

CONCESSÕES E PPPs

Coordenação: Eduardo Jordão

GESTÃO DE CONCESSÕES E PPPs

Experiências Municipais do
Programa de Parcerias de
Investimentos

Jéssica Loyola

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

GESTÃO DAS PARCERIAS MUNICIPAIS DO PPI

4.1 POR QUE OLHAR PARA AS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS?

O modelo federativo estabelecido pela Constituição de 1988 impactou significativamente a implementação de políticas públicas no país, sobretudo as de bem-estar social, como saúde, educação fundamental, cultura e habitação popular, e a prestação de serviços públicos. A garantia da autonomia política, administrativa e financeira aos municípios veio acompanhada da ampliação de suas responsabilidades na provisão dessas políticas. No ideário constitucional, esperava-se que o reconhecimento dos municípios como entes federativos autônomos asseguraria o acesso dos governos locais aos recursos financeiros e administrativos necessários para o cumprimento de suas novas atribuições¹. Ao mesmo tempo, acreditava-se que a descentralização das políticas públicas resultaria em uma gestão mais eficiente de bens e serviços, aproximando a atuação do poder público das demandas e necessidades dos cidadãos².

Na prática, o federalismo brasileiro enfrenta um paradoxo. A ampliação das responsabilidades municipais na efetivação de direitos sociais exige a qualificação da gestão pública local. No entanto, a autonomia municipal e a descentralização das políticas públicas foram instituídas em um contexto no qual a maioria dos

1. SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José, *Op. cit.*

2. *Ibid.*

municípios brasileiros não possuía as capacidades administrativas e gerenciais necessárias para exercer plenamente o seu novo poder político-administrativo³. Como consequência, a provisão de bens e serviços públicos em nível subnacional reflete as desigualdades geográficas, demográficas, sociais e econômicas que caracterizam as municipalidades brasileiras⁴. Além dos impactos imediatos dessa heterogeneidade sobre o acesso e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, esse cenário suscita debates sobre as possíveis formas de atuação do governo central na regulação das políticas nacionais, na redução das desigualdades regionais e na compensação das insuficiências locais⁵, assim como sobre os mecanismos de que os próprios municípios dispõem para modernizar a gestão municipal.

Os fatores que contribuem para essas disparidades na oferta de bens e serviços públicos nos municípios estão diretamente relacionados às capacidades técnico-administrativas e político-relacionais dos governos locais. A primeira dimensão abrange os aspectos burocráticos e administrativos da capacidade estatal, incluindo a profissionalização das burocracias municipais, o funcionamento de mecanismos de coordenação governamental, o acesso e uso de recursos tecnológicos na gestão pública, além da existência de instrumentos de monitoramento da implementação de políticas⁶. Já a dimensão político-relacional diz respeito às interações entre atores burocráticos e políticos, à participação da sociedade nos processos decisórios e aos mecanismos de controle da atuação estatal⁷. Esses conceitos têm sido adotados como lente analítica para avaliar tanto a capacidade geral dos municípios de implementar políticas públicas quanto o impacto dessas capacidades sobre os resultados alcançados. Nesse sentido, embora essas capacidades não garantam, por si só, o sucesso das ações

3. *Ibid.*

4. ARRETCHÉ, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**: 31. ANPOCS. P. 44-56, 1996.

5. *Ibid.*

6. GOMIDE, Alexandre de Ávila *et al.*, *op. cit.*

7. *Ibid.*

governamentais, sua presença ou ausência influencia diretamente o desempenho da ação governamental, variando conforme o setor ou a política pública em análise. Assim, sua mobilização torna-se essencial para o aprimoramento da gestão municipal.

Estudos no campo da administração pública têm se dedicado a compreender as causas das variações das capacidades estatais municipais dentro dos marcos do federalismo descentralizado, bem como o impacto de estratégias voltadas à sua construção sobre diferentes áreas de atuação local⁸. Os resultados desses estudos indicam que as diferenças nas capacidades estatais municipais não podem ser atribuídas apenas às desigualdades demográficas e socioeconômicas entre as municipalidades brasileiras. A manifestação dessas capacidades também é influenciada por fatores locais, como escolhas políticas, preferências sociais e trajetórias prévias de implementação da política em um dado território. Isso significa que variações de capacidade podem ocorrer mesmo quando os arranjos institucionais de uma determinada política e o contexto socioeconômico e demográfico no qual ela se insere são similares.

