técnica difusa de projetos e contratos antes da etapa de execução reduz riscos jurídicos e administrativos, ao identificar problemas técnicos ou financeiros antes da formalização. Isso preserva o interesse público e evita atrasos por judicializações posteriores. A participação ativa de conselhos profissionais (como os de engenharia, economia, administração e direito, entre outros) estimula a legitimação técnica dos projetos de infraestrutura. Isso atrai investidores interessados em maior segurança jurídica e regulações capazes de mitigar riscos contratuais.

Trata-se de ferramenta que será capaz de centralizar todas as propostas de projetos de parcerias formuladas tanto pela iniciativa privada quanto pelo setor público, eliminando-se, assim, os custos de transação decorrentes da necessidade de interlocução descoordenada entre várias esferas decisórias da Administração Pública do Estado.

5.2.9 Contratualização Administrativa e Fortalecimento da Negociação

A proposta de alteração legislativa a seguir, promove a transição de um modelo tradicional de gestão pública, baseado na imposição unilateral, para um paradigma que privilegia o diálogo e a negociação nas relações contratuais, especialmente nas PPPs. Esse novo modelo busca aproximar o direito público e privado, enfatizando a multilateralidade nas decisões e o equilíbrio contratual.

Conforme defendido por Gaspar Arino Ortiz²⁹⁰, o conceito de "Estado contratual" propõe substituir práticas autoritárias por uma "administração concertada", baseada em acordos que promovem colaboração, transparência, segurança jurídica e confiança entre as partes. As PPPs se enquadram nesse paradigma, que valoriza a negociação e os acordos em todas as fases contratuais.

A negociação é fundamental tanto na definição quanto na execução dos contratos, reduzindo desigualdades e promovendo cooperação. Embora as prerrogativas unilaterais da Administração Pública sejam mantidas para proteger o interesse público, sua aplicação passa a ser mais equilibrada, refletindo maior paridade entre as partes.

Assim, apresenta-se as seguintes propostas de alterações legislativas:

***Art. XX.** O processo de elaboração e execução de Parcerias Público-Privadas (PPPs) deverá fundamentar-se nos princípios da negociação, consensualidade e paridade, de modo a balancear os interesses públicos e privados envolvidos.*

***§ 1º** Em contratos de PPP, a Administração Pública deverá privilegiar o diálogo com o parceiro privado durante todas as fases do contrato.*

***§ 2º** A Administração Pública poderá estabelecer mecanismos consultivos durante as negociações, reunindo especialistas e entidades consultivas externas para propor ajustes nas cláusulas contratuais, assegurando maior efetividade à relação contratual.*

***§ 3º** O poder concedente deverá observar limites de imposição unilateral em contratos de PPP, restringindo-se ao mínimo necessário para garantir a preservação do interesse público.*

²⁹⁰ ARIÑO ORTIZ, Gaspar. El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, **AFDUAM**, v. 3, p. 19-35, 1999, p. 26.

Art. XX. *Toda negociação preliminar à formalização de contratos de Parcerias Público-Privadas deverá ser documentada e consolidada em relatório público, contendo: as posições iniciais das partes envolvidas; as principais alterações ou concessões realizadas ao longo da negociação e a justificativa técnica e econômica para cada ajuste pactuado.*

§ 1º *O relatório de negociações deverá ser submetido à análise de órgão de controle interno e publicado em portal eletrônico oficial, resguardadas as informações protegidas por sigilo legal.*

§ 2º *A publicidade das negociações deverá observar o princípio da transparência, garantindo que a sociedade civil possa acompanhar os processos e compreender as obrigações assumidas pelo poder público e pela iniciativa privada.*

As propostas refletem novas diretrizes do direito administrativo contemporâneo, que reconhecem a crescente importância da negociação e da consensualidade nas relações público-privadas. Ao invés de relações hierarquizadas, o modelo busca equilibrar as posições contratuais e legitimar os ajustes por meio do diálogo.

5.2.10 Gestão Associada por meio de Consórcios Públicos

Pequenos municípios brasileiros enfrentam grandes desafios na implementação de PPPs devido à fragmentação federativa e à baixa sustentabilidade econômica. Cerca de 54% dos municípios brasileiros tem menos de 20 mil habitantes e 23% tendo menos de 5 mil²⁹¹. Essa situação dificulta o planejamento autônomo e aumenta a dependência de receitas externas, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é muitas vezes consumido por altos custos administrativos, limitando a oferta de políticas públicas efetivas.

A solução proposta pelo Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades (IPGC)²⁹² envolve a criação de consórcios intermunicipais para projetos integrados de Cidade Inteligente. Esse modelo, além do consórcio intermunicipal, reúne, em um único contrato, serviços

²⁹¹ IPGC. Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades. **Atlas de territórios inteligentes para parcerias público privadas no Brasil**. Belo Horizonte: IPGC, 2024, p. 20 (atualizados com dados do IBGE 2025).

²⁹² O Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades (IPGC), instituição pioneira em inteligência urbana, estabeleceu-se como uma referência na formulação e estruturação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil. Por meio de programas especializados, como o Programa Brasil Inteligente, o IPGC fomenta uma colaboração eficaz entre os setores público e privado. Este esforço visa aprimorar a infraestrutura urbana e os serviços públicos e, também, promover a universalização e democratização desses serviços, garantindo acesso mais amplo e equitativo. Além disso, o instituto se destaca pela integração de tecnologias avançadas e práticas sustentáveis em seus projetos, alinhando-se com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e Inteligência Urbana. Constituído legalmente como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o IPGC está capacitado a formular acordos de cooperação sem encargos financeiros para os municípios, facilitando significativamente a implementação das PPPs.

essenciais como iluminação pública de LED, telecomunicações (fibra óptica, Wi-Fi e videomonitoramento) e energia solar fotovoltaica, compartilhando infraestrutura, equipes e equipamentos.

Essa gestão associada otimiza custos operacionais, promove economias de escala e viabiliza projetos que seriam inviáveis para municípios pequenos atuarem de forma isolada. Aproximadamente metade dos municípios não tem capacidade econômica para executar PPPs individualmente.

Embora a legislação permita os consórcios públicos por meio da Lei nº 11.107/2005. Iniciativas como o PL nº 7.063/2017, ainda são tímidas, ao preverem, apenas sutilmente, essa possibilidade no §2º do art. 190. Portanto, ainda faltam detalhamentos e incentivos específicos para projetos complexos e de grande impacto para municípios de pequeno porte, que é a maioria no Brasil. A proposta de alteração legislativa incentiva a colaboração entre municípios menores para democratizar o acesso a serviços essenciais, reduzir desigualdades regionais e incluir localidades negligenciadas.

Além disso, a formação de consórcios racionaliza recursos, atrai investidores, facilita o financiamento e melhora a entrega de serviços básicos, alinhando-se aos princípios constitucionais de desenvolvimento social e cooperação entre entes federados. Essa medida é estratégica para corrigir os impactos da criação desordenada de municípios nos anos 1990, promovendo a inclusão social e a distribuição mais equitativa de recursos por meio de modelos econômicos sustentáveis.

Sugere-se a seguinte alteração:

Capítulo X – Gestão Associada por meio de Consórcios Públicos

Art. XX. *Para viabilizar a execução de Parcerias Público-Privadas, será incentivada a formação de arranjos organizados para a gestão associada entre municípios, especialmente aqueles que, por razões econômicas, financeiras e operacionais, apresentarem dificuldades para realização independente desses projetos.*

Art. XX-A. *A gestão associada de contratos de Parcerias Público-Privadas para municípios será regulamentada com base nos seguintes critérios:*

I. *Permissão para que consórcios intermunicipais sejam os responsáveis formais pela gestão integrada do contrato de PPP, incluindo a celebração do contrato por meio de licitação única;*

II. *Priorização de arranjos voltados para municípios de pequeno e médio portes, definidos como aqueles com população inferior a 100.000 habitantes e/ou aqueles que comprovarem limitações operacionais individuais;*

III. Integração de serviços em contratos únicos, de modo a promover a eficiência por escala e reduzir o custo operacional;

IV. Incentivos financeiros e técnicos, fornecidos pela União, destinados à estruturação de projetos de PPPs em arranjos associativos.

Art. XX-B. *Os municípios que participarem de consórcios intermunicipais para a execução de Parcerias Público-Privadas poderão ser contemplados com os seguintes incentivos:*

I. Prioridade no acesso a linhas de crédito de bancos públicos;

II. Transferência voluntária de recursos pela União para apoio na modelagem técnica e estrutural dos projetos de PPPs;

III. Dispensa da comprovação de estrutura administrativa própria para a gestão dos contratos de PPP, quando as funções forem delegadas para o consórcio gestor.

