

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

JÉSSICA LOYOLA CAETANO RIOS

**O DIA DEPOIS DO LEILÃO:
GESTÃO CONTRATUAL DAS PARCERIAS MUNICIPAIS DO PPI**

São Paulo

2025

JÉSSICA LOYOLA CAETANO RIOS

**O DIA DEPOIS DO LEILÃO:
GESTÃO CONTRATUAL DAS PARCERIAS MUNICIPAIS DO PPI**

Dissertação apresentada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Área de Concentração: Direito dos Negócios e Desenvolvimento Econômico e Social.

Orientador: Professor Titular Dr. Carlos Ari Vieira Sundfeld.

São Paulo

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Rios, Jéssica Loyola Caetano.

O dia depois do leilão: gestão contratual das parcerias municipais do PPI / Jéssica Loyola Caetano Rios. - 2025.

142 f.

Orientador: Carlos Ari Sundfeld.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Concessões administrativas. 2. Parceria público-privada. 3. Contratos administrativos. 4. Governança. I. Sundfeld, Carlos Ari. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 341.353

O DIA DEPOIS DO LEILÃO:
GESTÃO CONTRATUAL DAS PARCERIAS MUNICIPAIS DO PPI

Data de aprovação: 26/03/2025.

Banca examinadora:

Professor Titular Carlos Ari Vieira Sundfeld
(Orientador)

Professora Doutora Tarcila Reis Jordão
(FGV Direito SP)

Professora Doutora Marina Fontão Zago
(Universidade de São Paulo)

São Paulo

2025

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Fundação Getulio Vargas, por meio da Bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

Ao Matheus, que faz o meu mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação marca o encerramento de uma fase intensa e inesquecível da minha vida. Foram dois anos inteiramente dedicados ao mestrado na FGV Direito SP — uma escola que me acolheu e me colocou em contato com ideias, pessoas e projetos que transformaram minha forma de pensar e de estar no mundo.

Ao longo desse período, foram muitos desvios de rota, frases escritas, apagadas e reescritas, convicções que, aos poucos, foram se transformando em dúvidas — e mais dúvidas. Saio do mestrado com a certeza de que a beleza da pesquisa acadêmica está justamente nas angústias, dúvidas e inquietações que permeiam esse processo: é o desconforto causado por elas que permite que o conhecimento avance. E, para lidar com esses desconfortos, eu não poderia ter tido um orientador melhor.

Que privilégio ter sido orientada pelo professor Carlos Ari Sundfeld e ter conhecido um pouco mais da pessoa por trás dos livros. Lembro-me como se fosse hoje da minha primeira reunião de orientação com o professor. A primeira coisa que me marcou foi a forma como ele escutava o que eu e os outros alunos tínhamos a dizer — sem interrupções, sem julgamentos, sem correções. Uma abertura incomum para ouvir quem ainda está começando a jornada no direito administrativo e na vida acadêmica, além de um interesse genuíno pelas pessoas e suas histórias. Depois, fiquei muito surpresa com o fato de que todas as dúvidas e inquietações que eu lançava eram devolvidas com ainda mais perguntas e provocações. Isso me fez aprender a pensar e a questionar mais — e melhor. Com o perdão do trocadilho: me tornei uma cética. Esses predicados marcaram não apenas aquela primeira reunião, mas todo o processo de orientação.

Agradeço ao professor Carlos Ari pela orientação e por ter me conectado com projetos e pessoas muito legais. À Marina Ferreira, agradeço pelo acolhimento no Programa de Mentoria do Endowment FGV Direito SP e pela possibilidade de conviver com os talentosos jovens apoiados pelo programa. Ao professor André Rosilho, agradeço pelos aprendizados dos últimos meses no Observatório da Liberdade na Regulação e pela liderança da equipe de pesquisa.

À professora Juliana Palma, que se tornou também uma querida amiga, registro um agradecimento especial por ter me permitido acompanhá-la nas aulas de direito administrativo

e vivenciar a experiência docente; pelas inúmeras discussões sobre a minha dissertação; pela parceria em outros trabalhos; e pela oportunidade de expor a minha pesquisa – e discutir outras tantas – nas Vitrines de Direito Público. Ju, obrigada por mostrar que é possível trabalhar com propósito, autonomia e independência intelectual dentro do nosso mundinho jurídico.

À professora Vera Monteiro, agradeço por ter sido uma verdadeira mentora nos últimos anos, ajudando-me a tomar decisões difíceis com pragmatismo e a lembrar que as mudanças são sempre possíveis.

Agradeço aos professores que compuseram as minhas bancas de qualificação e de defesa. À professora Tarcila Reis Jordão, pela participação e comentários na banca de qualificação e na banca de defesa. Seus apontamentos na qualificação foram fundamentais para o amadurecimento do meu trabalho e construção da versão final da dissertação. Ao professor Yasser Gabriel, agradeço pela participação na minha banca de qualificação e pelas conversas com café no escritório. À professora Marina Zago, agradeço pela participação na banca da defesa e por ter sido uma ótima líder de projetos quando trabalhamos juntas na advocacia. Como é bom estar ao lado de pessoas que unem conhecimento teórico à vivência prática.

Aos amigos Antonio Coutinho, Arthur Guedes, Daniel Bogéa e Guilherme Magaldi, do Piquet, Magaldi e Guedes Advogados, agradeço por terem me introduzido ao direito administrativo e terem contribuído para que dele eu não queira mais sair. Se hoje estou aqui, é porque, lá em 2013, passei a integrar uma equipe incrível, trabalhando em várias das discussões mais legais do direito administrativo.

Agradeço aos meus colegas de turma do mestrado acadêmico de 2023, em especial à amiga Nahama Gomes, que escutou os meus desabafos e sempre se fez presente para ajudar no desenvolvimento da pesquisa, mesmo quando não fazia a menor ideia do que eu estava falando. Aos amigos Anna Savioli, Maria Laura Félix e Rafael Fernandes, agradeço por estarem sempre dispostos a dialogar sobre o direito administrativo e por me mostrarem que existe amor em São Paulo.

Agradeço meus pais, Max e Regina, por terem legado a mim e à Aninha a compreensão da potência do conhecimento. Espero que essa conquista seja capaz de retribuir, ao menos em parte, os sacrifícios e todas as dificuldades que vocês enfrentaram para sempre nos oferecer o melhor. À minha irmã, Aninha, agradeço por ser o meu exemplo de determinação e rigor científico – você é foda e eu tenho o maior orgulho de você!

Agradeço ao Matheus, por compartilhar a vida comigo e segurar a minha mão nos momentos mais difíceis.

RESUMO

A dissertação investiga a gestão dos contratos de concessão e parcerias público-privadas (PPPs) municipais qualificados no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). O objetivo central é compreender se e de que forma as carências institucionais dos governos locais se manifestam no acompanhamento e na execução desses contratos. O estudo insere-se no contexto de expansão das concessões, PPPs e outras formas de parceria entre o Estado e a iniciativa privada, especialmente nos estados e municípios. A literatura especializada reconhece a baixa capacidade municipal na provisão de bens e serviços públicos no marco federativo da Constituição de 1988, mas não explora as competências necessárias para a gestão de concessões e PPPs. Embora se admita que essa gestão demanda novas capacidades do poder público, faltam estudos que avaliem se os municípios dispõem dessas competências, como elas influenciam os resultados esperados com as parcerias e de que forma podem ser fortalecidas. Ademais, as análises existentes sobre o PPI concentram-se nas expectativas e inovações promovidas pelo programa, sendo escassas as informações sobre o andamento dos contratos municipais celebrados em seu âmbito. Da mesma forma, os estudos não exploram os processos, instrumentos e estratégias adotadas pelo governo federal para assegurar o alcance dos objetivos gerais do programa. A pesquisa, de natureza qualitativa, recorreu à análise documental e à revisão bibliográfica. Foram examinadas as estruturas administrativas municipais, a distribuição de competências de gestão contratual, os atos praticados pelo poder público e a atuação dos órgãos de controle na execução dos contratos. A coleta de dados envolveu o exame de diários oficiais municipais, páginas institucionais de prefeituras, concessionárias, tribunais de contas e tribunais de justiça locais, além de informações obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI). Os resultados indicam que as reformas institucionais e legislativas no arcabouço jurídico das parcerias, nos últimos anos, deram ênfase à modelagem de projetos, facilitando o acesso do poder público a serviços especializados. Entretanto, foi identificado que as deficiências institucionais que justificam o apoio federal na modelagem dos projetos municipais também se manifestam durante a fase de gestão contratual. Verificou-se, ainda, que o uso de instrumentos contratuais de gestão tem gerado controvérsias nos tribunais de contas locais, o que traz riscos à segurança jurídica e à estabilidade das parcerias. A análise integrada da Lei do PPI, de seus regulamentos e das práticas da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) demonstra que o governo federal não é apenas um estruturador de

projetos, possuindo papel fundamental no aprimoramento do ambiente institucional brasileiro para negócios público-privados. No entanto, o exercício dessa função exige o fortalecimento do arranjo jurídico-institucional do programa, especialmente no que se refere às capacidades estatais de gestão contratual. A pesquisa contribui ao oferecer uma nova perspectiva sobre as parcerias municipais do PPI, ao enfatizar a gestão contratual realizada pelos governos locais, os possíveis impactos dos desafios institucionais sobre os resultados esperados com o programa e as medidas e reformas que podem ser adotadas tanto pelos municípios quanto pelo governo federal para enfrentar esses desafios.

Palavras-chave: Programa de Parcerias de Investimentos. Parcerias público-privadas. Concessões. Capacidades estatais. Administração pública. Governo local.

ABSTRACT

This dissertation explores the management of municipal concession and public-private partnership (PPP) contracts qualified under Brazil's Investment Partnership Program (PPI). The primary objective is to understand whether and how institutional shortcomings of local governments affect the monitoring and execution of these contracts. The study is situated within the broader context of the growing adoption of concessions, PPPs, and other forms of collaboration between the state and the private sector, particularly at state and municipal levels. While the specialized literature acknowledges the limited capacity of municipalities to provide public goods and services under the 1988 constitutional framework, it does not thoroughly examine the competencies required for managing concessions and PPPs. Although it is widely recognized that such management demands new capacities from public authorities, there is a lack of research assessing whether municipalities possess these capabilities, how they influence the expected outcomes of partnerships, and how they can be strengthened. Furthermore, existing analyses of the PPI primarily focus on the program's innovations and projected outcomes, offering limited insights into the progress of municipal contracts established within its scope. Similarly, little attention has been given to the processes, instruments, and strategies adopted by the federal government to achieve the program's overarching objectives. This qualitative study relies on document analysis and a comprehensive literature review. It examines municipal administrative structures, the distribution of responsibilities for contract management, actions taken by public authorities, and the role of local courts of accounts and courts of justice in contract execution. Data collection involved reviewing official municipal gazettes, institutional websites of city halls, concessionaires, local courts of accounts, local courts of justice, and information obtained through Law #12.527/2011. The findings reveal that recent institutional and legislative reforms in the partnership framework have primarily focused on project structuring, facilitating public sector access to specialized services. However, the institutional weaknesses that justify federal support in the structuring phase also emerge during contract management by local governments, highlighting a critical area where the PPI must extend its attention. Additionally, the use of contractual management instruments has generated controversies in local courts of accounts, posing risks to the legal certainty and stability of these contracts. An integrated analysis of Law #13.334/2016, its regulations, and the practices of the PPI Secretariat (SPPI) demonstrates that the federal government's role extends beyond project structuring—it plays a fundamental part in enhancing Brazil's institutional environment for

public-private ventures. However, fulfilling this role requires strengthening the program's legal and institutional framework, particularly concerning state capacities for contract management. This research contributes by offering a fresh perspective on municipal partnerships under the PPI. It emphasizes local governments' role in contract management, the potential impacts of institutional challenges on the program's expected outcomes, and the measures and reforms that both municipalities and the federal government can adopt to address these challenges.

Keywords: Investment Partnership Program (PPI). Public-Private Partnerships. Concessions. State Capacities. Public Administration. Local Government.

LISTA DE SIGLAS

ABDIB	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AMAE	Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ARCE	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
ARIS-CE	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento
ARISB-MG	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais
BB	Banco do Brasil
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDES FEP	Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES
BNDESPAR	BNDES Participações S.A.
CED	Comissão Especial de Desestatização
CEF	Caixa Econômica Federal
CFD	Conselho Federal de Desestatização
CGPAC	Comitê Gestor do PAC
CIP	Conselho Interministerial de Privatização
CND	Conselho Nacional de Desestatização
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
Comares-Cariri	Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Cariri
CONSAD	Conselho Nacional de Administração
Convale	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional
CPPI	Conselho do PPI
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
EBP	Estruturadora Brasileira de Projetos
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPL	Empresa de Planejamento e Logística
FAEP	Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos
FCS	Fatores Críticos de Sucesso
FEP	Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FND	Fundo Nacional de Desestatização
GEPAC	Grupo Executivo do PAC
GT	Grupo de Trabalho
IFC	Internacional Finance Corporation
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
ME	Ministério da Economia
MIP	Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada
MP	Medida Provisória
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDRAE	Plano de Reforma do Aparelho do Estado
PFD	Programa Federal de Desestatização
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PND	Programa Nacional de Desestatizações
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parceria Público-Privada
PROCROFE	Programa de Concessões de Rodovias Federais
SAAEC	Sociedade Anônima de Água e Esgoto do Crato
SAC	Secretaria de Aviação Civil
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico
Semplape	Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes
SEP	Secretaria Especial de Portos
SEPAC	Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento
SIFEP	sistema eletrônico do FEP
SisPAC	Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento
SPPI	Secretaria Especial do PPI
TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Apresentação do tema.....	10
1.2 Perguntas de pesquisa e metodologia	16
CAPÍTULO 2 ARCABOUÇO JURÍDICO DAS PARCERIAS	21
2.1 Programas federais de desestatização.....	21
2.2 Reformas do Estado (1990): inflação constitucional e legislativa	25
2.3 Lei das PPPs, programas subnacionais de parcerias e unidades de PPPs.....	30
2.4 Profusão de PMIs e criação da Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP)	34
2.5 Parcerias do PAC e do PIL	37
2.6 O instrumento contratual como pilar da gestão contratual	41
CAPÍTULO 3 PPI: PARCERIAS NO CENTRO DA AGENDA GOVERNAMENTAL	44
3.1 Contexto de criação do PPI	44
3.2 Arranjo jurídico-institucional do PPI	49
3.2.1 Nota introdutória: a importância dos arranjos institucionais.....	49
3.2.2 O componente jurídico dos arranjos institucionais	55
3.2.3 O arranjo jurídico-institucional do PPI: normas, atores e processos.....	57
3.2.4 O papel do FEP na política de fomento às parcerias subnacionais.....	67
3.3 Conclusões parciais	72
CAPÍTULO 4 GESTÃO DAS PARCERIAS MUNICIPAIS DO PPI.....	74
4.1 Por que olhar para as experiências municipais?	74
4.2 Parcerias municipais do PPI	77
4.3 Estruturas administrativas de gestão contratual.....	80
4.3.1 Concessão integrada de saneamento básico de São Simão (GO).....	80
4.3.2 Concessão de esgotamento sanitário do Crato (CE).....	83
4.3.3 Concessão resíduos sólidos do Consórcio Comares-Cariri (CE)	86
4.3.4 Concessões de resíduos sólidos do Consórcio Convale (MG)	89
4.3.5 PPP do hospital infantojuvenil de Guarulhos (SP).....	92
4.3.6 PPPs de iluminação pública.....	94
4.3.7 Programas municipais de parcerias público-privadas	100

4.3.8 Conclusões parciais	102
4.4 Atuação dos órgãos de controle	104
4.4.1 Atuação do TCE-ES na PPP de iluminação pública de Vila Velha.....	104
4.4.2 Atuação do TCE-SP na PPP de iluminação pública de Campinas.....	107
4.4.3 Atuação do TCE-SP na PPP de iluminação pública de Franco da Rocha	109
4.4.4 Atuação do TCE-SP na PPP de iluminação pública de Ribeirão Preto	111
4.4.5 Atuação do TCE-PI na PPP de iluminação pública de Teresina.....	111
4.4.6 Atuação do TCE-PE na PPP de iluminação pública de Petrolina.....	114
4.4.7 Atuação do TJCE na concessão de esgotamento sanitário do Crato	115
4.4.8 Atuação do TJPA na PPP de iluminação pública de Belém.....	116
4.4.9 Conclusões parciais	117
CAPÍTULO 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
5.1 Qual era o objetivo da pesquisa?	120
5.2 Resultados da pesquisa	120
5.2.1 O foco na estruturação de projetos	121
5.2.2 O governo federal é mais do que um agente estruturador de projetos	122
5.2.3 Pulverização da gestão das parcerias pelos municípios brasileiros.....	123
5.3 Conclusão e reflexões prospectivas	125
REFERÊNCIAS.....	128

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do tema

Como estão sendo geridos os contratos de parceria celebrados pelos municípios no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)? Essa é a inquietação que dá origem a esta dissertação. Mais especificamente, a pesquisa pretende compreender o que já é possível saber sobre a atuação das administrações públicas municipais na gestão¹ das concessões e PPPs (parcerias público-privadas em sentido estrito)² qualificados no PPI.

A reparação dos déficits crônicos de infraestrutura no Brasil é uma prioridade da agenda governamental em todos os níveis federativos, independentemente do espectro político-ideológico dos governos. Além das limitações orçamentárias do setor público, a causa da insuficiência dos investimentos em infraestrutura no país é atribuída a problemas de governança, que prejudicam a atratividade do ambiente de negócios brasileiro³.

Ao longo da história nacional, diferentes estratégias foram empregadas pelos governos federal, estaduais e municipais para fomentar investimentos no setor. Entre essas estratégias, destaca-se a contratação de concessões, PPPs e outras formas de parceria, por meio das quais o Estado transfere ao setor privado a prestação de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo.

Nos últimos anos, tem-se observado um crescimento significativo no número de projetos de parceria em estruturação, lançados ou contratados pelo poder público, especialmente nos estados e municípios. Segundo levantamentos da empresa Radar PPP⁴, as

¹ Neste trabalho, as expressões “fase de implementação dos projetos”, “monitoramento da execução contratual”, “gestão contratual”, “acompanhamento da execução contratual” e outras expressões similares referem-se indistintamente ao período entre a assinatura do contrato e a extinção da relação contratual.

² Neste trabalho, os termos “parceria”, “contrato de parceria” e outros termos similares são utilizadas para tratar indistintamente das concessões e PPPs celebradas pelos municípios a esfera do PPI. Para tratar especificamente dos contratos de parceria público-privada regidos pela Lei Federal 11.079/2014, será adotada a sigla PPP ou, ainda, essa informação será expressamente indicada no texto.

³ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE); ESCOLA HERTIE DE GOVERNANÇA. **Relatório de Governança 2016**. Oxônia, Reino Unido: Oxford University Press, 2016. Disponível em: <https://www.hertie-school.org/en/governancereport/govreport-2016>. Acesso em: 20 fev. 2024. Ver também: WORLD BANK. **Retaking the path to inclusion, growth and sustainability: Brazil systematic country diagnostic**. Washington, D.C.: World Bank Group, 2016.

⁴ A Radar PPP é uma empresa de consultoria especializada em concessões e PPPs conhecida no setor de infraestrutura, que, desde 2014, realiza o acompanhamento diário de mais de 5000 projetos de concessão e PPP,

parcerias municipais atingiram recordes em 2023, com 1.962 projetos anunciados ou em fase de modelagem, um aumento considerável em relação aos 1.370 registrados entre 2017 e 2020. No mesmo período, foram abertas 363 consultas públicas, frente a 224 no intervalo anterior, publicados 730 editais de licitação, em comparação com 550 entre 2017 e 2020, e assinados 416 contratos, superando os 330 firmados no período de 2017 a 2020⁵.

Apesar do entusiasmo em torno do modelo de parcerias público-privadas, os municípios brasileiros enfrentam diversas dificuldades na estruturação dos projetos, o que pode comprometer sua viabilidade técnica e econômica, além de reduzir sua atratividade para o mercado privado. Entre os principais desafios, destacam-se as restrições do regime geral de licitações à contratação de consultores especializados, bem como a baixa capacidade institucional para conduzir e avaliar criticamente os estudos obtidos por meio de procedimentos de autorização.^{6,7} Mesmo na esfera federal e entre entes subnacionais com maior experiência em concessões e PPPs, persistem dificuldades na obtenção de estudos para a modelagem de projetos de parceria público-privada, especialmente em setores inovadores ou inexplorados.

em diferentes fases de desenvolvimento: intenção pública anunciada ou em fase de modelagem, consulta pública (aberta ou encerrada), licitação (iniciada ou encerrada) e etapa contratual (contratos iniciados, encerrados, paralisados ou cancelados). Segundo a empresa, todos os dados tratados são obtidos em documentos públicos, como diários oficiais, editais e contratos e outras publicações divulgadas nos sites dos governos. A menção a esses dados serve apenas para ilustrar o movimento de expansão das concessões e PPPs nos últimos anos. RADAR PPP. **iRadarPPP. Dezembro/2023**. [S.l.]: [s.n.], 2023. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/iradarppp-dezembro-2023-20240109.pdf>. Acesso em: 06/02/2025. Para as notas metodológicas: <https://radarppp.com/conteudos-iradarppp/notas-metodologicas-iradarppp/>.

⁵ Os números mapeados pela Radar PPP incluem municípios de maior porte e experientes na área de concessões e PPPs, como São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Segundo o Ranking das 50 cidades com maior potencial para concessões e PPPs, publicado em 2022, 240 municípios brasileiros celebraram contratos de PPP ou concessão entre os anos de 2017 e 2020. Em 2021, as regiões sul e sudeste concentraram o maior número de projetos (anunciados, em modelagem, com consulta pública aberta, em fase de licitação ou com contratos iniciados), representando quase 65% do total registrado para todas as iniciativas municipais mapeadas pela Radar PPP naquele ano. RADAR PPP. **Ranking das 50 cidades com maior potencial para concessões e PPPs**. [S.l.]: [s.n.], 2021. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/ranking-50-cidades-potencial-concessoes-e-ppps.pdf>. Acesso em: 06/02/2025.

⁶ MONTEIRO, Vera. Histórico da modelagem de concessão de infraestrutura no Brasil. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coords.). **Parcerias Público-Privadas**. Reflexões sobre a Lei 11.079/2004. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

⁷ Segundo levantamentos da empresa de consultoria Radar PPP, a taxa de mortalidade de projetos, ainda hoje, é um problema que atravessa os contratos de parceria no país, especialmente, em PMIs conduzidos por estados e municípios. A qualidade dos estudos de viabilidade e as incapacidades institucionais dos entes em lidarem com as informações técnicas obtidas com esses procedimentos estariam entre as possíveis causas da paralisação e cancelamento de projetos. RADAR PPP. **Parcerias Público-Privadas e Concessões: desempenho dos entes estaduais no ciclo de governo 2019-2022**. [S.l.]: [s.n.], 2022.; *Id.* **Ranking das 50 cidades com maior potencial para concessões e PPPs**. [S.l.]: [s.n.], 2022. No mesmo sentido: PINHEIRO, Armando Castelar *et al.* **Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento**. São Paulo: IFC, 2015. 245 p.

Diante desse cenário, a eliminação dos gargalos na modelagem de projetos tornou-se uma prioridade para viabilizar a expansão das concessões e PPPs no país.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) adotou algumas iniciativas para preencher essa lacuna no mercado e se consolidar como um especialista na estruturação de projetos de concessões, PPPs e outras formas de parceria entre os setores público e privado. Entre essas iniciativas, destaca-se a criação da Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), formada pelo BNDES e outros bancos brasileiros, com o propósito exclusivo de atuar na modelagem de projetos de parceria. A EBP atuou na modelagem de projetos federais e subnacionais até o encerramento das suas atividades, por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2015.

Em 2016, a Medida Provisória (MP) 727/2016, posteriormente, convertida na Lei Federal 13.334/2016 (Lei do PPI)⁸, criou o PPI, com o objetivo de promover e ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura. Além de aprimorar a qualidade dos projetos e aumentar a competitividade na contratação das parcerias, o governo federal busca, com o programa, garantir estabilidade e segurança jurídica aos negócios e investimentos, bem como fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação. Para alcançar esses objetivos, a lei reorganizou o processo decisório de seleção e estruturação de projetos de infraestrutura, introduzindo inovações quanto às orientações, competências, deveres e atribuições das autoridades públicas. Entre outras medidas, a lei conferiu caráter estratégico e prioritário aos projetos qualificados no PPI perante todos os agentes públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de estabelecer diversos deveres e compromissos de colaboração, articulação e cooperação entre órgãos, entidades e autoridades em todas as esferas federativas.

A Lei do PPI permite a qualificação, no âmbito do programa, de políticas federais voltadas ao fomento de parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. No que se refere à estruturação de projetos, a norma previu

⁸ A versão final da Lei Federal 13.334/2016 aproveitou parcialmente o anteprojeto de lei elaborado por um grupo de professores e autoridades, publicado em 2015 em trabalho intitulado PPP Mais: um caminho para práticas avançadas nas parcerias estatais com a iniciativa privada. SUNDFELD, Carlos Ari; MOREIRA, Egon Bockmann. PPP MAIS: um caminho para práticas avançadas nas parcerias estatais com a iniciativa privada. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 9-49, jan./mar. 2016.

a criação de um fundo, constituído e gerido pelo BNDES, que pode ser contratado diretamente pela União, pelos estados e pelos municípios. Além disso, a Lei Federal 13.529/2017 instituiu um fundo federal com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos destinados à estruturação de projetos de parceria nesses entes federativos. Desta forma, o PPI tem desempenhado um papel relevante na superação das dificuldades e limitações técnicas, financeiras e humanas enfrentadas por diversos governos subnacionais no desenvolvimento de estudos para a estruturação de projetos de parceria público-privada.

Após a assinatura dos contratos, a gestão contratual passa a ser responsabilidade dos órgãos ou entidades públicas contratantes.

Considerando que o apoio do governo federal à estruturação de projetos de parceria municipais decorre, em grande parte, das dificuldades institucionais dos municípios para realizá-los com recursos próprios, **questiona-se se esses desafios também se manifestam na fase de execução dos contratos** e em que medida são levados em consideração na implementação das ações do PPI.

Estudos reconhecem que, embora as parcerias supram ineficiências e possíveis déficits do Estado na prestação de serviços à população, elas também geram novas atribuições para a administração pública, exigindo o desenvolvimento de capacidades estatais específicas para lidar com os desafios da gestão de contratos de longo prazo^{9,10,11,12}.

A gestão desses contratos envolve um **conjunto de atividades administrativas** fundamentais para a sua execução ao longo de todo o prazo de vigência¹³, incluindo a verificação do cumprimento de indicadores de desempenho, o tratamento e fornecimento de informações aos usuários, a condução de processos sancionatórios, a garantia do equilíbrio

⁹ RACHWALSKI, Maurice D.; ROSS, Thomas W. Running a Government's P3 Program: Special Purpose Agency or Line Departments? **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 12, n. 3, p. 275–298, 2010.

¹⁰ JOOSTE, Stephan; FSCOTT, W. Richard. Organizations enabling public-private partnerships: an organization field approach. In: SCOTT, W. Richard; LEVITT, Raymond E.; ORR, Ryan J. (Orgs.). **Global Projects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 377–402.

¹¹ LEVITT, Raymond; SCOTT, Dick. Beyond “one size fits all”: how local conditions shape PPP-enabling field development. **Engineering Project Organization Journal**, v. 1, n. 1, p. 11–25, 2011.

¹² TREBILCOCK, Michael; ROSENSTOCK, Michael. Infrastructure public-private partnerships in the developing world: Lessons from recent experience. **The journal of development studies**, v. 51, n. 4, p. 335–354, 2015.

¹³ Ao tratar da gestão de contratos administrativos regidos pela Lei Federal 14.133/2021, Marçal Justen Filho afirma que “a gerência do contrato administrativo compreende uma pluralidade de atividades, de distinta natureza, que devem ser norteadas pela boa-fé objetiva”. JUSTEN FILHO, M. Como são geridos os contratos administrativos? Execução, alteração, fiscalização, invalidação e extinção. In: SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* **Curso de Direito Administrativo em Ação** – Casos e leituras para debates. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 473.

econômico-financeiro contratual e a realização de revisões e reajustes tarifários. Além de conhecimento técnico e dos recursos materiais adequados, essas tarefas demandam a coordenação e articulação de **múltiplas competências e instâncias decisórias**, a integração e disciplina dos **atores, públicos ou privados**. Também é necessário **lidar com eventos que possam impactar a execução contratual**, garantindo a estabilidade e eficácia do contrato ao longo do tempo. A efetividade desse processo, por sua vez, depende da disponibilidade de **instrumentos e recursos** para viabilizar sua implementação.

Desde a sua criação, o PPI tem sido recebido com entusiasmo e centenas de contratos de parceria já foram celebrados, em todos os níveis federativos, no âmbito do programa. Estudos já analisaram as inovações legislativas introduzidas pela Lei Federal 13.334/2016 e as expectativas em torno do programa^{14,15}, os êxitos já alcançados e os desafios à sua execução^{16,17}, além de temas setoriais específicos impactados por ele¹⁸. Também, foram publicados artigos que exploram o histórico de criação do FEP¹⁹ e discutem possíveis formas de atuação da União para aprimorar as capacidades institucionais de órgãos e entidades públicas na gestão dos contratos de parceria²⁰.

No entanto, **pouco ou nada se sabe sobre como as parcerias municipais do PPI estão sendo geridas na prática.**

¹⁴ DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. O Programa de Parceria de Investimentos (PPI) e o papel do Estado na economia. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 57, p. 191-204, jan./mar. 2017.

¹⁵ GARCIA, Flávio Amaral. Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e o direito da infraestrutura. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, mai./ago. 2018.

¹⁶ BAPTISTA, Patrícia; ACCIOLY, João Pedro. As PPPs e o PPI: o diálogo entre as Leis 11.079 e 13.334. Interações normativas, objetivos administrativos e aplicações interfederativas. In: SADDY, André; MORAES, Salus (Dir.); MARRARA, Thiago (Coord.). **Tratado de Parcerias Público-Privadas**. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019. Tomo III, p. 387-410.

¹⁷ FREITAS, Rafael Vêras de. O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e o seu regime jurídico. **Revista de Contratos Públicos**. Belo Horizonte, v. 6, n. 11, mar./ago. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/118471/144571pdf.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

¹⁸ PINHEIRO, Armando Castelar; RIBEIRO, Leonardo Coelho. As Leis nº 13.334/ 2016 (PPI) e 13.448/2017 e seus impactos para as concessões ferroviárias. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 16, n. 62, p. 9-37, abr./jun. 2018.

¹⁹ NUNES, Bartira Tardelli; MACHADO FILHO, Manoel Renato. Contratação de projetos de infraestrutura: o fundo federal de apoio às concessões e parcerias público-privadas de entes subnacionais. In: SILVA, Mauro Santos. **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: IPEA, 2022. cap. 7.

²⁰ SILVA, Taís Carestiatto da *et al.* Capacidade regulatória dos entes públicos federais e subnacionais: uma proposta para gestão de contratos de parcerias público-privadas e concessões. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 59, p. 241-283, jun. 2024.

A estrutura federativa consolidada pela Constituição brasileira de 1988 inseriu os municípios no centro da implementação e provisão de políticas públicas, garantindo-lhes autonomia política, administrativa e financeira. No entanto, essa descentralização veio acompanhada do desafio de desenvolver capacidades estatais para o cumprimento dessas atribuições. A ampliação das responsabilidades municipais exige não apenas mais recursos financeiros e humanos, mas também melhores instrumentos de articulação intergovernamental e participação social^{21,22}. Apesar disso, a modernização das administrações locais para atender às novas demandas ainda é uma meta distante, especialmente diante das profundas desigualdades sociais, econômicas e administrativas entre os milhares de municípios brasileiros²³.

Nesse contexto, a gestão de contratos de concessão e PPPs tende a ser um desafio para muitas prefeituras, o que, a longo prazo, pode comprometer a obtenção dos resultados esperados com esses projetos.

Diante disso, esta dissertação busca aprofundar o conhecimento sobre o tema, examinando a gestão das parcerias municipais no âmbito do PPI. O objetivo é mapear os desafios e problemas enfrentados pelos governos locais na execução dessas atividades.

Para tanto, o trabalho está estruturado em três capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais. Após a Introdução, são apresentadas a pergunta de pesquisa e a metodologia adotada para respondê-la. O Capítulo 2 explora a formação do arcabouço jurídico dos contratos de parceria no Brasil, com ênfase no foco conferido à estruturação de projetos durante esse processo. No Capítulo 3, discute-se o arranjo jurídico-institucional do PPI, identificando os atores, processos e instrumentos que compõem o programa. As Considerações Finais sintetizam os principais resultados da pesquisa e apresenta reflexões sobre o papel do

²¹ Já em 2009, Fernando Luiz Abrucio alertava que “[...] o maior problema das administrações locais é a fragilidade de sua burocracia em termos de qualificação e independência junto aos poderes políticos, estando, neste quesito, numa situação muito pior dos estados e a União”. ABRUCIO, *op. cit.*, p. 287. Ver também: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão. **Transição de governo 2018-2019**. Informações estratégicas. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/transicao-de-governo-2018-2019/arquivos/12_infraestrutura-e-o-apoio-as-concessoes-e-parcerias-de-estados-e-municipios_versao_para_publicacao.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

²² GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021. cap. 1.

²³ SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. **Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal**. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021. cap. 2.

PPI, destacando possíveis aprimoramentos para o fortalecimento das capacidades estatais na gestão de concessões e PPPs.

1.2 Perguntas de pesquisa e metodologia

Esta pesquisa adota uma abordagem descritiva e exploratória^{24,25,26}, com o objetivo principal de levantar hipóteses e compreender como os municípios estão gerindo as concessões e PPPs contratadas no âmbito do PPI, identificando os possíveis desafios e fragilidades institucionais enfrentados pelos entes municipais nesse processo. A pesquisa busca responder à seguinte **questão central**: *como as parcerias municipais do PPI estão sendo geridas pelas administrações públicas locais?* As metodologias utilizadas foram a revisão bibliográfica e a análise documental.

Para organização do trabalho, a pergunta de pesquisa foi decomposta em **três perguntas acessórias**, detalhadas a seguir.

A **primeira** pergunta acessória é: para o que foi criado o PPI? O objetivo é entender o contexto social, político e econômico de criação do programa, assim como os objetivos que se pretende alcançar com ele.

A **segunda** delas é: como funciona o PPI? O foco aqui é compreender o funcionamento do programa, desde a qualificação do projeto até o momento posterior à assinatura dos contratos pelos municípios.

Em **terceiro** lugar, questiona-se: o que sabemos sobre a gestão das concessões e PPPs municipais qualificadas no PPI? Essa pergunta orienta a análise dos documentos e informações levantados sobre como as parcerias municipais do PPI estão sendo geridas. A análise foi

²⁴ Conforme Stebbins (2001), a pesquisa exploratória é apropriada quando o tema investigado é pouco compreendido, ou carece de um corpo de dados consolidado. Ela permite ao pesquisador formular hipóteses iniciais e identificar padrões relevantes a partir da realidade observada. Dessa forma, o foco deste trabalho está na descrição de processos e na identificação de possíveis falhas ou desafios, alinhando-se ao que Yin (2015) define como uma abordagem descritiva, que possibilita o mapeamento de questões essenciais para estudos futuros.

²⁵ STEBBINS, Robert. Exploratory research in the social sciences: what is exploration? *In*: STEBBINS, Robert. **Exploratory Research in the Social Sciences**. Los Angeles: SAGE Publications, Inc., 2001. p. 2-18.

²⁶ YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Trad. Cristhian Matheus Herrera. Porto Alegre: Bookman, 2015. 290 p.

conduzida com base nas seguintes variáveis jurídicas: **(i)** como os contratos distribuem as competências de gestão? **(ii)** quais instrumentos de gestão contratual estão previstos e como eles têm sido utilizados? **(iii)** como estão organizadas as estruturas administrativas dos municípios para a gestão das parcerias? **(iv)** na prática, quem faz a gestão contratual? **(v)** como os órgãos de controle têm atuado durante a execução desses contratos?

A escolha das parcerias municipais do PPI como recorte de análise desta dissertação é justificada por algumas razões principais.

A gestão contratual de parcerias público-privadas pelos municípios brasileiros tem recebido pouca atenção da literatura especializada. No caso das concessões e PPPs municipais do PPI, não há informações sistematizadas sobre o andamento dos contratos nem sobre a forma como eles são geridos pela administração pública local. Apesar dessa lacuna, o governo federal tem ampliado as parcerias subnacionais no âmbito do PPI, especialmente em áreas inovadoras, como evidenciado pela recente qualificação de projetos voltados ao desenvolvimento de cidades inteligentes. Nesse contexto, compreender como os municípios estão gerindo concessões e PPPs estruturadas com recursos federais pode contribuir para futuras avaliações dos resultados do programa, além de auxiliar na identificação de oportunidades de aprimoramento. A escolha de analisar as parcerias do PPI, em vez de concessões ou outras formas de parceria estruturadas diretamente pelos municípios com recursos próprios, justifica-se pela maior disponibilidade de informações sobre os projetos e pela possibilidade de examinar múltiplos contratos simultaneamente, dada a escalabilidade do programa.

A revisão bibliográfica foi conduzida com base na literatura de Direito Administrativo, incluindo livros, artigos e outras produções acadêmicas que tratam da formação do arcabouço normativo dos contratos de parcerias e da criação do PPI, além de questões atinentes ao acompanhamento da execução desses contratos. Além disso, a literatura sobre arranjos institucionais de programas governamentais e sua relação com o desempenho desses programas servirá como substrato teórico para a análise do arranjo jurídico-institucional do PPI.

A seleção dos textos foi realizada a partir de diversas fontes, que envolveram repositórios de acesso público, como: o *Google Scholar*, o Portal de Periódicos e o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES; revistas especializadas em Direito, como RDA, Fórum, Revista de Direito Público, Revista Trimestral de Direito Público, Revista de Direito Administrativo & Constitucional (A&C) e Revista de Direito Público da Economia (RDPE); e bibliotecas físicas. Ademais, o estudo foi conduzido através de referências obtidas durante o

percurso acadêmico desta pesquisadora na FGV Direito SP, que englobou disciplinas, seminários, eventos e grupos de estudo.