O desenvolvimento das capacidades estatais municipais depende, portanto, tanto da implementação de estratégias voltadas à sua construção quanto do fortalecimento dos contextos locais em que elas se manifestam.

Uma das estratégias de construção de capacidades estatais nos municípios é a organização de políticas públicas por meio de sistemas nacionais, como ocorre nos serviços de saúde e assistência social. Em diversas áreas de atuação municipal, o estabelecimento de requisitos mínimos como condição de obtenção de financiamento, aliado ao apoio e à indução federal, tem contribuído para o desenvolvimento das capacidades dos governos locais e para a redução da heterogeneidade na implementação de políticas públicas⁹. Além das iniciativas federais, os próprios

8. GRIN, Eduardo José *et al.*, *op. cit.* Segundo os autores, o estudo, publicado em 2021, foi o primeiro esforço de estudo comparado deste tipo publicado no Brasil.

9. *Ibid.*, p. 674-680.

municípios devem adotar medidas para desenvolver suas capacidades de gestão. Do ponto de vista técnico-administrativo, esse aprimoramento pode envolver investimentos na qualificação da burocracia municipal e na estruturação de um corpo burocrático mais estável, com vínculos estatutários, assim como a modernização das estruturas físicas e tecnológicas municipais¹⁰. Já no campo político-relacional, o fortalecimento das capacidades pode ser promovido por meio da criação de conselhos municipais e conferências de políticas públicas, da ampliação de canais de participação social e do estímulo à cooperação intermunicipal por meio de consórcios¹¹.

Os avanços nos estudos sobre o tema têm permitido uma compreensão mais aprofundada das causas da heterogeneidade territorial na distribuição de capacidades estatais entre os municípios e do impacto dessas discrepâncias na oferta de bens e serviços às populações locais. Ao mesmo tempo, esses estudos confirmam achados de pesquisas anteriores sobre a baixa capacidade dos municípios, de modo geral, para responder às suas atribuições constitucionais.

Considerando que concessões e PPPs são ferramentas para a implementação de políticas públicas, seu desempenho depende diretamente das capacidades estatais dos entes públicos contratantes. Por se tratar de arranjos contratuais complexos, sua gestão exige um conjunto diversificado de capacidades, alcançando aspectos como a estrutura de governança municipal, o perfil das burocracias locais, os processos de gestão financeira, os mecanismos de cooperação intergovernamental e o uso de tecnologias da informação e comunicação. No entanto, ainda se discute pouco quais dessas capacidades são fundamentais para a gestão de concessões e PPPs e de que forma a sua presença ou ausência impacta os resultados esperados com as parcerias. Esse debate é especialmente relevante para as concessões e PPPs municipais,

10. *Ibid*, p. 680-685.

11. *Ibid*, p. 685-689.

considerando as deficiências de capacidades técnicas e relacionais enfrentadas pelos municípios brasileiros.

O tópico a seguir busca identificar as estruturas administrativas adotadas pelos municípios na gestão contratual das concessões e PPPs celebradas no âmbito do PPI, com foco nas características e na atuação dos órgãos ou entidades públicas municipais responsáveis pelo seu acompanhamento. Para tanto, são mapeados os atores formalmente encarregados da gestão contratual dessas parcerias e apresentada uma visão geral sobre a distribuição das competências de gestão. Em seguida, essas informações são confrontadas com dados empíricos sobre a forma como esses contratos vêm sendo geridos na prática. Por fim, a análise abrange a atuação dos tribunais de contas locais e do Poder Judiciário em contratos nos quais já houve intervenção desses órgãos de controle. O objetivo é oferecer um panorama da atual gestão contratual das concessões e PPPs municipais qualificadas no PPI, identificando possíveis fragilidades institucionais que possam comprometer o desempenho dessas parcerias. Além disso, espera-se fornecer subsídios para o desenvolvimento da agenda de pesquisa sobre a gestão contratual de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, especialmente nas esferas subnacionais.