Art. XX-C. *O contrato de Parceria Público-Privada estruturado por consórcio intermunicipal deverá prever:*

I. Os mecanismos de administração compartilhada dos serviços;

II. A matriz de responsabilidades financeiras e operacionais entre os municípios envolvidos;

III. A utilização de economias de escala para redução de custos operacionais e de capital.

5.2.11 Responsabilidade Trabalhista e Previdenciária em Contratos de PPP

Apresenta-se proposta de aprimoramento dos dispositivos legais para que os contratos de PPPs, contemplados no Projeto de Lei n. 7.063/2017, incluam mecanismos que assegurem o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pelas concessionárias, evitando a responsabilização subsidiária e solidária do ente público. Tais medidas também são fundamentais para garantir transparência e eficiência na Administração Pública.

Art. XX-A – *Os contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) deverão incluir cláusulas que assegurem que a empresa contratada atenda integralmente às obrigações trabalhistas e previdenciárias vinculadas à execução contratual.*

§ 1º *Para garantir o cumprimento das obrigações estabelecidas no caput deste artigo, o edital de licitação e o contrato deverão prever, obrigatoriamente:*

I. Declaração da contratada de que os custos relacionados ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias estão integralmente incluídos na proposta apresentada, conforme a legislação vigente;

II. A obrigatoriedade de apresentação mensal de documentos comprobatórios relacionados às obrigações trabalhistas e previdenciárias, incluindo: comprovante de recolhimento do FGTS e INSS; folha de pagamento dos empregados alocados no projeto, com devidos comprovantes de pagamento; relatórios detalhados com a identificação dos trabalhadores envolvidos e o cumprimento de direitos trabalhistas.

§ 2º *No caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da contratada, será facultado ao ente público:*

I. Reter valores devidos à contratada para assegurar o pagamento direto aos trabalhadores das verbas não adimplidas;

II. Notificar o Ministério Público do Trabalho e outros órgãos competentes sobre a inadimplência, garantindo o cumprimento das obrigações legais;

Art. XX-B. *Nos contratos de Parcerias Público-Privadas que envolvam serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, será obrigatória a previsão de uma conta vinculada específica para o pagamento das obrigações trabalhistas, a ser regulada pelas seguintes disposições:*

§ 1º *O edital convocatório de licitação e o respectivo contrato deverão prever que:*

I. A Administração realizará o depósito dos valores relativos às provisões de 13º salário, férias remuneradas, abono de férias e encargos sobre verbas rescisórias em uma conta vinculada em nome da contratada, bloqueada para movimentação não autorizada;

II. A movimentação da conta vinculada será feita única e exclusivamente para o pagamento direto aos trabalhadores e para os depósitos devidos ao FGTS e INSS;

III. A contratada deverá apresentar os comprovantes do cumprimento das obrigações trabalhistas em até três dias úteis após cada liberação de valores.

§ 2º *A movimentação da conta vinculada dependerá de autorização formal da Administração Pública, sendo os valores liberados exclusivamente para o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.*

As propostas garantem um mecanismo robusto para proteção dos direitos trabalhistas e previdenciários e evita que os entes públicos sejam responsabilizados em ações trabalhistas por falhas que não foram diretamente causadas por eles. Conforme a decisão do STF na ADC nº 16, a responsabilidade subsidiária do ente público só pode ser atribuída mediante comprovação de omissão culposa na fiscalização. As alterações asseguram o cumprimento desse dever de fiscalização e fornecem instrumentos preventivos para evitar irregularidades.

As alterações propostas estão em consonância com os princípios constitucionais do valor social do trabalho (art. 1º, IV), da moralidade administrativa (art. 37) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Também garantem o cumprimento do art. 195, §3º, da Constituição Federal, ao priorizar o recolhimento de encargos previdenciários.

5.2.12 Incentivo Tributário e Financiamento Facilitado

Com base na necessidade de promover um ambiente jurídico mais favorável à inovação e investimento privado, apresenta-se propostas de alterações legislativas para incluir no Projeto de Lei nº 7.063/2017 incentivos tributários e financiamentos facilitados:

***Art. X** – Às Parcerias Público-Privadas (PPPs) implementadas em regiões consideradas subdesenvolvidas ou de baixa renda, conforme classificação oficial publicada pelo Governo Federal, e destinadas exclusivamente a projetos em áreas prioritárias (saúde, educação, segurança, saneamento, habitação ou infraestrutura), poderão ser concedidos incentivos fiscais e financiamento facilitado.*

***Art. Y** – Para incentivar o investimento privado em Parcerias Público-Privadas, caberá ao Poder Executivo criar linhas de crédito específicas, com condições diferenciadas, junto a instituições financeiras públicas, tais como:*

***I** – Financiamento com taxas de juros reduzidas e compatíveis com o risco dos projetos;*

***II** – Prazo de carência para pagamentos compatível com a fase inicial de implementação e operação dos serviços contratados;*

***III** – Garantias estatais suplementares para projetos considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional ou regional, nos termos definidos em regulamento.*

A combinação de incentivos tributários e condições especiais de financiamento reforça o potencial de atração de investimentos privados para projetos em regiões com menor desenvolvimento. Isso contribui para a geração de empregos, expansão da infraestrutura e melhoria dos serviços essenciais, promovendo maior equidade regional. A proposta está alinhada com as políticas públicas vigentes, como os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional que prioriza o desenvolvimento regional integrado e a redução das desigualdades, além de diminuir os custos indiretos que tradicionalmente recaem em projetos de PPP.

5.2.13 Sustentabilidade e Inclusão Social nas Contratações Públicas

A proposta legislativa busca transformar os contratos de parcerias público-privadas em ferramentas estratégicas para o desenvolvimento sustentável, integrando os eixos econômico, social e ambiental como parâmetros essenciais para análise e decisão. Inspirada na abordagem inovadora da Lei de Licitações (nº 14.133/2021), propõe-se a alteração do Projeto de Lei n. 7.603/2017 para incentivar inovações tecnológicas, gestão inteligente, igualdade social e sustentabilidade, alinhando as PPPs à Estratégia Federal de Desenvolvimento (2020-2031) e aos ODS.

Assim, sugere-se adaptar os parâmetros de sustentabilidade previstos na Lei de Licitações ao marco legal das PPPs, promovendo eficiência econômica, inclusão social e proteção ambiental, e alinhando esses contratos às metas nacionais e à Agenda 2030.

Propostas de Alterações Legislativas no Projeto de Lei n. 7.063/2017:

Art. XX. *As Parcerias Público-Privadas (PPPs) deverão observar, em todas as suas fases, os princípios de desenvolvimento sustentável, em consonância com os eixos econômico, social e ambiental.*

§ 1º *Para garantir a sustentabilidade nos processos de PPPs, deverão ser considerados critérios relacionados a:*

- I. Promoção de práticas inclusivas e equitativas, com reserva de oportunidades para grupos vulneráveis;*
- II. Mitigação de impactos ambientais por meio de soluções tecnologicamente eficientes e sustentáveis;*
- III. Valorização do ciclo de vida dos serviços e bens contratados, incluindo custos de manutenção, uso, impacto ambiental e descarte.*

§ 2º *A contratação de projetos por meio de PPPs deverá priorizar a eficiência econômica que se alinhe aos princípios da equidade social e da conservação ambiental, considerando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) aplicáveis.*

Art. XX-A. *Na análise das propostas para projetos de Parceria Público-Privada, devem ser aplicados critérios que integrem os seguintes aspectos:*

- I. Eficiência do ciclo de vida do projeto, considerando os impactos econômicos, sociais e ambientais associados ao longo do tempo;*
- II. Adoção de tecnologias que promovam eficiência energética, redução de emissões e reaproveitamento de recursos naturais;*

III. Preferência por fornecedores que demonstrem conformidade com normas técnicas de sustentabilidade, reciclagem, reutilização e logística reversa;

IV. Desenvolvimento de medidas de compensação ambiental para projetos com impacto significativo.

§ 1º *Será permitida a inclusão de margens de preferência para produtos, serviços e práticas que atendam aos critérios de sustentabilidade, conforme regulamentação específica.*

Art. XX-C. *Os contratos de Parcerias Público-Privadas que requeiram dedicação exclusiva de mão de obra deverão incluir:*

I. Reserva de no mínimo 5% das vagas para mulheres vítimas de violência doméstica, egressos do sistema prisional ou outros grupos vulneráveis, conforme regulamentação específica;

II. Preferência por contratantes que promovam equidade de gênero e medidas antidiscriminatórias no ambiente de trabalho, assegurando condições dignas e justas para os trabalhadores.

Art. XX-D. *Os contratos de PPP deverão prever indicadores específicos para monitorar a sustentabilidade e a inclusão social durante a execução do projeto.*

As alterações estão em conformidade com o art. 225 da Constituição Federal, que prevê o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A inclusão de critérios sociais e cotas promove equidade e combate desigualdades estruturais, em consonância com os artigos 3º (objetivos fundamentais da República) e 170 (ordem econômica) da Constituição. A legislação estabelece um novo paradigma para as contratações públicas, contribuindo para um futuro mais sustentável para as próximas gerações. Nesse contexto, o Estado atua como indutor de comportamentos, seja na modelagem de investimentos, seja nas compras de insumos para a gestão dos serviços públicos, que levem em consideração os parâmetros ambientais, sociais e econômicos.