Na seleção dos trabalhos, foram aplicados operadores booleanos e utilizadas as seguintes palavras-chave (e, quando possível, seus correspondentes em inglês): contratos de parceria, parceria público-privada, concessões, PPI, Programa de Parcerias de Investimentos, gestão contratual, arranjos institucionais, condicionantes institucionais, governança e projetos de infraestrutura.

A dissertação não tem o objetivo de avaliar o desempenho do PPI ou dos projetos municipais especificamente considerados, explorando possíveis relações de causalidade entre as características institucionais do programa e seus resultados. O uso da literatura sobre arranjos institucionais serve como alicerce teórico, reforçando a noção de que a “engenharia institucional implica intencionalidade, consciência sobre os objetivos a atingir e os meios disponíveis, além de demandar domínio técnico para a escolha de caminhos adequados à concretização da decisão política”²⁷.

Além da revisão bibliográfica, este trabalho analisou fontes primárias do Direito, incluindo a Constituição Federal, leis, normas infralegais, processos, contratos e decisões administrativas de órgãos e entidades da administração pública sobre temas específicos. Também foram considerados documentos oficiais de órgãos governamentais, resoluções e normas regulamentadoras do PPI, apresentações institucionais do programa, editais e contratos dos projetos, notícias da imprensa, estudos e relatórios de acompanhamento de órgãos setoriais, além de acórdãos de órgãos de controle. A pesquisa também se baseou na análise de relatórios, manuais de boas práticas e guias referenciais, nacionais e internacionais, sobre contratos de parceria. No entanto, a análise desse material não tem caráter prescritivo, e as práticas e recomendações apresentadas não são tratadas como soluções do tipo *one size fits all*. Esses documentos servem como base para discutir a existência de problemas no ambiente institucional dos municípios na gestão dos contratos de parceria, e não para propor soluções específicas para cada um desses desafios.

Para analisar a experiência prática dos municípios com as parcerias do PPI, foram examinadas todas as concessões e PPPs municipais celebradas até o dia 4 de setembro de 2024

²⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 10-11, 2024. DOI 10.21783/rei.v10i1.777.

(Tabela 1). A pesquisa baseou-se na análise de três fontes principais: *(i)* legislação local, *(ii)* publicações nos diários oficiais dos municípios e *(iii)* processos judiciais ou perante os tribunais de contas locais envolvendo a execução dos contratos. As buscas utilizaram palavras-chave como o número do contrato, o objeto da contratação (por exemplo, iluminação pública ou resíduos sólidos), os termos "concessão administrativa" ou "concessão", além de "conselho gestor" ou "comitê gestor". No entanto, a ausência de informações sistematizadas sobre os projetos e a falta de mecanismos avançados de busca nas páginas oficiais dos municípios, como nos casos de Aracaju (SE), Curitiba (PR) e Teresina (PI), dificultaram a coleta de dados.

Todos os processos judiciais ou administrativos encontrados foram considerados e analisados nessa pesquisa²⁸. As buscas seguiram o mesmo padrão para todos os casos, mas nem todas as parcerias examinadas nesta dissertação foram objeto de processos nos tribunais de contas locais, o que pode ter ocorrido devido às competências desses órgãos—alguns não realizam acompanhamento periódico da execução contratual, atuando apenas diante da identificação de possíveis irregularidades—ou por outros motivos.

Por fim, foram consideradas informações obtidas com base na Lei de Acesso à Informação. Foram protocolados pedidos de informação aos municípios com projetos qualificados no PPI, solicitando cópias de eventuais processos administrativos relacionados à execução dos contratos, como pleitos de reequilíbrio e processos sancionatórios. Os pedidos possuíam finalidade exploratória e buscavam ampliar o conhecimento sobre a realidade da gestão contratual das concessões e PPPs municipais, permitindo identificar, por exemplo, quem faz a gestão na prática, quem toma as decisões finais, se há e quais são os temas mais problemáticos, entre outros. No entanto, os resultados foram pouco produtivos. A maioria dos municípios informou não haver processos administrativos instaurados após a celebração do contrato, enquanto outros não responderam ou exigiram que os pedidos fossem feitos presencialmente na sede do órgão responsável pelo contrato. Além disso, foram solicitadas informações sobre o uso e funcionamento de determinados instrumentos contratuais de gestão, como o verificador independente e o comitê de governança.

Esta dissertação não esgota todas as informações necessárias para identificar possíveis problemas ou desafios enfrentados pelos governos municipais na gestão das concessões e PPPs

²⁸ A única exceção é o processo TC 00000613.989.24-3, relativo ao acompanhamento da PPP do hospital infantojuvenil de Guarulhos (SP). O acesso aos autos foi solicitado perante o TCE-SP, mas, até o momento de fechamento da dissertação, não havia sido liberado à autora.

qualificadas no PPI, sendo essa uma das limitações da pesquisa. Como a maioria desses projetos ainda estão nos primeiros anos de execução contratual, este trabalho não tem o objetivo de especular sobre os resultados futuros dos contratos e nem de estabelecer relações de causalidade entre as dificuldades de gestão contratual mapeadas e o seu desempenho até o momento.

CAPÍTULO 2 ARCABOUÇO JURÍDICO DAS PARCERIAS

2.1 Programas federais de desestatização

O início do ciclo de privatizações no Brasil^{29,30} está relacionado à deterioração das condições macroeconômicas do país (aumento das taxas de juros, desvalorização cambial e inflação) e das próprias empresas estatais³¹, que, financiadas por empréstimos em moeda estrangeira, tornaram-se mais dependentes do governo e das dívidas para financiar seus projetos de investimento³². Com o Programa Nacional de Desburocratização, criado pelo Presidente Figueiredo (1979-1985), por meio do Decreto Federal 83.740/1979, e regulamentado pelo Decreto Federal 86.215/1981, foram fixadas as primeiras diretrizes, procedimentos e critérios para a transferência, transformação e desativação de empresas controladas pela União. Nesse momento, o governo almejava conter a criação de novas empresas estatais e devolver ao setor privado empresas outrora assumidas pelo Estado, para salvá-las da falência, sem que fosse enfraquecido o controle estatal sobre o processo de desenvolvimento nacional.

A direção das privatizações e desativação de empresas controladas pelo governo federal foi atribuída ao Ministro da Secretaria da Presidência da República, ao Ministro da Fazenda e ao Ministro Extraordinário para a Desburocratização. O Decreto Federal 86.215/1981 criou uma Comissão Especial de Desestatização (CED), constituída por um representante de cada um desses três Ministérios, para realizar as atividades executivas das privatizações, tais como o levantamento, identificação e proposta de enquadramento de empresas no programa, a constituição de Grupos de Negociação para estudo e encaminhamento de negociações específicas e a elaboração e propositura de anteprojetos de lei, quando necessário.

²⁹ Para uma análise crítica do processo de privatização no Brasil, ver: COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014. cap. 3.

³⁰ Esse modelo também foi adotado por outros países, como Inglaterra, França, México e Chile. Segundo relatório de 1994 do Banco Mundial, no período de 1988 a 1992, 25 países em desenvolvimento realizaram programas de privatização, no valor total de US\$ 61,6 bilhões, com dois terços concentrados em setores da infraestrutura.

³¹ No período anterior às privatizações, as empresas estatais ocuparam posição central no processo de desenvolvimento da infraestrutura brasileira. Até o final da década de 1980, o número de pessoas jurídicas federais com teor econômico chegou a 530, dentre as quais a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Companhia Vale do Rio Doce (1942) e a Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras (1953). TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, out./dez. 1995.

³² COUTINHO, *op. cit.*

A política de privatizações foi mantida pelo Presidente José Sarney (1985-1990) com a criação do Programa de Privatização, por meio do Decreto Federal 91.991/1985. Ao contrário do programa anterior, a venda de empresas estatais instituídas para manter o controle nacional do processo de desenvolvimento, ou para evitar a desnacionalização de setores básicos da economia, não foi proibida³³. No Programa de Privatização, a CED deu lugar ao Conselho Interministerial de Privatização (CIP), constituído pelos Ministros de Planejamento, da Fazenda, da Desburocratização, da Indústria e do Comércio, e pelos Ministros de Estado a que estivesse vinculada a empresa incluída no programa. Além disso, previu-se a contratação de consultorias privadas pelo Ministro de Estado responsável pela privatização, cabendo ao BNDES a seleção e credenciamento dessas empresas. No caso da transferência do controle acionário, a operação da privatização dependeria, ainda, do parecer de empresa de auditoria externa selecionada e cadastrada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Ainda sob a gestão de José Sarney, o Decreto Federal 95.886/1988 revogou o Decreto Federal 91.991/1985, criando o Programa Federal de Desestatização (PFD). A redução do déficit público e a conversão da dívida externa em investimentos, assim como a transferência de serviços públicos à iniciativa privada, foram expressamente incluídas entre os objetivos do programa federal de privatizações³⁴.

Para a gestão do PFD, foi criado o Conselho Federal de Desestatização (CFD), presidido pelo Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, e composto pelos Ministros da Fazenda, da Indústria e do Comércio e do Trabalho, além de representantes dos trabalhadores e dos empresários. Os presidentes do BNDES e CVM participavam das reuniões do CFD, sem direito a voto. Para assessoramento do CFD, foi criada uma Secretaria Executiva. Ao contrário do decreto anterior, o Decreto Federal 95.886/1988 não previu a atuação de empresas de consultoria e auditoria independentes nos processos de privatização.

³³ BRASIL. **Decreto Federal 91.991, de 28 de novembro de 1985**. Dispõe sobre o processo de privatização de empresas sob controle direto ou indireto do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em: [³⁴ *Id.* **Decreto Federal 95.886, de 29 de março de 1988**. Dispõe sobre o Programa Federal de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em:](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D95886.htm#:~:text=DECRETO%20No%2095.886%2C%20DE%2029%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201988.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Programa%20Federal,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 10 ago. 2024. Art. 4º.</p></div><div data-bbox=)

Segundo Armando Castelar Pinheiro e Luiz Chrysóstomo³⁵, os maiores benefícios do Programa de Privatização, após a publicação do Decreto Federal 91.991/1985, estão no acúmulo de experiência dos setores público e privado no gerenciamento das privatizações e na ampliação do apoio social ao projeto privatizante. Em particular, destacam a influência das privatizações conduzidas pelo BNDES Participações S.A. (BNDESPAR)³⁶, cujas estrutura de governança e procedimentos-padrão influenciaram o desenho dos programas federais posteriores³⁷.

Anos mais tarde, o Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), por meio da MP 155/1990, convertida, posteriormente, na Lei Federal 8.031/1990, criou o Programa Nacional de Desestatizações (PND). O PND acompanhou um conjunto de reformas econômicas e planos que integraram o chamado Plano Brasil Novo, popularmente, conhecido como Plano Collor I, para reestruturação do cenário econômico e modernização do Estado brasileiro. A reordenação da posição estratégica do Estado na economia, através da transferência de atividades exercidas pelo setor público à iniciativa privada, aparece como objetivo fundamental do PND³⁸. Pela primeira vez, o projeto nacional de privatizações incluía a alienação de empresas estatais produtivas e tradicionais, alcançando setores econômicos estratégicos, como o siderúrgico e o petroquímico. Além disso, o PND visava à redução da dívida pública federal e saneamento financeiro do setor público³⁹ através da utilização dos recursos das empresas na amortização dessas dívidas, ou mediante sua utilização como moedas no processo de privatização⁴⁰.

³⁵ PINHEIRO, Armando Castelar; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysóstomo de Oliveira, *op. cit.*

³⁶ Sobre a importância estratégica das privatizações para o BNDES, ver: VELASCO JÚNIOR, Licínio. **Privatização: mitos e falsas percepções.** A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

³⁷ Em todos os processos de privatização conduzidos pela BNDESPAR, era designada uma comissão de privatização interna, responsável pela condução do processo e apresentação de propostas às Diretorias do Sistema BNDES. Na condução dos processos, a comissão interna de privatização era assistida por empresas de auditoria e de consultoria, contratadas mediante licitação. Em geral, as privatizações seguiam um mesmo procedimento-padrão, tendo início com a contratação das empresas de consultoria e auditoria e com a constituição da comissão de privatização interna, passando por todas as etapas de avaliação econômica do ativo e divulgação das condições gerais de venda, até chegar ao leilão público e encerramento do processo. Mais informações em: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Privatização.** A experiência do BNDESPAR, 1987-1989. Sistema BNDES, 1992. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10057/1/Privatiza%C3%A7ao_a%20experiencia%20da%20bn%20despar.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

³⁸ Art. 1º, I, da Lei Federal 8.031/1990.

³⁹ Art. 1º, II, da Lei Federal 8.031/1990.

⁴⁰ ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso.** Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/16851/Reformas%20Neoliberais%20No%20Brasil_%20A%20Privatiza%C3%A7%C3%A3o%20nos%20Governos%20Fernando%20Collor%20e%20Fernando%20Henrique%20Cardoso.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 fev. 2024.

A Lei Federal 8.031/1990 inovou quanto à estrutura institucional do programa, construída em torno de três agentes centrais: a Comissão Diretora do PND, responsável pela coordenação e supervisão do programa, o gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND), além de consultores privados e auditores independentes, responsáveis pela avaliação econômico-financeira das empresas e modelagem das privatizações. Em comparação às normas anteriores, a Lei Federal 8.031/1990 conferiu maior detalhamento ao processo de privatização, incorporando elementos similares ao procedimento-padrão adotado pelo BNDESPAR nas privatizações conduzidas na década de 1980⁴¹.

Pelo Decreto Federal 99.464/1990, o BNDES foi designado como gestor do FND, assumindo as ações administrativas e operacionais do PND, como a contratação, coordenação e supervisão do trabalho das empresas de consultoria e auditoria independentes, a submissão das condições gerais de venda à Comissão Diretora e a realização dos leilões públicos de ações. Para realizar as funções que lhe foram atribuídas, o BNDES instituiu Grupos de Trabalho (GTs), coordenados por diretores do banco e compostos, cada um, por, no mínimo, sete técnicos, encarregados de acompanhar a execução dos processos de desestatização individuais⁴². A coordenação geral de todos os processos era realizada por um Comitê Gestor, composto por todos os diretores e por cinco superintendentes do Sistema BNDES⁴³. Para apoiar os trabalhos dos GTs, foram formados um Gabinete de Apoio ao PND, um Comitê Jurídico e três comissões: Cadastramento, Licitação e Divulgação⁴⁴.

O processo de privatização no Brasil, iniciado na década de 1980, foi adquirindo novos contornos ao longo do tempo. Gradualmente, a preocupação inicial com a preservação do controle estatal sobre o processo de desenvolvimento nacional deu lugar ao fortalecimento da presença do setor privado em áreas estratégicas da economia. Esse movimento incluiu a

⁴¹ O processo de privatização se iniciava com a inclusão de empresas no PND, via decreto presidencial. Para cada empresa em processo de desestatização, eram realizadas ao menos duas avaliações independentes, por empresas de consultoria com experiência comprovada, contratadas mediante licitação. Uma das empresas assumia a responsabilidade pela avaliação econômica da estatal e pela indicação do preço mínimo de venda. Além da avaliação econômica, a segunda empresa contratada deveria assumir as atividades de avaliação patrimonial da empresa, montagem e execução do processo de desestatização, acompanhamento e assessoria do procedimento de venda, entre outros. Ainda, o processo de privatização era acompanhado por uma empresa de auditoria externa, registrada na CVM. Após a aprovação dos estudos pela Comissão Diretora, com a definição da modelagem do processo de alienação e dos preços mínimos das ações, e a oferta de ações aos empregados e ao público, conforme a sistemática recomendada, dava-se início aos procedimentos de venda. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES), *op. cit.*

⁴² *Id.* **Programa Nacional de Desestatização**. Relatório de Atividades. Sistema BNDES, 1991.

⁴³ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 38.

privatização de grandes e tradicionais empresas estatais, a facilitação do ingresso de capital estrangeiro e a transferência da execução de atividades de interesse público para a iniciativa privada em áreas cada vez mais diversas. Paralelamente, a governança dos programas federais também passou por transformações, com a criação de novos órgãos, a redistribuição de responsabilidades entre diferentes entes públicos, o aprimoramento dos padrões e critérios para a avaliação, seleção e venda dos ativos estatais e a consolidação do papel do BNDES como gestor do programa federal de privatizações.

Apesar desses avanços, a maior parte das privatizações ocorreu previamente ao estabelecimento de um ambiente regulatório capaz de definir as estratégias e regras claras para a regulação e concorrência nos setores envolvidos⁴⁵. A urgência em reduzir o déficit público e atrair investimentos estrangeiros para expandir a infraestrutura nacional, diante do esgotamento da capacidade financeira das estatais para fazê-lo, prevaleceu sobre a necessidade de preparar o aparato regulatório para o período pós-privatizações. Por razões semelhantes, a celebração de contratos de parceria para a prestação indireta de serviços e utilidades públicas à população não era o foco das iniciativas desestatizantes adotadas nesse período. Somente a partir de meados da década de 1990, intensificaram-se os esforços para regulamentar e estruturar novas formas de contratação de empreendimentos e serviços com particulares. Esses esforços resultaram na aprovação de emendas constitucionais e na ampliação da legislação administrativa, tanto geral quanto setorial, impactando diretamente as administrações públicas estaduais e municipais.

2.2 Reformas do Estado (1990): inflação constitucional e legislativa

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003), a política econômica voltada para a estabilização monetária e o controle da inflação, aliada ao reconhecimento das privatizações como uma diretriz governamental e um dos principais instrumentos de reforma do Estado, impulsionou o PND a alcançar seus maiores resultados. Entre 1995 e 2002, mais de 100 empresas foram privatizadas, gerando uma receita de US\$ 78,9 bilhões, além da transferência de US\$ 14,9 bilhões em dívidas. O cenário favorável garantiu o

⁴⁵ Como destaca Diogo Coutinho, “[s]omente no setor das telecomunicações, excepcionalmente, houve a preocupação em se criar a agência reguladora e a lei setorial *antes* da privatização”. COUTINHO, *op. cit.*, p. 40.

apoio político necessário para a aprovação de emendas constitucionais (EC)⁴⁶ que flexibilizavam o monopólio estatal em setores estratégicos, permitindo a expansão das privatizações para áreas de infraestrutura, como telecomunicações, portos e mineração.

Além das emendas constitucionais, outro marco legal viria a impactar a transferência dos serviços de titularidade estatal ao setor privado. Após quase cinco anos de tramitação nas duas casas do Congresso Nacional e décadas de silêncio normativo sobre o tema, foi publicada a Lei Federal 8.987/1995 (Lei de Concessões), que estabeleceu o regime jurídico geral das concessões e permissões de serviços públicos. No mesmo ano, foi publicada a Lei Federal 9.074/1995, que dispõe sobre a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Algumas leis estaduais e municipais sobre concessões e permissões de obras, bens e serviços públicos também foram publicadas nesse período, a exemplo da Lei Estadual 7.835/1992, do Estado de São Paulo, e da Lei Estadual 10.904/1993, do Estado de Pernambuco. Inspirando-se na experiência federal, alguns estados publicaram normas próprias, para disciplinar os seus processos de desestatização, como os Estados do Rio Grande do Sul (Lei Estadual 10.607/1995), do Rio de Janeiro (Lei Estadual 2.470/1995), de São Paulo (Lei Estadual 9.631/1996) e da Bahia (Decreto Estadual 5.441/1996).

A Lei Federal 8.987/1995 estabeleceu novas diretrizes para as concessões de serviço público, incluindo o conceito de serviço adequado, os direitos e obrigações dos usuários, a política tarifária, os encargos da concessionária e do poder concedente, as cláusulas essenciais dos contratos de concessão e os procedimentos específicos para licitação de projetos, entre outros. Entre as inovações introduzidas, destaca-se a autorização prevista no art. 21 da lei, que viabilizou uma nova forma de parceria ente o setor público e a iniciativa privada para realização de estudos relativos a projetos concessórios. Com essa autorização, uma empresa pode desenvolver estudos, por sua conta e risco, e fornecê-los ao poder público, resguardado o seu direito à participação na licitação futura ou ao ressarcimento dos custos pelo concessionário vencedor.

⁴⁶ Em agosto de 1995, foram aprovadas pelo Congresso Nacional cinco emendas constitucionais (EC) de grande relevância para o PND. A EC nº 5 permitiu a exploração, pela iniciativa privada, mediante concessão estadual, dos serviços locais de distribuição de gás canalizado. A EC nº 6 permitiu a pesquisa e lavra de minérios às empresas constituídas sob a lei brasileira e que tenham sede no país. Em relação à desestatização de serviços públicos, a EC nº 7 abriu a navegação interna brasileira a empresas estrangeiras, e a EC nº 8 permitiu a exploração dos serviços de telecomunicações, radiofusão sonora e de sons e imagens pela iniciativa privada. Por fim, a EC nº 9 permitiu a contratação, pela União, com empresas estatais ou privadas, da realização de atividades ligadas à exploração do petróleo.

A depender da origem da iniciativa para identificação do projeto e a realização dos estudos (se do poder público ou do setor privado), a autorização pode ser formalizada como Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) ou Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP). Embora previstos desde 1995, esses instrumentos passaram a ser mais utilizados a partir de 2006, com a publicação do Decreto Federal 5.977/2006, que regulamentou a apresentação de manifestações de interesse no âmbito da administração pública federal. Posteriormente, a Lei Federal 11.922/2009, em seu art. 2º, autorizou a União, os estados e os municípios a estabelecerem regulamentos para incentivar o recebimento de manifestação de interesse de empresas privadas⁴⁷.

No campo das inovações legislativas, começaram a surgir as leis de processo administrativo, inicialmente com a Lei Estadual 10.177/1998, do Estado de São Paulo, seguida, um mês depois, pela Lei Federal 9.784/1999. Desde então, diversas leis de processo administrativo foram editadas no país, inclusive na esfera municipal, condicionando toda a atividade decisória da administração pública. Essas leis gerais surgiram para modernizar o direito administrativo brasileiro diante da nova estrutura administrativa resultante das reformas da década de 1990. Embora não tratem especificamente de contratos de parceria, as regras processuais impactam diretamente as relações público-privadas, ao impor limites à atuação estatal e ampliar os espaços de participação social na atuação administrativa⁴⁸.

Outro marco importante desse período foi a apresentação do Plano de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O plano propunha medidas e estratégias para redefinir o papel do Estado, limitando sua atuação ao chamado núcleo estratégico, relativo à definição das leis e políticas públicas, e às atividades exclusivas, que envolvem o exercício de poderes estatais típicos (por exemplo, tributação, aplicação de sanções e fomento). Já os serviços não-exclusivos, como saúde, educação e cultura, deveriam ser desempenhados por organizações públicas não-estatais, em conjunto com entidades privadas. Por fim, as atividades econômicas voltadas à produção de bens e serviços para o mercado deveriam ser de responsabilidade exclusiva do setor privado. Essa diferenciação deslocou o foco da atuação estatal para o fortalecimento de sua função

⁴⁷ PINHEIRO, Armando, *op. Cit.*

⁴⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para + céuticos**. 3. ed., modificada e ampliada. São Paulo: Juspodivm, 2025. 392 p.

regulatória, impulsionando a criação e o desenvolvimento das agências executivas e agências reguladoras.

Em resposta a esses movimentos, houve uma intensa profusão legislativa em temas econômicos setoriais, da qual são exemplos a Lei Federal 9.427/1996, do setor elétrico, a Lei Federal 9.472/1997, de telecomunicações, e a Lei Federal 8.884/1994, para o setor portuário. Essas leis foram responsáveis pela criação, respectivamente, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Com competência para editar atos normativos, fiscalizar os serviços prestados, aplicar penalidades e resolver conflitos entre os agentes regulados, essas agências reguladoras independentes foram concebidas com dois objetivos principais. Primeiramente, buscava-se garantir segurança jurídica aos investidores privados, incentivando sua participação na compra de ativos estatais. Além disso, pretendia-se assegurar a influência do Estado sobre a prestação de serviços de interesse público e o controle de práticas anticoncorrenciais em seus respectivos setores. Dessa forma, a criação das agências reguladoras visava organizar e disciplinar o cenário pós-privatizações, garantindo a efetividade das delegações de serviços e utilidades públicas ao setor privado.

Além de sua função regulatória, algumas dessas leis federais atribuíram às agências reguladoras as competências de fiscalização e gestão (ou gerenciamento) dos serviços concedidos à iniciativa privada. No setor elétrico, a Lei Federal 9.427/1996 atribuiu à ANEEL competência para gerir e fiscalizar, diretamente ou mediante convênio com órgãos estaduais, as concessões e permissões de energia elétrica (art. 3º, IV), além de regular o serviço concedido (art. 3º, XIX). Da mesma forma, a Lei Federal 9.472/1997 conferiu à ANATEL a competência para celebrar e gerenciar os contratos de concessão e fiscalizar a prestação dos serviços de telecomunicações (art. 19, VI).

A criação de agências reguladoras autônomas e independentes deu novos contornos à estrutura da administração pública. Além do exercício de suas competências regulatórias, essas entidades acabaram assumindo, em alguns casos, a responsabilidade pela estruturação dos projetos e as funções de poder concedente nos contratos de concessão, atraindo para si o desafio

de equilibrar a neutralidade no exercício da atividade regulatória com a necessidade de tomar decisões inerentes ao titular do serviço concedido⁴⁹.

Essas reformas também tiveram impacto nas esferas estaduais e municipais. A partir da segunda metade da década de 1990 e início dos anos 2000, diversos estados e municípios criaram suas próprias agências reguladoras para supervisionar serviços delegados ao setor privado e atividades econômicas realizadas em setores estratégicos.

A primeira agência reguladora estadual foi a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), criada pela Lei Estadual 10.931/1997. Entre os anos de 1997 e 2002, foram criadas 20 agências reguladoras estaduais em todo o país⁵⁰. No âmbito estadual, a maior parte dessas agências possuía caráter multissetorial, com competências para elaborar normas e fiscalizar a execução de serviços públicos transferidos ao setor privado⁵¹. No nível municipal, a criação de agências reguladoras teve início com a criação da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim (ES), instituída pela Lei Municipal 4.798/1999. Além das agências multissetoriais, alguns municípios optaram por estabelecer agências reguladoras setoriais para áreas específicas, como saneamento básico. Exemplos incluem a Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos de Mauá (SP), instituída pela Lei Municipal 3.261/2000, e a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (RN), criada pela Lei Municipal 5.346/2001.

Ainda sob a gestão do presidente FHC, a Lei Federal 9.491/1997 (conversão da MP 1.481-52/1997⁵²) revogou integralmente a Lei Federal 8.031/1990. A nova legislação ampliou

⁴⁹ Apesar de algumas agências reguladoras, sobretudo na esfera federal, atuarem há décadas como poder concedente nos contratos de concessão dos setores por elas regulados, as possibilidades e desafios dessa função encontra discussões históricas na doutrina. Sobre esta discussão: FAJARDO, Gabriel Ribeiro. **Agências reguladoras como poder concedente nos contratos de concessão**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, 2023.

⁵⁰ Para um mapeamento da criação de agências reguladoras estaduais entre 1997 e 2018: GIL, Thiago Barbosa. **Aplicação dos parâmetros fundamentais de autonomia e controle do regime regulatório brasileiro no desenho institucional das agências reguladoras estaduais**. 2019. 188 f. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas. Escola de Direito do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

⁵¹ PECCI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 34, n. 5, p. 99-118, 2000. Disponível em: <https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6308>. Acesso em: 23 dez. 2024.

⁵² A MP 1.481-52/1997 faz parte de uma série de medidas provisórias com o mesmo teor, iniciada pela MPV 1481-45/1997, de 20 de janeiro de 1997.

o escopo do PND, modificando seus objetivos gerais⁵³ e expandindo o próprio conceito de desestatização⁵⁴, que passou a incluir expressamente a delegação de serviços públicos ao setor privado.

Até meados dos anos 2000, as modelagens das concessões federais resultaram da combinação de esforços internos e da contratação de consultorias especializadas. Por um lado, os estudos eram elaborados pelo corpo técnico das empresas estatais prestadoras dos serviços a serem delegados ao setor privado; por outro, consultores contratados pelo poder público forneciam apoio técnico⁵⁵. Nesse período, o BNDES também desempenhou um papel fundamental na modelagem das concessões federais e subnacionais⁵⁶, viabilizando a contratação de empresas de consultoria, auditoria e outros serviços especializados necessários às desestatizações. Os setores elétrico, de telecomunicações⁵⁷ e portuário, além do rodoviário - com o início da implementação da 1ª etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE) - foram os que concentraram maior número de concessões.

Essa conjuntura econômica, política e legislativa impulsionou o desenvolvimento do arcabouço jurídico dos contratos de parceria no Brasil, tanto na esfera federal quanto em âmbito estadual e municipal. Às leis e regulamentos de caráter abrangente, somaram-se leis de normas gerais e suplementares, de aplicação multissetorial, e leis setoriais que, em alguns casos, estabeleceram modelos específicos de negócios público-privados para cada setor.

Com a evolução da legislação, as concessões de serviços públicos econômicos passaram a ter maior relevância, especialmente nos setores de rodovias, energia elétrica, saneamento e gás canalizado.

2.3 Lei das PPPs, programas subnacionais de parcerias e unidades de PPPs

⁵³ O art. 1º, IV, da Lei 9.491/1997 incluiu como um dos objetivos gerais do programa a modernização da infraestrutura do país.

⁵⁴ Art. 2º, §1º, da Lei 9.491/1997.

⁵⁵ MONTEIRO, Vera. *Op. cit.*

⁵⁶ O art. 1º, §3º, da Lei 9.491/1997, que disciplina o PND, autoriza o apoio federal às desestatizações estaduais ou municipais, via ajuste firmado com o BNDES.

⁵⁷ No setor de telecomunicações, as outorgas vêm sendo feitas desde a década de 1990, com o esforço de estruturação concentrado na ANATEL, fora da esfera do PND. Nos termos da Lei Federal 9.472/1997, o processo decisório relativo à privatização do setor ficou a cargo de uma Comissão Especial de Supervisão, ligada hierarquicamente ao Ministério das Comunicações.

Em 2004, foi sancionada a Lei Federal 11.079/2004 (Lei das PPPs), que criou duas modalidades de concessão: as concessões administrativas e as concessões patrocinadas, ambas denominadas parcerias público-privadas em sentido estrito ou, simplesmente, de PPPs. Um dos principais objetivos dessa legislação foi viabilizar a concessão de serviços administrativos em geral, estabelecendo expressamente o compromisso financeiro do Estado no pagamento devido às concessionárias pelos serviços prestados⁵⁸. Enquanto as concessões patrocinadas se restringem à prestação de serviços públicos econômicos, as concessões administrativas admitem um leque mais amplo de atividades, incluindo serviços sociais, como saúde, cultura e lazer, além de atividades internas da administração, como a operação de creches ou restaurantes para os servidores públicos⁵⁹.

A primeira legislação específica sobre PPPs do país foi a Lei Estadual 14.868/2003, do Estado de Minas Gerais. Em sua redação original, essa norma estruturou o programa mineiro de parcerias em torno de um Conselho Gestor, responsável pela elaboração do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, e de uma Unidade PPP, inicialmente vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico. O Estado de Minas Gerais foi pioneiro na criação de uma unidade administrativa dedicada exclusivamente à gestão das PPPs e concessões⁶⁰. Nos anos seguintes, diversos estados e municípios publicaram leis próprias para disciplinar seus programas de parcerias, em alguns casos, abrangendo exclusivamente as parcerias público-privadas em sentido estrito.

Seguindo o modelo mineiro, outros programas estaduais e municipais passaram a adotar uma estrutura composta por uma instância deliberativa, com comitês ou conselhos gestores, e por uma unidade especializada no assessoramento técnico em concessões e PPPs. De modo geral, as instâncias deliberativas analisam e aprovam a inclusão de projetos nos

⁵⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Parcerias Público-Privadas**. 2. ed. São Paulo: Sbdp/Direito GV/Malheiros, 2011.

⁵⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. As parcerias público-privadas - PPP'S no Direito positivo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 105–146, 2005. DOI <https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43621>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43621>. Acesso em: 20 fev. 2024.

⁶⁰ Segundo Vanice Ferreira, “[...] a Unidade PPP de Minas Gerais foi responsável por consolidar os conhecimentos relacionados a PPPs no Estado, bem como por estruturar os primeiros projetos de PPP, alguns deles, atualmente, já com mais de 15 anos de operação.” Para a autora, a extinção da Unidade PPP, entre 2015 e 2018, acarretou [...] no enfraquecimento da temática, na perda de prioridade dos projetos de PPP na Agenda Governamental, bem como no sucateamento da gestão dos contratos de PPP vigentes, atraso no pagamento de contraprestações e na consequente precarização das relações com as concessionárias parcerias”. FERREIRA, Vanice Cardoso. Estruturação de unidades de PPPs, modelagem de projetos e gestão de contratos de concessão e parcerias público-privadas: aspectos de gestão e governança como elementos diferenciais de sucesso. In: FAJARDO, Gabriel; COHEN, Isadora; CARELLI, Carolina (Coords.). **Infracast: concessões, parcerias público-privadas e privatizações**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 332 p.

programas de parcerias, enquanto as unidades especializadas oferecem suporte técnico ao poder concedente, atuando desde a fase de estruturação dos projetos até a gestão contratual. Apesar das semelhanças estruturais, os programas de concessões e PPPs dos entes subnacionais apresentam características diversas, refletindo a heterogeneidade e os diferentes níveis de maturidade institucional dos estados e municípios brasileiros na implementação dessas modalidades contratuais.

As leis que disciplinam programas subnacionais de parcerias público-privadas apresentam diferenças no que diz respeito à composição e ao funcionamento das instâncias decisórias, à distribuição de competências entre os órgãos e entidades responsáveis pela execução dos programas, à organização e capacitação das equipes encarregadas dos projetos e à vinculação e posição hierárquica das unidades especializadas dentro das estruturas administrativas locais⁶¹.

Em alguns casos, a composição do Conselho Gestor do Programa Municipal de PPPs é estabelecida por decreto municipal⁶². Em outros, é definida diretamente na própria lei que institui o programa, podendo incluir secretários municipais, o procurador-geral do estado ou do município⁶³, representantes de entidades administrativas com atuação em concessões⁶⁴ e

⁶¹ Em relação aos programas estaduais, um levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Administração (CONSAD), em conjunto com o BNDES, apurou que, em 2021, 78% dos estados brasileiros possuíam uma unidade especializada em concessões e PPPs, sendo que 26% estavam em nível hierárquico de secretaria e outros 26%, em nível de subsecretaria. Embora a maior parte das unidades de PPP estivesse vinculada às secretarias de planejamento, de governo ou de fazenda, foram identificados casos de vinculação com outras secretarias, como as de Infraestrutura e obras e de Desenvolvimento Econômico. Segundo a pesquisa, 96% dos estados possuíam alguma instância deliberativa sobre concessões e PPPs, sendo 26% delas presididas pelo Governador ou Vice-Governador e 65% presididas por Secretários de Estado. A composição das equipes das unidades de concessões e PPPs apresentou variações quantitativas, sendo a maior equipe formada por 36 servidores e, a menor, por 2 servidores, e diferenças qualitativas (áreas de formação e capacitação dos servidores). Segundo o documento divulgado pelo CONSAD e pelo BNDES, os resultados foram obtidos por meio da aplicação de um questionário a gestores dos 27 estados brasileiros, no período de 5 a 30 de novembro de 2020. O perfil e a quantidade de gestores que responderam ao questionário, assim como a lista de perguntas apresentadas, não foram informados. Os Estados do Ceará, Pará, Rio Grande do Norte e Roraima não responderam à pesquisa. CONSELHO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO; BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Diagnóstico de concessões e PPPs nas unidades federativas**. 2021. Disponível em: https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Diagn%C3%B3stico-de-Concess%C3%B5es-e-PPPs-nas-Unidades-Federativas_Final-1.pdf. Acesso em: 30 dez. 2024.

⁶² É o caso da cidade de Sorocaba (SP), em que o art. 6º da Lei Municipal 10.474/2013 estabelece que a composição do Conselho Gestor do Programa Municipal de PPPs será fixada por decreto do chefe do Poder Executivo.

⁶³ Por exemplo, o art. 5º, §1º, VII, da Lei Estadual 16.573/2019, que instituiu o Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco, e o art. 6º, VI, da Lei Municipal 2.682/2009, do Município de Niterói (RJ).

⁶⁴ Por exemplo, o art. 8º, V, da Lei Estadual 3.666/2020, do Estado de Tocantins, que inclui o Presidente da Agência de Fomento do Estado do Tocantins S.A. – FomenTO entre os membros do Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos do Estado do Tocantins.

membros de livre nomeação do chefe do Poder Executivo local⁶⁵. Em geral, esses conselhos ou comitês gestores são responsáveis pela elaboração dos planos estaduais ou municipais de PPPs, pela inclusão de projetos nos programas, pelo encaminhamento de relatórios gerenciais dos contratos aos órgãos de controle e pela tomada de decisões com impactos orçamentários. Além disso, as competências legais atribuídas aos conselhos ou comitê gestores podem envolver, também, a deliberação sobre controvérsias ou conflitos de competência⁶⁶, a fiscalização e o acompanhamento da execução dos contratos⁶⁷ e a definição de procedimentos básicos para a avaliação periódica das parcerias⁶⁸, entre outros. A forma de atuação desses comitês ou conselhos, incluindo a periodicidade das reuniões e os procedimentos para aprovação de projetos, é geralmente disciplinada por seus respectivos regimentos internos.

As unidades especializadas, por sua vez, costumam atuar de maneira transversal em relação a outros órgãos e entidades públicas, desde a concepção do projeto até a fase de gestão contratual. Em geral, sua criação tem como objetivo consolidar o conhecimento e as experiências do setor público em concessões e PPPs. Essas unidades podem assumir diferentes formas institucionais: algumas são secretarias específicas da administração pública direta estadual ou municipal, com competência, inclusive, para atuar como poder concedente em determinados setores⁶⁹; outras operam como órgão de regime especial vinculados a uma secretaria estadual ou municipal, responsabilizando-se pela coordenação das ações governamentais e o planejamento estratégico das parcerias com a iniciativa privada⁷⁰. Em certos casos, as unidades especializadas funcionam como divisões internas de uma secretaria de governo, subordinando-se diretamente a ela⁷¹. Além disso, alguns estados e municípios contam

⁶⁵ A Lei Municipal 9.77/2006, do Município de Manaus (AM), estabelece que o Comitê Gestor do Programa PPP/Manaus será composto por até 3 membros do governo de livre escolha e nomeação do prefeito.