4.2 PARCERIAS MUNICIPAIS DO PPI

A análise abrange os 28 projetos municipais listados na Tabela 1, distribuídos em 4 concessões no setor de saneamento básico, 1 parceria público-privada (PPP) na área da saúde e 23 PPPs voltadas à iluminação pública. O estudo fundamenta-se na consulta a três tipos principais de fontes¹²: (i) legislação local, (ii) publicações nos diários oficiais dos municípios e (iii) processos judiciais ou administrativos perante os tribunais de contas relacionados à execução dos contratos. Todos os processos identificados foram

12. Essas fontes não esgotam todas as informações necessárias para identificar possíveis problemas ou desafios enfrentados pelos governos municipais na gestão das concessões e PPPs qualificadas no PPI, sendo essa uma das limitações da pesquisa.

considerados e examinados nesta pesquisa. As buscas seguiram um padrão uniforme em todos os casos, embora nem todas as parcerias tenham sido objeto de apreciação pelos tribunais de contas locais. Essa ausência pode estar associada às competências específicas de cada órgão – alguns realizam o acompanhamento apenas diante de indícios de irregularidades, sem monitoramento periódico da execução contratual – ou a outros fatores circunstanciais.

Os projetos de saneamento básico que envolvem a prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos foram selecionados pelo FEP como projetos-piloto¹³, destinados a testar parcerias em setores novos ou com escopos inovadores. Além da adoção inédita do modelo de concessão comum para a prestação desses serviços, o caráter inovador das parcerias contratadas pelo CONVALE e COMARES foram destacadas pelo governo federal pelo seu caráter inovador, especialmente por terem sido delegadas por meio de consórcios públicos. Este é um modelo que tem sido incentivado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM)¹⁴ como uma estratégia para otimizar o uso dos recursos do FEP, reforçar a viabilidade econômica dos projetos e maximizar os benefícios das parcerias por meio do ganho de escala – com a integração de estratégias, recursos e equipe técnica. Já o projeto do Município de São Simão (GO) é pioneiro no país ao integrar, em um município de pequeno porte, a delegação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e destinação final de resíduos sólidos urbanos à iniciativa privada.

Os projetos de iluminação pública foram estruturados com recursos do FEP, após seleção de municípios interessados via chamamento público.

Por sua vez, a PPP hospitalar do Município de Guarulhos foi estruturada com o apoio do BNDES, mediante a celebração do Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o banco e o governo municipal.

13. Cf. Resolução CFEP 15/2018.

14. Cf. Nota Técnica 14/2018 da CNM. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdfsjvfm>.

A relação dos projetos de parceria municipais contratados no âmbito do PPI, incluindo os municípios e setores envolvidos e a data de assinatura dos contratos, é apresentada na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1

Projetos municipais do PPI (atualizado até 4/09/2024)

Projeto	Município	Estado	Setor	Data do contrato
1	Teresina	Piauí	Iluminação Pública	16/07/2020
2	Vila Velha	Espírito Santo	Iluminação Pública	20/10/2020
3	Aracaju	Sergipe	Iluminação Pública	30/11/2020
4	Feira de Santana	Bahia	Iluminação Pública	07/12/2020
5	Franco da Rocha	São Paulo	Iluminação Pública	09/12/2020
6	Belém	Pará	Iluminação Pública	22/03/2021
7	Sapucaia do Sul	Rio Grande do Sul	Iluminação Pública	25/03/2021
8	Petrolina	Pernambuco	Iluminação Pública	26/03/2021
9	Crato	Ceará	Esgotamento Sanitário	01/06/2022
10	São Simão	Goiás	Abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos	15/06/2022
11	Patos de Minas	Minas Gerais	Iluminação Pública	04/07/2022
12	Caruaru	Pernambuco	Iluminação Pública	06/07/2022
13	Jaboatão dos Guararapes	Pernambuco	Iluminação Pública	05/08/2022
14	Campinas	São Paulo	Iluminação Pública	12/09/2022
15	Toledo	Paraná	Iluminação Pública	05/11/2022
16	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional - Convale	Minas Gerais	Resíduos sólidos urbanos	07/11/2022
17	Curitiba	Paraná	Iluminação Pública	01/03/2023
18	Nova Lima	Minas Gerais	Iluminação Pública	26/04/2023
19	Consórcio de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos da região do Cariri – Comares-Cariri	Ceará	Resíduos sólidos urbanos	13/06/2023
20	Barreiras	Bahia	Iluminação Pública	06/07/2023