5.2.14 Vinculação de Desempenho e Resultado à Remuneração

Embora o Projeto de Lei n. 7.063/2017 já preveja a possibilidade de vincular a remuneração do parceiro privado ao seu desempenho na execução contratual, esta pesquisa sugere o aperfeiçoamento desse conceito. Propõe-se a inclusão de métricas claras, tanto qualitativas quanto quantitativas, que permitam medir de forma objetiva o impacto social e econômico gerado. Essas métricas seriam utilizadas como base para estabelecer uma remuneração variável, diretamente atrelada ao desempenho do parceiro privado.

Capítulo X – Avaliação de Impacto Social, Econômico e Ambiental nas PPPs

Art. XX – Os contratos de Parcerias Público-Privadas deverão prever a avaliação de impacto social, econômico e ambiental como critérios obrigatórios para o monitoramento e a mensuração dos resultados gerados pelas intervenções contratadas.

§ 1º A avaliação de impacto social deverá ser realizada com base em indicadores claros, abrangendo dimensões qualitativas e quantitativas, como:

I – Melhoria na qualidade de vida: resultados relacionados ao acesso à saúde, educação, habitação e transporte, medidos por indicadores como frequência escolar, expectativa de vida, e tempo médio de deslocamento; dentre outros, compatíveis com o objeto contratual;

II – Geração de oportunidades econômicas: aumento na geração de empregos locais, formalização de atividades econômicas e elevação da renda familiar média na região atendida;

III – Sustentabilidade ambiental: indicadores relacionados à redução de emissões de poluentes, preservação de recursos naturais e eficiência energética dos projetos;

IV – Inclusão social: mensuração do impacto em comunidades vulneráveis com base no acesso a serviços essenciais, diversidade de gênero/etnia nos empregos gerados e ações de redução de desigualdades regionais;

V – Participação social: número e qualidade dos processos participativos realizados, incluindo consultas públicas, audiências e plataformas digitais de deliberação.

§ 2º – As avaliações deverão ser periódicas e conduzidas por auditorias independentes, devendo seus relatórios ser publicados em plataformas de consulta pública eletrônica nos prazos previstos no contrato.

Art. YY – A remuneração da concessionária será parcial ou totalmente vinculada ao alcance dos indicadores de avaliação de impacto social, econômico e ambiental mencionados no Art. XX, com base nos critérios de desempenho observados na execução do contrato.

§ 1º – A estrutura de remuneração variável deverá contemplar:

I – Bonificação por superação: concessão de bônus ou pagamentos adicionais proporcionais quando as metas contratuais forem superadas, especialmente para indicadores relacionados à qualidade de vida, geração de emprego e renda e sustentabilidade ambiental;

II – Penalização: aplicação de descontos proporcionais, caso os indicadores mínimos pactuados não sejam atingidos.

§ 2º – As metas de desempenho devem ser objetivas, auditáveis e previamente divulgadas no edital, constando cronogramas de avaliação e cálculo da remuneração variável.

5.2.15 Capacitação de Servidores e Controle Pedagógico das Cortes de Contas

A complexidade dos projetos de PPPs frequentemente esbarra na falta de preparo técnico dos gestores públicos, o que compromete sua eficácia. Para avançar nessa agenda, é essencial investir na capacitação dos gestores, oferecendo treinamentos sobre novas tecnologias, modelos inovadores de contratação, gestão sustentável e abordagens criativas. Esse desenvolvimento preparará Gestores para implementar práticas mais conscientes e eficientes no dia a dia.

Além disso, a colaboração entre setores como empresas, organizações não governamentais e a academia é fundamental para superar os desafios enfrentados pela administração pública. Contudo, a atual "política do medo" compromete a atuação dos gestores, que, temerosos das sanções por processos administrativos ou condenações, tornam-se mais operadores da lei do que verdadeiros agentes políticos. Esse comportamento reproduz o que Dromi chamou de "código do fracasso"²⁹³: não agir diante de incertezas ou urgências por considerar mais seguro não fazer nada.

Iniciativas como as parcerias entre o IPGC, Fundação João Pinheiro (FJP) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) mostram um caminho promissor, ao oferecer cursos voltados à capacitação de gestores municipais em aspectos técnicos, econômicos e jurídicos relacionados a PPPs e concessões.

Nesse contexto, a evolução do Controle de Contas desempenha um papel essencial. Neste cenário, é necessário que a atuação das Cortes de Contas seja menos punitiva e mais pedagógica, com foco na orientação e no suporte aos gestores públicos. Uma abordagem colaborativa e propositiva ajudará a criar um ambiente favorável à inovação, à melhoria contínua e à implementação eficaz de políticas públicas, beneficiando a Sociedade como um todo.

²⁹³ Código do fracasso de Dromi: "Artigo primeiro: não pode. Artigo segundo: em caso de dúvida, abstenha-se. Artigo terceiro: se e urgente, espere. Artigo quarto: sempre e mais prudente não fazer nada". O "**Código do Fracasso de Dromi**" é uma crítica elaborada por **Roberto Dromi**, jurista e acadêmico argentino, à forma burocrática e conservadora com que muitas instituições públicas tradicionalmente funcionam. Ele utiliza essa expressão para retratar a cultura de inação e medo no setor público, resultante de excessos normativos, burocráticos e do temor em assumir responsabilidades que possam levar a penalizações ou acusações de ilegalidade. Ele denuncia como a falta de clareza, medo de responsabilização e uma visão punitiva dos órgãos de controle acabam travando a inovação e o progresso na administração pública. O "código" é frequentemente mencionado em debates sobre reforma administrativa e modernização do setor público em países da América Latina. Um exemplo disso é a menção recente sobre o conceito feita por Bruno Dantas, presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), durante um evento realizado em 2024. Dantas utilizou o conceito para ilustrar a paralisia decisória no setor público e para reforçar a necessidade de superar barreiras burocráticas. Disponível em: www.ocafezinho.com. Acesso em: 22 set. 2025.

Apresenta-se alterações legislativas propostas para o Projeto de Lei nº 7.063/2017:

Art. XX. *Os Tribunais de Contas exercerão, papel pedagógico e orientador, buscando, isoladamente ou em conjunto com a Unidade especializada de Parcerias Público Privadas (ANPPP) capacitar gestores públicos e sanar irregularidades de modo colaborativo, garantindo:*

I – a capacitação de gestores públicos quanto às normas e procedimentos relacionados à contratação e execução de Parcerias Público-Privadas e demais projetos de relevância pública;

II – a emissão de recomendações e orientações técnicas antes da aplicação de sanções, exceto nos casos de dolo evidente ou reincidência;

III – a elaboração de materiais de apoio pedagógico, como guias técnicos e manuais de boas práticas, que deverão ser disponibilizados publicamente.

O capítulo que trata das sanções administrativas deve ser alterado para incluir a seguinte diretriz:

Art. W. *Antes da aplicação de qualquer penalidade administrativa relacionada a descumprimentos contratuais, deverá haver a emissão de uma recomendação técnica prévia, assegurando ao gestor público prazo razoável para regularizar a situação.*

§ 1º A aplicação da sanção deverá ser justificada, nos casos em que a irregularidade for plenamente corrigida dentro do prazo estipulado na recomendação técnica.
§ 2º Consideram-se exceções os casos em que fique comprovada a má-fé, o dolo ou a reincidência nas irregularidades cometidas.

O objetivo dessa alteração é reduzir o "clima da política do medo", incentivando a correção de erros de boa-fé antes da aplicação de penalidades. Assim, promove-se uma cultura de aprendizado e correção, ao invés de mera punição, fortalecendo a gestão pública sem prejudicar a inovação ou o dinamismo.

Por fim, destaca-se que o conjunto das propostas de alterações legislativas apresentadas acima, também estão alinhadas às diretrizes da Lei n.º 14.129/2012, que estabelece como princípio da eficiência pública a desburocratização, a modernização e a simplificação da relação entre o poder público e a Sociedade. As propostas pretendem assegurar serviços digitais acessíveis e integrados em uma plataforma única, garantindo transparência na execução e no monitoramento da qualidade dos serviços públicos.

Também incentiva a participação social no controle e fiscalização da Administração Pública, o uso de linguagem clara e compreensível. Busca-se ainda a qualificação de servidores públicos, o incentivo à inclusão digital, bem como o desenvolvimento econômico, social e a transformação digital da Administração Pública.

Nesse contexto, o artigo 17 da Lei n.º 14.129/2012 prevê a criação de redes de conhecimento pelo Poder Executivo federal, com o objetivo de gerar, compartilhar e disseminar experiências, formular padrões e políticas e prospectar novas tecnologias que facilitem a prestação de serviços públicos digitais. Complementando essas diretrizes, a Lei n.º 13.460/2017 garante aos usuários de serviços públicos o direito à adequada prestação de serviços, com a aplicação de soluções tecnológicas.