⁶⁶ Como previsto, por exemplo, no art. 7º, V, da Lei Municipal 2.682/2009, do Município de Niterói (RJ), e no art. 6º, III, da Lei Municipal 5.431/2013, do município de Vila Velha (ES).

⁶⁷ Por exemplo, o art. 29 da Lei Municipal 2.955/2013, do Município de Santos (SP).

⁶⁸ Assim prevê, por exemplo, o art. 8º, VII, da Lei Municipal 2.233/2017, do Município de Rio Branco (AC).

⁶⁹ Caso da Secretaria de Parcerias em Investimentos, do Estado de São Paulo (SP), que pode representar o governo estadual, na condição de poder concedente, em relação aos serviços elencados no art. 12 do Decreto Estadual 67.435/2023.

⁷⁰ Como é o caso do Escritório de Parcerias Estratégicas, do Estado de Mato Grosso do Sul, e da Superintendência de Parcerias e Concessões do Estado do Piauí, disciplinados, respectivamente, pelas Leis Estaduais 5.829/2022 e 5.494/2005.

⁷¹ No Município de Rio Branco, a Secretaria Municipal de Planejamento, que atua como Secretaria Executiva do Programa Municipal de PPPs, conta com o apoio de grupos técnicos, instituídos na forma do Decreto Municipal 1.942/2017.

com empresas estatais criadas especificamente para atuarem na concepção e implementação de parcerias⁷².

Por fim, com o objetivo de orientar a atuação de gestores públicos e atores do setor privado na implementação de parcerias, alguns entes federativos elaboram manuais ou guias orientativos⁷³. Esses materiais apresentam conceitos básicos, metodologias e procedimentos específicos para concessões e PPPs, além de fornecerem recomendações de conduta para cada fase dos projetos. Seu propósito é oferecer direcionamento a todos os agentes envolvidos em um contrato de parceria, desde a concepção até a sua conclusão. Além disso, buscam promover a transparência das informações sobre as parcerias celebradas pela administração pública, disseminar conhecimento sobre o tema e padronizar os procedimentos de avaliação, estruturação, contratação e gestão desses projetos. No entanto, como esses guias e manuais não possuem caráter vinculante, a efetividade das medidas que veiculam pode variar conforme a análises de cada caso.

A diversidade de arranjos adotados pelos entes federativos reflete a heterogeneidade da experiência dos governos subnacionais com concessões, PPPs e outras formas de parceria entre o setor público e o setor privado. Uma análise mais aprofundada dessas estruturas pode, portanto, revelar os diferentes graus de maturidade institucional de estados e municípios em relação aos contratos de parceria.

2.4 Profusão de PMIs e criação da Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP)

Na segunda metade dos anos 2000, foram publicados o Decreto Federal 5.977/2006⁷⁴, que regulamentou a apresentação de manifestação de interesse no âmbito da administração pública federal, e a Lei Federal 11.922/2009, cujo art. 2º autorizou a União, os estados e os

⁷² Como a Bahia Investe, a Companhia Paulista de Parcerias e a São Paulo Parcerias, dos Estados da Bahia (Lei Estadual 13.467/2015) e de São Paulo (Lei Estadual 11.688/2004) e do Município de São Paulo (Lei Municipal 14.517/2007), respectivamente.

⁷³ Alguns exemplos são o Manual de Parcerias do Estado de São Paulo, o Manual de PPPs e concessões do Estado de Goiás, o Manual de Operações do Programa Estadual de Parcerias Público-privadas de Minas Gerais, o Manual de Padronização de Regras Chave de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais e o Manual de Gestão de Contratos de Concessões e PPPs do Estado do Piauí.

⁷⁴ Apesar de o Decreto Federal 5.977/2006 ter sido editado com foco nas concessões patrocinadas e administrativas, o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia determinado a sua aplicação, “no que couber”, também para as concessões comuns, disciplinadas pela Lei Federal 8.987/1995 (Acórdão 1.155/2014-Plenário)

municípios a estabelecerem regulamentos para incentivar empresas privadas a apresentarem, por sua conta e risco, estudos e projetos relativos a concessões e PPPs. Este decreto inspirou diversos estados e municípios a editarem normas próprias sobre o tema⁷⁵. Nos anos seguintes, a participação da iniciativa privada na modelagem de concessões e PPPs se disseminou em todos os níveis da administração pública.

Apesar das expectativas em torno dessa possibilidade, a obtenção de bons projetos continuou enfrentando desafios institucionais, principalmente devido às dificuldades do poder público em analisar criticamente os estudos e interagir com a iniciativa privada⁷⁶. Na prática, como explica Vera Monteiro, “[...] o aumento do número de projetos não significou a ampliação, na mesma proporção, de contratos inovadores de concessão, nem a consolidação de um cenário de efetiva contribuição privada na formulação dos projetos.⁷⁷”. A maior parte dos contratos assinados envolveu setores com experiência em concessões, muitos deles organizados no formato de empresas estatais, com conhecimento setorial e corpo técnico qualificado⁷⁸. O desafio, portanto, era viabilizar à administração pública o acesso a estudos e projetos inovadores, que permitissem o avanço das concessões e PPPs para setores econômicos e sociais que ainda não haviam experimentado essa modalidade contratual⁷⁹.

Nesse contexto, o BNDES reforçou iniciativas para se projetar como agente estruturador de projetos de concessão e de PPP. Inicialmente, criou um grupo de trabalho para atuar na modelagem de concessões rodoviárias federais⁸⁰. Posteriormente, esse grupo foi ampliado, dando origem à atual Área de Estruturação de Projetos (AEP) do banco⁸¹. Em 2007, o estatuto do BNDES foi alterado pelo Decreto Federal 6.322/2007, que autorizou expressamente a instituição a “contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro,

⁷⁵ PINHEIRO *et al*, *op. cit.*

⁷⁶ Nas palavras de Vera Monteiro: “O mecanismo é simples, mas tem gerado uma série de dúvidas ligadas à sua interpretação e à sua própria eficácia. É que, na ausência de procedimento público seguro de contratação de estudos de modelagem de concessão, as administrações públicas (em todas as esferas) têm feito uso irrestrito de PMIs. Seduzem-se com a ideia de acessar estudos a custo zero. Usam consultores e estudos privados elaborados por empresas interessadas no negócio, muitas vezes sem capacidade própria de revisão crítica dos estudos e das propostas privadas. A consequência desse cenário é que PMIs multiplicaram-se, mas seus resultados não. A mera existência de um canal para entrega de propostas pela iniciativa privada não é garantia de bons projetos, pois, em geral, não há ambiente institucional público para dialogar de forma consistente com a iniciativa privada.” MONTEIRO, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁷ PINHEIRO *et al*, *op. cit.*, p. 216.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 216.

⁷⁹ *Ibid.*; RADAR PPP, *op. cit.*

⁸⁰ TORRES, Rodolfo; AROEIRA, Cleverson. O BNDES e a estruturação de projetos de infraestrutura. *In*: ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. 460 p.

⁸¹ *Ibid.*

inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina [...]”. No ano seguinte, foi criado o Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (BNDES FEP), com parte de seus recursos destinados à estruturação de concessões e à identificação de potenciais projetos de interesse de entes públicos estaduais e municipais.

Com esse mesmo objetivo, o BNDES iniciou uma atuação conjunta com outras instituições financeiras para criar fundos voltados ao financiamento de trabalhos e serviços de estruturação técnica de projetos. Uma delas foi o Brazil PSP Development Program, fundo multilateral para a estruturação de projetos públicos no Brasil, que contou com recursos do próprio BNDES, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Internacional Finance Corporation (IFC)⁸². Além disso, foi criada a EBP, com a participação do Banco do Brasil, Banco Espírito Santo, Banco Votorantim, BNDESPAR, Bradesco, Citibank, Itaú Unibanco e Santander. A EBP foi estabelecida com o propósito exclusivo de desenvolver projetos de concessão, mediante autorização do poder público, sem autorização estatutária para participar das futuras licitações. Por meio de um acordo de cooperação técnica, o BNDES ficou responsável pelo acompanhamento do gerenciamento e execução dos estudos elaborados pela EBP.

A EBP contribuiu para a estruturação de projetos federais em setores como rodovias, portos e aeroportos, além de ter atuado na modelagem de concessões estaduais e municipais, como a concessão do hospital metropolitano de Belo Horizonte (MG), do estádio do Mineirão (MG) e as concessões de esgotamento sanitário do Município de Serra (ES) e do sistema produtor de água Rio Manso (MG).

Em alguns dos projetos federais, a EBP atuou como autorizada única do governo federal, modelo que chegou a ser questionado perante o TCU, por alegada violação da isonomia entre os possíveis interessados na realização dos estudos. No entanto, o TCU reconheceu a possibilidade jurídica desta forma de colaboração no Acórdão 1.155/2014-Plenário, desde que respeitadas as determinações impostas pelo Tribunal. Na mesma decisão, o TCU recomendou que a União regulamentasse o art. 21 da Lei Federal 8.987/1995. Em abril de 2015, foi publicado o Decreto Federal 8.428/2015, que revogou o Decreto Federal 5.977/2006, alterando algumas das regras relativas ao uso de PMIs. A redação original do Decreto Federal 8.428/2015

⁸² *Ibid.*

vedou a autorização com exclusividade a um único interessado, restrição que foi modificada apenas em 2019, com a alteração do art. 6º, I, pelo Decreto Federal 10.104/2019.

A EBP encerrou suas atividades em 2015, em decorrência do Acórdão 1.602/2015-Plenário⁸³, do TCU, que determinou o fim do acordo de cooperação técnica firmado entre a empresa estruturada de projetos e o BNDES.

2.5 Parcerias do PAC e do PIL

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1) foi instituído durante o segundo mandato do presidente Lula (2007-2011) por meio do Decreto Federal 6.025/2007, com o objetivo de expandir os investimentos em infraestrutura econômica — como transportes, energia e telecomunicações —, além de infraestrutura social e urbana, incluindo habitação, saneamento e mobilidade, em todas as regiões do país. Com a posse de Dilma Rousseff na Presidência da República (2011-2016), o Decreto Federal 7.470/2011 criou a segunda etapa do programa (PAC 2), ampliando sua abrangência e incorporando novos empreendimentos.

Nas duas etapas do programa, foram realizadas concessões em diversos setores de infraestrutura econômica, com destaque para os segmentos aeroportuário, rodoviário, ferroviário e elétrico⁸⁴. Já na infraestrutura social e urbana, a maior parte dos empreendimentos foi viabilizada por meio da transferência de recursos federais aos estados e municípios, destinados à elaboração de projetos de engenharia e execução de obras⁸⁵.

A estrutura do PAC foi organizada em torno de um Comitê Gestor (CGPAC) e um Grupo Executivo (GEPAC). O CGPAC, composto pelos Ministros do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil, era responsável por coordenar as ações necessárias à implementação e execução do programa. Já o GEPAC, formado por secretarias dos três ministérios, tinha a função de

⁸³ Para uma visão crítica sobre o Acórdão 1.602/2015-Plenário: PEREIRA, Bruno. **A decisão do TCU sobre o convênio entre BNDES e EBP**. PPP Brasil. O Observatório das Parcerias público-privadas. 2015. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-decis%C3%A3o-do-tcu-sobre-o-conv%C3%A2nio-entre-bndes-e-ebp-0>. Acesso em: 06 jan. 2025.

⁸⁴ BRASIL. **PAC 1: balanço de 4 anos [2007-2010]**. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, Presidência da República, 2010; BRASIL. **PAC 2: balanço de 4 anos [2011-2014]**. Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, 2014. Além disso, ver: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Ipea, 2016.

⁸⁵ *Id.*

definir metas e acompanhar os resultados do programa. Além dessas instâncias centrais, os ministérios setoriais estabeleceram suas próprias estruturas para interagir com os órgãos centrais do PAC.

Durante o PAC 1, a coordenação do programa ficou a cargo da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil. No PAC 2, essa responsabilidade foi transferida para a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), vinculada ao Ministério do Planejamento. Adicionalmente, o Decreto Federal 6.025/2007 instituiu o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC), gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁸⁶.

Embora não tenham sido previstas no decreto, também foram instituídas as Salas de Situação, reuniões periódicas para acompanhamento da execução dos projetos. Segundo Marcos Pinto⁸⁷, as salas de situação funcionavam como uma “primeira instância de monitoramento das ações do programa”, nas quais o órgão central e representantes do órgão setorial discutiam temas relacionados à execução dos empreendimentos: progressos, entraves e expectativa de conclusão. As salas de situação representavam o principal instrumento de gestão do PAC, funcionando como um espaço em que órgãos centrais e setoriais podiam compartilhar informações, identificar pendências e resolver problemas de implementação⁸⁸.

Por fim, além das salas de situação, eram realizadas, conforme a necessidade e demanda, reuniões para discutir questões específicas, como dificuldades no licenciamento ambiental e problemas graves de execução⁸⁹.

A partir de 2012, os recursos públicos empenhados em projetos do PAC começaram a cair⁹⁰. Com o iminente esgotamento da capacidade pública de investir em infraestrutura, somado à pressão por investimentos decorrente da realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil, a presidente Dilma anunciou o Programa de Investimentos em Logística

⁸⁶ O SisPAC foi extinto pelo Decreto Federal 9.722/2019, resultando, conforme o Acórdão TCU 2.600/2024-Plenário, “em descentralização da gestão e da governança dos empreendimentos do PAC para as respectivas pastas setoriais.”.

⁸⁷ PINTO, Marcos Cesar de Oliveira. **Uma história de dois PACs: a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2018.

⁸⁸ GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 935-955, 2018.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 43.

⁹⁰ NUNES; MACHADO FILHO, *op. cit.*

(PIL), destinado à ampliação das parcerias com o setor privado nos setores de portos, aeroportos, rodovias e ferrovias. O PIL não foi instituído por ato formal e não houve a publicação de atos formais que dispusessem sobre a sua estrutura institucional, processos decisórios ou sobre as metas e objetivos do programa. Na prática, a coordenação do PIL ficou sob a liderança da Casa Civil da Presidência da República, com o apoio de um grupo de gestão informal, constituído pelos Ministérios da Fazenda e Planejamento⁹¹. Além de realizar a gestão e o acompanhamento do programa, esse grupo também cuidava da articulação com o TCU e outras autoridades e órgãos de cuja atuação dependiam os projetos.

Para viabilizar o programa do ponto de vista econômico-financeiro e sustentar a preferência do governo pelo menor valor tarifário como critério de julgamento das licitações⁹², foram anunciadas linhas de financiamento subsidiadas dos bancos públicos, principalmente, do BNDES⁹³. Os estudos dos empreendimentos do programa foram elaborados pela EBP⁹⁴, por meio de PMIs autorizados pelo Ministério dos Transportes, da Secretaria de Aviação Civil (SAC), da Secretaria Especial de Portos (SEP) ou pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), do Ministério da Fazenda.

Dos nove projetos de concessões rodoviárias anunciados, seis foram leiloados, compondo a 3ª etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE). No setor aeroportuário, foram concedidos os aeroportos Antônio Carlos Jobim (Galeão), no Rio de Janeiro/RJ, e Tancredo Neves (Confins), em Belo Horizonte/MG. Por outro lado, as concessões ferroviárias e os arrendamentos portuários anunciados não chegaram a ser licitados. Ainda assim, as reformas legislativas implementadas no setor portuário viabilizaram o aumento das autorizações de Terminais de Uso Privativos (TUPs) e renovações antecipadas de arrendamentos portuários⁹⁵.

⁹¹ VILLEN, Felipe Borim. **Fatores críticos de sucesso de projetos de concessão/PPP no Brasil**: estudo de caso do Programa de Investimento em Logística – PIL. Rio de Janeiro, 2021. 105 p. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22123>.

⁹² No caso das concessões aeroportuárias, o critério de julgamento adotado foi o maior valor de outorga.

⁹³ Cf: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/infraestrutura/programa-investimentos-logistica/pil%20programa%20investimentos%20logistica>. Sobre a Carta enviada pelos bancos públicos anunciando as condições especiais de financiamento para os projetos de concessões rodoviárias do PIL: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/carta-de-bancos-oficiais-torna-pil-mais-atraente>.

⁹⁴ Os levantamentos de PINHEIRO (2015) apontam para os bons resultados dos projetos estruturados pela EBP, com relação às chances de chegar à fase final de outorga, ao número de participantes nas licitações e à mitigação dos conflitos de interesses entre o poder público e as estruturadoras privadas na modelagem dos projetos. PINHEIRO *et al*, *op. cit.*

⁹⁵ *Ibid.*

A crise econômica de 2014, somada às mudanças na política econômica do governo, inviabilizou o financiamento subsidiado por bancos públicos, frustrando as projeções consideradas nas modelagens dos projetos e nos lances das licitantes. Além disso, o envolvimento de diversas acionistas das concessionárias do PIL nas investigações da Operação Lava-Jato dificultou o acesso das empresas a financiamentos no mercado de capitais ou em bancos privados, impactando sua capacidade de investimentos. Segundo Felipe Villen⁹⁶, essas três condições adversas - crise econômica, mudanças na política econômica do governo e Operação Lava-Jato - impactaram simultaneamente Fatores Críticos de Sucesso (FCS) das concessões do PIL, resultando na frustração dos resultados esperados com o programa. No caso dos projetos contratados, os FCS impactados foram a estabilidade das condições macroeconômicas, a capacidade dos consórcios contratados de executar os projetos, a adequação da alocação de riscos contratual e a maturidade do mercado de capitais nacional. Para os projetos em fase pré-contratual, o apoio político e da sociedade civil, a maturidade do arcabouço regulatório e das estruturas de governança do governo, além da qualidade das modelagens e da experiência com projetos similares mostraram-se fatores críticos para o sucesso dos empreendimentos.

Diante desse quadro, agravado pelo impeachment da Presidente Dilma Rousseff, os empreendimentos do PIL não se concretizaram da forma planejada. Apesar das iniciativas governamentais, o déficit histórico de investimentos em infraestrutura continuava a ser um problema em todo o país. Os programas federais conduzidos, até então não conseguiram atrair investimentos privados na escala necessária para suprir as deficiências da infraestrutura nacional. Além disso, o aumento do aporte de recursos públicos em infraestrutura também não foi suficiente para impulsionar o desenvolvimento da infraestrutura nacional e nem para resolver o persistente problema das paralisações, atrasos e abandono de obras públicas no país^{97,98}.

⁹⁶ VILLEN, *op. cit.*

⁹⁷ A preocupação em encontrar uma solução para o elevado número de obras inacabadas no país existe, ao menos, desde 1995, quando o Senado Federal criou a Comissão Temporária de Obras Inacabadas. Em novembro de 2016, o Senado Federal aprovou a instalação da Comissão Especial das Obras Inacabadas (CEOI), que, em razão do término da legislatura, foi encerrada sem que houvesse a apresentação de relatório final dos trabalhos.

⁹⁸ O TCU fiscaliza e monitora continuamente as obras paralisadas financiadas com recursos federais. No recente Acórdão 2.600/2024-Plenário, o TCU registrou “o alarmante número de 11.941 obras paralisadas no país, correspondendo a 52% das contratações vigentes. Essa quantidade revela um cenário emblemático, em que, a cada dois empreendimentos contratados com recursos federais, um encontra-se paralisado”.

O momento econômico, social e político era, portanto, oportuno para a construção de novas estratégias de apoio da União aos estados e municípios para a realização de investimentos em infraestrutura.

Já sob a gestão de Michel Temer (2016-2018), o governo federal adotou algumas medidas para retomar os investimentos previstos nas concessões do PIL. Além da MP 727/2016, que criou o PPI, foram editadas a MP 752/2016, convertida na Lei Federal 13.448/17, que dispõe sobre a prorrogação e relicitação de contratos de parcerias qualificados no PPI, e a MP 779/2017, convertida na Lei Federal 13.499/2017, que permitiu a reprogramação do pagamento das outorgas das concessões aeroportuárias. Na mesma época, foi publicada, também, a MP 800/2017, não convertida em lei, que disciplinou a reprogramação de investimentos nas concessões rodoviárias federais. Outras leis federais editadas a partir de 2016 impactaram o regime das parcerias, inclusive nos contratos firmados por estados e municípios, a exemplo da Lei Federal 13.303/2016, que estabelece o estatuto jurídico das empresas estatais; a Lei Federal 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, e a Lei Federal 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

2.6 O instrumento contratual como pilar da gestão contratual

O contrato e seus anexos devem refletir a legislação aplicável e os objetivos pretendidos pelo poder público em cada projeto, constituindo o principal instrumento de gestão de uma concessão ou PPP. As cláusulas essenciais de um contrato de concessão ou PPP estão previstas no art. 23 da Lei Federal 8.987/1995, incluindo a definição das condições de prestação de serviços, previsão dos parâmetros e critérios definidores da qualidade dos serviços, a forma de fiscalização e a indicação dos órgãos competentes para exercê-la. Além das cláusulas obrigatórias, vários outros temas podem ser disciplinados pelo contrato, conforme as particularidades do projeto. É o caso dos empreendimentos que demandam a desapropriação de imóveis situados dentro da área da concessão ou dos casos que envolvem a cessão de ativos de um ente público para outro. Assim, os contratos são desenhados para atender às singularidades da parceria que se pretende implementar, organizando e disciplinando a gestão contratual exercida pela administração pública.

Ao longo dos anos, a profissionalização das atividades de estruturação de projetos, somados à incorporação de diretrizes internacionais e às lições de experiências anteriores do poder público fizeram com que os instrumentos contratuais assumissem maior complexidade, comparados aos contratos celebrados em meados da década de 1990 e início dos anos 2000. Em um processo contínuo de transformação, novas regras e instrumentos contratuais são introduzidas nos documentos licitatórios, inovando em temas como o *monitoramento e a fiscalização* do cumprimento de obrigações contratuais, os *incentivos contratuais e as cláusulas de alocação de riscos*, a *transparência e participação social* e o uso de *mecanismos alternativos de resolução de disputas*. Ao lado do aprimoramento dos instrumentos contratuais, a padronização de processos e documentos tem sido uma das estratégias observadas na contratação de parcerias pela administração pública, com o objetivo de reduzir o tempo e os custos associados ao processo licitatório, produzindo escalabilidade de projetos contratados, e de garantir maior previsibilidade, segurança jurídica e equilíbrio entre os objetivos públicos e o interesse privado durante a execução contratual.

Os mecanismos de monitoramento e fiscalização do cumprimento de obrigações contratuais incluem a apresentação de cronogramas e relatórios periódicos de execução do contrato, além da definição de indicadores de desempenho para avaliar a qualidade dos serviços prestados pela concessionária. Nos últimos anos, os indicadores evoluíram, passando de métricas simples⁹⁹ para sistemas integrados de avaliação, vinculando o pagamento da concessionária e a aplicação de penalidades contratuais¹⁰⁰. O poder público pode se valer, ainda, da realização de auditorias e inspeções periódicas, para avaliar a execução dos serviços e a sua conformidade com padrões técnicos ou regulatórios. Em contratos recentes, a contratação de

⁹⁹ No Contrato de Concessão 385/1999, celebrado entre o município de Palmas (TO) e a Companhia de Saneamento do Tocantins – Saneatins, os critérios do serviço adequado estão previstos na CÁUSULA TERCEIRA – CRITÉRIOS DO SERVIÇO ADEQUADO, da seguinte forma: “3.1 – Os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros que definem o serviço adequado, bem como as metas para que sejam atingidas, são os especificados no ANEXO ÚNICO deste CONTRATO e que passa dele a fazer parte. 3.2 – As metas quantitativas e temporais previstas ficam vinculadas ao Plano de Atendimento em Saneamento do Estado do Tocantins (PAS-TO), podendo ser revistas em função das revisões deste”. O referido anexo contratual é um documento de uma página, constituído por uma tabela, onde constam o nome dos indicadores, o percentual a ser alcançado e o prazo previsto para tanto. Para acessar a íntegra do contrato: <https://www.to.gov.br/atr/convenios-e-contratos/podbtyp75b1>. Acesso em: 12 jan. 2025.

¹⁰⁰ Para exemplos de cláusulas e anexos de indicadores de desempenho em concessões mais recentes do setor de saneamento, ver: **Contrato de Concessão 1/2024**, celebrado entre a URAE 1 – Sudeste e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp (https://www.praia grande.sp.gov.br/PraiaGrande/orgao_conselho/saneamento_basico/CONTRATO%20DE%20CONCESSAO%20VIGENTE.pdf); e **Contrato de Concessão 277/2020**, firmado entre a Ambiental Cariacica Concessionária de Saneamento SPE S.A. e a Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN (<https://compras.cesan.com.br/viewLicitacao.php?idLicitacao=969>).

empresas ou consultores especializados e independentes tem se tornado comum nas modelagens de concessões e PPPs em diversos setores¹⁰¹. Neste caso, o processo de seleção e os critérios para a escolha do futuro verificador independente são disciplinados pelo contrato¹⁰².

Em relação à alocação de riscos e ao equilíbrio econômico-financeiro, os contratos passaram a incluir cláusulas mais detalhadas, disciplinando os processos administrativos de revisão ordinária e extraordinária do contrato, assim como os mecanismos de reequilíbrio e as fórmulas e critérios aplicáveis ao cálculo dos impactos financeiros e das compensações devidas à parte prejudicada pelos desequilíbrios¹⁰³. Houve, também, aprimoramentos no que tange às garantias contratuais e seguros exigidos da concessionária, permitindo a diversificação dos riscos assegurados conforme as necessidades específicas em cada empreendimento. Adicionalmente, diversos mecanismos de incentivos foram sendo incorporados às concessões e PPPs, a fim de viabilizar a inovação e a qualidade dos serviços prestados. Ao lado do pagamento vinculado ao cumprimento de metas contratuais, o compartilhamento de ganhos econômicos e a possibilidade de bonificações por inovação são exemplos de mecanismos utilizados para estimular determinadas condutas da concessionária¹⁰⁴.

Além das audiências e consultas públicas, novos instrumentos de participação social têm sido incorporados aos contratos de parceria, servindo tanto para vincular a remuneração da concessionária aos níveis de satisfação dos usuários¹⁰⁵, quanto para envolver a sociedade na

¹⁰¹ A contratação de verificadores tem sido prevista mesmo em setores regulados, como nos novos projetos de concessão rodoviária que estão sendo desenvolvidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Os contratos autorizam a atuação do verificador para apoiar a ANTT nas atividades de fiscalização, reprogramação de investimentos, recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual, entre outros. Informações disponíveis na página oficial da ANTT: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias>. Acesso em: 12 jan. 2025.

¹⁰² Em alguns casos, como o do Estado de Mato Grosso do Sul, as empresas interessadas em atuar como verificador independente devem ser previamente credenciadas pelo poder público, na forma Decreto Estadual 15.355/2020.

¹⁰³ A comparação entre os contratos de concessão de rodovias federais celebrados na década de 1990 e aqueles que estão sendo modelados atualmente pela ANTT ajudam a compreender como essas transformações ocorreram no setor rodoviário. Para mais informações sobre os projetos: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias>. Acesso em: 12 jan. 2025.

¹⁰⁴ Por exemplo, na concessão do Aeroporto da Pampulha (MG), um dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS) é a gestão de energia elétrica, que inclui como indicadores a existência de um plano de redução do consumo de energia elétrica. A nota final obtida pela concessionária impacta o valor da outorga variável paga ao poder concedente. O contrato e seus anexos estão disponíveis em: http://www.ppp.mg.gov.br/images/Contrato_Anexos_Extrato%20Aeroporto%20da%20Pampulha.pdf. Acesso em: 12 jan. 2025.

¹⁰⁵ A PPP de Novas Escolas, do Estado de São Paulo, determina a realização, pela concessionária, de pesquisa de satisfação trimestral com a comunidade escolar destinatária dos serviços. O valor do índice de satisfação obtido pela concessionária compõe o cálculo da contraprestação devida ao particular contratado. Para mais informações, ver: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/ppp-educacao-novas-escolas/>. Acesso em: 14/01/2025. Na concessão do Parque da Jaqueira Governador Joaquim Francisco e do Parque Santana Ariano Suassuna, no Município de Recife (PE), prevê-se a aplicação de pesquisas de satisfação com os visitantes, pelo

decisão sobre novos investimentos¹⁰⁶. Em vários casos, as concessionárias também são obrigadas a manter portais de transparência em suas páginas oficiais, disponibilizando informações e documentos sobre a execução das parcerias.

Por fim, a arbitragem se consolidou como mecanismo preferencial de resolução de disputas entre as partes. Além disso, os contratos de parceria podem prever a adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos, como a mediação ou etapas negociais prévias à arbitragem, e a instalação de comitês de especialistas que acompanham a execução contratual desde o início, prevenindo ou resolvendo controvérsias entre as partes.

Sem a pretensão de esgotar os temas que envolvem a execução de uma parceria e que devem ser endereçados no contrato, os exemplos apresentados ilustram o papel disciplinador do instrumento contratual na gestão das concessões e PPPs. Além disso, demonstram que os esforços para aprimorar os instrumentos contratuais refletem a preocupação com a fase de execução dos contratos, buscando, também, aumentar a atratividade dos projetos e assegurar a realização dos objetivos públicos pretendidos com a parceria. Ao mesmo tempo, a modernização das cláusulas contratuais e das ferramentas de gestão trazem, também, desafios à capacidade estatal de interpretar, implementar e fiscalizar os seus contratos.

CAPÍTULO 3 PPI: PARCERIAS NO CENTRO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

3.1 Contexto de criação do PPI

O PPI foi criado no mesmo dia em que o então vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente a Presidência da República, com a publicação da MP 727/2016, posteriormente, convertida na Lei Federal 13.336/2016. Na exposição de motivos da MP, o recurso à medida provisória foi justificado em razão do crescimento do desemprego e aumento da inflação

verificador independente, para fins de avaliação do desempenho da concessionária. Para mais informações, ver: <https://desenvolvimentoeconomico.recife.pe.gov.br/consulta-publica-parques-urbanos>. Acesso em: 14 jan. 2025.

¹⁰⁶ No Estado de São Paulo, as concessionárias de rodovias devem criar uma ferramenta chamada SISDEMANDA, para o recebimento de demandas dos usuários, autoridades municipais e representantes de entidades da região sobre a realização de novos investimentos e melhorias nos trechos rodoviários que estiverem sob a sua operação.

provocados pela crise econômica que o país estava atravessava desde 2014, que tornavam urgentes medidas de estímulo ao crescimento econômico e à geração de empregos¹⁰⁷.

As novidades trazidas pela MP 727/2016 concentraram-se no aprimoramento da estrutura de governança dos contratos de parceria, a fim de conferir maior estabilidade e segurança jurídica ao ambiente de negócios públicos e aprimorar a qualidade técnica dos projetos modelados pelo poder público. Para tanto, a MP 727/2016 criou regras para a estruturação de projetos, destacando-se a autorização para a criação do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos (FAEP), e instituiu dois novos órgãos: o Conselho do PPI (CPPI) e a Secretaria Especial do PPI (SPPI). Em relação ao CPPI, a exposição de motivos da MP 727/2016 estabeleceu que:

[...] O Conselho terá competência para aprovar o planejamento estratégico nacional de longo prazo para as concessões e parcerias público-privadas, inclusive auxiliando os entes subnacionais no planejamento regional, de modo que a infraestrutura seja tratada como rede, e não por meio da análise de cada projeto separadamente, sem uma perspectiva global [...]¹⁰⁸.

O processo legislativo de conversão da MP 727/2016 em lei revela o cenário de instabilidade política vivenciado à época da criação do PPI.

A redação original da MP recebeu 239 emendas, sendo que a maior parte delas foi apresentada por parlamentares dos partidos de oposição ao governo interino¹⁰⁹, que se organizaram para apresentar propostas idênticas contra os mesmos dispositivos. O art. 1º, §1º,

¹⁰⁷ A MP 727/2016 chegou a ser questionada perante o STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5551, com base na suposta ausência dos requisitos de urgência e relevância exigidos pelo art. 62 da Constituição Federal. No mérito, o STF julgou a ação improcedente e concluiu estarem demonstradas a relevância e a urgência da MP em razão do “quadro de crise econômica experimentado no País e a necessidade de fortalecimento da cooperação entre Estado e iniciativa privada para ampliação de investimentos em infraestrutura”.

¹⁰⁸ BRASIL. **Medida Provisória 727, de 12 de maio de 2016**. Ementa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv727.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

¹⁰⁹ As emendas foram apresentadas pelos seguintes parlamentares: Deputada Alice Portugal (PcdoB/BA), Deputada Angela Albino (PcdoB/SC), Deputada Jandira Feghali (PcdoB/RJ), Deputada Jô Moraes (PcdoB/MG), Deputada Luciana Santos (PcdoB/PE), Deputada Tereza Cristina (PSB/MS), Deputado Afonso Florence (PT/BA), Deputado André Figueiredo (PDT/CE), Deputado Bacelar (PTN/BA), Deputado Carlos Eduardo Cadoca (PDT/PE), Deputado Carlos Marun (PMDB/MS), Deputado Chico Lopes (PcdoB/CE), Deputado Cleber Verde (PRB/MA), Deputado Daniel Almeida (PcdoB/BA), Deputado Davidson Magalhães (PcdoB/BA), Deputado Diego Andrade (PSD/MG), Deputado Ênio Verri (PT/PR), Deputado Felipe Bornier (PROS/RJ), Deputado Giacobbo (PR/RR), Deputado José Carlos Aleluia (Democratas/BA), Deputado Julio Lopes (PP/RJ), Deputado Leo de Brito (PT/AC), Deputado Leônidas Cristino (PDT/CE), Deputado Marco Maia (PT/RS), Deputado Orlando Silva (PcdoB/SP), Deputado Padre João (PT/MG), Deputado Pauderney Avelino (Deocratas/AM), Deputado Pedro Uczai (PT/SC), Deputado Pepe Vargas (PT/RS), Deputado Pompeo de Mattos (PDT/RS), Deputado Rubens Pereira Júnior (PcdoB/MA), Deputado Sâguas Moraes (PT/MT), Deputado Weverton Rocha (PDT/MA), Deputado José Guimarães (PT/CE), Deputado Marco Maia (PT/RS), Deputado Paulo Teixeira (PT/SP), Senador Hélio José (PMDB/DF), Senador José Pimentel (PT/CE), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Walter Pinheiro (sem partido/BA), Senadora Vanessa Grazziotin (PcdoB/AM) e Deputado Vicente Cândido (PT/SP).

III, da MP foi o dispositivo que recebeu mais propostas de emenda (17 no total), todas para exclusão completa do dispositivo. Outros dispositivos da MP que dispunham sobre medidas de desestatização e faziam referência ao PND, também, foram objetos de emenda supressivas ou modificativas¹¹⁰. Nas justificativas das emendas e manifestações dos parlamentares de oposição, o foco voltou-se mais à apresentação de posicionamento contrário às privatizações em sentido amplo do que ao conteúdo específico dos dispositivos da MP.

Entre os dispositivos que mais receberam propostas de emenda, ainda, estão aqueles referentes à composição do CPPI¹¹¹, à regulamentação do PPI¹¹² e à vinculação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) à SPPI¹¹³. Quanto aos instrumentos para estruturação de projetos, foram propostas emendas aos artigos 13 a 17¹¹⁴ do texto original da MP 727/2016. Os artigos da MP, também, receberam propostas de emenda no que se refere aos objetivos do programa¹¹⁵, ao tratamento prioritário dos projetos pelos agentes públicos de todos os níveis da

¹¹⁰ Nesse sentido, foram objeto de emendas supressivas ou modificativas o art. 1º, *caput* (13 propostas de emenda), art. 4º, incisos I e IV (15 propostas e uma proposta de emenda, respectivamente), e art. 7º, §2º, III (13 propostas de emenda).

¹¹¹ A Comissão Mista recebeu 8 propostas de emenda ao art. 7º, §3º, para inclusão de novos membros permanentes ao CPPI, 1 proposta de emenda ao art. 7º, §4º, 7 propostas de emenda ao art. 7º, §5º e duas propostas de emenda aditiva ao art. 7º, para inclusão de dispositivos que permitissem o controle do Congresso Nacional sobre as propostas de privatização.

¹¹² O art. 6º, *caput*, da MP 727/2016 recebeu 14 propostas de emenda, todas para exclusão da expressão “independentemente de exigência legal”, sob o fundamento principal de que a criação de programas é matéria submetida à reserva legal. Ademais, o artigo 6º, V, foi objeto de 10 propostas de emenda, para previsão de que o monitoramento das medidas de regulação seria realizado pelo IPEA (9 emendas nesse sentido) ou por técnicos especializados em infraestrutura (1 emenda nesse sentido). Finalmente, o art. 6º, VI, recebeu 6 propostas de emenda supressivas, em razão do alto grau de imprecisão do dispositivo.

¹¹³ Foram submetidas à Comissão Mista 14 propostas de emenda para exclusão do art. 20 da MP 727/2016, com a manutenção da vinculação da EPL ao Ministério dos Transportes.

¹¹⁴ Foram propostas 3 emendas modificativas do art. 13, para que fosse explicitado no texto normativo a possibilidade de novos empreendimentos se submeterem ao procedimento preliminar de que trata o dispositivo, além de permitir que o particular que apresente proposta preliminar possa realizar a estruturação integrada do projeto. O art. 14 foi objeto de 8 propostas de emenda: 3 supressivas, 4 modificativas e 1 substitutiva global (além de supressões e modificações nos dispositivos originais, propõe a inclusão de novos dispositivos). Por sua vez, o art. 15 foi objeto de 1 emenda supressiva, sob o fundamento de que a previsão desse dispositivo violaria o princípio constitucional da independência entre as esferas de governo. O art. 16 foi objeto de 5 propostas de emenda supressivas, todas fundamentadas na falta de sustentabilidade do fundo quanto aos recursos que o constituirão. Finalmente, o art. 17 foi objeto de 1 emenda modificativa, para que fosse imposta a observância da tecnologia BIM nos estudos, e de 1 emenda aditiva, para inclusão de dispositivo prevendo a sujeição dos contratos firmados pelo FAEP às regras de direito privado.