Projeto	Município	Estado	Setor	Data do contrato
21	Cachoeiro do Itape-mirim	Espírito Santo	Iluminação Pública	21/09/2023
22	Itanhahém	São Paulo	Iluminação Pública	05/10/2023
23	Guarulhos	São Paulo	Saúde	30/10/2023
24	Ponta Grossa	Paraná	Iluminação Pública	01/12/2023
25	Olinda	Pernambuco	Iluminação Pública	14/12/2023
26	Ribeirão Preto	São Paulo	Iluminação Pública	15/12/2023
27	Alagoinhas	Bahia	Iluminação Pública	07/02/2024
28	Araçatuba	São Paulo	Iluminação Pública	07/05/2024

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações disponíveis em: <https://ppi.gov.br/projetos/>

4.3 ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS DE GESTÃO CONTRATUAL

4.3.1 Concessão integrada de saneamento básico de São Simão (GO)

4.3.1.1 Quem faz a gestão? Atores e distribuição de competências

A concessão integrada dos serviços de esgotamento sanitário, abastecimento de água e manejo de resíduos sólidos urbanos do Município de São Simão (GO) foi um dos projetos-pilotos aprovados na Resolução CFEP nº 3/2018, sendo o primeiro projeto do país a integrar três áreas do saneamento básico em uma mesma concessão. O Contrato de Concessão nº 036/2022 foi assinado pelo prefeito municipal, com a interveniência-anuência da Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico (AMAE-Rio Verde)¹⁵, no dia 15 de junho de 2022.

A gestão contratual é compartilhada entre a **AMAE-Rio Verde e o poder concedente**, que atua por meio do prefeito municipal. Entre as competências que o contrato atribui à AMAE, estão a regulação e a fiscalização dos serviços prestados, incluindo a verificação do atendimento de metas e indicadores de desempenho

15. Por meio do Convênio de Cooperação nº 20/2021, o Município de São Simão (GO) delegou à AMAE as competências municipais de regulação e fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água, coleta, afastamento e tratamento de esgoto e coleta, transporte e disposição de resíduos sólidos urbanos do município.

e qualidade¹⁶. Além disso, cabem à agência reguladora a condução e decisão dos processos administrativos de revisões ordinárias e extraordinárias da concessão¹⁷, a aplicação de penalidades e o reajuste tarifário¹⁸. A AMAE pode, também, recomendar ao poder concedente a execução das garantias prestadas pela concessionária e a abertura de processo de caducidade¹⁹. Por outro lado, o poder concedente detém competência para solicitar novos investimentos ou serviços não originalmente incluídos no contrato²⁰, autorizar a exploração de receitas extraordinárias²¹ e intervir, encampar ou declarar a caducidade da concessão²², contando com o apoio da entidade reguladora para realização dos cálculos econômico-financeiros necessários em cada caso.

Por fim, o contrato de concessão prevê, entre as obrigações da **concessionária**, a realização de **programa de capacitação e aperfeiçoamento** do poder concedente, com o objetivo de qualificar os servidores públicos municipais para atuar na gestão e acompanhamento da execução contratual. O caderno de encargos determina que a concessionária realize, anualmente, cursos de capacitação e aperfeiçoamento, cujo conteúdo programático será previamente definido pelo poder concedente, podendo se valer, para tanto, de recomendações da agência reguladora. A concessionária é a responsável por todos os custos necessários à realização dos cursos, incluindo a contratação de empresas especializadas, o fornecimento de material didático e a disponibilização de toda a infraestrutura física. Ao final de cada curso, a contratada deverá realizar pesquisa de satisfação com todos os participantes, ficando resguardado o direito do poder concedente de requerer uma nova capacitação, caso os resultados da pesquisa de satisfação não sejam satisfatórios