Por sua vez, a Lei n.º 13.334/2016, que institui o Programa de Parcerias de Investimentos, estabelece como objetivo ampliar as oportunidades de investimentos, gerar empregos e fortalecer o desenvolvimento tecnológico e industrial em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do país.

Dessa forma, o Estado deve repensar sua cultura organizacional e buscar inspiração nas práticas do setor privado, aprendendo com sua flexibilidade, abertura às demandas sociais, incentivo à inovação e eficiência. A adoção de valores como esses possibilita a construção de uma administração pública estratégica e eficaz. Como na metáfora de Osborne e Gaebler²⁹⁴, o papel do Estado deixa de ser o de remar e assume o de pilotar, reduzindo seu tamanho, mas fortalecendo sua capacidade de atuação.

²⁹⁴ OSBORNE, David.; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Plume, 1992.

CONCLUSÃO

Uma análise aprofundada e multifacetada das parcerias público-privadas no Brasil poderia as situar no epicentro das transformações do Estado e da Administração Pública. Partindo da premissa de que a evolução de um modelo estatal centralizador para um mais subsidiário e regulador é imperativa, o estudo buscou compreender como as PPPs podem servir como veículos eficientes para o desenvolvimento econômico sustentável, para a entrega de serviço público eficiente, inclusão social e inovação tecnológica.

O problema central da pesquisa, focado no aprimoramento do marco regulatório brasileiro das parcerias público-privadas, guiou uma investigação que culminou na proposição de diretrizes e alterações legislativas substanciais, visando a harmonização entre eficiência econômica, equidade social e salvaguarda do interesse público.

A jornada investigativa revelou contribuições significativas, estabeleceu a base teórica, traçando a evolução do Estado Liberal ao Subsidiário e contextualizando a transição da Administração Burocrática à Gerencial. Demonstrou-se que a busca por PPPs não é meramente uma resposta às crises fiscais, mas um reflexo da necessidade de apreender e aplicar a *expertise* do setor privado para suprir lacunas em infraestrutura e serviços público eficientes. Essa contextualização histórica e administrativa permitiu compreender a abertura constitucional para a colaboração público-privada como um movimento estratégico e inerente à modernização da gestão pública.

A análise aprofundada da dimensão da ordem econômica e social destacou a relação indissociável entre desenvolvimento econômico, direitos fundamentais e a responsabilidade social das empresas, em plena conformidade com a satisfação da ordem econômica constitucional e seus princípios basilares.

Evidenciou-se que a atividade empresarial, quando alinhada a uma agenda pública de sustentabilidade e inclusão, transcende a mera busca por lucro, contribuindo ativamente para a redução de desigualdades e a promoção do bem-estar, em consonância com os objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade justa, solidária e garantir o desenvolvimento nacional.

A análise das contratações públicas, em especial a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), ressaltou seu potencial indutor de comportamentos mercadológicos mais responsáveis, sublinhando que as parcerias público-privadas são instrumentos poderosos para materializar essa função social das empresas.

O exame minucioso da Lei n. 11.079/2004 permitiu identificar as especificidades do modelo brasileiro, em contraste com experiências internacionais, e apontar as áreas que mais carecem de aprimoramento para garantir a segurança jurídica e a atratividade para investimentos privados de longo prazo.

A partir da análise de experiências nacionais e internacionais, consolidou-se a compreensão do Estado em seu duplo papel de facilitador e regulador. O papel do governo como facilitador pode se concretizar por meio da formulação de políticas de incentivo, como isenções fiscais e financiamentos especiais.

Ainda, o investimento em infraestrutura e apoio técnico é igualmente importante, o que inclui tecnologia, conectividade, formação de mão de obra qualificada em parques tecnológicos e instituições de ensino, além da elaboração de plataformas digitais que simplifiquem o desenvolvimento das PPPs. O Estado também pode atuar promovendo a conexão entre instituições através de eventos colaborativos, como Fóruns e consórcios interinstitucionais, incentivando a troca de conhecimentos e a redução da burocracia.

Apesar das inegáveis oportunidades para o desenvolvimento econômico e social, a implementação de parcerias público-privadas no Brasil enfrenta desafios variados, detalhados na análise. Entre os principais obstáculos, destacam-se a complexidade inerente aos contratos, a resistência política oriunda de diversos grupos de interesse, a fragilidade da capacidade institucional para gerenciar eficazmente esses projetos, as lacunas na transparência e controle, e as variações regulatórias entre diferentes jurisdições.

Para mitigar a complexidade contratual, propõe-se a adoção de modelos padronizados e cláusulas flexíveis, inspirados em experiências internacionais, visando simplificar negociações e alocar riscos de forma clara. A superação da resistência política, por sua vez, demanda o engajamento proativo de *stakeholders* e a realização de consultas públicas desde as fases iniciais, conforme exemplificado em casos nacionais bem-sucedidos.

Para fortalecer a capacidade institucional e aprimorar a governança, as propostas enfatizam o investimento em programas de formação continuada para servidores públicos e a criação de unidades especializadas em PPPs, além de parcerias estratégicas com universidades e instituições de ensino.

A transparência e o controle seriam reforçados pela implementação de plataformas digitais de acesso público, auditorias independentes e o uso de tecnologias como *blockchain* para garantir rastreabilidade e segurança. A variação regulatória entre jurisdições exige a harmonização de normas e procedimentos por meio de acordos multilaterais e entidades de

coordenação intergovernamental, bem como o compartilhamento de melhores práticas, facilitando a execução de projetos de grande porte e transfronteiriços.

De forma original, apresentou-se um novo modelo de mensuração de impactos, o Sistema Integrado de Gestão e Mensuração de Avaliação de PPP (SIGMA-PPP), que integra tecnologias digitais avançadas e avaliação participativa, fornecendo uma ferramenta concreta para a aferição holística dos resultados socioeconômicos das parcerias público-privadas, utilizando indicadores quantitativos e qualitativos, a partir de metodologia integrada.

Por fim, embora se reconheça o expressivo avanço regulatório representado pelo Projeto de Lei n. 7.063/2017, em tramitação no Congresso Nacional, propôs-se um conjunto abrangente de alterações legislativas ao próprio Projeto de lei, com intuito de colaborar para seu aprimoramento.

Dentre as sugestões de alterações legislativas propostas ao Projeto de Lei n. 7.063/2017, destaca-se a criação de uma Unidade Especializada de Parcerias Público-Privadas (UE-PPP), dotada de autonomia e competências claras para coordenar, regular e fiscalizar as parcerias público-privadas no Brasil. Essa agência emerge como uma resposta direta à fragmentação normativa e à necessidade de uniformização de práticas evidenciadas ao longo da pesquisa, especialmente no que tange à segurança jurídica e à atratividade para investimentos privados. Sua existência é coerente com o avanço para um Estado regulador, onde a intervenção estatal se manifesta pela indução e pelo controle de qualidade, em vez da execução direta.

Propôs-se, ainda, a introdução de mecanismos de governança avançados e tecnologia, com o uso de sistemas eletrônicos e plataformas digitais para gestão e monitoramento, integrando *big data*, inteligência artificial e *blockchain*. Essa inovação é um reflexo direto da importância da inovação tecnológica para a eficiência e transparência na administração pública, e do modelo SIGMA, que demonstra a viabilidade de uma avaliação de impacto mais sofisticada, incluindo indicadores qualitativos e quantitativos, além de expressiva participação popular. Tais ferramentas possibilitam auditabilidade, prevenção de fraudes e gestão baseada em evidências, superando os desafios de capacidade institucional e controle.

A flexibilização contratual, por meio de cláusulas de revisão periódica, foi enfatizada para permitir a adaptação a avanços tecnológicos e mudanças econômicas. Esta medida se alinha ao conceito de "contrato vivo" e à necessidade de agilidade da administração gerencial, garantindo a perenidade e eficiência dos contratos de longo prazo em um cenário de rápida evolução, conforme os fundamentos da gestão de riscos abordados no trabalho.

Adicionalmente, foi proposto um fortalecimento substancial da participação social e da governança democrática, tornando as consultas e audiências públicas obrigatórias em diversas

fases de implementação das parcerias público-privadas e ampliando a composição dos comitês gestores para incluir representantes da sociedade civil e do setor privado.

Essa abordagem, complementada pela inovadora regulação difusa através de uma plataforma digital para participação qualificada de especialistas, visa legitimar as PPPs e mitigar resistências políticas. Ela ressoa com o ideal de Estado Democrático de Direito e de governança participativa, assegurando que as parcerias atendam efetivamente às demandas sociais e incorporem as devolutivas dos beneficiários, como sugerido pela metodologia de avaliação qualitativa do SIGMA.