¹¹⁵ Foram propostas 2 emendas para modificação do art. 2º, I, para incluir que os objetivos do PPI deveriam atender as metas de desenvolvimento ecológico do país, e 9 emendas modificativas do art. 2º, II, da MP 727/2016, voltadas à especificação do sentido de “tarifas e preços adequados”.

federação¹¹⁶, ao dever de atuação conjunta atribuído à União e aos entes subnacionais¹¹⁷ e à organização administrativa para execução do programa¹¹⁸.

A MP 727/2016 foi aprovada pela Comissão Mista em reunião do dia 22 de agosto de 2016¹¹⁹, por meio do Parecer nº 37, de 2016-CN, que acatou, total ou parcialmente, nove das 239 propostas de emenda apresentadas, dando origem ao Projeto de Lei de Conversão (PLV) 23/2016. A MP foi votada em globo; as emendas propostas não foram debatidas individualmente, nas reuniões realizadas pela Comissão Mista. Conforme consta no Parecer 37, de 2016-CN, “[a]s demais emendas não foram acatadas por não se ajustarem ao texto que propomos no PLV”, e ressalta-se que “muitas delas, embora meritórias, poderão ser mais bem tratadas por meio de projeto de lei com tramitação autônoma”.

O PLV 23/2016 não promoveu mudanças no mérito da MP 727/2016, preservando os temas mais atingidos por propostas de emenda, como a inclusão de medidas de desestatização no PPI, a composição do CPPI, os deveres de atuação conjunta e de priorização dos empreendimentos do PPI impostos aos estados e municípios e a possibilidade de contratação direta do FAEP.

Mais do que o conteúdo da proposta, a análise da MP pela Comissão Mista do Congresso Nacional, e, posteriormente, o processo de votação do PLV 23/2016, revelam a instabilidade política vivenciada pelo país naquele momento. Nos registros públicos das reuniões da Comissão Mista¹²⁰, nota-se a preocupação do presidente da Comissão e do relator da MP com o cumprimento do prazo constitucional para aprovação de medidas provisórias, além da ausência de debates sobre a matéria da MP. Já na Câmara dos Deputados, as discussões

¹¹⁶ 5 parlamentares propuseram a exclusão do art. 5º da MP 272/2016, e 5 propuseram a inclusão de dispositivo que previsse como hipótese de abuso de competência o retardamento, suspensão ou oneração, por opinião ou interesse particular da estruturação, liberação, licitação, contratação ou execução do empreendimento.

¹¹⁷ Foram propostas 6 emendas pela exclusão total do art. 18, §1º, da MP 727/2016. Além disso, foram apresentadas 2 propostas modificativas desse dispositivo, para inclusão de menção expressa ao art. 37 da Constituição de 1988 e obrigatoriedade de respeito à legislação ambiental, entre outras, no exercício conjunto dos órgãos e entidades estatais. Por fim, 1 parlamentar propôs a inclusão de dispositivo prevendo a possibilidade de fixação de prazos-limite para a conclusão dos processos e atos administrativos necessários à estruturação, liberação e execução dos empreendimentos do PPI

¹¹⁸ Sobre a organização interna da SPPI, houve 1 proposta de emenda aditiva ao art. 8º, *caput*, uma proposta de emenda modificativa do art. 8º, §1º, e 5 propostas de emenda supressiva do §2º do art. 8º da MP 727/2016. Também, foram propostas 2 emendas modificativas ao art. 19, para que fosse previsto que a remuneração do Secretário Executivo do PPI deveria seguir a dos demais cargos de natureza especial da estrutura da Presidência da República e dos Ministérios.

¹¹⁹ 3ª Reunião da Comissão Mista, realizada após suspensão da 2ª Reunião, ocorrida em 10 de agosto de 2016, ocasião em que foi concedida vista coletiva aos parlamentares para leitura do Relatório do Senador Wilder Morais.

¹²⁰ Disponíveis em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2022>. Acesso em: 15 jan. 2025.

e falas dos parlamentares, notadamente, dos partidos de oposição ao governo, voltaram-se mais a marcar discordância com o afastamento da ex-Presidente Dilma Rouseff e à “venda do país” do que ao teor do PLV 23/2016 propriamente dito.

O PLV 23/2016 foi aprovado pela Câmara dos Deputados em sessão única, com destaques, e resultou no texto final da Lei Federal 13.334/2016¹²¹; manteve-se praticamente inalterada a versão elaborada pela Comissão Mista do Congresso Nacional. Desde então, o PPI mantém-se ativo.

Nos dois anos do governo Temer, foram leiloados 124 empreendimentos, focados em áreas tradicionais da infraestrutura, como logística e energia. Durante a gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), o PPI ganhou tração e tornou-se uma das principais vitrines da política federal de infraestrutura, estruturada em torno de três eixos: (i) redução da participação do governo em projetos de infraestrutura, seja na estrutura de equity ou no suporte à alavancagem (dívida) dos empreendimentos, com a desconcentração do estoque do PAC e a interrupção do fluxo de novos projetos; (ii) desenho de mercados setoriais que permitam o irrestrito investimento privado, materializados, entre outros, pela redução dos subsídios e encargos da tarifa de energia elétrica e liberalização do setor de saneamento; e (iii) planejamento de longo prazo claro, estável e intersetorial, por meio da criação da metodologia de priorização de projetos por critérios econômicos e no desenvolvimento da fábrica de projetos¹²². Para a concretização dos três eixos de atuação do governo, o trabalho conjunto dos ministérios setoriais com a Secretaria de Governo, em especial com o PPI, foi considerado fundamental.

Nos anos posteriores, o governo concluiu centenas de leilões e ampliou esforços para a celebração de parcerias em setores menos maduros e mais dependentes da coordenação governamental, como parques nacionais e florestas, terminais pesqueiros e desenvolvimento regional¹²³. Além dos projetos federais, foram leiloadas PPPs de iluminação pública em diversos municípios brasileiros, bem como concessões estaduais dos serviços de água e esgoto e as primeiras concessões de manejo de resíduos sólidos urbanos do país.

¹²¹ A composição do CPPI foi alterada para inclusão do Presidente da Caixa como membro com direito a voto. Além disso, foi excluído o artigo que incluía na Lei 8.666/1993 a modalidade convite-qualificado.

¹²² *Id.* Ministério da Economia. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura – SDI. **Pró-Infra**. Caderno 1: Estratégia de Avanço na Infraestrutura. Brasília: Ministério da Economia, 2019.

¹²³ *Id.* **Relatório de Acompanhamento do Andamento dos Empreendimentos e demais ações no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI (2021)**. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/relatorio-da-secretaria-especial-do-ppi-congresso-nacional-2021.pdf>. Brasília: Ministério da Economia, 2021.

3.2 Arranjo jurídico-institucional do PPI

3.2.1 Nota introdutória: a importância dos arranjos institucionais

Estudos nos campos da Administração Pública e da Ciência Política têm demonstrado que há uma relação direta entre os arranjos institucionais de programas de ação governamental e seu desempenho^{124,125}. Nesse sentido, a escolha por determinada configuração institucional deve refletir uma intencionalidade estratégica, na qual a estrutura organizacional, os processos decisórios e as interações entre atores são desenhadas para alcançar objetivos específicos, levando em consideração os meios e recursos disponíveis para tanto. Compreender como está configurado o arranjo institucional de um programa de ação governamental e os elementos que o preenchem pode, portanto, revelar as motivações por trás das escolhas públicas por certo tipo de organização e os objetivos pretendidos com ela, além dos desafios e oportunidades de aprimoramento dos arranjos estatais.

Com base no trabalho seminal de Douglass North sobre o papel da evolução institucional no desempenho econômico das sociedades ocidentais, com enfoque na experiência norte-americana, Davis e North¹²⁶ definem arranjo institucional como o conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar ou competir em um ambiente institucional. Os arranjos podem ser formais ou informais, relacionados ou não a uma organização, temporários ou permanentes, e podem ser modificados pela atuação de um indivíduo ou grupo de indivíduos ou, ainda, pela ação do governo, mediante alteração das estruturas legais às quais eles estejam submetidos. Por sua vez, o ambiente institucional no qual esses arranjos estão inseridos é o conjunto de regras políticas, sociais e jurídicas básicas que

¹²⁴ GOMIDE; PEREIRA, *op. cit.*

¹²⁵ LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Os arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração do crescimento. *In: IPEA. Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8482/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

¹²⁶ AVIS, L.; NORTH, D. Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *The Journal of Economic History*, [s. l.], v. 30, n. 1, p. 131–149, 1970.

rege a atividade econômica e política, tais como as regras eleitorais e as que disciplinam o direito à propriedade e os contratos.

Nas palavras de Fiani¹²⁷, sobre o conceito de arranjo institucional proposto por Davis e North:

[...] um arranjo institucional especifica quais são os agentes habilitados a realizar uma determinada transação, o objeto (ou objetos) da transação e as formas de interação entre os agentes, no desenvolvimento da transação, estando o arranjo sujeito aos parâmetros mais gerais do ambiente institucional [...].

Contrapondo-se à noção de que o mercado é o único tipo de arranjo institucional que pode promover o desenvolvimento, Fiani¹²⁸ afirma que o emprego de hierarquias (cujo modelo tradicional é o dos órgãos da administração direta ou empresas estatais controladas politicamente) ou modelos híbridos (dos quais são exemplos os setores regulados e as parcerias público-privadas) são alternativas para políticas públicas visando ao desenvolvimento econômico. O autor concentra sua análise nos arranjos institucionais híbridos, que reúne agentes públicos e privados, combinando controles administrativos e incentivos (atributos típicos de hierarquia e de mercado, respectivamente), sob o comando de um centro estratégico, com vistas à consecução de objetivos econômicos comuns. Segundo o autor, os arranjos institucionais híbridos destacam-se na formulação de políticas de desenvolvimento, posicionando o Estado como centro estratégico na coordenação e direcionamento dos agentes envolvidos. Políticas no setor de infraestrutura são exemplos de ações que demandam arranjos institucionais híbridos, justamente, por envolverem investimentos em ativos específicos e destinados, que atraem maiores riscos e incertezas.

No Brasil, a discussão sobre os arranjos institucionais passa pelo reconhecimento da estrutura federativa e do novo padrão de participação social estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que tornaram o ambiente político-institucional e, conseqüentemente, a

¹²⁷ FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 57-81. O autor anota que o termo arranjo institucional, muitas vezes, é empregado como sinônimo de governança, como pode ser observado, também, em: PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. DOI <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

Para aprofundamento sobre o conceito de governança: TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 70, n. 4, out./dez. 2019, p. 536.

¹²⁸ *Ibid.*

formulação, coordenação e execução das políticas públicas¹²⁹ mais complexas. Em razão das desigualdades territoriais e diferenças de capacidades dos governos subnacionais, a descentralização da responsabilidade pela execução de políticas públicas para os entes subnacionais foi acompanhada da assunção, pelo governo federal, do papel de coordenador de políticas e diretrizes nacionais a serem observados por estados e municípios¹³⁰. Essa configuração introduziu a coordenação federativa como elemento fundamental para as políticas públicas, demandando a definição de arranjos institucionais que sejam capazes de aprimorar as relações entre os entes federativos, promover a integração entre os diferentes setores de atuação estatal e garantir a participação social nos processos decisórios¹³¹. Como explicam Lotta e Vaz¹³², esses arranjos têm se expressado na criação de sistemas, planos e programas nacionais pautados pela “lógica de transferência de recursos com regulamentação federal de padrões mínimos, combinada com adesão voluntária e sistemas de monitoramento para garantir a coordenação federal”.

Segundo Gomide e Pires¹³³, os mecanismos constitucionais de participação social, controle e transparência fazem com que os gestores públicos tenham que lidar, na produção de políticas públicas, com três sistemas institucionais. O primeiro é o representativo, relativo à governabilidade e à produção de políticas nacionais em um sistema federativo, presidencialista e multipartidário. Em segundo lugar, tem-se o participativo, referente à participação da sociedade civil nas decisões políticas e no monitoramento das políticas públicas. Por último, há os sistemas de controle interno e externo da administração pública, que envolvem a fiscalização, o combate à corrupção e a promoção da transparência na atuação estatal. Assim, a produção de políticas públicas no ambiente institucional brasileiro demanda a configuração de arranjos institucionais sofisticados, compreendidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que organizam a relação entre a burocracia estatal e os atores desses diferentes sistemas,

¹²⁹ Concordamos com a perspectiva adotada por Pires e Gomide (2016), para quem os diferentes conceitos de políticas públicas têm em comum o fato de exprimirem um curso de ação visando a determinados resultados a partir de um conjunto de escolhas ou decisões tomadas por um governo. Nesse sentido, “planos, programas e projetos governamentais se constituem como políticas públicas, pois são ações decididas pelo governo visando determinados fins”. PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia Política*, v. 24, n. 58, p. 2, jun. 2016.

¹³⁰ ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.

¹³¹ LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

¹³² *Ibid.*

¹³³ PIRES; GOMIDE, *op. cit.*

condicionando a capacidade do Estado de realizar seus objetivos e os resultados de suas políticas.

Por sua vez, a necessidade de construção de arranjos institucionais cada vez mais complexos exige o aprofundamento das dimensões sob as quais as habilidades e competências do Estado para estabelecer seus objetivos e realizá-los devem ser analisados.

No caso brasileiro, as transformações do Estado produzidas pela Constituição de 1988 não poderiam ser capturadas pela análise das capacidades estatais apenas em função da clássica noção weberiana de autonomia burocrática. Com as reformas democráticas, a ação governamental, também, assumiu uma dimensão relacional, associada à inclusão de múltiplos atores e de procedimentos de negociação e articulação entre eles. Essas dimensões constituem o que Pires e Gomide¹³⁴ chamam, respectivamente, de capacidades técnico-administrativas e de capacidades político-relacionais. A produção das capacidades de ação estatal, nessas duas dimensões, está diretamente relacionada à configuração do arranjo institucional adotado para implementação de determinado plano, programa ou projeto governamental. Por consequência, a consecução dos resultados de uma política pública será dependente do seu arranjo institucional e dos instrumentos que incluem, coordenam e governam a relação entre os múltiplos atores envolvidos¹³⁵.

Outra proposta analítica dos arranjos institucionais de políticas públicas é oferecida por Lotta e Favareto¹³⁶, baseada em quatro categorias consideradas fundamentais para empreender esse tipo de análise no caso brasileiro: a intersetorialidade ou articulação horizontal, a coordenação federativa ou vertical, a participação social e a territorialidade. A primeira diz respeito à coordenação entre diversos setores estatais na construção de soluções que venham a superar problemas existentes na realidade. A coordenação federativa ou vertical trata da interação entre as políticas públicas e a relação entre os entes federativos envolvidos em sua implementação. Quanto à participação social, o modelo busca compreender a inserção

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Outros estudos têm adotado esse modelo para análise de arranjos institucionais de políticas públicas, inclusive em âmbito subnacional, a exemplo do estudo sobre a Política de Educação em Direitos Humanos do Município de São Paulo (PMEDH), elaborado por Cortez e Lotta. CORTEZ, Ana Cláudia Salgado; LOTTA, Gabriela Spanghero. Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais em Nível Subnacional: A Política de Educação em Direitos Humanos de São Paulo. **FGV EAESP | CGPC**, v. 27, n. 86, jan./abr., 2022. DOI <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.83709>.

¹³⁶ LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 9, p. 2761-2772, 2016. DOI <https://doi.org/10.1590/1413-81232015219.16042016>.

dos diversos atores sociais no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Por fim, a dimensão territorial analisa em que medida as políticas incorporam lógicas territoriais na sua concepção e implementação. Esse modelo analítico permite a avaliação de políticas em diferentes áreas e níveis federativos, buscando compreender de que forma a presença ou ausência dessas quatro dimensões interfere nos resultados de um determinado programa governamental.

Os modelos propostos nesses estudos se contrapõem a uma lógica prescritivo-formal, que propõe a reprodução de arranjos pré-concebidos ou incorporados à noção de “melhores práticas”, permitindo a construção de estruturas aderentes às necessidades específicas de cada política.

Tratando especificamente de arranjos institucionais para a implementação de projetos de infraestrutura, inclusive programas governamentais, estudos demonstram que diferentes formas de organização têm sido adotadas para viabilizar o desenvolvimento e gestão desses projetos. Entretanto, as análises compartilham a compreensão de que a construção de arranjos institucionais que promovam uma combinação adequada entre as complexidades políticas, técnicas e relacionais específicas do empreendimento, as capacidades técnica, administrativa e financeira do governo para geri-lo e os mecanismos de coordenação disponíveis para tanto é um fator relevante para o bom desempenho de um projeto de infraestrutura^{137,138,139,140}.

No caso brasileiro, a experiência do PAC, entre os anos de 2003 e 2016, foi objeto de pesquisas sobre as características do arranjo institucional do programa que contribuíram positiva ou negativamente para a consecução dos resultados esperados¹⁴¹. Entre os principais elementos que interferiram no desempenho dos empreendimentos, destacaram-se a qualidade dos processos de planejamento e seleção de projetos, os mecanismos de coordenação

¹³⁷ VOETS, Joris; VERHOEST, Koen. **How governance of complex pppts affects performance**. Lovaina: Katholieke Universiteit Leuven, Belgium Flemish PPP Knowledge Centre, 2012.

¹³⁸ GARVIN, Michael J.; BOSSO, Doran. Assessing the Effectiveness of Infrastructure Public-Private Partnership Programs and Projects. **Public Works Management & Policy**, v. 13, n. 2, p. 162-178, 2008.

¹³⁹ "Are public-private partnerships effective infrastructure development strategies." Fala de Michael J. Garvin na *25 Conference Construction Management and Economics*, em 2007.

¹⁴⁰ JOOSTE, Stephan F.; LEVITT, Raymond E.; SCOTT, W. Richard. **Capacity, legitimacy, and interest: toward a framework for ppp program success**. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228885734_Capacity_Legitimacy_and_Interest_Toward_a_Framework_for_PPP_Program_Success. Acesso em: 10 ago. 2024.

¹⁴¹ IPEA. **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8482/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

governamental e monitoramento das obras e as capacidades dos órgãos subnacionais¹⁴². Os incentivos contratuais adotados, intercorrências no processo de licenciamento, a atuação de órgãos de controle e o diálogo com os grupos afetados, também, foram elementos que impactaram o resultado dos projetos. Os empreendimentos específicos analisados nesses trabalhos, que incluíam projetos federais e subnacionais, executados diretamente pelo Estado ou por meio de parcerias com o setor privado, apresentaram deficiências em algum desses pontos, o que acabou refletindo negativamente no seu desempenho¹⁴³. A criação do SisPAC e das Salas de Situação foi destacada positivamente na experiência do PAC na coordenação federativa e no monitoramento da execução de projetos. Em uma análise geral do programa, esses estudos concluíram que o PAC alcançou relativo sucesso no que tange à coordenação governamental e ao monitoramento do andamento das obras, mas apresentou falhas quanto à avaliação de projetos e aos critérios de seleção da carteira, o que acabou levando à sobrecarga na estrutura de governança criada pelo programa¹⁴⁴. Além disso, destacou-se que

“[...] a falta de capacidade técnica dos governos subnacionais para executar os empreendimentos financiados pelo governo federal é uma restrição que precisa ser enfrentada. Programas de capacitação técnica e de desenvolvimento institucional dos municípios e estados voltados à melhoria do planejamento, à seleção de projetos e à gestão podem ser elaborados e implementados no objetivo de uma política nacional na área de infraestrutura.”¹⁴⁵

As diferentes lentes de análise dos arranjos institucionais de políticas públicas não são antagônicas ou excludentes e permitem o estudo da ação governamental nas múltiplas áreas de atuação do Estado (saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente, entre outros). Partindo de um conceito similar de arranjos institucionais, essas abordagens demandam o mapeamento dos atores envolvidos em determinada política e seus respectivos papéis, das formas por meio das quais eles se envolvem e os mecanismos de coordenação existentes, além dos processos e instrumentos que estruturam e condicionam o funcionamento desses arranjos. A identificação desses elementos é necessária para que uma análise crítica do arranjo institucional e o impacto desse desenho sobre o desempenho do plano, programa, projeto ou ação governamental possa avançar. Considerando que esses elementos são constituídos pelo Direito, na forma de normas, processos, decisões e instrumentos que organizam a atuação governamental, fala-se em **arranjo**

¹⁴² GOMIDE, Alexandre A. *et al.* Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa). In: IPEA. **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8482/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

¹⁴³ LOTTA; FAVARETO, *op. cit.*

¹⁴⁴ GOMIDE *et al.*, *op. cit.*

¹⁴⁵ GOMIDE, Alexandre A. *et al.*, *op. cit.*

jurídico-institucional, a fim de acrescentar o componente jurídico ao debate sobre os arranjos institucionais de políticas públicas.

3.2.2 O componente jurídico dos arranjos institucionais

A expressão arranjo jurídico-institucional acrescenta o ingrediente jurídico à análise sobre os arranjos institucionais dos programas de ação governamental. O Direito está amalgamado nas políticas públicas, fazendo-se presente desde sua concepção até sua implantação, controle e revisão. Como explicam Bucci e Coutinho¹⁴⁶, o Direito cumpre diferentes funções nas políticas públicas, que envolvem a determinação normativa dos objetivos a serem perseguidos pela política, os instrumentos disponíveis para alcançá-los, a criação de mecanismos de participação social e legitimação democrática e a estruturação dos arranjos institucionais que organizam os processos e atribuem tarefas e responsabilidades aos agentes envolvidos. Nesses termos, olhar para o arranjo jurídico-institucional de uma política pública é olhar para o conjunto de “normas, processo e instituições jurídicas [que] conformam os modos de articulação e interação de atores institucionais direta ou indiretamente ligados à política pública”.

Sundfeld e Rosilho¹⁴⁷ destacam o valor do Direito nas políticas públicas, tendo em vista que sua estrutura básica, seus objetivos e metas, assim como os processos e procedimentos e a criação e organização dos órgãos e entidades estatais responsáveis por sua execução são constituídos juridicamente. Na visão dos autores, a ciência jurídica tanto pode contribuir quanto atrapalhar a implementação das políticas públicas, a depender de sua permeabilidade a pressões políticas ou de grupos de interesses, dos incentivos criados pela estruturação jurídica dos órgãos e entidades estatais envolvidos na execução da política e da fórmula organizacional adotada para sua implementação.

¹⁴⁶ Cf.: BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas, p. 5. *In*: COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; MOUALLEM, P. S. D. (Orgs.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-340.

¹⁴⁷ SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Direito e Políticas Públicas: dois mundos? *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Coords.). **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. Malheiros: São Paulo, 2014, Capítulo II.

De forma similar, Coutinho¹⁴⁸ destaca quatro papéis atribuídos ao Direito e seus operadores nas políticas públicas. Como objetivo, o Direito “dá à política pública seu caráter oficial, revestindo-a de formalidade e cristalizando objetivos que traduzem embates de interesses por meio de uma solenidade que lhe é própria”. Como arranjo institucional, essa ciência estrutura o funcionamento da política, regula seus procedimentos e viabiliza a articulação entre os atores envolvidos. Como ferramenta, oferece instrumentos e meios para implementação da política. Por fim, cumpre o papel de vocalizadora de demandas, assegurando a participação social e controle da política.

Aprofundando a noção de arranjo jurídico-institucional, Buccì¹⁴⁹ afirma que ela se presta não apenas às políticas públicas e aos arranjos políticos, mas serve, ainda, “como instrumento de consideração de problemas públicos em escala ampla”. Nas palavras da autora, o termo **arranjo** conota (i) integração de conjuntos dinâmicos determinados (sejam políticas públicas ou ação estatal em sentido amplo), (ii) multidimensionalidade e multidisciplinariedade, e (iii) flexibilidade formal, uma vez que o arranjo não tem forma definida. Por sua vez, o adjetivo **institucional** refere-se à institucionalidade e conota o caráter sistemático, uniformizante e estabilizador do arranjo, a fim de garantir sua estabilidade e permanência no tempo. Finalmente, o atributo **jurídico** dos arranjos institucionais “implica a conformação e operacionalização do quadro organizativo de ação pelo direito”, abarcando elementos como definição de competências e atribuições e discriminação das autoridades (dimensão objetiva), direitos, deveres e obrigações (dimensão subjetiva), regramento da participação social, da conduta dos agentes e dos processos de tomada de decisão (dimensão processual), além de documentos, normas jurídicas, atos e medidas adotadas segundo categorias e formas previstas no ordenamento jurídico (dimensão formal), entre outras.

Esses trabalhos oferecem categorias de análise e elementos que devem ser considerados no estudo dos arranjos jurídico-institucionais de políticas públicas ou ações estatais em sentido amplo, permitindo a identificação das suas potencialidades, limitações e espaços de aprimoramento.

O PPI pode ser analisado sob a lente dos arranjos jurídico-institucionais, de modo a compreender questões afetas às origens do programa, os principais agentes que atuam, ou

¹⁴⁸ COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, M. A. P. (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Fiocruz, 2013. p. 19.

¹⁴⁹ BUCCI; GASPARD, *op. cit.*

interferem em sua execução, as normas jurídicas que lhe dão forma e funcionamento, entre outros. Como programa de abrangência nacional, o PPI pretende coordenar as ações dos órgãos, autoridades e entidades públicas em todos os níveis federativos, com vistas a fortalecer os contratos de parcerias como instrumento de crescimento econômico e de efetivação dos direitos dos cidadãos ao acesso a serviços públicos e à infraestrutura de qualidade. Sendo assim, o PPI alcança políticas públicas de diversas áreas, mobilizando atores públicos e privados nas esferas federal, estadual e municipal e sujeitando-se a uma série de normas jurídicas que estabelecem as competências, os processos e os meios de implementação de empreendimentos públicos de infraestrutura.

O tópico a seguir busca compreender a configuração do arranjo jurídico-institucional do PPI, mapeando seus elementos estruturantes, os papéis institucionais de cada agente e os meios previstos para consecução das finalidades pretendidas pelo programa.

3.2.3 *O arranjo jurídico-institucional do PPI: normas, atores e processos*

A Constituição de 1988 estabeleceu um complexo sistema de distribuição de competências, repartidas entre os entes federativos, horizontal e verticalmente. No primeiro caso, ocorre a atribuição a cada ente federativo de uma área reservada, cabendo-lhe, então, discipliná-la em toda sua extensão. Fala-se em **competência comum** quando o exercício de uma atividade por uma entidade inclui igual competência para outra; em **competência exclusiva** quando ela é própria de uma entidade e não admite delegação; e em **competência privativa**, que é uma competência própria passível de delegação. Na repartição vertical, uma mesma matéria é distribuída em diferentes níveis e repartida entre os entes federados. Tem-se, nesse segundo caso, a **competência concorrente**, por meio da qual a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios podem legislar sobre uma mesma matéria, observada a ordem de subordinação estabelecida pelo texto constitucional.

O artigo 175 da Constituição Federal atribui ao poder público a obrigação de prestação de serviços públicos¹⁵⁰, designando, para cada ente federativo, a responsabilidade pela exploração de um grupo de atividades econômicas. É o que se observa, por exemplo: nos artigos

¹⁵⁰ Sobre a distribuição de competências federativas e o debate doutrinário em torno da noção de serviço público, ver: MONTEIRO, *op. cit.*

21, X, XI e XII, e 176 e 177, que tratam dos serviços atribuídos à União e das atividades sob monopólio federal; no artigo 25, §2º, relativo à prestação dos serviços de gás canalizado pelos estados; e no artigo 30, V, que dispõe sobre as competências dos municípios. Em casos excepcionais, a Constituição Federal estabeleceu a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, como ocorre com os serviços de saúde, educação e assistência social. Quanto às formas de prestação, os serviços públicos e demais atividades atribuídas à União, estados, Distrito Federal e municípios poderão ser prestadas direta ou indiretamente.

Os dispositivos da Constituição e da legislação infraconstitucional que disciplinam a competência do poder público para exploração de serviços e outras atividades de interesse público interessam à discussão sobre o arranjo jurídico-institucional do PPI, porque a iniciativa para celebração de contratos de parceria e o acompanhamento de todas as suas fases caberão ao ente federativo ao qual essa atividade foi atribuída, por meio dos seus órgãos ou entidades. A partir deles, é possível identificar os agentes governamentais e não-governamentais que estarão envolvidos na execução dos empreendimentos públicos de infraestrutura qualificados no programa.

Ademais, as parcerias contratuais estão sujeitas a uma série de leis e regulamentos de caráter abrangente, normas gerais e suplementares e leis setoriais, editadas em âmbito federal, assim como normas de aplicação local. Entre as normas federais de caráter abrangente, estão a Lei Federal 9.491/1997, que disciplina o PND, a Lei Federal 13.848/2019, que disciplina a atuação das agências reguladoras em âmbito federal, e a própria Lei Federal 13.334/2016, que criou o PPI. Quanto às leis de normas gerais e suplementares, de aplicação multissetorial, podemos citar, para o primeiro caso, a Lei de Concessões e a Lei das PPPs; e, para o segundo, as leis que disciplinam aspectos específicos do regime das parcerias, a exemplo da Lei de Relicitações (Lei Federal 13.448/2017). Por fim, há várias leis federais setoriais prevendo negócios público-privados com nomes distintos e, em alguns casos, modelos contratuais autônomos. Por fim, há leis não exclusivas à matéria das parcerias, mas que repercutem no regime jurídico desses contratos, como a Lei Federal 9.784/1999, que disciplina os processos administrativos na esfera federal, criando regras objetivas às dinâmicas decisórias da administração pública, inclusive em suas relações contratuais, e as normas que disciplinam os processos de licenciamento ambiental.

Na esfera subnacional, há normas estaduais e municipais que disciplinam a organização da administração pública, definindo as atribuições e competências dos seus órgãos e entidades. Alguns estados e municípios possuem leis próprias de licitações, de concessões de

serviços públicos e de processos administrativos. Além disso, leis e regulamentos locais que tratem de temas como planejamento urbano, meio ambiente e política tarifária, entre outros, também, podem repercutir sobre os contratos de parceria celebrados pelos estados e municípios no âmbito do PPI e devem, portanto, ser observados na execução do programa.

Como já mencionado, a Lei Federal 13.334/2016 é a que disciplina a estrutura e o funcionamento do PPI, dispondo sobre os objetivos, princípios e diretrizes gerais do programa, o tratamento a ser conferido aos empreendimentos de infraestrutura que o integram e as competências dos seus órgãos centrais: o Conselho do PPI (CPPI) e a Secretaria Executiva do PPI (SPPI).

O CPPI é o órgão colegiado de assessoramento ao Presidente da República, responsável por opinar sobre a qualificação de empreendimentos públicos no PPI, além de acompanhar a execução do programa e decidir acerca de temas relacionados aos contratos de parcerias e desestatizações. A Lei Federal 13.334/2016, adicionalmente, conferiu ao CPPI as competências, até então, atribuídas ao órgão gestor de parcerias público-privadas federais criado pela Lei Federal 11.079/2004, ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte previsto pela Lei Federal 10.233/2001 e ao Conselho Nacional de Desestatização (CND).

Atualmente, a composição do Conselho é definida pelo art. 2º do Decreto Federal 11.412/2023¹⁵¹, que prevê como membros com direito a voto: o Ministro de Estado da Casa Civil, que presidirá o Conselho, além dos Ministros da Integração e Desenvolvimento Regional, da Fazenda, dos Transportes, de Minas e Energia, do Planejamento e Orçamento, do Meio Ambiente e Mudança do Clima, das Cidades e o de Portos e Aeroportos. Além de reproduzir as competências e atribuições definidas em lei, o Regimento Interno do CPPI, aprovado pela Resolução CPPI nº 19/2019, regulamenta a organização interna do Conselho e a periodicidade e funcionamento das reuniões.

A SPPI, por sua vez, é o braço operacional do PPI. Originalmente, foram atribuídas à SPPI competências para coordenar as ações do PPI, acompanhar e subsidiar a atuação do FAEP e dos órgãos setoriais na estruturação de projetos, divulgar os projetos qualificados e celebrar

¹⁵¹ No texto original da Lei Federal 13.334/2016, os membros do CPPI com direito a voto eram o Secretário-Executivo da SPPI, o Ministro-Chefe da Casa Civil e os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dos Transportes, Portos e Aviação Civil e o do Meio Ambiente, além do Presidente do BNDES e do Presidente da Caixa.

ajustes ou convênios com órgãos e entidades públicas, inclusive estaduais e municipais, para execução do programa¹⁵². Posteriormente, a Lei Federal 13.901/2019¹⁵³ incluiu o art. 8º-A na Lei Federal 13.334/2016, *ampliando as competências legais da SPPI*. Entre outras coisas, a Secretaria passou a ser competente para propor o aprimoramento regulatório nos setores e mercados que possuam projetos qualificados no PPI, apoiar o processo de licenciamento ambiental e elaborar estudos para resolução de entraves na implantação e no desenvolvimento dos empreendimentos de infraestrutura, além de atuar para a promoção do diálogo, coordenação e articulação entre os atores, públicos ou privados, envolvidos na execução do programa. Em relação aos projetos subnacionais, a legislação atribuiu à SPPI a competência para promover as políticas públicas federais de fomento às parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O primeiro passo para que um empreendimento público de infraestrutura integre o PPI é sua **qualificação** no programa, que deve ser recomendada ao Presidente da República por meio de resolução do CPPI e, posteriormente, confirmada por decreto presidencial, como previsto pelo art. 4º, II, da Lei Federal 13.334/2016. De acordo com o art. 11 da Lei Federal 13.334/2016, cabe ao ministério setorial ou órgão com competência para formulação da política setorial à qual um empreendimento de infraestrutura esteja associado a adoção das providências necessárias à qualificação do projeto no âmbito do PPI. A apresentação de propostas de qualificação de projetos no PPI é regulamentada pela Resolução CPPI nº 249/2022 e pela Instrução Normativa SPPI/ME 102, de 29 de dezembro de 2022. As propostas de qualificação deverão ser entregues à SPPI por meio de ofício assinado pelo proponente, na forma de Proposta Inicial de Investimento, elaborada com base no Guia para Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura - Modelo de Cinco Dimensões, aprovado pelo Comitê Interministerial de Governança do governo federal, e instruídas com nota técnica, parecer jurídico e minuta de resolução. Essas regras não se aplicam a empreendimentos de titularidade de entes subnacionais, ainda que estruturados através de instrumentos de apoio federal.

Para as parcerias subnacionais, a qualificação não se dá em relação a projetos específicos, mas à inclusão de determinada política federal de fomento na carteira do PPI. As propostas de qualificação são submetidas ao CPPI pelo ministério setorial ao qual a política

¹⁵² Conforme art. 24-F, incisos I a V, da Lei Federal 10.683/2003, com a redação atribuída pela Lei Federal 13.334/2016.

¹⁵³ A Lei Federal 13.901/2019 resultou da conversão da MP 886/2019, publicada pelo então presidente Jair Bolsonaro, para definir a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios.

estiver vinculada e, uma vez aprovada a resolução que propõe sua inclusão no programa, segue-se a deliberação do Presidente da República. A qualificação da política federal de fomento às parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura estaduais e municipais foi prevista pela Resolução CPPI nº 59/2019. Decretos federais posteriores ratificaram a qualificação da política federal de fomento às parcerias subnacionais nos setores de educação infantil, segurança pública, iluminação pública, atendimento socioeducativo, saneamento básico e habitação social¹⁵⁴. Atualmente, estão pendentes de deliberação as propostas de qualificação das políticas de fomento às parcerias destinadas à redução da despesa com energia elétrica em edifícios públicos da União, estados, Distrito Federal e municípios, à transformação digital para cidades inteligentes e às parcerias no setor de atenção especializada em saúde¹⁵⁵.

Com a inclusão no PPI, o empreendimento assume caráter prioritário e estratégico perante todas as entidades e os órgãos públicos, nas esferas administrativas e de controle da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, como dispõe o art. 5º da Lei Federal 13.334/2016¹⁵⁶.

Após a qualificação do empreendimento no PPI, segue-se para a fase de **estruturação dos projetos**¹⁵⁷, que poderá ser feita diretamente pelo órgão ou autoridade competente, pela utilização da estrutura interna da própria administração pública, mediante a contratação de serviços especializados via licitação, por chamamento público ou recebimento de sugestão de projetos ou, ainda, pela contratação direta do FAEP (art. 12, V). Essa última hipótese está entre as principais novidades da Lei Federal 13.334/2016, que buscou superar obstáculos e questionamentos enfrentados pela administração pública para contratar diretamente serviços de consultoria especializados para estruturação de projetos de infraestrutura¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Respectivamente, Decretos Federais 10.134/2019, 10.106/2019, 10.103/2019, 10.155/2019, 10.187/2019 e 10.678/2021.

¹⁵⁵ Respectivamente, Resolução CPPI nº 277/2023, apresentada pelo Ministério de Minas e Energia, Resolução CPPI nº 312/2024, do Ministério das Cidades, e Resolução CPPI nº 314/2024, relacionada à Política Nacional de Atenção Especializada em Saúde (PNAES) do Ministério da Saúde.

¹⁵⁶ O legislador optou por não definir o conceito de “interesse estratégico” e “prioridade nacional”, assim como a forma pela qual os agentes públicos poderão cumprir essa obrigação (pelo estabelecimento de prazos e procedimentos especiais, por exemplo).

¹⁵⁷ Ressalta-se, aqui, a possibilidade, prevista pelo art. 1º, §1º, da Lei Federal 13.334/2016, de qualificação de empreendimentos públicos de infraestrutura concluídos ou em fase de execução, hipóteses nas quais não haverá a fase de estruturação.

¹⁵⁸ Sobre o tema, vale mencionar a MP 882/2019, que pretendia alterar a Lei Federal 13.334/2016, para, entre outras coisas, admitir a contratação direta do BNDES (e não mais do FAEP, que deixaria de ter personalidade jurídica própria) por órgãos entidades da administração pública para prestar serviços técnicos profissionais especializados que visem à estruturação de contratos de parceria e de medidas de desestatização. A MP 882/2019 acabou não sendo convertida em lei e perdeu a eficácia.