16. Cláusulas 20 e 32 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

17. Cláusulas 27 e 28 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

18. Cláusula 24 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

19. Cláusula 43.4 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

20. Cláusula 5.2 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

21. Cláusula 25 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

22. Respectivamente, cláusulas 39, 42 e 43 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

4.3.1.2 Na prática, como tem sido feita a gestão?

Após a assinatura do contrato, o primeiro ato da prefeitura de São Simão relativa à concessão dos serviços municipais de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos foi o Decreto Municipal 720, de 19 de julho de 2023. Com base na cláusula 4.2.1. do contrato de concessão, que confere ao poder público a prerrogativa de alterá-lo unilateralmente, e considerando o avanço da instalação de hidrômetros nas unidades consumidoras, o decreto determinou a cobrança com base na medição do consumo real dos serviços de água e esgoto para as unidades equipadas com hidrômetro. Dessa forma, nesses casos, foi afastada a aplicação da tarifa mínima de 15m³ prevista pelo contrato. Além disso, o decreto estabeleceu:

[...] Art. 3º Fica, ainda, determinada à Gestão de Contratos, a adoção de medidas à contratação de equipe técnica para estudo e avaliação da consumação mínima, da elaboração e estudo da tarifa de manutenção e alteração do caderno de encargos, visando o interesse público, a eficaz prestação dos serviços públicos com o restabelecimento o (*sic*) reequilíbrio contratual com a CONCESSIONÁRIA, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias [...].

Em cumprimento ao disposto no art. 3º do decreto, o **prefeito interino** de São Simão autorizou a Dispensa de Licitação 040/2023²³. O objetivo da dispensa era contratar uma empresa especializada para, entre outras atividades, recalcular a previsão de consumo estabelecida no Plano de Negócios Referencial do edital de licitação, revisar a tarifa mínima de 15m³ prevista no contrato e a tabela tarifária vigente, além de elaborar um novo

23. Para justificar a contratação dos serviços com dispensa de licitação, a prefeitura municipal alegou, no Termo de Referência do Processo de Dispensa 40/2023, que: “[a] atual estrutura administrativa do Município não contempla economistas, administradores, matemáticos, contadores, advogados especializados em concessão, que assegurem a realização de estudo técnico especializado dessa magnitude em um período inferior a 90 dias, reforçando a importância de contratação de equipe multidisciplinar para a efetiva realização do serviço”.

plano de negócios, com base na Taxa Interna de Retorno (TIR) utilizada na proposta comercial da concessionária. Adicionalmente, a empresa contratada deveria calcular o desequilíbrio econômico-financeiro decorrente da aplicação do Decreto Municipal 720/2023.

O Município celebrou o Contrato Administrativo nº 75/2023 com a Fundação Pesquisa e Desenvolvimento da Administração Contabilidade e Economia (FUNDACE). No entanto, em novembro de 2023, o **prefeito em exercício** publicou um termo de revogação/rescisão unilateral do contrato celebrado com a FUNDA-CE, justificando a decisão nos seguintes termos:

[...] 3- A atual gestão tomou posse no dia 02 de outubro de 2023, depois de nove posses de outros prefeitos, sendo que foram o total de cinco prefeitos que passarem pela gestão administrativa, tem-se que o planejamento estratégico desta recém empossada (*sic*) gestão não se molda ao objeto do contrato, ora em revogação, visto que não há o interesse em se praticar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão nº 036/2022 [...]

Ainda em 2023, a **prefeitura** de São Simão publicou o Decreto Municipal 1.533/2023, nomeando uma Comissão de Fiscalização, Processo e Sanção do Contrato de Concessão 036/2024. Ao todo, foram nomeados 3 servidores municipais para compor a comissão.

Paralelamente, a **agência reguladora** realiza vistorias periódicas e apura as reclamações recebidas dos usuários por meio de seus canais de ouvidoria. Os relatórios de fiscalização integram processos administrativos específicos, identificados na capa do documento, e, ao final das recomendações e determinações, a AMAE concede prazo para manifestação da concessionária²⁴. Além de promover os reajustes tarifários da concessão, a agência avalia periodicamente os indicadores de qualidade e desempenho

24. Os relatórios de fiscalização da concessão de São Simão estão disponíveis em: <https://amae.rioverde.go.gov.br/fiscalizacao>.