Outras contribuições inovadoras incluem a regulamentação de modelos de compartilhamento de riscos e recompensas baseados em desempenho, com bônus por superação de metas. Essa medida incentiva a eficiência e a inovação, alinhando os interesses do setor privado aos objetivos públicos, um princípio fundamental da administração gerencial e da responsabilidade social das empresas. O incentivo a consórcios privados e gestão associada por Consórcios Públicos para viabilizar projetos em municípios de menor porte e também a associação de pequenas e variadas empresas, se constitui em uma solução pragmática para superar as limitações de capacidade institucional e econômica desses entes, democratizando o acesso às PPPs e promovendo ganhos de escala.

A integração de critérios rigorosos de sustentabilidade e inclusão social nos processos licitatórios e contratuais, inclusive com cotas para grupos vulneráveis, é uma expressão direta dos princípios constitucionais da ordem econômica e da responsabilidade social corporativa, além de alinhar as PPPs aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, demonstrando a capacidade do Estado de induzir comportamentos e boas práticas no mercado, por meio da ação regulatória aplicada às contratualizações públicas.

A fim de mitigar os riscos de corrupção e assegurar a probidade nas vultosas operações das parcerias público-privadas, propôs-se a incorporação de programas de *compliance* e governança corporativa como requisito obrigatório para as concessionárias. Essa medida alinha-se à necessidade de maior transparência e controle, incentivando as empresas a adotarem códigos de ética, canais de denúncia eficazes e treinamentos periódicos, em conformidade com a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Tal iniciativa não apenas fortalece a integridade dos projetos e a confiança dos investidores, mas também otimiza a gestão, ao reduzir custos de transação, além de promover um ambiente de negócios mais ético e previsível, elementos cruciais para a administração gerencial.

Complementarmente, visando à proteção dos direitos trabalhistas e previdenciários e à minimização da responsabilidade subsidiária do ente público, a tese sugere a inclusão de

cláusulas contratuais que prevejam a declaração explícita da inclusão dos custos trabalhistas nas propostas, a exigência de comprovação mensal dos recolhimentos e pagamentos, e a prerrogativa da Administração de reter valores ou ativar contas vinculadas para garantir a quitação direta das obrigações aos trabalhadores, especialmente em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Essa abordagem reforça o valor social do trabalho e a dignidade da pessoa humana, alinhando-se aos princípios constitucionais e às decisões do Supremo Tribunal Federal (ADC nº 16), e demonstra o compromisso com a justiça social e a mitigação de riscos operacionais para o poder público.

Por fim, a promoção de uma atuação mais pedagógica e orientadora das Cortes de Contas e a capacitação contínua de servidores visam mitigar a “cultura do medo”, fortalecer a capacidade institucional e fomentar uma cultura de inovação e proatividade na gestão pública, a partir das lições aprendidas em casos práticos.

As propostas buscam transcender as lacunas atuais, oferecendo um marco regulatório mais dinâmico, transparente e capaz de promover um ambiente de negócios atrativo, ao mesmo tempo em que direciona os investimentos privados para objetivos constitucionais de desenvolvimento e justiça social.

A principal contribuição desta tese reside na elaboração de um modelo regulatório integrado e propositivo para as PPPs no Brasil, a partir do diagnóstico das insuficiências do arcabouço atual.

Em termos práticos, as propostas visam tornar as parcerias público-privadas mais seguras para investidores, mais eficientes na entrega de serviços e mais equitativas e transparentes para a sociedade, contribuindo para destravar investimentos e acelerar o desenvolvimento.

Essas parcerias também representam estruturas do Direito Empresarial, pois mobilizam conceitos de organização, contrato, investimentos privados e gestão empresarial em conformidade com obrigações legais e sociais, destacando o diálogo entre lógica empresarial e interesse público. Ao abordar a participação do setor privado na execução de políticas públicas, a pesquisa lança luz sobre os fundamentos constitucionais da ordem econômica: livre iniciativa, função social da empresa, propriedade privada, e o papel indutor/regulador do Estado.

Assim, propõem-se adaptações ao marco regulatório das parcerias público-privadas, de modo que possa ser compatibilizado com metas constitucionais como o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais e regionais. O estudo avaliou como os princípios da Constituição Federal moldam e limitam o espaço de colaboração e atuação das

empresas privadas junto ao Estado, especialmente em setores essenciais, garantindo a realização dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. **World's largest concentrated solar power plant in Morocco showcases AfDB's New Deal on Energy for Africa**. News and Events, 04 feb. 2016. Disponível em: <https://www.afdb.org/en/news-and-events/worlds-largest-concentrated-solar-power-plant-in-morocco-showcases-afdb-new-deal-on-energy-for-africa-15368>. Acesso em: 01 set. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). **ANAC aprova aditivo contratual que viabiliza investimentos de R\$ 1,4 bi no Aeroporto de Guarulhos**. Assessoria de Comunicação Social da Anac, 29 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2024/anac-aprova-aditivo-contratual-que-viabiliza-investimentos-de-r-1-4-bi-no-aeroporto-de-guarulhos#:~:text=CONCESS%C3%95ES-,Anac%20aprova%20aditivo%20contratual%20que%20viabiliza%20investimentos%20de%20R%24%201,bi%20no%20Aeroporto%20de%20Guarulhos&text=A%20Ag%C3%AAncia%20Nacional%20de%20Avia%C3%A7%C3%A3o,aeroporto%C3%A1rio%20pela%20Concession%C3%A1ria%20GRU%20Airport>. Acesso em: 19 set. 2025.

ALBURY, David. Fostering innovation in public services. **Public Money & Management**, v. 25, n. 1, p. 51-56, 2005.

ALVES, Antonio Sousa; GOMES, Albiane Oliveira. O gerencialismo na gestão pública brasileira via parcerias público-privadas. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 5, p. e10863-e10863, 2020. DOI: <https://doi.org/10.20873/uft.rbec.e10863>.

AMAZON WEB SERVICES. O que é Blockchain? [S. l.], 2024. Disponível em: <https://aws.amazon.com/pt/what-is/blockchain/?aws-products-all.sort-by=item.additionalFields.productNameLowercase&aws-products-all.sort-order=asc>. Acesso em: 19 set. 2025.

AMORIM FILHO, Manoel Henrique de; LEITE, Ligia Werneck Costa; CHAMBARELLI, Maria Amélia Pinheiro Pacheco. Parcerias público-privadas: uma classe de ativos para investimentos. **Revista do BNDES**, n. 44, p. 251-309, dez. 2015.

ARAÚJO, Livia. Aplicativo permite avaliar travessias de pedestres em Porto Alegre. **Vá de Bike**, 28 abr. 2015. Disponível em: <https://vadebike.org/2015/04/app-da-pra-atravesar-porto-alegre-cidadera-colab-re/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

ARAUJO, Thiago Souza; SILVA, Silva; ROVER, Aires Jose. Gestão pública e parcerias público-privadas: teor do estado e tecnologias de governança difusa para controle social. **Rev. Bras. Polít. Públicas** (Online), Brasília, v. 6, nº 3, p. 73-98, 2016. DOI:10.5102/rbpp/bjpp.v6i3.4262.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, **AFDUAM**, v. 3, p. 19-35, 1999.

AVLONITIS, George J.; PAPASTATHOPOULOU, Paulina G.; GOUNARIS, Spiros P. An empirically-based typology of product innovativeness for new financial services: Success and

failure scenarios. **Journal of Product Innovation Management**: an international publication of the product development & management association, v. 18, n. 5, p. 324-342, 2001.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 50, p. 25–46, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Parcerias público-privadas para o desenvolvimento: implementando soluções no Brasil**. Curso online. Disponível em: <https://cursos.iadb.org/en/indes/parcerias-p-blico-privadas-para-o-desenvolvimento-implementando-solu-es-no-brasil-1>. Acesso em: 26 abr. 2025.

BANCO MUNDIAL. **Governance and development (English)**. Washington, DC: The World Bank, 1992, 69 p. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676>. Acesso em 27 abr. 2025.

BEGA, Patrícia Fernandes; KNOERR, Viviane Côelho de Séllos; KNOERR, Fernando Gustavo. Parceria empresa-Estado na viabilização do desenvolvimento nacional. In: COSTA, Ilton Garcia da; GIACÓIA, Gilberto (org.). **Parcerias público-privadas: PPP e agências reguladoras, questões críticas**. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 85-105.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e a função social da propriedade. In: **Direito constitucional**: teoria geral da constituição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, v. 6, p. 1013-1032.

BERTRAND, Mariane *et al.* Obtaining a driver's license in India: an experimental approach to studying corruption. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 122, n. 4, p. 1639-1676, 2007.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **Responsabilidade social das empresas**: práticas sociais e regulação jurídica. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

BOARDMAN, Anthony E. *et al.* Efficiency without Apology: Consideration of the Marginal Excess Tax Burden and Distributional Impacts in Benefit–Cost Analysis. **Journal of Benefit-Cost Analysis**, v. 11, n. 3, p. 457-478, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1017/bca.2020.18>.