O BNDES atua na condução dos processos de estruturação e licitação dos empreendimentos públicos de infraestrutura qualificados no PPI através de pessoas físicas ou jurídicas especializadas¹⁵⁹, apoiando o órgão ou entidade pública competente desde a fase de estudos e modelagem até a assinatura do contrato de parceria entre o governo e o parceiro privado. Estados, municípios e o Distrito Federal podem contratar o BNDES para estruturação de projetos, assumindo a responsabilidade pela remuneração e ressarcimento do banco¹⁶⁰. Na estruturação e contratação das parcerias subnacionais qualificadas no PPI, essas atividades são protagonizadas pela Caixa Econômica Federal (CEF), que atua por meio do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (FEP)^{161,162}. Além das normas gerais e setoriais aplicáveis à contratação de parcerias para execução de empreendimentos de infraestrutura, a Resolução CPPI nº 1/2016 estabelece diretrizes a serem adotadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal nas etapas de planejamento, licitação, celebração e acompanhamento dos empreendimentos do PPI.

O TCU, também, faz parte do desenho institucional do PPI e atua na análise das minutas ainda não publicadas de editais de licitações dos projetos federais qualificados no programa. Interfere diretamente na modelagem das parcerias, adentrando em seus aspectos centrais, com vistas a permitir a publicação do edital, impedir a realização da licitação, ou condicioná-la ao cumprimento de exigências impostas pelo Tribunal¹⁶³. Até a publicação da Instrução Normativa (IN) nº 81/2018, a fiscalização preventiva dos processos de desestatização pelo TCU, incluindo a privatização de empresas estatais e a concessão de serviços públicos (comuns, administrativas e patrocinadas), eram regidos pelas IN 27/1998, IN 46/2004 e IN

¹⁵⁹ A Resolução nº 3.685/2020 do BNDES dispõe sobre as normas e procedimentos para as contratações relativas à estruturação de projetos e medidas de desestatização.

¹⁶⁰ Sobre o apoio técnico do BNDES aos entes federativos e formas de remuneração, ver: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-estruturacao-de-projetos>.

¹⁶¹ Esse ponto será trabalhado em maior profundidade no tópico específico desta dissertação sobre a política de fomento às parcerias nos entes subnacionais.

¹⁶² O Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável (FDIRS) é um dos instrumentos que, em conjunto com o FEP e o BNDES, pode ser contratado por municípios, consórcios e estados para estruturar projetos de concessão e PPPs. Previsto nos art. 32 a 35 da Lei Federal 12.712/2012, o FDIRS foi regulamentado apenas em 2021, pelo Decreto Federal 10.918/2021. O FDIRS é administrado pela Vinci Partners, que, em dezembro de 2024, celebrou, com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), o primeiro contrato no âmbito do fundo, destinado à modelagem de um projeto de irrigação em Jaíba (MG). Mais informações em: <https://ppi.gov.br/fidrs-novo-fundo-e-lancado-para-financiar-ppps-com-projetos-sustentaveis/>. Acesso em 17/02/2025.

¹⁶³ Sobre a atuação preventiva do TCU em projetos de infraestrutura: JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados – Controlador ou administrador? **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 209-230, out./dez. 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/19207>. Acesso em: 10 jul. 2024.

52/2007. A IN 81/2018 consolidou o conteúdo das normas anteriores, promovendo algumas alterações e atualizações na fiscalização prévia exercida pelo TCU.

Diante desse contexto, o art. 16 da Resolução CPPI nº 1/2016 determina que os estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental e a documentação jurídica relacionada aos empreendimentos públicos de infraestrutura qualificados no PPI deverão ser submetidos à análise do TCU previamente à publicação do edital de licitação¹⁶⁴. Nos estados e municípios, a necessidade e o momento da análise dos contratos de parceria pelo órgão de controle externo local dependerão das normas que disciplinam suas competências.

Antes do envio para análise do TCU, os documentos licitatórios devem ser submetidos à consulta pública, pelo órgão ou entidade competente para celebração da parceria, como prevê o art. 15 da Resolução CPPI nº 1/2016. Na esfera federal, a matéria é disciplinada por leis gerais, como é o caso do art. 10, VI, da Lei Federal 11.079/2004, que condiciona a licitação de parcerias público-privadas em sentido estrito à submissão do edital e do contrato à consulta pública, e do art. 21 da Lei Federal 14.133/2021, que autoriza a administração a realizar audiência e consulta pública. Previamente à licitação, a SPPI, em conjunto com os órgãos ou entidades competentes para a contratação e equipes envolvidas na estruturação do projeto, realiza rodadas de consulta ao mercado (ou *market sounding*), com o objetivo de colher contribuições deste para o processo licitatório¹⁶⁵ e *roadshows* para apresentação da carteira de projetos¹⁶⁶.

Em algumas situações especiais previstas em lei¹⁶⁷, a abertura da licitação dependerá, ainda, da prática dos atos administrativos de liberação do empreendimento (licenças,

¹⁶⁴ No Acórdão 933/2021-Plenário (p. 19), o TCU posicionou-se com otimismo sobre o PPI, apontando melhorias nos projetos de infraestrutura a partir de 2017, em termos de coordenação e articulação entre os agentes governamentais e de qualificação técnica dos projetos de infraestrutura. O Tribunal, também, destacou as contribuições do programa na “resolução ou mitigação de riscos apontados pelas unidades especializadas deste Tribunal, de forma tempestiva”. Para uma visão crítica sobre o posicionamento elogioso do TCU em relação ao PPI: BOGÉA, Daniel. **Aderência ao TCU, Ode ao PPI**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/aderencia-ao-tcu-ode-ao-ppi-05052021>. Acesso em: 10 jul. 2024.

¹⁶⁵ Por exemplo, as consultas ao mercado referentes à concessão da Floresta Nacional do Bom Futuro, da desestatização do porto de Santos e da parceria público-privada do complexo prisional de Blumenau/SC. Informações disponíveis, respectivamente, em: <https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/concessoes-e-monitoramento/market-sounding/floresta-nacional-do-bom-futuro-1>, <https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/SPPI/noticias-1/empresas-sao-convidadas-a-avaliar-desestatizacao-do-porto-de-santos> e <https://ppi.gov.br/projeto-da-ppp-do-complexo-prisional-de-blumenau-tera-market-sounding-nos-dias-16-e-17-de-maio/>.

¹⁶⁶ A título ilustrativo, em abril de 2023, a SPPI realizou um *roadshow* para apresentar os projetos de PPPs de iluminação pública que seriam implementados nos municípios de Olinda (PE), Ponta Grossa (PR) e Ribeirão Preto (SP): <https://ppi.gov.br/SPPI-e-caixa-promovem-roadshow-dos-projetos-de-ppps-de-iluminacao-publica-para-olinda-ponta-grossa-e-ribeirao-preto/>.

¹⁶⁷ Por exemplo, o art. 4º, VI, da Lei Federal 10.847/2004, que exige a obtenção de licença ambiental antes da licitação da concessão de exploração de potencial hidrelétrico: “Art. 4º - Compete à EPE: [...] VI - obter a licença

autorizações, registros, permissões, direitos de uso ou exploração, regimes especiais, entre outros). À semelhança do que dispõe o art. 10 da Lei Federal 11.079/2004, o art. 6º da Resolução CPPI nº 1/2016 reconhece essa hipótese, condicionando a abertura da licitação à expedição de licença prévia ou das diretrizes para o licenciamento ambiental, quando o objeto do contrato de parceria, assim, exigi-lo. Nos demais casos, o ato de liberação poderá ser postergado para a fase de execução do empreendimento, na qual o próprio particular contratado deverá atuar para obtê-los.

Considerando o significativo número de órgãos com competências liberatórias de empreendimentos de infraestrutura, as quais, muitas vezes, confundem-se, ou sobrepõem-se, o art. 17 da Lei Federal 13.334/2016 criou para os todos os órgãos, entidades e autoridades públicas, inclusive as autônomas e independentes, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o dever de “atuar, em conjunto e com eficiência, para que sejam concluídos, de forma uniforme, econômica e em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento, todos os processos e atos administrativos necessários à sua estruturação, liberação e execução”¹⁶⁸. A forma e os instrumentos a serem adotados para cumprimento desse dever público de atuação conjunta¹⁶⁹ e as consequências do seu eventual descumprimento pelos agentes públicos não foram definidos pela legislação.

Enfim, o órgão de assessoramento jurídico da administração pública contratante e da própria estrutura interna do PPI, também, poderá atuar em todas as fases do processo de contratação da parceria para execução de empreendimentos públicos de infraestrutura (planejamento e seleção, estruturação, licitação, assinatura do contrato e acompanhamento da execução contratual).

prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica necessárias às licitações envolvendo empreendimentos de geração hidrelétrica e de transmissão de energia elétrica, selecionados pela EPE”. BRASIL. **Lei n. 10.847, de 15 de março de 2004**. Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e dá outras providências. Disponível em: [¹⁶⁸ *Id.* **Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: \[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/l13334.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/l13334.htm\). Acesso em: 10 jul. 2024. Art 17.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.847.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.847%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202004.&text=Autoriza%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20da%20Empresa,Art. Acesso em: 10 jul. 2024.</p></div><div data-bbox=)

¹⁶⁹ A legislação federal oferece alguns instrumentos que poderão ser utilizados para atuação conjunta de órgãos ou entidades com competência liberatória dos empreendimentos qualificados no PPI, a exemplo da decisão coordenada, prevista nos arts. 49-A a 49-G na Lei Federal 9.784/1999, e do rol exemplificativo de instrumentos de cooperação institucional para fins de licenciamento ambiental, previsto no art. 4º da Lei Complementar Federal 140/2011.

Sendo bem-sucedidas essas etapas e assinado o contrato de parceria, dá-se início à **fase de gestão e acompanhamento da execução contratual** pelo órgão ou entidade pública contratante. A administração pública federal não atua, nem interfere diretamente na gestão dos contratos de parceria celebrados pelos estados, Distrito Federal e municípios no âmbito do PPI. É do poder público contratante a competência para gerir seus contratos de parceria, independentemente de eles terem sido estruturados com o apoio técnico e financeiro do governo federal.

Em alguns casos, há previsão expressa dos regulamentos do programa quanto à competência da SPPI para promover a **capacitação técnica do poder público municipal** para a gestão contratual, a exemplo das Resoluções CPPI nº 253/2022¹⁷⁰ e nº 254/2022¹⁷¹, que tratam, respectivamente, do apoio federal às parcerias nos setores de iluminação pública e de saneamento básico, na modalidade manejo de resíduos sólidos. Além disso, a SPPI desenvolve algumas iniciativas, informais ou indiretas, para fortalecer as capacidades estatais dos estados e municípios sobre o tema dos contratos de parceria^{172,173}.

Entre essas iniciativas, está o Diálogos PPI, um evento mensal, não previsto na legislação e regulamentos do programa, realizado pela SPPI para reunir representantes de estados, municípios e potenciais investidores,

[t]endo como escopo a divulgação de boas práticas em projetos bem-sucedidos, bem como de ferramentas oferecidas por órgãos da administração direta e indireta do governo federal para aprimorar o arcabouço institucional dos contratos de concessões e PPPs nos estados e nos municípios¹⁷⁴.

Os encontros acontecem de forma virtual e a participação é voluntária, aberta a todos os gestores públicos que trabalham com a agenda de infraestrutura nos estados e municípios,

¹⁷⁰ “Art. 3º, II: Caberá à Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimentos do Ministério da Economia: II - promover capacitação técnica do poder público municipal para a gestão dos contratos de parceria; [...]”

¹⁷¹ Art. 3º, II e IV: “Art. 3º Caberá à Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimentos do Ministério da Economia: [...] II - promover capacitação técnica do Poder Público municipal e do consórcio público para gestão dos contratos de concessão; [...] IV - promover a articulação com órgãos reguladores na área de abrangência dos projetos para garantir efetiva regulação e fiscalização das concessões resultantes da presente Resolução. [...]”

¹⁷² As informações, ora, apresentadas foram prestadas pela Secretária Especial Adjunta da Secretaria Especial para o Programa de Parcerias e Investimentos da Casa Civil da Presidência da República, em resposta aos pedidos de acesso à informação nº 00137.005027/2024-29 e nº 00137.004622/2024-47, respectivamente, em 12 de julho de 2024 e 25 de junho de 2024.

¹⁷³ Segundo as informações prestadas pela SPPI, está em avaliação a possibilidade de previsão do suporte formal do FEP aos entes subnacionais, durante a fase preliminar de implementação dos projetos. Além disso, está sob análise o ingresso da União na Rede PPP, uma associação constituída por alguns estados, com o objetivo de promover trocas de experiências e o compartilhamento de informações e boas práticas em contratos de parceria entre seus associados.

¹⁷⁴ Cf. resposta da SPPI aos pedidos de acesso à informação nº 00137.005027/2024-29 e nº 00137.004622/2024-47, respectivamente, em 12 de julho de 2024 e 25 de junho de 2024.

mediante inscrição em lista de e-mails pré-cadastrados, para a qual os convites virtuais são enviados. Embora a SPPI tenha os registros dos participantes das edições do Diálogos PPI^{175,176,177,178}, as discussões realizadas nos encontros não são documentadas, o que dificulta o acesso e a preservação das informações e o compartilhamento das experiências com os gestores públicos que não comparecerem aos encontros.

Em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o governo federal disponibiliza cursos de capacitação com conteúdo relacionado aos contratos de parceria, com turmas abertas ao longo do ano conforme a demanda dos interessados¹⁷⁹. Outras parcerias já foram celebradas pela SPPI com intuitos similares, a exemplo dos Protocolos de Intenções celebrados com o Banco do Nordeste (BNB), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e o Banco do Brasil (BB), para promoção conjunta de ações de capacitação e apoio técnico aos entes subnacionais na estruturação, contratação e gestão de projetos de parceria. Em 2022, Caixa, SPPI e BNDES celebraram Protocolo de Intenções, tendo como um dos seus objetos a capacitação de equipes profissionais dos entes federativos em relação aos temas de seleção de iniciativas prioritárias, estruturação e gestão e fiscalização contratual de projetos de concessão. Em 2024, o BB, a SPPI e a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) anunciaram parceria para ofertar gratuitamente, aos servidores e agentes públicos

¹⁷⁵ Em resposta à solicitação de informação, a SPPI disponibilizou o acesso à lista de presença da 11ª, 12ª e 13ª edições do Diálogos PPI.

¹⁷⁶ Na 11ª edição do Diálogos PPI, participaram representantes do governo federal, das estatais Companhia Amazonense de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos (AM) e Maranhão Parcerias (MA), do Department of Business and Trade (governo britânico) e da ApexBrasil, dos Estados de São Paulo, Santa Catarina e Roraima e dos Municípios de Natal (RN) e Teresina (PI) e do Distrito Federal.

¹⁷⁷ Na 12ª edição do Diálogos PPI, participaram representantes do governo federal, das estatais Companhia Amazonense de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos (AM), PBH Ativos (MG), SP Parcerias (SP) e Maranhão Parcerias (MA), do Department of Business and Trade (governo britânico) e da ApexBrasil, dos Estados de Mato Grosso do Sul e Minas Gerais e do Município de Belo Horizonte (MG).

¹⁷⁸ Na 13ª edição do Diálogos PPI, participaram representantes das estatais Companhia Amazonense de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos (AM) e Maranhão Parcerias (MA), do Banco do Nordeste do Brasil e da ApexBrasil, do Distrito Federal, dos Estados de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e de Santa Catarina e dos Municípios de Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), e Boa Vista (RR).

¹⁷⁹ Informações sobre a adesão a todos os cursos oferecidos pela ENAP estão disponíveis no *site* oficial da instituição. Segundo os dados publicados, 20,7% dos inscritos no curso Parcerias Público-Privadas e Concessões vieram de municípios do Estado de São Paulo, seguido pelos municípios de Minas Gerais (9,6%), Paraná (9,6%), Rio Grande do Sul (8,6%), Rio de Janeiro (7,5%), Bahia (6,7%) e Santa Catarina (5,8%). Nos municípios dos estados da Paraíba, Amazonas, Acre, Amapá, Roraima e Piauí e no Distrito Federal, o percentual de inscritos não chegou a 1%. Assim, para este curso específico, a adesão foi maior entre os municípios de estados com maior tradição em contratos de parceria. Ver em: <https://emnumeros.escolavirtual.gov.br/indicadores/>.

dos entes federativos, o treinamento “Programa Internacional de Certificação Profissional em PPP CP3P-F (Certified PPP Professional)¹⁸⁰”.

Apesar de, em regra, os contratos de estruturação celebrados com o FEP preverem que os serviços técnico-especializados e de assessoramento técnico serão prestados apenas até a formalização dos contratos de parceria, a Caixa possui acordos de cooperação técnica firmados com o International Finance Corporation (IFC), do Grupo Banco Mundial, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) e com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), que, também, destinam-se, entre outras coisas, ao apoio em ações de capacitação de entes subnacionais¹⁸¹.

Além dos treinamentos e capacitações, os produtos dessas parcerias incluem a elaboração de guias e manuais de referência, a exemplo do Guia Prático de Estruturação de Projetos de Concessão de Manejo Sustentável de Resíduos Sólidos Urbanos e do Guia Prático de Estruturação de Projetos de PPP de Iluminação Pública, elaborados com o apoio do BID e do Banco Mundial, respectivamente. Esses documentos são divulgados no *site* oficial do PPI e podem ser acessados livremente pelo público em geral.

3.2.4 O papel do FEP na política de fomento às parcerias subnacionais

O FEP foi uma das estratégias idealizadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) a partir de 2016, durante o processo de definição da agenda federal de fomento às parcerias nos entes subnacionais¹⁸². Essas medidas foram construídas em torno de sete eixos iniciais de ação: (i) prestação de assistência técnica e financeira para o desenvolvimento de estudos e projetos, mediante a criação de um fundo federal de apoio à estruturação de projetos de concessão de estados e municípios; (ii) padronização de documentos e elaboração de documentos de referência sobre a modelagem dos projetos; (iii) apoio das instituições financeiras federais na indicação de linhas de crédito para alguns setores; (iv)

¹⁸⁰ Mais informações em: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/imprensa/n/68307/banco-do-brasil-ppi-e-stn-investem-em-capacitacao-gratuita-para-agentes-publicos-dos-entes-subnacionais#/>. Acesso em: 15 fev. 2025.

¹⁸¹ Por exemplo, o curso de capacitação Procedimentos Contábeis Específicos para Concessões de Serviços Públicos, realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com coordenação da SPPI e da Caixa, e apoio do IFC e do BID. Cf.: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/sppi-capacita-quadros-tecnicos-municipais-para-a-execucao-de-contratos-de-parcerias-publico-privadas>.

¹⁸² NUNES, Bartira Tardelli; MACHADO FILHO, Manoel Renato, 2022, *op. cit.*

desenvolvimento de soluções para a concessão de garantias públicas nas parcerias estaduais e municipais; (v) iniciativas de capacitação técnica dos servidores dos entes subnacionais envolvidos na parceria durante a estruturação do projeto e ao longo da vigência contratual, a fim de desenvolver suas capacidades de gestão, fiscalização ou regulação; (vi) identificação de possíveis gargalos legislativos à formulação de parcerias nos estados e municípios e (vii) medidas de aperfeiçoamento regulatório. Paralelamente a essas ações, o MPDG teria definido os setores de resíduos sólidos urbanos, iluminação pública, mobilidade urbana e saneamento básico como setores iniciais prioritários para operação do FEP¹⁸³.

Publicada em 12 de julho de 2017, a MP 786 autorizou a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos profissionais especializados, a fim de apoiar a *estruturação e o desenvolvimento* de projetos de concessão e parcerias público-privadas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Na exposição de motivos da MP, o MPDG destacou que, embora a maior parte dos municípios consiga identificar potenciais projetos de parcerias, a baixa capacidade técnica da burocracia local acaba impedindo a estruturação e o desenvolvimento desses projetos pelos governos subnacionais. A alta taxa de mortalidade de projetos nos estados e municípios (isto é, o baixo índice de conversão dos estudos em contratos assinados) é um reflexo das incapacidades institucionais desses entes para desenvolver estudos de qualidade e conduzir a contratação dos projetos. Diante disso, a participação da União em um fundo dedicado exclusivamente ao assessoramento técnico e apoio financeiro aos entes subnacionais para estruturação de contratos de parceria surge como alternativa para suplantar os problemas de capacidade técnica dos estados e municípios.

Em 4 de dezembro de 2017, a MP foi convertida na Lei Federal 13.529/2017 e consolidou o FEP como instrumento de fomento aos contratos de parceria nos estados e municípios brasileiros. O ponto fundamental desse mecanismo é a possibilidade de que os custos envolvidos na estruturação e no desenvolvimento dos projetos de parceria dos entes subnacionais sejam totalmente arcados com recursos do FEP, dispensando ou diminuindo significativamente a realização de dispêndios financeiros pelas administrações públicas locais.

A Lei Federal 13.529/2017 determinou que o FEP deveria ser criado e administrado por instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União. Além disso, a lei

¹⁸³ *Ibid.*

instituiu o Conselho de Participação do FEP (CFEP), órgão colegiado do fundo, com representação dos municípios, cuja composição, forma de funcionamento e competências são regulamentadas pelo Decreto Federal 9.217/2017 e pelas resoluções do próprio CFEP. O CFEP possui competência decisória sobre a realização de chamamentos públicos para verificar o interesse dos entes federativos, em regime isolado ou consorciado, em realizar projetos de parceria, e, também, para deliberar sobre a seleção de empreendimentos-piloto e outras iniciativas consideradas prioritárias pela SPPI, que exerce a função de secretaria-executiva do Conselho. O decreto regulamentador do CFEP atribuiu a função de agente administrador do fundo à Caixa, que poderá ser contratada diretamente, por dispensa de licitação, pela administração pública direta ou indireta da União, estados, Distrito Federal e municípios, para execução das atividades e serviços técnicos necessários para a estruturação e o desenvolvimento de projetos de parceria.

A remuneração da administradora do fundo é disciplinada pelo Capítulo III da Resolução CFEP nº 70/2024, que aprovou o Estatuto do FEP, e contempla o pagamento de uma taxa de administração mensal, que comporta a gestão de um grupo de até 6 projetos simultâneos, além de uma parcela fixa devida a partir da inclusão do 7º projeto simultâneo à carteira¹⁸⁴ e de uma parcela fixa decorrente dos serviços técnico especializados e assessoramento técnico aos entes públicos¹⁸⁵. Adicionalmente às parcelas fixas, a administradora, ainda, poderá receber uma parcela variável, a título de taxa de administração, correspondente ao percentual de 1% sobre a parcela oriunda de doações de estados estrangeiros, organismos internacionais e multilaterais. A fim de incentivar o compromisso com o resultado da licitação e potencializar o crescimento da carteira de projetos apoiados pelo fundo, os recursos alocados pelo FEP no desenvolvimento do projeto e para remuneração da administradora serão reembolsados pelo vencedor do processo licitatório.

O CFEP poderá autorizar a realização de chamamentos públicos para seleção de entes federativos subnacionais interessados em realizar parcerias com o setor privado ou autorizar a

¹⁸⁴ Art. 9º da Resolução CFEP nº 70/2024: “Art. 9º A remuneração relativa aos serviços de Administração do Fundo se dará da seguinte forma: I - Parcela fixa mensal a título de Taxa de Administração, a qual incluirá a gestão de até 6 (seis) projetos simultâneos; II - Parcela variável a título de Taxa de Administração, aplicada sobre a parcela oriunda de doações de qualquer natureza, descontada uma única vez na data do aporte; e III - Parcela fixa devida à Administradora a partir do 7º projeto, que considerará fator de ganho de produtividade conforme o aumento da carteira, sendo descontada no momento do atingimento dos fatos geradores de tarifa descritos no § 3º”.

¹⁸⁵ Art. 11 da Resolução CFEP nº 70/2024: “Art. 11 A remuneração relativa aos serviços prestados pelos Agentes Estruturadores se dará na forma de parcela fixa decorrente dos serviços de Assessoramento Técnico e execução dos serviços técnicos especializados prestados aos entes públicos, considerando os setores de atuação e o porte, por projeto, quando couber”.

realização de projetos-piloto em setores novos ou com escopos inovadores, a fim de testar soluções que poderão ensejar chamamentos públicos futuros. Além dessas duas hipóteses, a legislação autoriza o CFEP a indicar um grupo de projetos beneficiados, cujos recursos sejam integralizados por cotistas com objetivo específico. A autorização de chamamento público para seleção de entes interessados em celebrar projetos de parceria é publicizada por resoluções do CFEP, que estabelecerão as diretrizes de seleção e contratação a serem observados nos editais de chamamento público, os setores contemplados e o montante total de recursos financeiros do FEP que serão destinados em cada caso. Após a decisão do CFEP autorizando a abertura do chamamento público, é publicado o edital de seleção dos entes subnacionais interessados. Na sequência, os estados ou municípios proponentes passam pelos processos de habilitação e classificação, conforme os critérios e limitações de recursos previstos no edital e, ao final, são convocados para assinatura do contrato com o FEP. Nos chamamentos públicos realizados até o momento, as estruturas municipais para a gestão e monitoramento das parcerias não foram critérios considerados na seleção dos projetos apoiados pelo FEP¹⁸⁶.

Por sua vez, os projetos-piloto têm início por iniciativa dos entes interessados ao governo federal, e sua aprovação é condicionada à análise prévia do ministério setorial responsável e à manifestação da administradora do fundo. Em reunião realizada no dia 19 de agosto de 2020, o CFEP estabeleceu um rito processual para proposição de projetos-piloto pelos governos estaduais e municipais, determinando que as propostas fossem formalizadas por ofício enviado pelo ente interessado ao órgão federal responsável, acompanhado da documentação técnica existente e instruído com nota técnica da Caixa sobre a viabilidade preliminar do projeto

¹⁸⁶ Em alguns casos, esses fatores são considerados para avaliação da execução de projetos de infraestrutura. Em âmbito federal, a estrutura de gestão e governança para execução, monitoramento e avaliação dos resultados do projeto é um dos pontos destacados no Referencial para Controle Externo de Concessões e Parcerias Público-Privadas, divulgado pelo TCU em setembro de 2024 para orientar a atuação do tribunal na fiscalização dos processos de contratação de contratos de parceria. A análise desses elementos integra a chamada dimensão gerencial do projeto e, quanto à estrutura de gestão e governança, envolve a avaliação da “[...] existência e a adequação da estrutura de gestão e governança da entidade concedente, a fim de induzir uma contratação atrativa ao poder público e que seja eficiente e eficaz ao longo do seu período contratual, de forma a atingir o objetivo da política pública associada. [...]” Entre outros aspectos, a avaliação leva em consideração a existência de uma definição clara de responsabilidades na equipe do projeto, se há ações de engajamento com partes interessadas e um plano de gestão de eventuais mudanças que sejam necessárias ao longo do prazo contratual. Além disso, são objetos de avaliação a existência de definição legal ou normativa de quem será o órgão ou entidade responsável pela regulação do empreendimento e se esse ente tem estrutura organizacional, recursos financeiros, materiais e humanos e expertise técnica compatíveis com a atividade a ser desenvolvida. A atribuição de características de autonomia, independência e competência técnica do órgão ou entidade designado para as atribuições regulatórias, também, são aspectos que poderão ser levados em consideração na análise do Tribunal. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial para Controle Externo de Concessões e Parcerias Público-Privadas**. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-externo-de-concessoes-e-parcerias-publico-privadas.htm>. Acesso em: 10 ago. 2024. p. 208.

e nota técnica do órgão sobre a pertinência do pleito e sua aderência à política setorial. Contudo o rito proposto não foi formalmente regulamentado pelo CFEP.

Após a assinatura do contrato pelo ente selecionado, a Caixa contrata consultoria para atuar na estruturação e desenvolvimento do projeto¹⁸⁷. Além dos serviços técnico-especializados destinados à realização dos estudos de viabilidade, planos, projetos, minutas, editais e demais documentos necessários à licitação do empreendimento, a atuação do FEP inclui a assistência técnica aos entes contratantes e contempla o suporte aos processos decisórios, a interlocução com *stakeholders* (órgãos de controle, representantes do mercado e sociedade civil), a validação dos produtos desenvolvidos para a licitação e a identificação de potenciais entidades reguladoras para fiscalização das parcerias. Embora seja possível a contratação de entidades públicas ou privadas para o assessoramento técnico dos entes contratantes, esse serviço costuma ser prestado diretamente pela Caixa. A atuação do FEP possui, ademais, um escopo operacional e de gestão de projetos, que alcança desde o chamamento público para apresentação de propostas até o acompanhamento da execução das parcerias estruturadas com recursos do fundo. Nesse sentido, como previsto no art. 5º, XIII, do Estatuto do FEP, é obrigação da Caixa, na condição de administradora do fundo,

XIII - operar e manter sistema informatizado de gestão de projetos apoiados pelo FEP, abrangendo desde o chamamento público de propostas até a conclusão e arquivamento de processos e documentação, incluindo a fase de acompanhamento da execução contratual das concessões¹⁸⁸.

Todavia esse sistema, ainda, não foi desenvolvido pela administradora do FEP. Na ata da reunião do CFEP do dia 30 de outubro de 2020¹⁸⁹, consta que a Caixa realizou apresentação sobre a criação do sistema eletrônico do FEP (SIFEP) e dos módulos de desenvolvimento da plataforma. Na ocasião, a SPPI destacou a importância do sistema “para a estratégia federal de apoio a concessões do FEP, sendo idealizado desde 2017 como plataforma para contratação, estruturação e acompanhamento das concessões durante todo seu prazo de execução”. O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e o Ministério da Economia (ME), também, salientaram a relevância do sistema para o sucesso do apoio às concessões subnacionais e

¹⁸⁷ A contratação de empresas ou consórcios de empresas para prestação dos serviços técnicos necessários à modelagem e estruturação de parcerias público-privadas é realizada pela Caixa mediante procedimento de credenciamento. Os editais para credenciamento de consultorias são publicados em: <http://www.licitacoes.caixa.gov.br/>.

¹⁸⁸ BRASIL. **Resolução n. 44, de 02 de fevereiro de 2022**. Orienta a participação da União na Assembleia de cotistas em relação à aprovação de novo Estatuto do FEP. Disponível em: <https://ppi.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/resolucao-cfep-n-44.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

¹⁸⁹ CFEP. Ata de reunião do dia 30 de outubro de 2020, p. 3.

solicitaram o empenho da Caixa para sua conclusão. Esse tema apareceu novamente na reunião do CFEP do dia 12 de novembro de 2021, oportunidade em que a SPPI pontuou a insuficiente dedicação do banco para desenvolvimento do sistema, em prejuízo às atividades de apoio aos entes subnacionais. Embora a Caixa tenha informado que o SIFEP estaria concluído em junho de 2023, o tema não foi mais discutido nas reuniões posteriores do CFEP, e, ainda, não há notícias sobre o início da operação do sistema.

3.3 Conclusões parciais

O arranjo jurídico-institucional do PPI é composto por múltiplos atores, normas e processos que interagem continuamente, influenciando o desempenho e os resultados do programa.

As etapas de estruturação e licitação das parcerias qualificadas no PPI seguem os ritos formais previstos na legislação, que incluem, por exemplo, a contratação dos agentes responsáveis pela elaboração dos estudos, a obtenção de licenças e autorizações prévias à licitação, a submissão dos documentos licitatórios à consulta e audiências públicas e a análise prévia desse material pelo tribunal de contas competente, além da realização de processos de licitação. A legislação do PPI disciplinou a execução das ações do programa nessas fases, conferindo caráter estratégico às parcerias qualificadas no programa e criando deveres para órgãos, entidades e autoridades públicas com competências relacionadas à liberação dos empreendimentos. Além disso, a Lei do PPI criou instrumentos e procedimentos de apoio à contratação de parcerias pelos entes subnacionais, destacando-se, no caso dos municípios, a criação do FEP. O acesso aos recursos do fundo está condicionado ao cumprimento, pelos entes interessados, dos requisitos objetivos estabelecidos nos editais de chamamento do CFEP ou, ainda, à decisão do próprio CFEP de investir na modelagem de projetos-piloto ou empreendimentos considerados estratégicos pelo conselho.

Na fase de execução contratual, o arranjo carece de instrumentos formais para o acompanhamento do desempenho dos empreendimentos e avaliação dos resultados gerais do PPI. Embora as atribuições legais e regulamentares da SPPI tenham se expandido desde a criação do programa - incluindo o desenvolvimento do ambiente institucional para implementação das parcerias e a capacitação dos entes subnacionais com projetos qualificados

no programa -, a sua atuação permanece indireta, baseada em instrumentos de adesão voluntária por parte de estados e municípios, sem monitoramento da efetividade dessas iniciativas. Nesse contexto, o sucesso das concessões e PPPs municipais que integram o programa torna-se muito dependente das capacidades e recursos das administrações públicas locais.

CAPÍTULO 4 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 atribuições¹⁹⁰. 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 cidadãos¹⁹¹.

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 municípios brasileiros não possuía as capacidades administrativas e gerenciais necessárias para exercer plenamente o seu novo poder político-administrativo¹⁹². Como consequência, a provisão de bens e serviços públicos em nível subnacional reflete as desigualdades geográficas, demográficas, sociais e econômicas que caracterizam as municipalidades brasileiras¹⁹³. 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

¹⁹⁰ SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José, *Op. cit.*

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**: 31. ANPOCS. P. 44-56, 1996.

insuficiências locais¹⁹⁴, 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 políticas¹⁹⁵. 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 estatal¹⁹⁶. 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 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 local¹⁹⁷. 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.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ GOMIDE, Alexandre de Ávila *et al.*, *op. cit.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ 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.

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 públicas¹⁹⁸. Além das iniciativas federais, os próprios 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 municipais¹⁹⁹. 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 consórcios²⁰⁰.

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

¹⁹⁸ *Ibid*, p. 674-680.

¹⁹⁹ *Ibid*, p. 680-685.

²⁰⁰ *Ibid*, p. 685-689.

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, 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 e carências 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 carteira de projetos municipais do PPI conta atualmente com 28 contratos de parceria assinados, em diversas regiões do país: 4 concessões no setor de saneamento básico, 1 PPP no setor de saúde e 23 PPPs no setor de iluminação pública.

Os projetos de saneamento básico que envolvem a prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos foram selecionados pelo FEP como projetos-piloto²⁰¹, 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

²⁰¹ Cf. Resolução CFEP 15/2018.

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)²⁰² 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.

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

²⁰² Cf. Nota Técnica 14/2018 da CNM. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdfsjvfm>.

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
21	Cachoeiro do Itapemirim	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)²⁰³, 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 e qualidade²⁰⁴. Além disso, cabem à agência reguladora a condução e decisão dos processos administrativos de revisões ordinárias e extraordinárias da concessão²⁰⁵, a aplicação de penalidades e o reajuste tarifário²⁰⁶. A AMAE pode, também,

²⁰³ 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.

²⁰⁴ Cláusulas 20 e 32 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

²⁰⁵ Cláusulas 27 e 28 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

²⁰⁶ Cláusula 24 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

recomendar ao poder concedente a execução das garantias prestadas pela concessionária e a abertura de processo de caducidade²⁰⁷. Por outro lado, o poder concedente detém competência para solicitar novos investimentos ou serviços não originalmente incluídos no contrato²⁰⁸, autorizar a exploração de receitas extraordinárias²⁰⁹ e intervir, encampar ou declarar a caducidade da concessão²¹⁰, 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

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

²⁰⁷ Cláusula 43.4 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

²⁰⁸ Cláusula 5.2 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

²⁰⁹ Cláusula 25 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

²¹⁰ Respectivamente, cláusulas 39, 42 e 43 do Contrato de Concessão nº 036/2022.

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 040/2023²¹¹. O objetivo da dispensa era contratar uma empresa especializada para, entre outras atividades, recalculer 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 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 FUNDACE, 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

²¹¹ 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”.

documento, e, ao final das recomendações e determinações, a AMAE concede prazo para manifestação da concessionária²¹². Além de promover os reajustes tarifários da concessão, a agência avalia periodicamente os indicadores de qualidade e desempenho dos serviços prestados, disponibilizando as notas técnicas e contestações aos relatórios de desempenho mensal da concessionária e suas decisões finais. As manifestações da AMAE fazem parte de processos administrativos que, além dos documentos técnicos que fundamentam as suas conclusões, incluem respostas da concessionária às solicitações da agência²¹³. Além disso, a entidade reguladora responde, por meio de pareceres informativos, a consultas da concessionária sobre a prestação dos serviços²¹⁴. No que se refere à concessão de saneamento em São Simão, a AMAE realizou audiências e consultas públicas para discutir as minutas dos atos normativos que aprovaram a Política de Cobrança da concessionária e o modelo de contrato de adesão adotado pela empresa.

4.3.2 Concessão de esgotamento sanitário do Crato (CE)

4.3.2.1 Quem faz a gestão? Atores e distribuição de competências

Com a assinatura do Contrato de Concessão 2022.06.01.1, o Município do Crato (CE) transferiu à iniciativa privada os serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de esgotos sanitários, bem como a gestão comercial de todo o sistema municipal de saneamento básico municipal (esgotamento sanitário e abastecimento de água). Como os serviços de abastecimento de água são prestados pela Sociedade Anônima de Água e Esgoto do Crato (SAAEC), o contrato de concessão previu a celebração de um contrato de interdependência entre a concessionária e a SAAEC, estabelecendo regras para a execução das atividades relacionadas à gestão comercial do sistema de saneamento básico. Esse contrato de interdependência, que integra os anexos do Contrato de Concessão 2022.06.01.1, foi firmado

²¹² Os relatórios de fiscalização da concessão de São Simão estão disponíveis em: <https://amae.rioverde.go.gov.br/fiscalizacao>.

²¹³ As notas técnicas e contestações aos relatórios de execução dos serviços prestados pela concessionária estão disponíveis em: <https://amae.rioverde.go.gov.br/notastecnicas>. Por sua vez, as decisões sobre da Presidência da AMAE estão disponíveis em: <https://amae.rioverde.go.gov.br/indicadoresqualidade>.