BOBBIO, Luigi. Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana. **Stato e mercato**, v. 20, n. 1, p. 111-142, 2000. DOI: 10.1425/444.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 11 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; NEVES, Cesar das. Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infraestrutura. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.12, n.23, p. 73-117, jun. 2005.

BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. **Managing Performance: international comparisons**. London: Routledge, 2008.

BOVAIRD, Tony; LOEFFLER, Elke. **Public Management and Governance**. London: Routledge, 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização (PND), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3540-DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento em 1 set. 2005. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 3 fev. 2006.

BRASIL, Advocacia-Geral da União (AGU). **Cartilha: Como inserir critérios de sustentabilidade nas contratações públicas**. Dez. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/cartasecartilhas/cartilha-como-inserir-criterios-de-sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 10 de jul. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v56i1.214.

BRYSON, John. M.; CROSBY, Barbara. C.; STONE, Melissa Middleton. Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: A Practical Guide. **Public Management Review**, v. 17, n. 2, p. 221-246, 2015. DOI: 10.1111/puar.12432.

CAMPOS, M. Governar por Contrato. In: I Seminário Nacional de Sociologia Econômica, 2009, Florianópolis, **Anais..** Florianópolis: I Seminário Nacional de Sociologia Econômica, 2009.

CARDOSO, Diego Brito *et al.* **As PPPs e os órgãos de controle na América Latina e no Caribe: papéis e desafios**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2021. DOI: <https://doi.org/10.18235/0003810>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASSAGNE, Juan Carlos. **La intervención administrativa**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **Fim de milênio**. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel.; CARDOSO, Gustavo. **The Network Society: From Knowledge to Policy**. Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, 2005.

CINTRA, Marcos. Parcerias público-privadas no Brasil. **Caderno FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 9, n. 23, p. 46-53, jan. 2014. Disponível em: <https://www.fgv.br/fgvprojetos>. Acesso em: 10 jul. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **A civilização capitalista: para compreender o mundo em que vivemos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo ao transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e de mercadorias**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22002A0430\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22002A0430(03)). Acesso em: 26 abr. 2025.

CONSTRUCTION INDUSTRY COUNCIL. **The Role of Cost Saving and Innovation in PFI Projects**. Londres: Thomas Telford, 2002.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Portal da Transparência**. Brasília: CGU, 2025. Disponível em: portal.datransparencia.gov.br. Acesso em: 26 abr. 2025.

COSSALTER, Philippe. A ‘private finance initiative’. In: TALAMANI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia. **Parcerias Público Privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

COVA, Carlos José Guimarães. **Manual de estruturação de concessões e Parcerias Público-Privadas**. Brasília: Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2019.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Projeto de transposição do Rio São Francisco: incompatibilidades socioeconômico-ambientais e jurídico-constitucionais**. Boletim de Direito Administrativo [recurso eletrônico], São Paulo, v. 22, n. 9, p. 1011-1024, set. 2006. Disponível em: http://dspace.xmlui/bitstream/item/11733/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1. Acesso em: 26 abr. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DEPARTMENT FOR EDUCATION (United Kingdom). **Using Data to Help Schools Tackle Student Dropout**. Londres, 2025. Disponível em: www.gov.uk. Acesso em: 20 jan. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIETERICH, Frederico Bopp; BOUISSOU, Bruna. **Casos práticos**: Linha 4 do Metrô de São Paulo - Estado de São Paulo. São Paulo: Radar PPP Ltda., 2014. Disponível em: <https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201511-casos-praticos-formacao-em-ppps-linha-4-metro-de-sao-paulo-sp.pdf>. Acesso em: 01 set. 2025.

DONAHUE, John D. **Privatização**: Fins Públicos, Meios Privados. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1992.

E-ESTONIA. **Accelerate your digital transformation with e-Estonia**. Disponível em: <https://e-estonia.com/>. Acesso em: 01 set. 2025.

E-ESTONIA. **AI in Estonia**: A New Era of Public Services. Disponível em: <https://e-estonia.com/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

ENAP. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Iniciativas premiadas no 21º Concurso Inovação no Setor Público 2016**. Brasília: Enap, 2016. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br>. Acesso em: 07 set. 2025.

ENTERPRISE LSE. **Value for Money Drivers in the PFI** - a report by Arthur Andersen and Enterprise LSE, Commissioned by The Treasury Taskforce. Londres, 2000.

ESCOLA, Hector Jorge. **Tratado integral de los contratos administrativos**. v. 2. Buenos Aires: Depalma, 1979.

ESPINOZA, Raphael A.; WILLIAMS, Oral; PRASAD, Ananthakrishnan. **Regional Financial Integration in the GCC**. Washington, DC: International Monetary Fund, apr. 2010. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781451982589.001>.

ESTADO DA BAHIA. **Secretaria Executiva das Parcerias Público-Privadas**. Governo do Estado da Bahia, Salvador: 2025. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/ppp/secretaria-executiva/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de parcerias público-privadas do Estado de São Paulo**. São Paulo: Programa de Parcerias Público-Privadas, 2022. Disponível em: https://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

ESTADO DE SÃO PAULO. Governo de SP recebe Licença Ambiental Prévia para obras de extensão da Linha 4-Amarela. **Agência SP**, São Paulo, 9 dez. 2024. Disponível em: <https://www.parceriasinvestimentos.sp.gov.br/governo-de-sp-recebe-licenca-ambiental-previa-para-obras-de-extensao-da-linha-4-amarela/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

EURONEWS. Índia vive revolução fiscal. **Euronews**, 01 jul. 2017. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2017/07/01/india-vive-revolucao-fiscal>. Acesso em: 01 set. 2025.

FERNANDEZ, Rodrigo Nobre *et al.* Parcerias público-privadas: uma alternativa para a educação brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 52, p. 388-408, 2019.

FERREIRA, Pedro C. G.; MALLIAGROS, Thomas Georges. Investimentos, fontes de financiamento e evolução do setor de infraestrutura no Brasil: 1950-1996. **Ensaio Econômicos**, n. 346, 1999.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GAUDIN, Jean-Pierre. **Gouverner par Contrat**. 2 ed. Paris: Sciences Po Les Presses, 2007.

GAZZCONNECTA. Prefeitura de Curitiba inaugura o Hipervisor Urbano, plataforma de suporte ao planejamento da capital. **Gazzconnecta**, Curitiba, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://gazzconnecta.com.br/gazz-conecta/prefeitura-de-curitiba-inaugura-o-hipervisor-urbano-plataforma-de-suporte-ao-planejamento-da-capital/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

GEORGE, Gerard; HAAS, Martine R.; PENTLAND, Alex. Big Data and Management. **Academy of Management Journal**, v. 57, n. 2, p. 321-326, 1 abr. 2014.

GOV.UK. PFI Statistics. **Transparency data**. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/pfi-and-pf2-projects-2024-summary-data>. Acesso em: 05 fev. 2025.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

GREVE, C. Transparency in Public Administration's Digital Age. **Public Administration Review**, v. 71, n. 3, p. 425-433, 2011.

GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn. K. **Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781845423438>.

GUIMARÃES, Heloisa Werneck Mendes. Responsabilidade social da empresa: uma visão histórica de sua problemática. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 211-219, out./dez. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901984000400031>.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 13, nº 13, p. 340-399, jan./jun. 2013.

HADDAD, Paulo Roberto. **Meio ambiente, planejamento e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2015. E-book. ISBN 978-85-02-63679-8.

HÉBERT, Robert F; LINK, Albert N. Historical Perspectives on the Entrepreneur. **Foundations and Trends in Entrepreneurship**, v. 2, n. 4, p. 261–408, 2006. DOI: 10.1561/03000000008.

HM TREASURY. **Public Private Partnerships**: the government's approach. London: The Stationery Office Ltd., 2000. Disponível em: <https://www.thenbs.com/PublicationIndex/documents/details?Pub=HMT&DocID=249781>. Acesso em: 20 ago. 2025.

HUNGARO, Luis Alberto. As transformações da gestão pública e o governo por contratos: a contratualização das políticas públicas. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.3. n.2, p.367-383, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n2p367-383>.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

IPGC. Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades. **Atlas de territórios inteligentes para parcerias público privadas no Brasil**. Belo Horizonte: IPGC, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KISSLER, Luiz; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>.

KITCHIN, Rob. **The Data Revolution**: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and Their Consequences. Los Angeles: SAGE Publications, 2014.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop. **Governance Networks in the Public Sector**. Routledge: Oxfordshire, 2015.

KOLDERIE, Ted. The Two Different Concepts of Privatization. **Public Administration Review**, v. 46, n. 4, p. 285-291, jul-aug 1986. DOI: 10.2307/976301.