²¹⁴ Os pareceres estão disponíveis em: <https://amae.rioverde.go.gov.br/pareceresamae>.

entre a SAAEC e a concessionária em maio de 2022, com a interveniência-anuência do Município do Crato e da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS-CE).

O Contrato de Concessão 2022.06.01.1 conferiu à **ARIS-CE** a competência para, em nome do poder concedente, atuar como agente fiscalizador e regulador da concessão, exercendo todas as atribuições de fiscalização previstos no instrumento contratual e seus anexos²¹⁵. Além disso, a ARIS foi designada como representante do poder concedente para conduzir todas as questões relacionadas ao cumprimento do contrato²¹⁶. Entre suas funções, destacam-se a análise das demonstrações financeiras da concessionária, a aplicação das penalidades legais, regulamentares e contratuais à concessionária, o acompanhamento do desempenho da contratada por meio de inspeções, auditagens, relatórios e balanços periódicos, além da condução de reajustes e revisões tarifárias.

Algumas atribuições são compartilhadas entre **poder concedente e agência reguladora**, como o acompanhamento da elaboração, pela concessionária, do inventário de bens vinculados à concessão e a obrigação de manutenção dos registros contábeis relativos à remuneração da concessionária pelos serviços de esgotamento sanitário²¹⁷. No entanto, certas competências são exclusivas do poder concedente, como a aprovação do inventário de bens vinculados à concessão, a autorização para exploração de receitas extraordinárias e as decisões sobre intervenção, encampação e a declaração da caducidade da concessão²¹⁸. Além disso, cabe ao poder concedente exercer a fiscalização dos serviços interdependentes estabelecidos no contrato de interdependência firmado entre a concessionária e a SAAEC²¹⁹.

Por fim, o contrato previu a instalação de um **comitê de governança**, com o objetivo de facilitar a interlocução entre o poder concedente, a agência reguladora, a concessionária e a SAAEC, durante o período de transferência dos serviços à empresa contratada. Segundo o contrato, o comitê será constituído por 2 representantes de cada uma das partes, os quais devem possuir conhecimentos técnicos afetos à prestação dos serviços de esgotamento sanitário. Com relação à instalação e funcionamento do comitê de governança, não há informações públicas disponíveis.

²¹⁵ Cláusulas 26.1. e 27.1, XVIII, do Contrato de Concessão 2022.06.01.1.

²¹⁶ Cláusula 30.1.1. do Contrato de Concessão 2022.06.01.1.

²¹⁷ Respectivamente, cláusulas 15.11.2, 16.2, 22.1, II, e 27.1, V, do Contrato de Concessão 2022.06.01.1.

²¹⁸ Respectivamente, cláusulas 15.11.4, 16.8, 34, 37 e 38 do Contrato de Concessão 2022.06.01.1.

²¹⁹ Cláusula 20 do contrato de interdependência.

4.3.2.2 Na prática, como tem sido feita a gestão?

Em 31 de março de 2023, foi publicado o Decreto Municipal 3103002/2023, que “[p]rorroga o Programa de Parcelamento Especial (PSES) de débitos junto à SAAEC, e dá outras providências”. Embora o objeto do decreto não fosse o Contrato de Concessão 2022.06.01.1, o art. 3º do decreto autorizou a SAAEC, por meio de sua equipe técnica, a fiscalizar esse contrato.

No mesmo sentido, em julho de 2023, o gabinete da prefeitura municipal publicou a Portaria 102/2023-GP, com fundamento em suas atribuições contratuais e no art. 67 da Lei Federal 8.666/1993. Essa portaria instituiu a **Comissão de Fiscalização** do Contrato de Concessão 2022.06.01.1, composta por 7 membros da SAAEC e 1 membro da Secretaria de Infraestrutura municipal. As competências da Comissão de Fiscalização estão previstas no art. 3º da Portaria 102/2023-GP e incluem a possibilidade de rejeitar serviços prestados pela concessionária, implantar instrumentos de controle para garantir a qualidade da prestação dos serviços, acompanhar as informações contábeis e financeiras da concessionária e avaliar o cumprimento dos prazos e dispositivos relativos à arrecadação de taxas e haveres relacionados à SAAEC.

No dia 15 de fevereiro de 2023, a SAAEC publicou o extrato do contrato firmado com uma empresa de consultoria para a prestação de serviços e assessoria na gestão do Contrato de Concessão 2022.06.01.1, com duração de 7 meses. Alguns meses depois, com fundamento no Decreto Municipal 3103002/2023 e na Portaria 102/2023-GP, a SAAEC realizou o Pregão Presencial 2023.09.11.1, na modalidade menor preço global, visando à contratação de outra empresa de consultoria para emissão de pareceres na fiscalização do Contrato de Concessão 2022.06.01.1, desta vez pelo prazo de 12 meses. O extrato do contrato decorrente desse pregão foi publicado em outubro de 2023 e, posteriormente, sua vigência foi prorrogada até o dia 31 de outubro de 2025, mediante a celebração de um termo aditivo, cujo extrato foi publicado pela SAAEC em outubro de 2024.

Ainda em 2023, a **prefeitura** publicou o Decreto Municipal 139/2023-GP, que assegura à população cratense o direito de acesso à informação sobre os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. O art. 3º do decreto determina que esse

serviço de informação deverá ser disponibilizado na sede da SAAEC, que será responsável por estruturar o atendimento e orientar a população, além de receber e encaminhar à concessionária os pedidos de informações sobre os serviços de esgotamento sanitário.

Posteriormente, por meio do Decreto Municipal 36/2024-GP, a prefeitura instituiu uma **Comissão Provisória de Fiscalização** do Contrato de Concessão 2022.06.01.1, com prazo de funcionamento de até 60 dias. Entre as competências da comissão estão o acompanhamento e avaliação da execução da concessão, a requisição de informações sobre irregularidades na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a identificação de ações judiciais movidas contra a concessionária por falhas nos serviços e a análise das informações contábeis e financeiras disponibilizadas pela concessionária. Nos termos do art. 4º do decreto, a comissão deveria, ao final de sua vigência, apresentar um relatório circunstanciado de seus trabalhos à ARIS-CE.

No final de outubro de 2024, foi publicada a Lei Municipal 4.217/2024, que determinou a exclusão da gestão comercial dos sistemas de água e esgotamento ambiental do escopo do contrato de concessão, restituindo imediatamente essas atividades à SAAEC. A legislação impôs à concessionária a obrigação de fornecer de imediato todas as informações e bancos de dados à SAAEC, bem como os registros dos procedimentos de penalização de usuários instaurados desde o início da concessão. Com base na nova legislação, a SAAEC iniciou um processo licitatório para a locação de sistema integrado de gestão comercial e operacional dos serviços de saneamento básico. A concessionária impugnou o edital, porém seus pedidos foram rejeitados, e a licitação foi concluída. Paralelamente, a concessionária levou a questão ao Poder Judiciário.

4.3.3 Concessão resíduos sólidos do Consórcio Comares-Cariri (CE)

4.3.3.1 Quem faz a gestão? Atores e distribuição de competências

O Contrato de Concessão 2023.06.13.1 foi assinado no dia 13 de junho de 2023 pelo Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Cariri (Comares-Cariri), representado por seu presidente, com a interveniência anuência da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE).

A concessão tem como objeto o transbordo, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, além da gestão comercial dos serviços, que deverá ser realizada de forma compartilhada com as prestadoras do serviço de água de cada município. Essa cooperação será formalizada por meio da celebração de um convênio de cooperação, conforme o modelo do Anexo XI do contrato. Além disso, a concessão inclui a realização de um programa de capacitação e aperfeiçoamento do poder concedente, com o objetivo de qualificar os servidores municipais para atuar na gestão e fiscalização do contrato.

As atividades de gestão e fiscalização do contrato são compartilhadas entre o **poder concedente** e a **ARCE**, cuja atuação está fundamentada no Convênio de Cooperação firmado com o Comares-Cariri.

O **poder concedente** possui competências como a solicitação de serviços complementares à concessionária, a decisão sobre reduções no capital social, a autorização para alterações no controle societário da concessionária e a transferência da concessão. Além disso, cabe ao poder concedente emitir ordens de serviço, aprovar os planos de implantação, operação e manutenção da concessionária, acompanhar a execução das obras e autorizar receitas extraordinárias²²⁰. À **ARCE**, por sua vez, compete a fiscalização, regulação e controle dos serviços concedidos, incluindo a condução das revisões ordinária e extraordinária da concessão, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro contratual, a aferição dos indicadores de desempenho, o cálculo do compartilhamento de receitas extraordinárias, a promoção de reajustes tarifários e a aplicação das penalidades previstas na legislação, nos regulamentos e no contrato²²¹.

Quanto ao **programa de capacitação e aperfeiçoamento do poder concedente**, o caderno de encargos determina que a **concessionária** realize cursos anuais, 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,

²²⁰ Cláusulas 12.3, 12.9, 16.8, 18.2 e 21.8 do Contrato de Concessão 2023.06.13.1.

²²¹ Atribuições previstas, respectivamente, nas cláusulas 13.5, 24.9, 25.7, 17.6, 21.9, 21.10, 21.14, 22.6 e 29.1.5 do Contrato de Concessão 2023.06.13.1.

ficando resguardado o direito do poder concedente de requerer uma nova capacitação, caso os resultados da pesquisa de satisfação não sejam satisfatórios.

4.3.3.2 Na prática, como tem sido feita a gestão?

A página oficial do Comares-Cariri disponibilizou apenas os documentos referentes à fase de estruturação e de licitação do projeto, além das cópias do contrato de concessão e seus anexos²²². Entre junho de 2023 e dezembro de 2024, não foram publicadas atas das assembleias gerais, ordinárias ou extraordinárias, do Consórcio, realizadas após a assinatura do contrato²²³. Os únicos documentos posteriores à celebração do contrato disponibilizados pelo Comares-Cariri foram as cópias dos contratos de interdependência que regulamentam a relação entre os serviços de coleta, prestados pelos municípios integrantes do Comares-Cariri, e os serviços de destinação final dos resíduos sólidos, executados pela concessionária .

Da mesma forma, a ARCE também não disponibiliza informações a respeito do acompanhamento da execução do contrato de concessão. Os únicos documentos publicados pela agência dizem respeito à estruturação e modelagem da concessão dos serviços de manejo de resíduos sólidos^{224,225}.

²²² Além dos documentos licitatórios (edital, minuta do contrato de concessão e anexos), foram publicados o aviso de audiência pública para apresentação e debate sobre o projeto, a ata da audiência pública, a íntegra das contribuições obtidas durante a consulta pública e o Termo de Cooperação 01/2022, que prevê a cooperação técnica e operacional do Município do Crato (CE) na condução das licitações realizadas pelo Consórcio COMARES-CARIRI. Os documentos estão disponíveis em: <https://www.comarescariri.ce.gov.br/licitacoes/1> e <https://comarescariri.ce.gov.br/publicacoes?pagina=0>. Acesso em: 22 jan. 2025.

²²³ Assim como ocorreu com os outros documentos publicados pelo COMARES-CARIRI, apenas as atas das assembleias gerais ordinárias realizadas antes da celebração do contrato de concessão foram publicadas pelo Consórcio. Especificamente, foram publicadas a 2ª ata da Assembleia Geral Ordinária, de novembro de 2021, na qual a FEP apresentou a conclusão dos estudos de estruturação do projeto e as orientações para encaminhamento ao tribunal de contas local, e a ata da 2ª Assembleia Geral Extraordinária, de agosto de 2022, em que o projeto foi formalmente aprovado e os consorciados decidiram pela escolha da ARCE como entidade reguladora da concessão. Disponível em: <https://comarescariri.ce.gov.br/publicacoes?pagina=0>. Acesso em: 22 jan. 2025.

²²⁴ Como se observa na página da ARCE sobre a concessão: <https://www.arce.ce.gov.br/manejo-de-residuos-solidos/>. Acesso em: 22 jan. 2025.

²²⁵ De acordo com a cláusula 26.2 do Contrato de Concessão 2023.06.13.1, a concessionária deve disponibilizar, gerir e manter ativo um portal *online* para compartilhamento de informações, notícias e documentos diretamente relacionados à concessão, contendo, no mínimo: planos de implantação, operação e manutenção, relatórios mensais e anuais de avaliação de desempenho, relatório anual de receitas extraordinárias, cópia do contrato e seus aditivos, suas demonstrações financeiras e contábeis, a estrutura tarifária em vigor, fotos e vídeos demonstrando a evolução dos serviços e cronograma, com visualização gráfica, ilustrando a evolução das metas. No entanto, esta página não foi localizada.

4.3.4 Concessões de resíduos sólidos do Consórcio Convale (MG)

4.3.4.1 Quem faz a gestão? Atores e distribuição de competências

O Contrato de Concessão 1/2022 foi celebrado entre o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional (Convale)²²⁶ e a concessionária, com a interveniência anuência da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais (ARISB-MG)²²⁷, no dia 7 de novembro de 2023.

A concessão tem como objeto a prestação dos serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares dos municípios integrantes do Convale, além da implantação de um novo aterro sanitário e de ações de capacitação do poder concedente. O contrato também abrange a destinação final dos resíduos sólidos de limpeza urbana dos municípios que venham a aderir à prestação desse serviço pela concessionária. Quanto à remuneração, o contrato estabelece que a gestão comercial dos serviços de manejo dos resíduos sólidos domiciliares será realizada pelas prestadoras dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário, com a cobrança conjunta das tarifas. O escopo da concessão inclui, ainda, a realização de ações de capacitação do poder concedente.

O contrato atribui ao **poder concedente** a responsabilidade pela autorização da exploração de receitas extraordinárias, a análise dos boletins de entrada de resíduos sólidos de limpeza urbana apresentados pela concessionária, a realização de vistorias das instalações e a fiscalização e o acompanhamento permanente da execução dos serviços²²⁸. A lavratura dos autos de infração e o poder decisório sobre os processos sancionatórios instaurados contra a

²²⁶ São instituidores do Convale os Municípios de Água Comprida, Campo Florido, Comendador Gomes, Conceição das Alagoas, Conquista, Delta, Nova Ponte, Pirajuba, Planura, Sacramento, Santa Juliana, Uberaba e Veríssimo. Apenas os Municípios de Água Comprida, Campo Florido, Conceição das Alagoas, Delta, Planura, Sacramento, Uberaba e Veríssimo integram a concessão.

²²⁷ O Convale firmou com a ARISB-MG o Convênio de Cooperação nº 036/2020, para delegar, mediante gestão associada, as competências municipais de regulação e fiscalização dos serviços públicos de resíduos sólidos dos municípios que o compõem.

²²⁸ Cláusulas 7.1.2, 7.1.3 e 7.3.3.1 do Contrato de Concessão 1/2022, respectivamente.

concessionária estão, também, entre as atribuições do poder concedente²²⁹. À **agência reguladora** compete a aprovação do plano de investimentos e de operação da concessionária, a regulação dos serviços e a promoção do reajuste anual das tarifas, além da análise dos relatórios técnicos, financeiros e operacionais da concessionária, a avaliação dos indicadores de desempenho e a apreciação dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato²³⁰. O contrato prevê, também, a responsabilidade da ARISB-MG pelos processos de revisão ordinária e extraordinária da concessão, podendo contar com o apoio de um verificador independente, contratado e custeado com recursos próprios, e pela fiscalização da concessão e aplicação das penalidades contratuais à concessionária²³¹.

Por fim, o contrato impõe à concessionária a realização de um **plano anual de capacitação do poder concedente**, consistente na realização de cursos e *workshops*, 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.

4.3.4.2 Na prática, como tem sido feita a gestão?

O Contrato de Concessão 1/2022 foi alterado pelo 1º Termo Aditivo, de 10 de janeiro de 2024, firmado entre a Convale e a concessionária, com a interveniência anuência da ARISB-MG. Por meio desse aditamento, as partes estabeleceram o método de cobrança conjunta das tarifas de água, esgoto e manejo de resíduos sólidos, e definiram o período de adaptação para que as prestadoras dos serviços de água e esgoto iniciem a arrecadação tarifária conjunta. No mesmo instrumento, houve alteração do contrato para alocação, ao poder concedente, do risco de rescisão ou descumprimento do acordo de gestão comercial conjunta pela prestadora dos

²²⁹ Cláusulas 713, 23.1.5 e 23.1.9 do Contrato de Concessão 1/2022, respectivamente.

²³⁰ Cláusulas 6.1.1 e 14.1 do Contrato de Concessão 1/2022, respectivamente.

²³¹ Cláusulas 20.1.1.5, 22.1 e 23.1.1 do Contrato de Concessão 1/2022, respectivamente.

serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Além disso, o aditivo incorporou novas condições ao contrato de concessão, reconhecendo os impactos econômico-financeiros dos eventos que tornaram inviável o uso do aterro sanitário municipal na dimensão, condições e prazos considerados nos estudos que antecederam o edital de licitação. Por fim, foi estabelecido que o reajuste tarifário ocorrerá no prazo de 12 meses, contados da data de eficácia do contrato.

Em relação à gestão comercial conjunta dos serviços de abastecimento de água, tratamento de esgoto e manejo de resíduos sólidos, os Municípios de Uberaba e Sacramento celebraram, com a interveniência-anuência do Convale e da ARISB-MG, acordo de cooperação técnica²³² e convênio de cooperação de gestão comercial²³³. O primeiro estabelece a cooperação entre o Serviço Autônomo de Água e Esgoto e a concessionária, para a adoção das providências operacionais e tecnológicas necessárias ao início da gestão comercial conjunta dos serviços de água, esgoto e resíduos sólidos. O segundo, por sua vez, dá início ao período de transição para a cobrança conjunta das tarifas pela Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas, de Uberaba, estabelecendo as formas e condições em que a atividade deve ser realizada.

Em janeiro de 2024, foi publicada a Ordem Parcial de Serviços nº 001/2024²³⁴, autorizando a concessionária a iniciar, a partir de 20 de janeiro de 2024, a prestação dos serviços de coleta, transporte, transbordo e tratamento de resíduos sólidos domiciliares e, também, a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos de limpeza urbana, em relação ao Município de Uberaba.

Por meio do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão 1/2022, o Município de Uberaba ratificou a prestação, pela concessionária, do serviço de destinação final de resíduos de limpeza urbana, reconhecendo que as tarifas devidas por esses serviços deverão ser calculadas conforme o fluxo de caixa marginal anexo ao 1º Termo Aditivo, que adequa o contrato às alterações promovidas por esse aditamento.

²³² Disponível em: https://www.convalemg.com.br/_files/ugd/f6d5d7_87dc0d90dcd74a2c8a9ac77bb0ecec1e.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

²³³ Disponível em: https://www.convalemg.com.br/_files/ugd/f6d5d7_42af80e82ca44a45b81577c6e4eca948.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

²³⁴ Disponível em: <https://www.convalemg.com.br/contrato-concess%C3%A3o>. Acesso em: 23 jan. 2025.

Em janeiro de 2025, a ARISB-MG publicou a Consulta Pública nº 218/2025²³⁵, com o objetivo de obter contribuições a respeito da Nota Técnica nº 329/2024, que recomenda a homologação do cálculo do reajuste tarifário solicitado pela concessionária. Com o encerramento do prazo da consulta pública, aguarda-se a divulgação e análise das contribuições recebidas pela agência reguladora e a publicação do ato normativo de homologação do reajuste tarifário.

4.3.5 PPP do hospital infantojuvenil de Guarulhos (SP)

4.3.5.1 Quem faz a gestão? Atores e distribuição de competências

O Município de Guarulhos assinou o Contrato de Concessão 035101/2023 no dia 30 de outubro de 2023, representado pela Secretaria Municipal de Saúde, que assumiu a função de poder concedente.

A fiscalização da concessão foi atribuída ao **poder concedente**, que poderá exercê-la por qualquer outro órgão ou entidade municipal, cabendo a ele a decisão final sobre as questões relativas à execução contratual. Entre as atribuições do poder concedente, incluem-se a emissão de ordens de serviço e termos de aceite, a aprovação do cronograma de obras e dos planos e procedimentos operacionais apresentados pela concessionária, a aprovação de projetos de engenharia e arquitetura e a autorização da exploração de atividades acessórias²³⁶. O poder concedente é, também, responsável pela apreciação dos pleitos de revisão ordinária e extraordinária do contrato, cabendo ao verificador independente a apresentação de parecer técnico não vinculante sobre os pedidos formulados pelas partes, pela sustação do reajuste da contraprestação e do aporte devidos à concessionária, caso entenda que houve algum erro de cálculo, assim como a instauração de processo administrativo sancionador, em caso de descumprimentos contratuais pela contratada²³⁷.

²³⁵ Os documentos da consulta pública estão disponíveis em <https://www.arisb.com.br/consulta-publica-arisb-mg-218---convale>. Acesso em: 23 jan. 2025.

²³⁶ Previstas, respectivamente, nas cláusulas 7.2 e 10.5.2, 15.1, 17.9, 18.6.5, 10.2.1 e 10.3.1, 17.2 e 34.1 do Contrato de Concessão 035101/2023.

²³⁷ Previstas, respectivamente, nas Cláusulas 42.7.2, 43.7, 45.6.3 e 49 do Contrato de Concessão 035101/2023.

No exercício da fiscalização da concessão, o poder concedente contará com o apoio técnico de um **verificador de conformidade**, contratado pela concessionária após a conclusão das obras para a construção do hospital (fase 1 da concessão), na forma e prazo previstos no Anexo 15 do contrato. Este anexo estabelece os critérios técnicos para seleção e o procedimento de contratação do verificador independente, além de definir o seu escopo de atuação e disciplinar a sua relação com o poder concedente e a concessionária. A atuação do verificador de conformidade envolve, especialmente, a apuração do desempenho da concessionária, para o cálculo da contraprestação mensal devida pelo poder concedente, e o apoio técnico ao poder concedente em outras questões econômico-financeiras relacionadas à concessão, como o cálculo do valor de compartilhamento de receitas acessórias e a participação nos processos de revisão ordinária e extraordinária do contrato²³⁸.

O contrato prevê, ainda, a instalação de um **comitê de governança permanente**, que deverá funcionar até o final do prazo da concessão, formado por 3 representantes de cada uma das partes, com a finalidade de promover a integração e gestão de esforços entre o poder concedente e a concessionária durante a execução do objeto contratual²³⁹.

4.3.5.2 Na prática, como tem sido feita a gestão?

O comitê de governança da concessão foi instituído pela Portaria nº 379/2023-SS, da **Secretaria de Saúde**, publicado no dia 19 de dezembro de 2023. A portaria designou os representantes da concessionária e do poder concedente que integrarão o comitê e seus respectivos suplentes. A norma não disciplinou o funcionamento e às atribuições do comitê, limitando-se a reproduzir, em seu art. 2º da Portaria nº 379/2023-SS, o conteúdo da subcláusula 46.2 do contrato de concessão, que estabelece que “O COMITÊ DE GOVERNANÇA terá as atribuições definidas em conjunto pelas PARTES”.

A Ordem de Serviço da 1ª fase da concessão foi publicada no dia 19 de janeiro de 2024, por meio da Portaria nº 008/2024-SS, dando início à contagem do prazo de 15 meses para execução das obras do hospital infantojuvenil municipal.

²³⁸ Respectivamente, Cláusulas 34.2.3 e 42.6 do Contrato de Concessão 035101/2023.

²³⁹ Cláusula 46 do Contrato de Concessão 035101/2023.

Em relação à equipe de fiscalização e gestão da concessão, a Secretaria de Saúde publicou diversas portarias entre os anos de 2023 e 2024. Em outubro de 2023, foi publicada a Portaria nº 316/2023-SS, com a designação de 1 fiscal de projeto, 1 fiscal de obra e 1 fiscal administrativo, vinculados à Secretaria de Obras do Município de Guarulhos, além de 5 fiscais da Secretaria de Saúde e seus respectivos suplentes. Posteriormente, foi publicada a Portaria nº 394/2023-SS, que integrou 3 novos fiscais da Secretaria de Saúde, e seus respectivos suplentes, na equipe de fiscalização e gestão do contrato. A Portaria nº 059/2024-SS, publicada em março de 2024, especificou as frentes de atuação de cada um dos servidores da Secretaria de Saúde designados para compor a equipe de fiscalização e gestão da concessão. A equipe foi alterada pela Portaria nº 210/2024-SS, publicada em 19 de agosto de 2024, com a substituição de 3 fiscais vinculados à Secretaria de Saúde. Uma nova alteração na equipe foi realizada em outubro de 2024, através da Portaria nº 270/2024-SS, que previu a substituição de 1 dos fiscais de execução orçamentária e financeira da saúde.

O andamento das obras do hospital infantojuvenil de Guarulhos é divulgado pela concessionária no seu *site*²⁴⁰.

4.3.6 PPPs de iluminação pública

4.3.6.1 Quem faz a gestão? Atores e distribuição de competências

Os contratos das **PPPs municipais de iluminação pública do PPI** seguem minutas-padrão, diferenciando-se, essencialmente, quanto ao órgão ou entidade que figura como poder concedente, à existência de algum anexo contratual específico e à incidência de prazos ou procedimentos diferenciados, a depender da legislação incidente em cada caso²⁴¹. Essas

²⁴⁰ Disponível em: <https://www.saudeguarulhos.com.br/andamento-da-obra>. Acesso em: 23 jan. 2025.

²⁴¹ Quanto às PPPs de iluminação pública não-qualificadas no PPI, as estruturas de governança contratuais apresentam variações. Em alguns casos, seguem um modelo semelhante ao adotado nas parcerias do PPI, especialmente quando a estruturação do projeto é conduzida pelo BNDES ou pela CEF. Esse foi o caso de Belo Horizonte (MG), que, com o apoio da EBP, celebrou a primeira PPP de iluminação pública do país, em julho de 2016. Assim como nas PPPs de iluminação pública qualificadas no PPI, o contrato prevê a criação de um comitê de governança e a contratação de um verificador independente para apoiar o poder concedente na fiscalização do contrato. Por outro lado, no Município de Mauá (SP), a PPP de iluminação pública foi estruturada por meio de PMI. O contrato, firmado em novembro de 2016, atribui a fiscalização ao poder concedente e a regulação à Agência Reguladora dos Serviços públicos de Mauá – ARSEP. Já no Município de Agudos (SP), a PPP de iluminação

diferenças não alteram as bases estruturantes dos contratos. A forma de prestação dos serviços, os mecanismos de revisão ordinária e extraordinária do contrato, a forma de mensuração do desempenho da concessionária, a alocação dos riscos contratuais e as obrigações assumidas por cada uma das partes são praticamente idênticas. A modalidade escolhida em todos os casos foi a concessão administrativa, prevista no art. 2º, §2º, da Lei Federal 11.079/2004, e tem por objeto a modernização, efficientização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura da rede de iluminação pública municipal.

A responsabilidade pela fiscalização do contrato e o poder decisório sobre as questões afetas à execução contratual, como a análise de pleitos de reequilíbrio, aplicações de penalidades, anuência com a transferência do controle da concessão e a emissão de termos de aceite, foram atribuídos ao **poder concedente**. Alguns desses contratos preveem a possibilidade de a agência reguladora competente²⁴², o Conselho Gestor de Parcerias²⁴³ municipal ou outros órgãos²⁴⁴ ou entidades²⁴⁵ públicas municipais atuarem em apoio ao poder concedente na atividade fiscalizatória.

Todos os contratos de iluminação pública preveem a contratação de um **verificador independente** para auxiliar o poder concedente na fiscalização e acompanhamento da execução da parceria, incluindo a avaliação do desempenho dos serviços prestados, o cálculo da contraprestação devida à concessionária e a análise econômico-financeira dos pedidos de revisão ordinária e extraordinária da concessão. Em alguns casos, a contratação do verificador independente foi incluída como condição de eficácia do contrato (isto é, como condição para que o contrato de concessão se torne eficaz, autorizando a assunção dos serviços pela

pública, também estruturada via PMI e assinada em 2023, estabelece a criação de um comitê de governança, nos moldes das parcerias municipais do PPI, mas não prevê a contratação de verificador independente, deixando a fiscalização integralmente a cargo do poder concedente. Estudos sobre a influência dos modelos do BNDES e da CEF na estruturação de projetos de parceria nos estados e municípios podem ser relevantes para compreender padrões contratuais e os impactos dessas iniciativas.

²⁴² A atuação da agência reguladora competente para regular os serviços foi prevista em apenas 2 das 23 PPPs de iluminação pública. Os contratos firmados pelos Municípios de Cachoeiro de Itapemirim (ES) e de Feira de Santana (BA) preveem, respectivamente, que a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim (AGERSA) e a Agência Reguladora de Feira de Santana (ARFES) prestarão apoio técnico ao poder concedente na fiscalização da concessão.

²⁴³ A Cláusula 24.1.1. do contrato da concessão de iluminação pública do Município de Belém estabelece que a fiscalização da concessão será executada pelo poder concedente, por meio da Secretaria Municipal de Urbanismo – SEURB, bem como do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Belém.

²⁴⁴ Na concessão de iluminação pública do Município de Araçatuba (SP), o contrato autoriza a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação, que atua como poder concedente, a contar com apoio e auxílio da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos na fiscalização do contrato.

²⁴⁵ Na concessão de iluminação pública do Município de Aracaju (SE), a fiscalização foi atribuída à Secretaria Municipal de Infraestrutura, que figura como poder concedente, com a possibilidade de apoio e acompanhamento técnico do contrato pela Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB.

concessionária e dando início ao prazo de vigência contratual). Em 9 projetos²⁴⁶²⁴⁷, a responsabilidade pela contratação do verificador independente foi atribuída ao poder concedente. Tanto nos casos em que esta responsabilidade caiba ao poder concedente, quanto nos casos em que ela tenha sido atribuída à concessionária, os contratos de concessão estabelecem, em anexo específico, os critérios técnicos e condições a serem observados na contratação do verificador independente, assim como o escopo dos serviços que serão prestados por esses profissionais.

Um outro instrumento de gestão contratual previsto em quase todos os contratos de concessão²⁴⁸ foi o chamado **comitê de governança**, com o objetivo de promover a coordenação, integração e disciplina dos esforços das partes na execução dos serviços. As funções do comitê de governança poderão incluir o apoio às partes no relacionamento com as empresas distribuidoras de energia dos municípios, a identificação de possíveis aperfeiçoamentos na gestão dos serviços e na rede de iluminação pública municipal, o acompanhamento da execução dos serviços durante todo o prazo da concessão e outras atribuições definidas pelas partes²⁴⁹. Em geral, os contratos estabelecem que o funcionamento dos comitês será regido por regulamento próprio²⁵⁰ e atribuem caráter vinculante às suas decisões, até que sobrevenha eventual decisão da comissão técnica, arbitral ou judicial²⁵¹.

Finalmente, os contratos das PPPs de iluminação pública atribuem à **concessionária** a obrigação de oferecer **cursos e workshops de capacitação ao poder concedente**, sobre temas relativos às concessões. De forma geral, essa obrigação é disciplinada pelo caderno de encargos da concessionária, um dos documentos anexos aos contratos de concessão. Em alguns casos, a apresentação de um plano de capacitação dos servidores públicos municipais aparece como um

²⁴⁶ São eles: concessões de iluminação pública celebrados nos Municípios de Belém (PA), Caruaru (PE), Curitiba (PR), Jaboatão dos Guararapes (PE), Nova Lima (MG), Petrolina (PE), Teresina (PI) e Vila Velha (ES). A cláusula 20.1.1.5. do contrato de concessão dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos celebrado pelo Convale (MG) autoriza a agência reguladora a contratar verificador independente, a seu custo.

²⁴⁷ Apesar da ausência de previsão contratual nesse sentido, a Sociedade Anônima de Água e Esgoto do Crato (SAAEC) realizou pregão eletrônico, do tipo menor preço global, para contratação de serviços profissionais de consultoria e assessoria e emissão de pareceres na fiscalização da execução do contrato de concessão de esgotamento sanitário, pelo prazo de 12 meses. A SAAEC acabou contratando diretamente uma empresa de consultoria, pelo prazo de 7 meses.

²⁴⁸ A PPP de iluminação pública do Município de Belém (PA) não prevê a criação do Comitê de Governança.

²⁴⁹ Por exemplo, a Cláusula 30 do contrato da PPP de iluminação pública do Município de Jaboatão dos Guararapes (PE).

²⁵⁰ Por exemplo, a Cláusula 29.1 do contrato da PPP de iluminação pública do Município de Ribeirão Preto (SP). Por outro lado, os contratos das PPPs de iluminação pública das cidades de Teresina (PI) e Toledo (PR) não preveem a elaboração de regulamento próprio, restringindo a atuação do comitê às disposições contratuais.

²⁵¹ Por exemplo, a Cláusula 29.5 do contrato da PPP de iluminação pública do Município de Patos de Minas (MG).

dos elementos obrigatórios do plano de desmobilização operacional da concessionária, que trata do procedimento de transferência dos bens reversíveis e da devolução da operação dos serviços ao poder concedente ao final do prazo da concessão²⁵². Em outros casos, a capacitação do poder concedente é uma obrigação continuada da concessionária, que deverá cumprir com a periodicidade, carga horária, conteúdo programático e demais exigências previstas no contrato de concessão²⁵³.

4.3.6.2 Na prática, como tem sido feita a gestão?

Nas PPPs de iluminação pública dos Municípios de Barreiras (BA)²⁵⁴, Franco da Rocha (SP)²⁵⁵ e Sapucaia do Sul (RS)²⁵⁶, embora a prefeitura municipal tenha assumido formalmente o papel de poder concedente, os contratos atribuíram, expressamente, o acompanhamento da concessão às **secretarias com competências específicas sobre o objeto contratado**. No caso do Município de Alagoinhas (BA), o contrato foi assinado pelo prefeito e não definiu a secretaria ou entidade pública responsável pela gestão contratual. Contudo, na

²⁵² É o que se observa, por exemplo, na cláusula 4.3., viii, do Anexo 5 – Caderno de Encargos, da PPP de iluminação pública do Município de Jaboatão dos Guararapes (PE).

²⁵³ É o que se observa na PPP de iluminação pública de Patos de Minas (MG), cuja cláusula 12 do Anexo 5 – Caderno de Encargos, determina que a concessionária deverá oferecer capacitações anuais ao poder concedente, cumprindo uma carga horária total de 80 horas. O conteúdo programático das capacitações deve ser definido pelo poder concedente, podendo se valer de recomendações tanto da concessionária como do verificador independente, cabendo à contratada fornecer todo o material, equipe e estrutura necessários para realização das atividades.

²⁵⁴ O art. 19, XV e XVII, da Lei Municipal 1.235/2017 do Município de Barreiras (BA) atribuiu à Secretaria de Infraestrutura, Obras, Serviços Públicos e Transporte a competência para: “[...] XV- promover e acompanhar a execução dos serviços de iluminação pública, no seu âmbito de atuação, em coordenação com os órgãos competentes do Estado, quando for o caso. [...] XVII – fiscalizar e controlar os serviços públicos ou de utilidade pública, concedidos ou permitidos pelo Município.” Nesse projeto, a Cláusula 24.1.1. do contrato de concessão estabelece que o poder concedente fiscalizará por meio da Secretaria de Administração, podendo contar com o apoio e auxílio da Secretaria de Infraestrutura, Obras, Serviços Públicos e Transporte na fiscalização do contrato. A ordem de início dos serviços foi assinada pelo Prefeito em conjunto com o Secretário de Infraestrutura.

²⁵⁵ Em Franco da Rocha (SP), as competências para acompanhar e fiscalizar as gestões dos contratos de parceria público-privadas e acompanhar e fiscalizar a instalação e manutenção dos postes de iluminação pública foram atribuídas à Secretaria Municipal de Obras e Serviços, previstas, respectivamente, nos incisos XIX e XX do art. 54 da Lei Municipal Complementar 414/2023. A Cláusula 24.1.1. do contrato de concessão estabelece que o poder concedente fiscalizará a concessão por meio da Secretaria de Infraestrutura. Os atos oficiais praticados até o momento foram assinados conjuntamente pelo prefeito, pelo Secretário de Obras e Serviços e pelo gestor do contrato.

²⁵⁶ Em Sapucaia do Sul (RS), cabe à Secretaria Municipal de Obras e Serviços executar ou fiscalizar a implantação e manutenção da rede de iluminação pública, conforme previsto no art. 19, VIII, da Lei Municipal 4.352/2023. A Cláusula 24.1.1. do contrato prevê que o poder concedente fiscalizará por meio da Secretaria Municipal de Gestão Pública. Nesse caso, o poder público aditou ao contrato para substituir a Secretaria Municipal de Gestão Pública pela Secretaria Municipal de Obras para atuar na fiscalização do contrato.

prática, é a Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SESEP) que tem atuado na gestão contratual, como se extrai da Portaria SESEP 009/2024, que designa o subsecretário da pasta como gestor do contrato, e a ordem de início dos serviços assinada pelo secretário da SESEP²⁵⁷. Nos demais casos, a secretaria da pasta ou entidade à qual o objeto contratual está associado figuram como poder concedente²⁵⁸ e são responsáveis pela gestão contratual.

Em relação às **equipes de fiscalização e acompanhamento da execução contratual**, foram publicados atos de nomeação do gestor e fiscal do contrato de concessão nos Municípios de Alagoinhas (BA), Belém (PA), Caruaru (PE), Franco da Rocha (SP), Jaboatão dos Guararapes (PE), Olinda (PE) e Vila Velha (ES), com fundamento no art. 67 da Lei Federal 8.666/1993²⁵⁹. Embora os contratos não imponham ao poder concedente a obrigação de designação formal de gestores ou fiscais, os atos de nomeação ou troca dos fiscais e gestores da concessão foram formalizados por meio de portarias²⁶⁰, apostilamentos ao contrato ou de aditivos contratuais²⁶¹.

Em Jaboatão dos Guararapes (PE), a equipe era formada, inicialmente, por 1 gestor e 1 fiscal, mas posteriormente foi **ampliada** para um 1 gestor e 3 fiscais. No período de aproximadamente dois anos, houve 3 **trocas do gestor do contrato**. Nas cidades de Caruaru (PE) e Vila Velha (ES), também, houve **ampliação das equipes** de fiscalização e acompanhamento da PPP de iluminação pública. No primeiro caso, a equipe passou de 3 para 6 integrantes, sendo 4 gestores e 2 fiscais, apenas no ano de 2023. Na cidade capixaba, a equipe passou de 1 para 3 fiscais, com 4 **trocas de fiscais** e 5 **trocas de gestores** no período de um ano. Nos Municípios de Belém (PA) e Olinda (PE), foram designados, respectivamente, 1 fiscal e 1 gestor e 1 fiscal do contrato, e não houve alterações nas nomeações.

Na cidade de Alagoinhas (BA), a Portaria SESEP nº 009/2024 designou o subsecretário da Secretaria Municipal de Serviços Públicos para atuar como gestor da PPP de iluminação

²⁵⁷ A Lei Complementar Municipal 86/2012 prevê a competência da SESEP para supervisionar a prestação dos serviços de iluminação pública.

²⁵⁸ O contrato da PPP de iluminação pública de Teresina (PI) foi assinado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH). Posteriormente, em razão da publicação da Lei Complementar Municipal 5.784/2022, que transferiu as competências de planejamento e execução da política de iluminação pública municipal à Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano (ETURB), a concessão foi sub-rogada à ETURB, por meio do 2º termo aditivo ao contrato.

²⁵⁹ “Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.”

²⁶⁰ Portaria 009/2024, da Secretaria Municipal de Serviços Públicos de Alagoinhas (BA) e Portaria 064/2021-GABS/SEURB, da Secretaria Municipal de Urbanismo de Belém (PA).

²⁶¹ 2º Termo de Apostilamento ao Contrato de PPP de iluminação pública do Município de Caruaru (PE).

pública e de outros 4 contratos comuns de prestação de serviços. Esta mesma portaria determina o atendimento ao Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, um documento oficial do município, na gestão e fiscalização dos contratos municipais firmados com base na Lei Federal 14.133/2021. Em Vila Velha (ES), os servidores designados para atuar como fiscais e gestores da PPP de iluminação pública foram, também, nomeados para atuar na fiscalização ou gestão de contratos de fornecimento de bens e prestação de serviços comuns celebrados pela prefeitura municipal.

Nos casos em que a **contratação do verificador independente** ficou sob a responsabilidade do poder concedente, a modalidade licitatória mais utilizada foi o pregão, pelo critério de menor preço. Por determinação do tribunal de contas local, o Município de Vila Velha (ES) contratou o verificador independente da concessão de iluminação pública por meio de concorrência. Os Municípios de Teresina (PI) e Petrolina (PE) também lançaram edital de licitação na modalidade concorrência, mas, em virtude de determinação dos respectivos tribunais de contas locais, a contratação acabou sendo feita por meio de pregão, pelo critério de menor preço. Quando essa responsabilidade é atribuída à concessionária, a contratada deve elaborar uma lista de empresas que atendam às condições de qualificação previstas no contrato de concessão e apresentá-la ao poder concedente, que terá a palavra final sobre a seleção do verificador independente²⁶².

No Município de Nova Lima (MG), as partes celebraram termo aditivo no dia 14 de junho de 2023, a fim de autorizar o poder concedente a emitir ordem inicial de serviços e configurar, para todos os fins, o início da data de eficácia do contrato, independentemente da contratação do verificador independente. A medida foi adotada para evitar a suspensão da execução do contrato, pela concessionária, e a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro contratual, em razão do descumprimento do prazo atribuído ao poder concedente para contratação do verificador independente. O termo aditivo previu que, enquanto o verificador independente não for contratado, a fiscalização do contrato caberá integralmente ao

²⁶² Em resposta ao pedido de cópia do processo administrativo ou de outros documentos relativos à seleção e contratação do verificador independente, o Município de Araçatuba (SP) respondeu que “[...] a contratação do VERIFICADOR INDEPENDENTE se deu pela CONCESSIONÁRIA, da qual o Município não possui a posse do documento, não sendo possível o fornecimento de cópia. Informo que houve formalização de contrato junto a CEF (caixa econômica federal) para manutenção de contas com o Município, não havendo mais desdobramentos de outras contratações/outros contratos”. Posteriormente, a prefeitura municipal informou o nome da empresa contrata para atuar como verificadora independente, mas, em relação ao pedido de cópias, foi sugerido encaminhamento interno para “solicitar autorização da concessionária e uma cópia do contrato da concessionária junto ao VI para fornecimento à requerente”.

poder concedente, à exceção da avaliação do sistema de mensuração de desempenho, que não será realizada durante esse período. A celebração do termo aditivo foi justificada pelo fato de que o edital de licitação para contratação do verificador independente precisou ser republicado pelo governo municipal, o que inviabilizou o cumprimento do prazo previsto no contrato. O Município chegou a republicar o edital do pregão eletrônico para contratação do verificador, mas o procedimento licitatório acabou sendo suspenso e, posteriormente, revogado, por meio de despacho do Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos²⁶³. Desde então, não foi realizada nova licitação para a contratação do verificador independente.

Formalmente, apenas os municípios de Franco da Rocha (SP)²⁶⁴, Sapucaia do Sul (RS)²⁶⁵, Petrolina (PE)²⁶⁶, Toledo (PR)²⁶⁷, Araçatuba (SP)²⁶⁸ e Jaboatão dos Guararapes (PE)²⁶⁹ já constituíram formalmente o comitê de governança do projeto. De maneira geral, os atos de constituição dos comitês se limitam a designar os membros que o compõem, sem maiores especificações quanto ao seu funcionamento.

4.3.7 Programas municipais de parcerias público-privadas

Dos municípios analisados, apenas as cidades de Crato (CE), Itanhaém (SP), São Simão (GO) e Toledo (PR) não possuem programas municipais de parcerias público-privadas. À exceção do Município de Patos de Minas (MG), que inclui concessões comuns de saneamento no escopo do programa, todos os programas municipais de parcerias público-privadas referem-se, especificamente, às concessões patrocinada e administrativa regidas pela Lei Federal 11.079/2004.

A estrutura geral dos programas municipais de PPPs é praticamente igual em todos os casos, tendo como órgão central um conselho ou comitê gestor responsável pela avaliação das propostas de inclusão de projetos no programa. Em geral, as legislações municipais preveem

²⁶³ Informações disponíveis em: <https://www.novalima.mg.gov.br/empresas/licitacao/11246>. Acesso em: 25 jan. 2025.

²⁶⁴ Decreto Municipal 3.049/2021.

²⁶⁵ Decreto Municipal 4.703/2021.

²⁶⁶ Decreto Municipal 084/2021.

²⁶⁷ Portaria 388/2023 e Portaria 477/2024.

²⁶⁸ Portaria G.P. nº 215/2024.

²⁶⁹ Portaria EMLUME 24/2022.

que a participação como membro dos conselhos ou comitês será reconhecida como serviço público relevante e não será remunerada. Apesar disso, em Nova Lima (MG), foi concedida gratificação aos membros do comitê durante a fase de modelagem do projeto, com encerramento no momento da assinatura do contrato. Em todos os casos, a legislação municipal prevê a atuação desses órgãos durante a fase de execução contratual, estabelecendo competências que vão desde a fiscalização e acompanhamento da implementação dos projetos até a regulação dos contratos²⁷⁰, a elaboração de manuais²⁷¹, a manutenção de páginas na internet contendo a descrição de todos os contratos, a divulgação anual de resultados do programa²⁷² e a criação de sistemas de acompanhamento de execução contratual²⁷³.

Não obstante algumas normas disciplinem a forma de funcionamento dos conselhos ou comitês de forma específica (indicando, por exemplo, a frequência das reuniões, forma das deliberações e quórum de votação), em nenhum caso, são previstos mecanismos formais de acompanhamento dos projetos e de articulação com os órgãos ou entidades setoriais responsáveis pela gestão contratual. Na prática, a atuação dessas instâncias colegiadas tem se limitado à recomendação ou aprovação da proposta de inclusão de determinado projeto de parceria no programa municipal e à aprovação dos documentos licitatórios²⁷⁴. Nesse sentido,

²⁷⁰ Como o art. 21, IV, da Lei Municipal 13.153/2007, de Campinas (SP), que atribui a seguinte competência à Comissão de Gerência do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas: “[...] IV - regular, acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos e demais atos do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas; [...]”

²⁷¹ Caso da Lei Municipal 3.812/2017 de Sapucaia do Sul (RS), que atribui as seguintes competências ao Comitê Gestor: “Art. 6º Fica instituído o Comitê Gestor do Programa de Parcerias-Público Privadas do Município de Sapucaia do Sul (CGPPP), com a finalidade de gerir o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município, com as seguintes atribuições: V - instituir padrões de editais e contratos de parceria público-privada no âmbito municipal; VI - editar manual de orientação técnica para as parcerias público-privadas firmadas pelo Município; VII - criar sistemas unificados de acompanhamento da execução de contratos de parceria público-privada e sua avaliação [...]”.

²⁷² Por exemplo, a Lei Municipal 1.261/2017 do Município de Franco da Rocha (SP): “Art. 32. Composta na forma indicada nos termos desta lei, a Comissão de Gerência do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas terá como atribuições: [...] IV – regular, acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos e demais atos do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas; V – manter página na Internet contendo a descrição de todos os contratos e projetos do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas; VI – realizar publicação anual reportando os resultados alcançados pelos projetos do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e suas respectiva avaliação; VII – elaborar guias de melhores práticas de contratação, administração e modelagem de projetos de parcerias, a partir da experiência obtida ao longo da realização da realização do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas”.

²⁷³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão Econômica para a Europa. **Guiding principles on people-first public-private partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals**. Geneva: United Nations Economic and Social Council, 2018.

²⁷⁴ É o caso, por exemplo, das Resoluções nº 01/2019 e nº 01/2020, do Conselho Gestor do Programa de PPPs do Município de Aracaju (SE), que, respectivamente, aprovaram a inclusão do projeto no programa e os estudos técnicos e documentos licitatórios da PPP de iluminação pública. São exemplos, também, a Ata de Reunião do Conselho Gestor do Programa de PPPs do Município de Alagoinhas (BA), de 15 de março de 2023, e a Resolução nº 2 do Conselho Gestor do Programa de PPPs do Município de Feira de Santana (BA), que aprovaram a modelagem do projeto e a publicação do aviso de licitação da PPP de iluminação pública.

não houve deliberações do comitê, publicadas nos diários oficiais, posteriormente à assinatura dos contratos do PPI pelos governos municipais. Além disso, apenas no Município de Vila Velha (ES), há uma seção específica no *site* oficial da prefeitura para divulgação dos atos do conselho gestor do programa municipal de parcerias. No entanto as informações mais recentes divulgadas na página são de 2017, e não há documentos relativos à execução ou aos resultados alcançados com os projetos que integram o programa.

Quanto à existência de unidades administrativas especializadas em contratos de parceria, a experiência dos municípios é heterogênea.

Na cidade de Cachoeiro de Itapemirim (ES), a Coordenadoria Executiva de Cidade Inteligente, Concessões e PPPs, vinculada à Secretaria Municipal de Urbanismo, Mobilidade e Cidade Inteligente, possui competência para “[a]tuar na elaboração/modelagem e gestão de parcerias públicos privadas (PPPs) e concessões da municipalidade”²⁷⁵. Em Campinas (SP), foram atribuídas à Coordenadoria Departamental de Gestão da Concessão, vinculada à Secretaria de Serviços Públicos e Sustentabilidade, competências específicas para gestão da concessão de iluminação pública²⁷⁶. Em Franco da Rocha (SP), a Diretoria de Concessões da Secretaria Municipal de Obras e Serviços possui uma coordenadoria específica para gerenciar e fiscalizar a concessão de iluminação pública²⁷⁷. As leis e regulamentos que disciplinam os programas municipais de parcerias público-privadas nos Municípios de Caruaru (PE), Feira de Santana (BA), Petrolina (PE) e Vila Velha (ES) preveem a criação de unidades de parcerias, mas, em nenhuma delas, foi constatada a existência desses órgãos ou entidades públicas.

4.3.8 Conclusões parciais

A análise das experiências dos municípios brasileiros revela a adoção de abordagens distintas na gestão das parcerias municipais do PPI. No entanto, é possível identificar algumas semelhanças tanto nas **estruturas administrativas dos municípios**, do ponto de vista prático e normativo, quanto nos desafios e dificuldades enfrentados na gestão contratual de concessões e PPPs pelos governos municipais.

²⁷⁵ Art. 242, XII, do Decreto Municipal 32.484/2022.

²⁷⁶ Art. 12 da Lei Complementar Municipal 323/2021.

²⁷⁷ Arts. 54, XIX e XX, e 58, da Lei Complementar Municipal 414/2023.

Nos contratos do setor de iluminação pública e na PPP hospitalar celebrada pelo Município de Guarulhos (SP), a gestão dos contratos está centralizada no poder concedente, com previsão contratual expressa da possibilidade de apoio técnico de outros órgãos ou entidades públicas. Na maioria dos casos, as secretarias municipais responsáveis pela gestão dos projetos possuem atribuições relacionadas ao objeto da parceria e à política pública correspondente, mas não detêm competências legais específicas para concessões e parcerias em geral. Com as PPPs, esses órgãos passaram de prestadoras diretas dos serviços públicos para gestoras dos contratos celebrados com a iniciativa privada. Como essas são as primeiras PPPs celebradas nessas áreas em nível municipal, é possível assumir que a **experiência** e a **especialização técnica** desses órgãos finalísticos em matéria de parcerias ainda **estão em fase inicial**.

A **atuação de conselhos ou comitês gestores** dos programas municipais de PPPs tem se limitado à aprovação da inclusão de projetos nos respectivos programas. Não há indícios de envolvimento desses órgãos durante a execução contratual, o que, em muitos casos, contraria as suas competências legais de fiscalização e acompanhamento. Embora algumas legislações municipais prevejam a criação de unidades especializadas para atuar nas parcerias municipais e o aprimoramento das normas regulatórias sobre o tema, não foram identificadas iniciativas concretas para implementar essas medidas. Isso reforça a **discrepância entre a norma e a realidade administrativa dos municípios em matéria de concessões e PPPs**.

Quanto às equipes de fiscalização e gestão do contrato de parceria, as experiências municipais variam. Em Jaboatão dos Guararapes (PE) e Vila Velha (ES), houve **ampliação da equipe de fiscalização**, além de **trocias frequentes de gestores e fiscais** durante o período analisado. Já em Caruaru (PE), a equipe foi expandida, com o dobro de integrantes em 2023. Em contrapartida, em Alagoinhas (BA), Belém (PA) e Olinda (PE), a ausência de novas publicações nos diários oficiais sugere a manutenção do quadro de gestores e fiscais durante o período analisado. Além disso, verificou-se que, em alguns casos, a mesma equipe responsável pela fiscalização da parceria também fiscaliza contratações comuns de fornecimento de bens e serviços da prefeitura. Este fato não apenas aponta para **possíveis carências quantitativas da burocracia municipal**, mas também sugere que, em muitas administrações locais, ainda há uma **compreensão limitada das diferenças entre um contrato comum e um contrato de concessão**.

Por fim, as concessões do setor de saneamento básico parecem estar mais sujeitas à **interferência política**, à **informalidade** e à prática de **atos unilaterais** pelo poder público,

apesar da previsão de fiscalização e gestão contratual por uma agência reguladora. Além disso, **problemas de transparência e dificuldades no acesso a informações** sobre os contratos predominaram nesse setor.

4.4 Atuação dos órgãos de controle

A intervenção de órgãos de controle durante a execução dos contratos de parceria foi verificada nos Municípios de Belém (PA), Campinas (SP), Crato (CE), Guarulhos (SP), Franco da Rocha (SP), Ribeirão Preto (SP), Petrolina (PE) e Teresina (PI). Não foram identificados processos judiciais ou processos administrativos perante os tribunais de contas locais relacionados aos demais contratos de parceria municipais do PPI.

4.4.1 Atuação do TCE-ES na PPP de iluminação pública de Vila Velha

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) instaurou uma Auditoria de Conformidade (Processo 04847/2021-5) para verificar o cumprimento das obrigações contratuais do Contrato 214/2020 e das deliberações do Acórdão TCE-ES 266/2020-Plenário, que trata do procedimento licitatório da PPP de iluminação pública no Município de Vila Velha (ES). A auditoria abrangeu o período de 27/09/2021 a 07/02/2022 e buscou responder às seguintes questões: **Q1**. O Edital de Concorrência Pública 10/2020 atende às recomendações do Acórdão TCE-ES 266/2020 – Plenário? **Q2**. A verificação realizada pelo Poder Concedente sobre o Cadastro Técnico Base executado pela Concessionária atende aos requisitos estabelecidos no Edital/Contrato? e **Q3**. A Concessionária cumpriu as obrigações iniciais (Fase Preliminar e Fase I) do Contrato?

Em relação ao questionamento Q1, a unidade técnica constatou que algumas das recomendações do Acórdão TCE-ES 266/2020-Plenário não foram cumpridas. No entanto, sugeriu o arquivamento do Processo TCE-ES 2345/2019.

Quanto à questão Q2, a auditoria concluiu que o procedimento adotado para a verificação do Cadastro Técnico Base da rede municipal foi insuficiente, resultando no

descumprimento do dever de fiscalização do contrato pelo poder concedente²⁷⁸. As principais irregularidades identificadas foram: *(i)* descumprimento do procedimento de verificação do cadastro base previsto em contrato, *(ii)* ausência de processo administrativo específico para verificação e aprovação do cadastro base, *(iii)* interpretação equivocada dos termos contratuais, demonstrando o baixo aproveitamento com a experiência da estruturação do projeto, *(iv)* estrutura de fiscalização insuficiente, contando com apenas um profissional com formação aderente ao objeto da concessão e *(v)* ausência de plano de amostragem para verificação do cadastro base.

Com relação à questão Q3, a unidade técnica entendeu que houve deficiência na fiscalização do contrato pelo poder concedente, tendo em vista *(i)* o aceite da apólice de seguro por riscos nomeados em valor máximo de indenização inferior ao previsto em contrato. Posteriormente, esta irregularidade foi considerada sanada pela Instrução Técnica Conclusiva apresentada pela equipe técnica do TCE-ES. A unidade técnica também apontou o descumprimento do contrato e falhas no acompanhamento da execução contratual, em razão da *(ii)* falta de um técnico ambiental na concessionária durante toda a vigência do contrato, *(iii)* inexistência de relatórios comprovando a correta execução do Plano de Gestão de Resíduos Sólidos (PGRS) pela concessionária e *(iv)* não comprovação do armazenamento adequado de lâmpadas substituídas e de sua adequada destinação final. A unidade técnica entendeu que o poder público deveria ter instaurado um processo administrativo sancionatório contra a concessionária devido a esses descumprimentos.

A unidade técnica ainda apontou deficiências no acompanhamento e fiscalização da execução contratual, pelo poder concedente, em pontos não relacionados às três questões formuladas na auditoria. De acordo com os técnicos do TCE-SP, o poder concedente não dotou sua equipe de fiscalização dos meios humanos e técnicos necessários para acompanhamento da execução contratual, em especial pelo fato de que, transcorrido mais de um ano desde a assinatura do contrato, ainda não havia contratado verificador independente. Segundo o relatório de auditoria, houve grande desfasagem temporal entre os serviços executados e a avaliação pelo poder concedente, fazendo com que os relatórios de medição fossem elaborados por profissionais que não estavam designados para essa função nos períodos analisados. Por

²⁷⁸ O cadastro base é o cadastro da rede municipal de iluminação pública inicial, ou seja, é o conjunto de equipamentos que compõem a infraestrutura de iluminação pública existente na data de eficácia do contrato, formalizado no registro do inventário de bens cedido à concessionária. O cadastro base deve ser elaborado pela concessionária e aprovado pelo poder concedente.

fim, os técnicos concluíram pela ausência de análise, pelo poder concedente, da documentação apresentada pela concessionária nos pedidos de medição e nos relatórios de indicadores de desempenho elaborados pela contratada, caracterizando um “aceite meramente formal dos serviços pelo fiscal e pelo gestor do contrato”.

Os gestores responsáveis justificaram algumas das dificuldades na fiscalização com base nas características institucionais da estrutura de gestão contratual. Eles destacaram que a PPP de Iluminação Pública de Vila Velha foi a primeira do Espírito Santo e uma das primeiras do Brasil, considerando que menos de 10% dos municípios possuem esse tipo de contrato em vigor.

Quanto à equipe de fiscalização, os gestores argumentaram que, em contratos de parceria, é comum o poder público levar entre 12 e 24 meses para ajustar e, até mesmo, mensurar o tamanho necessário da equipe de acompanhamento, selecionar os membros da referida equipe e capacitá-los à função. Também mencionaram que, ao longo de 10 meses, foram necessárias 4 portarias de designação para recompor o corpo técnico responsável pelo acompanhamento contratual. Outra dificuldade apontada foi a baixa oferta de cursos, eventos e recursos técnicos para aprimorar a gestão e a fiscalização. Em relação à contratação do verificador independente, os gestores atribuíram a demora à complexidade do processo licitatório, que envolveu a análise de impugnações, resposta a pedidos de esclarecimento e de republicação do edital.

O Plenário do TCE-ES manteve os achados da auditoria inicial, exceto em relação ao valor do seguro por riscos nomeados e à contratação do verificador independente, pois essas questões foram saneadas durante a tramitação do processo. Os responsáveis foram condenados ao pagamento de multa e o tribunal determinou que o poder concedente adote medidas corretivas, incluindo o estabelecimento de requisitos mínimos para instrução dos processos administrativos relacionados à modernização e efficientização da concessão. O tribunal também determinou ao poder concedente a fiscalização contínua do cumprimento do PGRS e das normas ambientais pela concessionária, assim como dos relatórios de indicadores de desempenho e de execução contratual, com a aplicação de sanções em caso de descumprimento. Por fim, o TCE-ES recomendou à Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes (Semplape) a elaboração e aplicação de Manual de Gestão e Fiscalização do Contrato 214/2020, com a definição de ações e responsabilidades dos agentes, inclusive diante da ausência do verificador independente.

4.4.2 Atuação do TCE-SP na PPP de iluminação pública de Campinas

No **processo TC-020036.989.22**, referente à fiscalização do contrato no período de 12/09/2022 a 18/11/2022, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) concluiu pela regularidade da execução contratual, mas recomendou a criação, pela concessionária, de sítio eletrônico em que os interessados possam acompanhar o cumprimento dos atos relacionados à concessão. À época da fiscalização, a ordem inicial de serviços ainda não havia sido emitida pelo Município, razão pela qual os prazos contratuais para as atividades da fase preliminar do contrato ainda não haviam iniciado.

Por sua vez, o **processo TC-021009.989.23** se destina à fiscalização do 1º termo aditivo ao contrato, que tem por objeto a transferência dos bens reversíveis do poder concedente à concessionária. A unidade técnica do tribunal não encontrou irregularidades no instrumento de aditamento contratual.

O **processo TC-019917.989.22** trata do termo aditivo celebrado entre as partes para antecipar o cronograma de execução dos serviços previstos para a Fase 1 – Operação e Manutenção e, conseqüentemente, o pagamento da contraprestação devida à concessionária. O órgão técnico do TCE-SP encontrou irregularidades no aditamento, considerando que **(i)** a antecipação de fases decorreu do não atendimento ao prazo para incorporação dos bens de iluminação pública como ativo imobilizado da prefeitura, em descumprimento às normas da ANEEL, **(ii)** não houve instrumento contratual prévio que autorizasse a antecipação de fases, **(iii)** houve divergência entre o valor da contraprestação calculado pelo verificador independente e a autorização de pagamento e **(iv)** a ausência de clareza sobre o objetivo do termo aditivo. Em suas respectivas manifestações, os gestores públicos responsáveis e a concessionária requereram o afastamento das irregularidades apontadas, considerando a ausência de prejuízo ao erário, a formalização posterior do ajuste e o princípio da continuidade da prestação dos serviços de iluminação pública, que teriam sido interrompidos sem a antecipação da Fase 1 da concessão.

O **processo TC-13066.989.23-7** foi instaurado para fiscalização da execução contratual da concessão de iluminação pública do Município de Campinas, abrangendo dois períodos: 01/01/2023 a 07/06/2023 e 08/06/2023 a 31/12/2023. No primeiro período, a análise

foi realizada remotamente, apenas por meio da documentação apresentada, e não foram encontradas irregularidades. No segundo período analisado, a fiscalização incluiu vistorias remotas e foram apontadas as seguintes irregularidades: **(i)** antecipação da Fase 1 do contrato sem instrumento contratual que a autorizasse, **(ii)** documentação de prestações de contas apresentada de forma incompleta, **(iii)** não apresentação de documentos relativos à publicação do balanço patrimonial, alterações na composição acionária da concessionária ou a ata da assembleia geral referente à tomada anual de contas, **(v)** atrasos nas obras da Fase 2.

Em relação aos relatórios emitidos pelo poder concedente, a unidade fiscalizadora destacou que, “[a] pesar da demonstração de que as etapas das Fases 0 e 1 foram analisadas e aceitas, não foi apresentada comprovação de análise sobre os resultados da Parceria Público-Privada [...]” Também foi apontada a ausência da relação dos integrantes dos órgãos responsáveis pela fiscalização da concessão. Diante dessas constatações, os responsáveis apresentaram justificativas e novos documentos para saneamento das irregularidades apontadas pela unidade técnica. Sobre a ausência de relatórios de medição dos serviços emitidos pelo poder concedente, a prefeitura argumentou que:

[...] a Prefeitura Municipal de Campinas entende que as medições e relatórios expedidos pelo Verificador Independente estão em consonância com a avaliação do poder concedente a não ser que sejam por ele questionados. Assim, a prefeitura se vale dos relatórios e avaliações elaborados pelo Verificador Independente como relatórios oficiais de medição de desempenho e fiscalização das atividades. Portanto, a documentação comprobatória das execuções do objeto da PPP, quando não emitidos pela prefeitura, são os emitidos pelo Verificador Independente [...]²⁷⁹.

A prefeitura juntou aos autos uma notificação formal endereçada à concessionária, solicitando a apresentação da documentação relativa à publicação do balanço patrimonial, alterações em sua composição acionária ou a ata da assembleia geral referente à tomada de contas. No entanto, não houve retorno da contratada. Quanto aos atrasos nas obras previstas, a prefeitura informou que instaurou processo administrativo e aplicou sanção à concessionária.

Até o dia 18 de outubro de 2024, nenhum dos processos de fiscalização referentes à concessão de iluminação pública do Município de Campinas (SP) havia sido objeto de deliberação final pelo TCE-SP.

²⁷⁹ P. 4 da petição de justificativas apresentada pela Prefeitura Municipal de Campinas (SP) nos autos eletrônicos, em outubro de 2024, pelo sistema e-TCESP, sob o código 5-KUS0-36IX-74NW-4RW0.

4.4.3 Atuação do TCE-SP na PPP de iluminação pública de Franco da Rocha

O **processo TC-015295.989.22-2** foi instaurado para fiscalizar a execução contratual da concessão de iluminação pública do Município de Franco da Rocha, abrangendo o período de 01/05/2021 a 20/06/2022. A única irregularidade apontada pela unidade técnica do tribunal foi a ausência de pesquisa de satisfação dos usuários nesse intervalo.

O **processo TC-17162.989.23-0** analisou a execução contratual da concessão de iluminação pública do Município de Franco da Rocha no período de 01/01/2022 a 31/12/2022. Durante a fiscalização, a unidade técnica identificou duas irregularidades: a ausência de cópia das demonstrações financeiras da concessionária, em descumprimento ao art. 106, X, da Instrução 01/2020-TCESP, e a não realização da pesquisa de satisfação dos usuários. Sobre este último ponto, o Município esclareceu, em 6 de fevereiro de 2024, que os resultados da pesquisa estavam em fase de divulgação pela prefeitura.

O **processo TC 00016757.989.22-3** teve como objeto a fiscalização do 1º termo aditivo ao contrato de concessão, firmado entre a Prefeitura de Franco da Rocha e a concessionária. Esse aditivo prorrogou, por até 60 dias, o prazo para conclusão da fase de transição da rede municipal de iluminação pública e, adicionalmente, previu a substituição do fiscal da concessão e a nomeação da gestora do contrato. Embora nenhuma irregularidade tenha sido apontada pela unidade técnica no termo aditivo, concluiu-se que o aditamento estava comprometido em razão das irregularidades identificadas pelo TCE-SP na fiscalização do procedimento licitatório da concessão.

O processo **TC 017479.989.23-8** analisou o 2º termo aditivo ao contrato de concessão, que alterou o item 12, inciso II, do Anexo 5 do contrato, referente à capacitação do poder concedente pela concessionária. A modificação permitiu que o poder concedente participasse das capacitações oferecidas pela concessionária em todo estado de São Paulo, e não apenas no Município. Assim como no caso do 1º termo aditivo, a unidade técnica não apontou irregularidades no instrumento, mas considerou que o aditamento estava comprometido devido às irregularidades constatadas pelo TCE-SP na fiscalização do processo licitatório da concessão.

O **processo TC-001121.989.24-8** teve como foco a fiscalização da execução contratual da PPP no período de 01/01/2023 a 31/12/2023. A única irregularidade apontada foi,

novamente, a ausência de pesquisa de satisfação dos usuários para o ano de 2023. Em resposta, o Município informou ao TCE-SP que a prefeitura optou por lançar a pesquisa apenas em 2024, considerando que o Marco III da concessão (conclusão das obras de iluminação pública) foi finalizado em outubro de 2023. Dessa forma, os poucos meses restantes no ano não seriam suficientes para captar plenamente a percepção da população.

O **processo TC 00015913.989.24-0** foi instaurado para fiscalizar o 3º termo aditivo ao contrato de concessão, cujo objeto era o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, decorrente da ampliação do banco de créditos a serem disponibilizados ao poder concedente em 2024. Entre os documentos que fundamentam as justificativas apresentadas pelo Município ao TCE-SP, estão: **(i)** Ofício SMOS/009/2024, enviado pelo Município à concessionária, informando que solicitaria ao verificador independente cálculo do valor de reequilíbrio devido à contratada pela expansão do banco de crédito, **(ii)** Ofício SMOS/133/2024, encaminhado ao verificador independente, solicitando a análise do desequilíbrio e possíveis formas de reestabelecimento do equilíbrio contratual, **(iii)** relatório de análise do reequilíbrio econômico-financeiro elaborado pelo verificador independente, **(iv)** parecer da Secretaria de Assuntos Jurídicos municipal, opinando favoravelmente à celebração do termo aditivo e **(v)** autorização do prefeito municipal, considerando o parecer jurídico e o relatório financeiro elaborado pelo verificador independente. No entanto, o 4º termo aditivo ao contrato revogou integralmente o 3º termo aditivo, razão pela qual a unidade técnica do TCE-SP não apontou irregularidades nesse processo.

O **processo TC-00016243.989.24-1** foi instaurado para fiscalizar a execução contratual no período de 01/01/2024 a 31/06/2024. A unidade técnica do TCE-SP constatou que a concessionária não estava cumprindo integralmente o objeto contratual, com destaque para atrasos no cronograma pactuado para a conclusão de um dos marcos da concessão e o não encaminhamento de informações solicitadas pelo poder concedente. Ambas as ocorrências são objeto de processos administrativos instaurados pelo poder concedente, que serão analisados na próxima verificação realizada pelo TCE-SP.

O **processo TC 00017058.989.24-5** teve como objeto a fiscalização do 4º termo aditivo ao contrato de concessão, que revogou integralmente o 3º termo aditivo. Embora o conteúdo e o objetivo do 4º aditivo fossem os mesmos do anterior — a ampliação do banco de créditos do contrato —, a unidade técnica do TCE-SP concluiu que a prefeitura incorreu em erro conceitual ao classificá-lo como um reequilíbrio econômico-financeiro. Segundo o tribunal, no caso concreto, tratava-se de um acréscimo contratual comum, sujeito ao limite

previsto no art. 65, §1º, da Lei Federal 8.666/1993, e não propriamente de um desequilíbrio contratual. Além disso, a unidade técnica entendeu que não havia provas nos autos demonstrando que o aumento quantitativo de pontos luminosos resultou em um acréscimo desproporcional dos encargos da concessionária, o que justificaria o reequilíbrio contratual. Em resposta, o Município apresentou a seguinte manifestação (p. 4):

[...] Diante das justificativas apresentadas e das evidências técnicas e documentais, e ao analisar isoladamente o Banco de Créditos, concluímos que, embora todas as evidências sugiram que o ajuste visava o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em conformidade com a Lei Federal nº 8.666/93 e as cláusulas contratuais, o apontamento deste Tribunal indica que houve um acréscimo contratual que pode ser interpretado como uma alteração unilateral por parte do poder concedente, seguindo a letra da lei, o ADITIVO, se enquadra no que está previsto no § 1º do artigo 65 da Lei Federal nº 8.666/93, o acréscimo no valor da contraprestação mensal, respeitada os limites previstos para aditivos contratuais, para garantir a continuidade e qualidade dos serviços prestados. [...]

Por outro lado, a concessionária se manifestou nos autos afirmando que “por se tratar de ato unilateral do Poder Concedente, esta manifestante aquiesce à toda e qualquer decisão por ele tomada [...]”.

Até o dia 18 de outubro de 2024, nenhum dos processos de fiscalização referentes à concessão de iluminação pública do Município de Franco da Rocha (SP) havia sido objeto de deliberação final pelo TCE-SP.

4.4.4 Atuação do TCE-SP na PPP de iluminação pública de Ribeirão Preto

O TCE-SP instaurou o processo **TC-007007.989.24-7** para acompanhar a execução da PPP de iluminação pública do Município de Ribeirão Preto.

Até o dia 18 de outubro de 2024, ainda não haviam sido incluídos documentos relativos à execução do contrato.

4.4.5 Atuação do TCE-PI na PPP de iluminação pública de Teresina

O **processo TC/000421/2020** teve origem em uma denúncia apresentada ao TCE-PI contra o edital da Concorrência Pública nº 002/2019, realizada pela Secretaria Municipal de

Desenvolvimento Urbano e Habitação de Teresina (SEMDUH) para contratação do verificador independente da concessão de iluminação pública celebrada pelo Município.

Segundo a denúncia, o Município teria incorrido em ilegalidade ao não responder impugnação ao edital apresentada pela denunciante. Além disso, a licitação apresentaria vícios jurídicos, especialmente quanto à escolha inadequada da modalidade licitatória (concorrência) e do critério de julgamento (“técnica e preço”), sob o argumento de que os serviços de verificação independente seriam serviços comuns, passíveis de contratação por meio de pregão eletrônico, do tipo menor preço. Outras irregularidades apontadas pela denunciante foram a proibição da participação de empresas em consórcio, a ausência de previsão de assessoria jurídica na composição dos serviços técnicos e a omissão quanto à exigência de prova de registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) como requisito para qualificação técnica das licitantes. Também foram apontadas como ilegais a exigência, imposta às licitantes, de experiência prévia de ao menos 5 anos e os critérios de pontuação dos atestados de capacidade técnica adotados pelo Município, assim como a ausência de previsão de tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte.

Em defesa, o Município alegou que não respondeu à impugnação da denunciante porque o edital de licitação havia sido cancelado e republicado, argumentando que a empresa deveria ter apresentado nova impugnação na republicação do edital. Também refutou a alegação de que o serviço de verificação independente é um serviço comum, destacando a sua importância para garantir a qualidade da iluminação pública. Além disso, afirmou que a escolha da modalidade licitatória mais adequada à realização do interesse público seria um ato discricionário da administração pública. O Município também defendeu que a proibição da participação de empresas em consórcio era uma prerrogativa do poder público e não comprometeu a competitividade do certame. Para o Município, o escopo da atuação do verificador independente não demandaria a prestação de serviços jurídicos exclusivos da advocacia e a inscrição das empresas licitantes no CREA. Sustentou, ainda, a inexistência de irregularidades quanto às exigências de experiência prévia de ao menos 5 anos e os critérios de pontuação dos atestados de capacidade técnica previstos no edital. Por fim, o Município alegou que optou por não conferir tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, com base no art. 49, III, da Lei Complementar 123/2006, tendo em vista a complexidade técnica do objeto licitado.

Seguindo o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, a Primeira Câmara do TCE-PI proferiu o Acórdão 010/2022-SPC, de 25 de janeiro de 2022,

concluindo pela existência de irregularidades, em razão da ausência de resposta à impugnação do edital, da inexigência de prova de registro no CREA, da ausência de previsão de tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte e da atribuição de pesos e valores diferentes aos atestados de capacidade emitidos por pessoas jurídicas de direito público. Nesses termos, o tribunal determinou a anulação do procedimento licitatório e do contrato dele decorrente.

Em atendimento à determinação do TCE-PI, a SEMDUH anulou a licitação e cancelou o Contrato nº 040/2020-SEMDUH/PMT, celebrado com a empresa Ernst & Young em novembro de 2020.

Por fim, a Divisão de Fiscalização de Desestatização e Regulação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) realizou um **levantamento sobre as iniciativas de desestatização do Estado e dos municípios piauienses**, com ênfase nas concessões comuns, administrativas e patrocinadas, entre 2016 e o 1º trimestre de 2024. O levantamento foi realizado com o objetivo principal de catalogar as parcerias nos governos estadual e municipais, com informações sobre o número total de projetos, sua fase atual, a quantidade de projetos iniciados ou contratados por meio PMI ou MIP, os setores mais contemplados, as modalidades de contratação predominantes, o volume de recursos envolvidos e a posição do Estado do Piauí e da capital Teresina frente aos demais estados e capitais da região Nordeste do Brasil.

A partir da análise de documentos oficiais, relatórios de auditorias anteriores, informações dos sistemas internos do tribunal e consultas a publicações e sites especializados, em especial o Livro Azul da Infraestrutura, divulgado anualmente pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), e da base de dados do site Radar PPP, o TCE-PI pretende coletar subsídios para a identificação de linhas de atuação específicas para futuras fiscalizações.

Com relação ao *status* do projeto, o levantamento considerou os seguintes cenários: modelagem iniciada, contrato iniciado, paralisado ou cancelado e modelagem encerrada. As informações analisadas, portanto, tratam especificamente do período entre a seleção do projeto e a assinatura do contrato, não abarcando a fase de execução contratual.