LAW, Thomas; MARCHEZINE, Sóstenes. **ESG, Agenda 2030 e o plano decenal do Brasil de sustentabilidade**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/352125/esg-agenda-2030-e-o-plano-decenal-do-brasil-de-sustentabilidade>. Acesso em: 05 jul. 2024.

LAWSON, Fred H. **Transformations of Regional Economic Governance in the Gulf Cooperation Council**. Doha: Center for International and Regional Studies, 2012. DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2825915>.

LAX, David A.; SEBENIUS, James K. **Manager as Negotiator**. Ebook. Free Press (eBook), 1987. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/779927/manager-as-negotiator-pdf>. Acesso em: 12 jul. 2024.

LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, p. 8-14, 1964.; Huntington, 1968. DOI: <https://doi.org/10.1177/00027642640080030>.

LEHMAN, Glen; TREGONING, Ian. Public-Private Partnerships, Taxation and a Civil Society. **The Journal of Corporate Citizenship**, n. 15, p. 77-89, ago. 2004. DOI:10.9774/GLEAF.4700.2004.au.00009.

LI, Bing *et al.* Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. **Construction Management and Economics**, v. 23, n. 5, p. 459-471, 2005. DOI:10.1080/01446190500041537.

LIGNIERES, Paul. **Partenariats publics privés**. Paris: Litec, 2000.

LIMA, Décio. Transformações que vêm da prática da cidadania. In: **Atlas de territórios inteligentes para parcerias público privadas no Brasil**. Belo Horizonte, MG: IPGC, 2024.

LITTLE, Ian Malcolm David; MIRRLEES, James A. **Project appraisal and planning for developing countries**. 2 ed. New York, 1974.

LODOVICI, E. Samek; BERNARGGI, G. M.; FINGERMAN, Henrique (org.) **Parceria Público-Privada: Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. São Paulo: Summus Editorial, 2005.

LODOVICI, Emílio S.; BERNAREGGI, Gian M. (orgs.); FINGERMAN, Henrique (orgs. ed. bras.). **Parceria público-privada Teoria e Prática: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. São Paulo: Summus Editorial, 2009.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão**. Curitiba: InterSaberes, 2016.

LUMB, David. M6 Toll: Is it a complete failure? **BBC News**, 9 dec. 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-england-25221134>. Acesso em: 01 set. 2025.

MACHADO, Fernando Moreno. Desestatização e privatização no Brasil. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p. 99-119, 2014. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2i1p99-119>.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARQUES, Rui Cunha; SILVA, Duarte. As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações. **Revista de Estudos Politécnicos**, 2008, v. VI, nº 10, 033-050. ISSN: 1645-9911.

MARTINS, Humberto Falcão. A construção do estado moderno e da burocracia profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, Salvador, v. 1, n. 1, mar./mai. 2005.

MARYLAND TRANSPORTATION AUTHORITY. **Public-Private Partnership (P3)**. Disponível em: <https://mdta.maryland.gov/Partnerships/tp3Overview.html>. Acesso em: 01 set. 2025.

MATIAS-PEREIRA, João. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS FILHO; José Coelho.; OLIVEIRA, Carlos Wagner. de A. **O processo de privatização das empresas brasileiras**. Repositório Ipea, n. 422, Brasília: maio 1996. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/49b49fc7-5317-44c7-8941-b0cfa386c1c4/download>. Acesso em: 26 nov. 2024.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 681- 712, ago. 1995.

MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor.; CUKIER, Kenneth. **Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think**. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2013.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1975.

MELO NETO, Francisco Paulo de, FROES, César. **Responsabilidade social e cidadania empresarial: a administração do terceiro setor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MELO NETO, Francisco Paulo de, FROES, César. **Gestão da responsabilidade social: o caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

MELO RICO, Elizabeth de. O empresariado, a filantropia e a questão social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XIX, n. 58, p. 24-40, nov. 1998.

MELO, Maurício Euclides; SECCHI, Leonardo. Parcerias Público-Privadas como Instrumento de Reforma Administrativa: Uma Proposta de Tipologia. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Recife, v. III, n. 5, out. 2012.

MERCOSUL. Mercosul investirá mais de US\$ 49 milhões em obras no Brasil, Paraguai e Uruguai por meio do FOCM. **Secretaria do Mercosul**, Montevideu 2024. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/mercopol-investira-mais-de-us-49-milhoes-em-obras-no-brasil-paraguai-e-uruguai-por-meio-do-focem/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative data analysis: An expanded sourcebook**. 2 ed. Sage Publications, Inc., 1994. Disponível em: <https://vivauniversity.files.wordpress.com/2013/11/milesandhuberman1994.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

MONJE, Leticia *et al.* Deep learning XAI for bus passenger forecasting: A use case in Spain. **Mathematics**, v. 10, n. 9, p. 1428, 2022.

MONTORO FILHO, André Franco Montoro. Parceria Público Privada considerações de um economista. **Boletim FIPE**, 285, jun. 2004.

MOORE, Mark Harrison. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 58, n. 2, p. 151-179, Abr/Jun 2007. ISSN Eletrônico: 2357-8017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Sistema de parceria entre os setores público e privado. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo: NDJ, ano XIII, n. 1, jan. 1977.

MOREIRA, Terezinha; CARNEIRO, Maria Christina Fontainha. A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-46, dez. 1994.

MORENO, Maís. **A participação do administrado no processo de elaboração dos contratos de PPP (2016)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. **Innovation in the public sector**. London: Strategy Unit; Cabinet Office, 2003.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

NAM, T. Examining Privacy Concerns in the Digital Government Agenda. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 15, n. 2, p. 163-170, 2018.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **PFI: construction performance**. London: HMSO, 2003. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2003/02/0203371.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria. **Constituição Federal Comentada**. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.

NICKSON, Andrew; VARGAS, Claudia. The limitations of water regulation: The failure of the Cochabamba concession in Bolivia. **Bulletin of Latin American Research**, v. 21, n. 1, p. 99-120, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1111/1470-9856.00034>.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios jurídicos das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e desenvolvimento nacional sustentável. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 184–203, 2014. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.05.002.AO09.

NUNES, Ricardo da Costa; NUNES, Selene Peres Peres. Privatização e ajuste fiscal: a experiência brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 17, p. 171-213, 1998.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. Paris: OCDE, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao>. Acesso em: 08 mar. 2025.

OCHOA CARDICH, César. El servicio público en la constitución peruana de 1993. **Revista Pensamiento Constitucional**, n. 18, p. 105-119, 2013.

OLIVEIRA, Alexandre G.; PISA, Bruno J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612136179>.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria Público Privada**: aspectos de Direito Econômico (Lei n. 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, Jeferson Sousa; BENACCHIO, Marcelo. Princípios constitucionais da ordem econômica enquanto instrumento de equilíbrio entre os direitos humanos e o desenvolvimento econômico nacional. **Revista do Direito Público**, v. 16, n. 2, p. 50–63, 2021. DOI: 10.5433/1980-511X.2021v16n2p50.

ONU. Organização das Nações Unidas. **ONU-Habitat: população mundial será 68% urbana até 2050**. 1 jul. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/188520-onu-habitat-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-ser%C3%A1-68-urbana-at%C3%A9-2050>. Acesso em: 25 abr. 2024.

OSBORNE, David.; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Plume, 1992.

OSBORNE, Stephen P. **Voluntary organizations and innovation in public services**. London: Routledge, 1998.

OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641-672, jun. 2010. DOI: 10.1257/aer.100.3.641.

PARTICIPEDIA. Participatory Budgeting in Paris, France. **Participedia** [online], 2019. Disponível em: <https://participedia.net/case/participatory-budgeting-in-paris-france>. Acesso em: 26 abr. 2025.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PBH ATIVOS S.A. **Concessões e PPPs**: PPP Iluminação Pública. Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://pbhativos.com.br/concessoes-e-ppps/ppp-iluminacao-publica/#:~:text=Belo%20Horizonte%20se%20tornou%20a,da%20cidade%20por%20lumin%C3%A1rias%20LED>. Acesso em: 01 set. 2025.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v.15, n. 46, Julho/Setembro, p. 39-55, 2008.

PEDRA, Anderson Sant’Ana. Recursos administrativos (art. 165). In: **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. (coord.). v. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PENA, Fernando E. **Das privatizações às parcerias público-privadas**: o Brasil numa perspectiva comparada. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

PÉRICO, Ana E.; REBELATTO, Daysi. A. Nascimento. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, 2005.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. 2 ed. Oxford University Press, 2011.

POLTRONIERI, Renato. **Parcerias público-privadas e a atuação administrativa: reflexões sobre a instituição de parcerias entre a administração pública e o setor privado e os contratos administrativos aplicáveis a esta forma especial de concessão de serviço público**. São Paulo: Imprensa, 2005.

PORTO DIGITAL. **Relatório Anual de Atividades**. Porto Digital, Recife, 2018. Disponível em: https://www.portodigital.pt/wp-content/uploads/2020/06/AssociacaoPortoDigital-Relat%C3%B3rioDeGest%C3%A3o2018-vFINAL_Assinado.pdf. Acesso em: 01 set. 2025.

PORTO, Lucas dos Santos; FREIRE, Patrícia Adriana Silva. As parcerias público-privadas: melhorias e retrocessos na execução de obras e serviços públicos. **Revista Latino-Americana de Estudos Científicos**, v. 3, n. 3, p. 20-35. DOI: <http://dx.doi.org/10.46375/relaec.33054>.

PRADO, Florestan Rodrigo do; SANTIN, Valter Foletto. Breves apontamentos sobre o direito fundamental à boa administração pública: refletindo políticas públicas através do pensamento de Juarez Freitas. In: PANCOOTTI, Heloísa Helena Silva; MACHADO, Ednilson Donizete; RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo (org.). **Temas de Direito Administrativo**. Curitiba: Juruá, 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Curitiba encara os desafios da boa governança com a integração de tecnologia, pessoas e processos. **Prefeitura de Curitiba Notícias**, 30/12/2023. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-encara-os-desafios-da-boia-governanca-com-a-integracao-de-tecnologia-pessoas-e-processos/71802>. Acesso em: 26 abr. 2025.

REIS, Carlos Nelson dos. A responsabilidade social das empresas: o contexto brasileiro em face da ação consciente ou do modernismo do mercado? **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, vol. 11, nº 2, p. 279-305, maio/ago, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-98482007000200004>.

REVISTA FERROVIÁRIA. Linha 4 tem audiência pública. **Revista Ferroviária**, São Paulo, 19 out. 2005. Disponível em: revistaferroviaria.com.br. Acesso em: 26 abr. 2025.

ROCHA, Igor; TADINI, Venilton. **iNFRA Debate**: Abdid Aponta para Particularidades do Investimento em Infraestrutura. Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base, São Paulo, 05 mar. 2018. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/infradebate-abdid-aponta-para-particularidades-do-investimento-em-infraestrutura/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Grupo Almedina, 2021.

RODRIGUES-ARANA, Jaime. **La privatización de la empresa pública**. Madri: Tecnos, 1993.

ROJAS, Francisco José Villar. **Privatización de servicios públicos**. Madri: Tecnos, 1992.

ROSE-ACKERMAN, Susan. "Grand" corruption and the ethics of global business. **Journal of Banking & Finance**, v. 26, n. 9, p. 1889-1918, 2002. DOI:10.2139/ssrn.191352.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption**: a study in political economy. Nova York: Academic Press, 1978.

RUBIO, L. A. Conceptualización y formas de financiamiento. *In*: Seminário Internacional Parceria Público-Privada na prestação de serviços de infra-estrutura. **Anais..**, MRE, BID, BNDES, 2003. Disponível em: www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/s_PPP.asp. Acesso em: 12 mar. 2024.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. **Artificial Intelligence: A Modern Approach**. Prentice Hall: New Jersey, 2016.

SACHS, Ignacy; LOPES, Cláudia; DOWBOR, Ladislau. Crises e oportunidades em tempos de mudança: documento de referência para as atividades do núcleo crises e oportunidades no fórum social mundial temático. **Crise e Oportunidade**, jan. 2010. Disponível em: <http://criseoportunidade.wordpress.com/category/ladislau-dowbor/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência na prevenção e repressão ao crime. 2 ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Participe+: Casa dos Processos Participativos da Prefeitura de São Paulo**. Disponível em: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/help>. Acesso em: 26 abr. 2025.

SECCHI, Luiz. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. DOI: 10.1590/S0034-76122009000200004.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Oxford University Press, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENADO FEDERAL. Brasil. **Projeto de Lei nº 7.063 de 2017**. Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para reduzir o valor mínimo dos contratos de parcerias público privadas celebrados por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios. Relator Deputado Arnaldo Jardim. Brasília: DF, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1834882&filename=Tramitacao-PL%207063/2017. Acesso: em 23 ago. 2025.

SHABATURA, M. Using Data to Improve Public Health in New York City. **Public Health Newswire**, 2019. Disponível em: <https://www.apha.org/publications/public-health-newswire>. Acesso em: 15 jan. 2024.

SHAW, Eric. The British Labour Government and the Private Finance Initiative in the National Health Service: A Case of Pragmatic Policy-Making? **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**, v. 8, n. 3, 2003. Disponível em: https://innovation.cc/wp-content/uploads/2003_8_3_7_shaw_finance-private-health.pdf. Acesso em: 07 jan. 2025.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 108, n. 3, p. 599-617, aug. 1993.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUSA, Maria de Fátima Oliveira de. **As marcas da transposição do Rio São Francisco: acesso à água, conflitos socioambientais e desenvolvimento no município de São José de Piranhas-PB**. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

STIGLITZ, Joseph E.; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul. **Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up**. New York: The New Press, 2010.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalização: como dar certo**. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

SUBRAMANIAN, Bargava *et al.* Autonomous AI for Multi-Pathology Detection in Chest X-Rays: A Multi-Site Study in the Indian Healthcare System. **arXiv preprint arXiv:2504.00022**, 2025. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2504.00022>. Acesso em: 01 set. 2025.

SUNDFIELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFIELD, Carlos Ari. (org.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TANZI, V. **Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State**. Cambridge University Press, 2011.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

TAVARES, Eduardo. **Atlas de territórios inteligentes para parcerias público privadas no Brasil**. Belo Horizonte/MG: IPGC, 2024.

THORSTENSEN, Vera; KOTZIAS, Fernanda. Integração regulatória: uma proposta de coerência, convergência e cooperação para a modernização do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 20, p. 21-29, maio-ago. 2015.

TIDEWAY. **Thames Tideway Tunnel Official Website**. Londres, 2025. Disponível em: www.tideway.london. Acesso em: 1 set. 2025.

TIRONI, Luís Fernando. Harmonização de regulamentos e normas técnicas no Mercosul. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 235-253, ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.38116/rtm23art9>.

TOFFLER, Alvin. **Powershift: as mudanças no poder**. Rio de Janeiro: Record, 1990.
TOMÉ JUNIOR, Carlos Roberto Queiroz. Cidades Inteligentes: desenvolvimento urbano e transformação digital sustentável. In: **Atlas de territórios inteligentes para parcerias público privadas no Brasil**. Belo Horizonte, MG: IPGC, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria-Geral de Controle Externo. **Referencial para controle externo de concessões e parcerias público-privadas**. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881B8E88BB3F018E974868A3047D{target='_blank'}. Acesso em: 24 set. 2025.

TUOK, Ivan. The Distinctive City: Pitfalls in the Pursuit of Differential Advantage. **Environment and Planning A**, v. 41, n. 1, p. 13-30, 2009. DOI:10.1068/a37379.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/23/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 94, p. 1-64, 28 mar. 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023>. Acesso em: 26 abr. 2025.

UNITED KINGDOM. HM Treasury. **Standardisation of PF2 Contracts**. Draft. December 2012. Disponível em: <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/>. Acesso em: 01 de set. 2025.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat). **World Cities Report 2022**. Envisaging the future of Cities. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

VAN DIJK, Jan A. G. M. Digital Divide and Disparities in Access. **Social New Media**, v. 18, n. 4, p. 215-225, 2012.

VARGAS, Alexis (coord.). **Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal**. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2014. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/organizacoes-da-sociedade-civil-e-suas-parcerias-com-o-governo-federal>. Acesso em: 26 abr. 2025.

VILLIN, Geraldo. A visão da iniciativa privada. Parcerias Público Privadas no Brasil. **Cadernos FGV Projetos**, ano 9, n. 23, jan. 2014.

WALD, Arnaldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de M. **O direito de parceria e a nova lei de concessões: análise das leis 8.987-95 e 9.074- 95**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

WILLIAMSON, Oliver E., **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting** (1985). University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1496720>. Acesso em: 12 jun. 2024.

WORLD BANK. **Blockchain for Development: Ghana's Use of Technology to Improve Transparency**. Disponível em: www.worldbank.org. Acesso em: 20 jan. 2025.

WORLD BANK. **Economic Integration in the GCC**. Washington, DC: World Bank, 2010. Disponível em: <https://www.worldbank.org/ext/en/region/mena/gcc>. Acesso em: 26 abr. 2025.

WORLD BANK. **Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3**. Washington, DC: World Bank, 2017. Disponível em: openknowledge.worldbank.org. Acesso em: 26 abr. 2025.

YESCOMBE, E. R. **Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance**. 2. ed. Oxford: Elsevier, 2013. p. 19-28; 125-151. Disponível em: <https://www.elsevier.com/books/public-private-partnerships/yescombe/978-0-12-391058-5>. Acesso em: 05 jun. 2024.

ZHANG, Xueqing. Critical success factors for public-private partnerships in infrastructure development. **Journal of Construction Engineering and Management**, v. 131, n. 1, p. 3-14, 2005. DOI: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(2005\)131:1\(3\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(2005)131:1(3))