Das 63 iniciativas de concessão registradas para o Estado do Piauí em 2024, o levantamento identificou 10 projetos em fase de modelagem, 12 com contratos iniciados, 35 paralisados, 5 cancelados e 1 com a estruturação finalizada. Considerando os 16 projetos identificados em Teresina, o percentual de paralisações ficou em 37,5%, contra 33,33% da

média das capitais da região Nordeste. Da mesma forma, enquanto Teresina registrou um total de 25% de projetos cancelados, a média regional foi de 17,95%. Por outro lado, 19,35% dos projetos no Estado do Piauí estão com contrato iniciado, enquanto a média para os estados nordestinos foi de 14,29%. Sobre esses dados, o TCE-PI concluiu:

“[...] Em síntese, enquanto o Estado do Piauí mostra um desempenho acima da média do Nordeste no que diz respeito ao início de contratos, a atenção deve ser mantida na gestão contínua desses projetos para garantir sua conclusão eficaz. A implementação de práticas robustas de gerenciamento de projetos e monitoramento constante são fundamentais para capitalizar sobre o bom início e assegurar os resultados desejados para a população piauiense. [...]”²⁸⁰

Como se trata de um processo que não acarreta a aplicação de sanções, o levantamento resultou apenas no compartilhamento das informações e conclusões do TCE-PI aos órgãos estaduais e municipais com atuação relacionada aos contratos de parceria. Além disso, o TCE-PI sinalizou que o levantamento será utilizado como baliza para a realização de outros trabalhos de fiscalização realizados pela divisão de fiscalização de parcerias do tribunal

4.4.6 Atuação do TCE-PE na PPP de iluminação pública de Petrolina

O **processo PETCE 16.161/2021** teve origem em uma representação apresentada por uma empresa interessada em participar da licitação promovida pelo Município de Petrolina (PE) para contratação de verificador independente, responsável por auxiliar na fiscalização da concessão de iluminação pública. A representante alegou que houve equívoco do poder público na escolha da modalidade licitatória (concorrência pública) e do critério de julgamento (“técnica e preço”) para a contratação do verificador independente. Segundo a empresa, o serviço deveria ser classificado como comum, o que tornaria o pregão eletrônico a modalidade mais adequada, com o critério de julgamento baseado no menor preço. A empresa argumentou ainda que a adoção da concorrência pública, em vez do pregão, poderia resultar em propostas mais onerosas, gerando prejuízo ao erário. Diante desses argumentos, o pedido cautelar formulado pela representante foi deferido monocraticamente pelo relator do processo, que determinou a suspensão da licitação até que o Município justificasse a modalidade escolhida, o critério de julgamento e a definição do peso atribuído aos fatores “técnica e preço”.

²⁸⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Levantamento**. Concessões e parcerias com o setor privado. Estado do Piauí e Municípios. 2016-2024 (1º trimestre). p. 45.

Em sua defesa, a Prefeitura de Petrolina sustentou que a modalidade licitatória e o critério de julgamento adotados estavam corretos para a contratação do verificador independente da PPP de iluminação pública. O Município argumentou que o serviço de verificação independente não pode ser classificado como um serviço comum, mas sim como uma atividade altamente especializada e técnica, que exige das empresas licitantes a comprovação de expertise e capacitação.

O cerne do debate no processo foi a classificação do serviço de verificador independente: se ele deveria ser considerado comum ou especializado.

Seguindo a orientação da unidade técnica, o plenário do TCE-PE homologou a decisão monocrática e determinou a sustação da licitação, exigindo que o município de Petrolina realizasse um novo processo licitatório na modalidade de pregão, do tipo “menor preço”. O tribunal concluiu que, apesar da complexidade do serviço, isso não o tornava um serviço incomum, impossibilitando sua contratação por meio de pregão. Além disso, julgou inadequada a adoção do critério “técnica e preço”, argumentando que a administração pública não estava buscando uma solução técnica inovadora, mas sim a qualidade na execução do contrato - uma finalidade de qualquer contratação pública, independentemente da modalidade licitatória escolhida. Outro fator relevante na decisão foi o fato de que o Município de São Paulo, a maior cidade do país, havia contratado um verificador independente para a sua PPP de iluminação pública por meio de pregão, com julgamento pelo critério do menor preço. Essa referência foi considerada nas razões de julgamento do TCE-PE.

4.4.7 Atuação do TJCE na concessão de esgotamento sanitário do Crato

A **Ação Civil Pública nº 3001973-72.2023.8.06.0071** foi ajuizada pelo Município de Crato (CE) para discutir o índice de reajuste tarifário do serviço público de coleta, transporte, tratamento e destinação final de esgoto sanitário autorizado pela ARIS-CE. Inicialmente, o pedido liminar foi acolhido, limitando o reajuste tarifário ao percentual considerado adequado pelo Município e determinando a suspensão da Resolução 28/2023 da ARIS-CE.

Contudo, ao analisar um pedido de reconsideração apresentado pela concessionária contra a decisão liminar, o juízo de primeiro grau extinguiu a ação sem resolução do mérito, fundamentando-se na existência de uma cláusula arbitral no contrato de concessão.

Posteriormente, em 6 de março de 2024, essa sentença foi anulada pelo mesmo juízo, em sede de embargos de declaração opostos pelo Município. A decisão baseou-se no entendimento de que o reajuste tarifário possui natureza jurídica de direito público indisponível e, portanto, não pode ser submetido à arbitragem. Com a anulação da sentença, a decisão liminar que suspendeu o reajuste tarifário no percentual definido pela agência reguladora foi reestabelecida, permitindo o prosseguimento do processo.

Entretanto, em 28 de novembro de 2024, no julgamento do **Agravo de Instrumento 3001388-05.2024.8.06.0000**, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) determinou a nulidade da decisão que acolheu os embargos declaratórios do Município e da sentença proferida. O tribunal entendeu que o juízo de primeiro grau negligenciou a participação do Ministério Público na instrução da Ação Civil Pública, em desobediência à Lei Federal 7.347/1985. Assim, o TJCE determinou a regularização dos autos para garantir a participação do Ministério Público, e reestabeleceu a aplicação da Resolução 28/2023 da ARIS-CE, até o julgamento de mérito da ação.

O **Mandado de Segurança nº 3003198-93.2024.8.06.0071** foi impetrado pela Ambiental Crato Concessionária de Saneamento SPE S/A, contra a Lei Municipal 4.217/202. Essa lei determinou a exclusão das atividades de gestão comercial do sistema de saneamento básico municipal do escopo do contrato de concessão, devolvendo sua execução à SAAEC. Até então, a gestão comercial dos serviços municipais de água e esgoto vinha sendo realizada pela concessionária, com base em um contrato de interdependência, anexo ao contrato de concessão, firmado com a SAAEC. Na ação, a concessionária requereu, em sede liminar, que fosse impedido qualquer ato administrativo do Prefeito do Município de Crato ou do Presidente da SAAEC tendentes a retomar as atividades de gestão comercial do sistema de água e esgoto municipal. O juízo de primeiro grau indeferiu o pedido liminar da concessionária, sob o fundamento de que a medida teria caráter satisfativo, tornando sem efeito a legislação municipal. Além disso, entendeu que o mandado de segurança não seria o meio adequado para contestar a regularidade da Lei Municipal 4.217/2024. Este entendimento foi mantido pelo relator do **Agravo de Instrumento 3006721-35.2024.8.06.0000**, que indeferiu a liminar recursal pleiteada pela concessionária.

4.4.8 Atuação do TJPA na PPP de iluminação pública de Belém

O **Mandado de Segurança nº 0834159-07.2021.8.14.0301** foi impetrado contra o ato do Secretário Municipal de Urbanismo do Município de Belém que declarou a Consórcio Luz Belém 2 vencedora da licitação da PPP de iluminação pública municipal e procedeu à assinatura do contrato de concessão. O pedido baseou-se na alegação de que houve descumprimento ao edital, tendo em vista que o contrato foi assinado fora do prazo de 60 dias, contados do encerramento da licitação. Além disso, argumentou-se que a licitante vencedora, não teria integralizado o capital social da SPE, em descumprimento às exigências contratuais.

O juízo considerou que o atraso na assinatura do contrato e a ausência de resposta do Município sobre a integralização do capital social da concessionária justificavam o deferimento do pedido liminar. Assim, foi determinada a suspensão do procedimento licitatório, independentemente da fase em que se encontrasse. Na prática, essa decisão resultou na suspensão da execução do contrato de concessão, conforme determinação do Secretário Municipal de Urbanismo do Município de Belém.

Posteriormente, foi proferida sentença denegatória da segurança pleiteada, acolhendo-se o argumento de que o adiamento da assinatura do contrato decorreu da situação de calamidade pública provocada pela Covid-19. Quanto à integralização do capital social da SPE, o juízo concluiu que a impetrante interpretou equivocadamente as cláusulas contratuais sobre o tema. Caso contrário, estaria se exigindo a integralização do capital antes mesmo da publicação do edital de licitação, o que não seria adequado. A sentença transitou em julgado em 17 de maio de 2023.

4.4.9 Conclusões parciais

A análise dos processos revelou que a atuação do verificador independente tem sido um tema recorrente nos tribunais de contas locais, envolvendo tanto a **natureza jurídica** desses serviços e suas formas de contratação quanto o seu **uso pelo poder concedente** na gestão das parcerias. No primeiro caso, as discussões concentraram-se na definição da modalidade licitatória e dos critérios de julgamento mais adequados, destacando-se o debate entre concorrência pública e pregão. De maneira geral, os tribunais de contas têm favorecido o pregão, adotando o critério de menor preço. Enquanto municípios como Petrolina (PE) e Teresina (PI) foram compelidos a revisar suas licitações para substituir a concorrência pelo

pregão, Vila Velha (ES) seguiu um caminho distinto e não teve a escolha questionada pelo TCE-ES. Essas diferenças refletem a **diversidade de abordagens adotadas para problemas semelhantes**, o que torna mais complexa a formulação de recomendações uniformes para os governos locais.

Em relação **ao uso do verificador independente**, os processos envolvendo as concessões de iluminação pública de Vila Velha (ES), Campinas (SP) e Franco da Rocha (SP) indicam que os poderes concedentes recorreram às manifestações desse agente em substituição a análises próprias. Essa prática gerou controvérsias nos tribunais de contas locais, que questionaram a dependência da administração pública em relação aos pareceres do verificador independente. A existência de entendimentos conflitantes sobre o uso desses instrumentos nos tribunais de contas locais amplia os riscos à segurança jurídica e compromete a estabilidade das concessões e PPPs.

A **informalidade na atuação do poder público** também foi identificada em alguns dos processos fiscalizatórios, especialmente na **ausência de processos administrativos** para tratar de descumprimentos contratuais e para analisar os relatórios de execução dos serviços elaborados pelas concessionárias. Em Campinas (SP), por exemplo, identificou-se a **alteração contratual sem o devido termo aditivo** e a existência de processos administrativos fundamentados apenas em **ofícios e correspondências trocadas entre as partes**, sem instrução adequada.

Na fiscalização da concessão de iluminação pública de Vila Velha (ES), o tribunal de contas local apontou **deficiências na fiscalização**, evidenciadas pelo **reduzido número de profissionais** e pela **alta rotatividade das equipes** responsáveis pela gestão contratual. Esses problemas foram reconhecidos pelos próprios gestores em suas manifestações perante o tribunal de contas.

Na concessão de esgotamento sanitário do Crato (CE), surgiram discussões relacionadas ao uso da arbitragem. O mecanismo foi afastado sob o argumento de que o reajuste tarifário, objeto da controvérsia, constitui um direito indisponível, não passível de solução arbitral. Essa situação exemplifica os possíveis **desafios ao uso de mecanismos alternativos de resolução de disputas pelas administrações públicas locais**, seja pelo desconhecimento ou despreparo das equipes administrativas e do próprio Poder Judiciário, seja pela resistência das autoridades locais em adotá-los. Além disso, no mesmo caso, a publicação de uma lei municipal alterando o escopo da concessão - posteriormente questionada judicialmente pela

concessionária – aponta para a **falta de comprometimento do poder público com o contrato**, gerando **riscos à segurança jurídica e à estabilidade contratual**.

Embora esses casos revelem **fragilidades na gestão contratual** das administrações públicas locais, eles também demonstram as dificuldades de generalizar as experiências municipais. As particularidades administrativas, sociais, jurídicas e orçamentárias de cada ente dificultam a aplicação uniforme de soluções ou práticas identificadas em um contexto para outros municípios.

Apesar dessas limitações, os resultados da análise contribuem para identificar **lacunas na gestão pública municipal** e fornecer um ponto de partida para melhorias no acompanhamento e fiscalização dos contratos de parceria. A constatação de problemas como fiscalização insuficiente, informalidade na atuação administrativa e demoras na contratação do verificador independente pode orientar a elaboração de políticas mais robustas e aderentes às necessidades locais. Além disso, a ênfase na **necessidade de capacitação e estruturação das equipes de fiscalização** reforça a importância de investir em formação técnica especializada e na construção de mecanismos formais de controle, que podem beneficiar não apenas para os municípios analisados, mas também outras administrações locais que enfrentam desafios semelhantes.

CAPÍTULO 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 Qual era o objetivo da pesquisa?

O objetivo da dissertação foi investigar como os municípios brasileiros estão gerindo os contratos de concessão e PPP celebrados no âmbito do PPI. A motivação para essa análise decorre da percepção de que os esforços do poder público se concentram na fase de modelagem de concessões e PPPs, pouco se debatendo sobre os desafios da gestão desses contratos. Em outras palavras, o foco tem sido garantir a qualidade dos projetos estruturados pelo poder público, assegurando que eles sejam técnica e economicamente viáveis e atrativos para a iniciativa privada. O contexto institucional e a preparação (ou a falta dela) da administração pública para implementar e gerir esses contratos acabam se tornando questões a serem enfrentadas após a assinatura do contrato.

Refletindo esses esforços, o PPI modificou a estrutura de governança da estruturação de projetos pelo poder público, centralizando essa função no BNDES e na CEF e estendendo seu alcance aos estados e municípios. Considerando que o PPI tem contribuído para o aumento do número de contratos de parceria celebrados no país, inclusive nos municípios, partiu-se do pressuposto de que a análise das parcerias municipais do programa pode contribuir para a compreensão do estágio atual da gestão desses contratos pelos entes subnacionais. Além disso, reconhecendo as carências e fragilidades que afetam a capacidade dos municípios brasileiros na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços à população, esta pesquisa busca confirmar a hipótese de que há dificuldades institucionais dos entes municipais na gestão das parcerias contratadas no âmbito do PPI.

5.2 Resultados da pesquisa

Os resultados alcançados com a pesquisa podem ser sintetizados da seguinte forma: *(i)* o foco da agenda governamental sobre as parcerias está em viabilizar o acesso do poder público a projetos viáveis e atrativos, garantindo licitações competitivas e contratos assinados ao final dos certames; *(ii)* o governo federal é mais do que um agente estruturador de projetos, desempenhando, também, um papel no desenvolvimento do ecossistema brasileiro de parcerias

público-privadas; *(iii)* a experiência das parcerias municipais do PPI revela a pulverização da gestão contratual pelos municípios brasileiros e a existência de desafios institucionais à realização dessa atividade.

5.2.1 O foco na estruturação de projetos

Na década de 1990, o avanço dos programas federais de desestatização para a transferência da prestação de serviços públicos à iniciativa privada foi acompanhado pela aprovação de emendas constitucionais e pela inflação legislativa sobre o tema. A publicação da Lei de Concessões e a criação das agências reguladoras federais marcaram esse processo, consolidando um modelo de prestação indireta de serviços públicos pelo Estado, posteriormente replicado pelos entes subnacionais. Neste momento, as concessões concentraram-se na delegação de serviços públicos econômicos ao setor privado, e os estudos foram obtidos internamente, pelo corpo técnico das empresas estatais setoriais, ou mediante a contratação de consultores pelo poder público. O BNDES teve participação relevante nesse contexto, inclusive no apoio à estruturação de projetos nos estados e municípios. Em alguns casos, a agência reguladora setorial assumiu diretamente a responsabilidade pela estruturação, licitação e acompanhamento das concessões.

A partir dos anos 2000, a expansão das concessões para serviços públicos não-econômicos, assim como para serviços públicos econômicos que ainda não haviam experimentado a modalidade concessória, impôs novos desafios à estruturação de projetos pelo poder público. Como forma de contornar as dificuldades de contratar consultorias especializadas pelo regime comum de contratações, assim como a inviabilidade de realizar diretamente as estruturações, o uso da autorização de estudos tornou-se uma das principais estratégias para viabilizar concessões e PPPs, especialmente nos estados e municípios. No entanto, os seus resultados ao longo do tempo mostraram-se pouco expressivos. A proliferação das autorizações de estudos não se traduziu na contratação de projetos inéditos ou inovadores e muitas das estruturações iniciadas com a autorização de estudos acabavam abandonadas. A estruturação de projetos em setores ainda inexplorados, que viabilizassem licitações competitivas e a efetiva assinatura dos contratos, continuava a ser um problema para a administração pública.

Para suprir essa lacuna, o BNDES criou uma área específica para a estruturação de concessões e PPPs e promoveu alterações no seu estatuto, dentre as quais a criação de um fundo para a realização dessa atividade, consolidando-se como agente estruturador de projetos. Além de parcerias com organismos multilaterais, o banco, em conjunto com outras instituições financeiras brasileiras, criou a EBP, que ficou responsável pela estruturação de vários projetos de concessão e PPP no país. O encerramento das atividades da EBP, em 2015, reanimou as discussões em torno da construção de estratégias para viabilizar o desenvolvimento de projetos de parceria no Brasil.

Com a criação do PPI, a Lei Federal 13.334/2016 incorporou essas iniciativas na legislação brasileira, consolidando uma nova estrutura de governança para a estruturação de projetos de parceria no país. Embora os objetivos do programa sejam amplos, a previsão de processos e instrumentos específicos para viabilizar o desenvolvimento dos contratos de parceria, inclusive nos estados e municípios, demonstra a maior atenção conferida pela legislação à fase de estruturação de projetos. A criação do FEP, um ano mais tarde, reforçou essa preocupação com a qualidade dos projetos de parceria.

5.2.2 O governo federal é mais do que um agente estruturador de projetos

O PPI foi criado com o propósito de estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial do país, garantir a expansão da infraestrutura pública com qualidade e tarifas adequadas, além de assegurar a estabilidade e a segurança jurídica aos agentes públicos, às entidades estatais e aos particulares envolvidos nos projetos. Para alcançar esses objetivos, a legislação atribui ao governo federal a responsabilidade de coordenar as ações governamentais relacionadas aos empreendimentos públicos de infraestrutura com participação privada. Essa coordenação envolve tanto a decisão sobre o caráter estratégico dos empreendimentos, para fins de qualificação no programa, quanto a definição de políticas federais de fomento às parcerias nos estados e municípios, estabelecendo a influência do governo federal sobre o planejamento de longo prazo da infraestrutura em todo o território nacional.

Além do apoio aos entes subnacionais na estruturação dos projetos de parceria estaduais ou municipais, com recursos do FEP ou do BNDES, o governo federal atua informalmente na capacitação dos gestores públicos estaduais e municipais para o

acompanhamento da execução dos contratos de parceria. Essas iniciativas incluem reuniões mensais de trocas de experiências, cursos de capacitação oferecidos em parceria com outras organizações públicas ou privadas e a elaboração de manuais de referência. Paralelamente, o governo federal tem estudado formas de oferecer apoio formal à gestão contratual das concessões e PPPs pelos estados e municípios, como a possibilidade de atuação do FEP durante o período inicial de implementação dos projetos, quando o volume de investimentos do parceiro privado é mais elevado.

Após as alterações introduzidas pela Lei Federal 13.901/2019, a Lei do PPI passou a atribuir novas competências à SPPI, voltadas ao aprimoramento do ambiente institucional e regulatório dos setores e mercados que possuam empreendimentos qualificados no programa. A apresentação de propostas de aprimoramento regulatório, a elaboração de estudos para resolução de entraves na implantação e desenvolvimento dos empreendimentos e a celebração de acordos ou ajustes com órgãos ou entidades públicos de todos os níveis federativos, para a ação coordenada de projetos, estão entre essas atribuições. No mesmo sentido, alguns regulamentos do CPPI estabelecem a competência da SPPI para promover a capacitação técnica do poder público na gestão contratual, assim como a articulação com órgãos reguladores para garantir a regulação e fiscalização dos contratos.

O espectro de atuação do governo federal nos empreendimentos qualificados no PPI, inclusive nos estados e municípios, vai além da modelagem de projetos. A legislação e regulamentos do PPI conferem ao governo federal a função de induzir o desenvolvimento do ambiente institucional das parcerias no Brasil. Isso possibilita a sua atuação na definição de diretrizes, na capacitação de gestores públicos, no fornecimento de instrumentos para implementação das parcerias e no incentivo ao compartilhamento de experiências e boas práticas, alcançando todos os entes federativos, ao longo de todas as fases dos empreendimentos qualificados no programa.

5.2.3 Pulverização da gestão das parcerias pelos municípios brasileiros

A experiência das parcerias municipais no âmbito do PPI reflete a heterogeneidade dos municípios brasileiros quanto às práticas adotadas e aos desafios institucionais enfrentados na gestão desses contratos. Apesar da utilização de contratos padronizados, com pequenas

variações de conteúdo em cada caso, e da existência de estruturas administrativas semelhantes — como a presença de uma agência reguladora responsável pela regulação e fiscalização do contrato —, essas diferenças persistem. Além disso, os problemas de gestão contratual variam de acordo com o setor em que as concessões e PPPs estão inseridas, reforçando que os desafios enfrentados não são uniformes e podem depender das especificidades de cada área.

As fragilidades na gestão contratual das parcerias pelos municípios envolvem a **falta de transparência e publicidade** dos atos administrativos, a **informalidade** na atuação do poder público, a **interferência política na execução contratual** e a prática de **atos administrativos unilaterais**. Esses problemas foram observados especialmente nas concessões do setor de saneamento básico, que estão sendo testadas pelo governo federal como projetos-piloto. Além disso, foram identificadas **deficiências de capacidade técnica e administrativa**, como a **alta rotatividade das equipes** responsáveis pelo acompanhamento contratual e a **ausência de unidades especializadas** em concessões e PPPs. Nesse sentido, é comum, por exemplo, que um único servidor público seja responsável tanto pela gestão das contratações de bens e serviços comuns quanto pelos contratos de longo prazo dos municípios. Outro desafio observado é a **difficuldade no uso de instrumentos contratuais de gestão**, como o verificador independente e o comitê de governança. Em alguns casos, esses instrumentos sequer foram implementados.

Os processos perante os órgãos de controle confirmam tanto as fragilidades institucionais quanto a existência de controvérsias sobre o uso dos instrumentos contratuais de gestão, especialmente o verificador independente. No Poder Judiciário, as discussões giram em torno da deferência do poder público às decisões da agência reguladora e da adoção da arbitragem como meio de resolução de controvérsias nos contratos de parceria. Nos tribunais de contas locais, embora questões como a alta rotatividade e a insuficiência de pessoal das equipes de fiscalização contratual, a falta de capacitação técnica e a informalidade ou inércia do poder público na gestão contratual tenham sido identificadas, o principal foco dos debates tem sido a forma de contratação e o uso do verificador independente pelo poder público. Discute-se, por exemplo, se a administração pública pode adotar integralmente, como se fossem suas, as manifestações do verificador independente ou se deve analisá-las criticamente, fundamentando a sua concordância ou discordância.

Por fim, os resultados apontam que a variedade e as diferenças nas competências atribuídas, pela legislação local, aos conselhos ou comitês gestores dos programas de parcerias municipais, têm pouca relevância prática. Embora muitas dessas leis estabeleçam, por exemplo,

a responsabilidade dessas instâncias deliberativas pelo acompanhamento da execução contratual e pela elaboração de manuais de apoio à gestão dos contratos pelo poder concedente, sua atuação parece se resumir à inclusão de projetos na carteira do programa, à aprovação dos estudos e encaminhamento dos projetos à licitação e à decisão sobre questões que possuam impacto orçamentário, como prorrogações contratuais. Essa forma de atuação sugere que os comitês e conselhos gestores dos programas municipais de PPP tendem a concentrar esforços nos aspectos licitatórios que levam à assinatura contratual, negligenciando questões relacionadas à gestão dos projetos

5.3 Conclusão e reflexões prospectivas

Os objetivos declarados pela Lei do PPI e as competências legais e regulamentares atribuídas à SPPI indicam que a finalidade do programa vai além da estruturação de projetos, alcançando o fortalecimento do arcabouço institucional brasileiro no que se refere aos contratos de parceria com a iniciativa privada. Nesse sentido, o desenvolvimento de estratégias de fortalecimento das capacidades estatais de gestão e de instrumentos de acompanhamento dos resultados dos contratos celebrados no âmbito do programa estariam alinhados com esse propósito. Entretanto, ao mesmo tempo em que o arranjo jurídico-institucional consolidou processos e ferramentas concretas para viabilizar o acesso do poder público a serviços especializados de estruturação de projetos, o PPI carece de mecanismos de avaliação de resultados e de instrumentos voltados ao fortalecimento do ambiente regulatório e institucional necessários à implementação das parcerias. A própria SPPI reconhece o seu papel nesse sentido e tem buscado desenvolver medidas formais de fortalecimento das capacidades municipais de gestão contratual das parcerias qualificadas no programa.

A longo prazo, a ausência de estruturas que permitam compreender como as parcerias vêm sendo geridas, identificando as principais dificuldades e pontos de atenção da gestão contratual pelos municípios, pode comprometer a efetividade das políticas federais de fomento às parcerias subnacionais e os próprios resultados almejados com o PPI.

Ainda que a melhoria da qualidade dos projetos e a expansão das parcerias pelo país possam favorecer o aprendizado institucional sobre o tema, não há garantia de que os municípios brasileiros disporão da capacidade e estrutura necessárias para aplicar as normas e

os instrumentos de gestão previstos nos contratos. A gestão contratual dos projetos de parceria exige uma abordagem técnica e coordenada entre diversos atores, públicos e privados, indo além da simples fiscalização das obrigações contratuais. A experiência dos municípios com as concessões e PPPs celebrados no âmbito do PPI revela que os problemas que interferem na sua capacidade de estruturar projetos de parceria com recursos próprios persistem na etapa de gestão contratual.

Essa constatação reforça a importância de os governos municipais investirem no fortalecimento das capacidades locais para a gestão contratual de concessões e PPPs.

A experiência com as parcerias do PPI sugere que é necessário promover a **profissionalização e capacitação dos servidores municipais**, além de adotar **incentivos que reduzam a rotatividade de pessoal**, como o aumento de salários e a adequação do quadro de profissionais responsáveis pela gestão dos projetos. O aprimoramento dos **mecanismos de articulação intra e intergovernamental**, bem como dos canais de participação social, também pode contribuir para o fortalecimento das capacidades municipais de gestão, variando de acordo com o objeto da parceria e o setor em que ela se insere. Além disso, o **investimento em sistemas de produção e armazenamento de dados** pode favorecer tanto o compartilhamento de informações e experiências sobre a gestão das parcerias municipais quanto a transparência e publicidade da atuação administrativa. Por fim, a **inclusão das parcerias como prioridade nas agendas políticas municipais** e a tomada de **decisões que privilegiem o cumprimento dos contratos** desempenham um papel fundamental para a consolidação desses instrumentos contratuais nos municípios.

Sob a perspectiva do PPI, o governo federal pode contribuir com o desempenho municipal na execução dos empreendimentos qualificados no programa mediante a criação de estratégias formais de fortalecimento institucional e de apoio aos órgãos ou entidades locais responsáveis pela gestão contratual.

A legislação do PPI confere ao programa o potencial para funcionar como uma **trilha de capacitação** da administração pública, na esfera federal, estadual e municipal, em relação aos contratos de parceria²⁸¹, contribuindo para o desenvolvimento do ambiente de negócios

²⁸¹ Recentemente, o Estado do Rio Grande do Sul criou o Programa Impulsiona RS – Municípios em Expansão, por meio do Decreto Estadual 57.168/2023, para incentivar o desenvolvimento de concessões e PPPs nos municípios gaúchos. Entre as ações a serem desenvolvidas no âmbito do programa estão a capacitação dos servidores municipais (art. 3º, V), que envolverá, entre outros temas, a gestão e a fiscalização dos contratos de concessão (art. 9º, §2º, IV e V).

público-privados no Brasil. Esse avanço é essencial para que os objetivos de garantia da estabilidade e segurança jurídica dos investimentos, assim como o de fortalecimento do papel regulador do Estado, possam ser alcançados. Nesse contexto, há espaço para que o arranjo jurídico-institucional do PPI avance, aprimorando seus instrumentos e fortalecendo as estratégias de apoio e capacitação dos entes subnacionais na gestão das parcerias celebradas no âmbito do programa

O governo federal tem a prerrogativa de atuar para preencher lacunas, a fim de **conferir algum grau de uniformidade** na condução das parcerias do PPI e **eliminar pontos de instabilidade e insegurança jurídica** na execução dos contratos, sem comprometer a autonomia e competência dos municípios ou interferir diretamente na gestão contratual. Embora a União não deva intervir diretamente na gestão das parcerias subnacionais, é fundamental uma visão geral sobre a execução dos contratos para avaliar o sucesso do programa na expansão com qualidade da infraestrutura brasileira.

Além, disso, as experiências distintas dos municípios podem funcionar como um laboratório para **testar e aprimorar diferentes arranjos de gestão contratual**, aportando conhecimentos e lições para a modelagem de futuros projetos. Esse aspecto ganha mais relevância na medida em que esses modelos desafiam a hipótese de que, nos setores regulados, as dificuldades de acompanhamento contratual são menores do que para outros órgãos e entidades públicas²⁸², ou, mesmo, a de que a criação de uma agência reguladora será sempre a melhor forma de gerir contratos de parceria²⁸³.

O aumento do número de contratos de parceria assinados nos últimos anos, especialmente nos estados e municípios, demonstra o amadurecimento institucional do país na estruturação de projetos. Mesmo que alguns avanços ainda possam ser necessários para expandir as parcerias em todas as regiões do país, o cenário atual sugere que os esforços estatais devem se voltar para o aprimoramento da gestão contratual. O PPI pode ser um espaço estratégico para que isso aconteça.

²⁸² VIANA, Camila Rocha Cunha; PRADO, Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida Prado. Comentários sobre a contratação de certificadoras de implantação e verificadores independentes em parcerias público-privadas. **Revista da Procuradoria Geral do estado de São Paulo**, São Paulo, n. 89, p. 25-40, jan./jun. 2019.

²⁸³ GRANDIZOLI, Thaís Rey. **Gestão de contratos de parcerias de investimento: lições e aprendizados a partir do estudo de caso da PPP da linha 4**. 2018. Disponível em: https://bdt.d.ibict.br/vufind/Record/FGV_e066fc14aed1080afdbee1209c178faf. Acesso em: 10 jul. 2024.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e Lei Orgânica da administração pública: desafios e oportunidades de modernização dos governos subnacionais. *In*: MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 281-298.

AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO. **Convênio de Cooperação nº 20/2021**. Disponível em: <https://amae.rioverde.go.gov.br/convenioscooperacao>. Acesso em: 19/02/2025.

AGÊNCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE MINAS GERAIS. Convênio de Cooperação nº 036/2020. Disponível em: <https://www.arisb.com.br/convenio-036---convale>. Acesso em: 19/02/2025.

ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil**: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/16851/Reformas%20Neoliberais%20No%20Brasil%20A%20Privatiza%C3%A7%C3%A3o%20nos%20Governos%20Fernando%20Collor%20e%20Fernando%20Henrique%20Cardoso.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As parcerias público-privadas - PPP'S no Direito positivo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 105–146, 2005. DOI <https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43621>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43621>. Acesso em: 20 fev. 2024.

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

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012.

AVIS, L.; NORTH, D. Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. **The Journal of Economic History**, [s. l.], v. 30, n. 1, p. 131–149, 1970.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Privatização**. A experiência do BNDESPAR, 1987-1989. Sistema BNDES, 1992. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10057/1/Privatiza%C3%A7ao_a%20experiencia%20da%20bndespar.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Programa Nacional de Desestatização**. Relatório de Atividades. Sistema BNDES, 1991.

BAPTISTA, Patrícia; ACCIOLY, João Pedro. As PPPs e o PPI: o diálogo entre as Leis 11.079 e 13.334. Interações normativas, objetivos administrativos e aplicações interfederativas. *In*:

SADDY, André; MORAES, Salus (Dir.); MARRARA, Thiago (Coord.). **Tratado de Parcerias Público-Privadas**. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019. Tomo III, p. 387-410.

BOGÉA, Daniel. **Aderência ao TCU, Ode ao PPI**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/aderencia-ao-tcu-ode-ao-ppi-05052021>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto Federal 86.215/1981, de 15 de julho de 1981**. Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, nos casos que especifica. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86215-15-julho-1981-435410-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto Federal 91.991, de 28 de novembro de 1985**. Dispõe sobre o processo de privatização de empresas sob controle direto ou indireto do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D95886.htm#:~:text=DECRETO%20No%2095.886%2C%20DE%2029%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201988.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Programa%20Federal,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 10 ago. 2024. Art. 4º.

BRASIL. **Decreto Federal 95.886, de 29 de março de 1988**. Dispõe sobre o Programa Federal de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D95886.htm#:~:text=DECRETO%20No%2095.886%2C%20DE%2029%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201988.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Programa%20Federal,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 10 ago. 2024. Art. I, II e III.

BRASIL. **Lei Federal 10.847, de 15 de março de 2004**. Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.847.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.847%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202004.&text=Autoriza%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20da%20Empresa,Art. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Federal 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/113334.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória 727, de 12 de maio de 2016**. Ementa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura – SDI. **Pró-Infra**. Caderno 1: Estratégia de Avanço na Infraestrutura. Brasília: Ministério da Economia, 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão. **Transição de governo 2018-2019**. Informações estratégicas. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transicao-de-governo-2018-2019/arquivos/12_infraestrutura-e-o-apoio-as-concessoes-e-parcerias-de-estados-e-municipios_versao_para_publicacao.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **PAC 1**: balanço de 4 anos [2007-2010]. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, Presidência da República, 2010.

BRASIL. **PAC 2**: balanço de 4 anos [2011-2014]. Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, 2014.

BRASIL. **Relatório de Acompanhamento do Andamento dos Empreendimentos e demais ações no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI (2021)**. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/relatorio-da-secretaria-especial-do-ppi-congresso-nacional-2021.pdf>. Brasília: Ministério da Economia, 2021.

BRASIL. **Resolução n. 44, de 02 de fevereiro de 2022**. Orienta a participação da União na Assembleia de cotistas em relação à aprovação de novo Estatuto do FEP. Disponível em: <https://ppi.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/resolucao-cfep-n-44.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; MOUALLEM, P. S. D. (Orgs.). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-340.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 1–36, 2024. DOI 10.21783/rei.v10i1.777.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Ipea, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO; BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Diagnóstico de concessões e PPPs nas unidades federativas**. 2021. Disponível em: https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Diagn%C3%B3stico-de-Concess%C3%B5es-e-PPPs-nas-Unidades-Federativas_Final-1.pdf. Acesso em: 30 dez. 2024.

CONSÓRCIO DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO CARIRI. **Contrato de Concessão 2023.06.13.1**. Disponível em: <https://comarescariri.ce.gov.br/licitacoes/1>. Acesso em: 19/02/2025.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Contrato de Concessão 1/2022**. Disponível em: <https://www.convalemg.com.br/contrato-concess%C3%A3o>. Acesso em: 19/02/2025.

CORTEZ, Ana Cláudia Salgado; LOTTA, Gabriela Spanghero. Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais em Nível Subnacional: A Política de Educação em Direitos Humanos de São Paulo. **FGV EAESP | CGPC**, v. 27, n. 86, jan-abr, 2022. DOI <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.83709>.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014. cap. 3.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, M. A. P. (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Fiocruz, 2013. p. 19.

DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. O Programa de Parceria de Investimentos (PPI) e o papel do Estado na economia. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 57, p. 191-204, jan./mar. 2017.

EMPRESA MUNICIPAL DE ENERGIA E ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Portaria nº 24/2022**. Diário Oficial Municipal, XXXI, n. 2023, 22 de Outubro de 2022. Disponível em: <https://diariooficial.jaboatao.pe.gov.br/2022/10/22/22-de-outubro-de-2022-xxxi-no-203-jaboatao-dos-guararapes/>. Acesso em: 30/10/2022.

ESTADO DE TOCANTINS. **Lei Estadual 3.666/2020**. Institui o Programa de Parcerias e Investimentos do Estado do Tocantins - PPI, e adota outras providências. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_3666-2020_56361.PDF. Acesso em: 19/02/2025.

FAJARDO, Gabriel Ribeiro. **Agências reguladoras como poder concedente nos contratos de concessão**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, 2023.

FERREIRA, Vanice Cardoso. Estruturação de unidades de PPPs, modelagem de projetos e gestão de contratos de concessão e parcerias público-privadas: aspectos de gestão e governança como elementos diferenciais de sucesso. *In*: FAJARDO, Gabriel; COHEN, Isadora; CARELLI, Carolina (Coords.). **Infracast: concessões, parcerias público-privadas e privatizações**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 332 p.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 57-81.

FREITAS, Rafael Vêras de. O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e o seu regime jurídico. **Revista de Contratos Públicos**. Belo Horizonte, v. 6, n. 11, mar./ago. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/118471/144571pdf.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

GARCIA, Flávio Amaral. Programa de Parcerias de Investimentos- PPI e o direito da infraestrutura. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, mai./ago. 2018. DOI <https://doi.org/10.46818/pge.v1i1.8>. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/8/6>. Acesso em: 20 fev. 2024.

GARVIN, Michael J.; BOSSO, Doran. Assessing the Effectiveness of Infrastructure Public-Private Partnership Programs and Projects. **Public Works Management & Policy**, v. 13, n. 2, p. 162-178, 2008.

GIL, Thiago Barbosa. **Aplicação dos parâmetros fundamentais de autonomia e controle do regime regulatório brasileiro no desenho institucional das agências reguladoras estaduais**. 2019. 188 f. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

GOMIDE, Alexandre A. *et al.* Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa). *In*: IPEA. **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8482/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 935-955, 2018.

GRANDIZOLI, Thaís Rey. **Gestão de contratos de parcerias de investimento: lições e aprendizados a partir do estudo de caso da PPP da linha 4**. 2018. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FGV_e066fc14aed1080afdbee1209c178faf. Acesso em: 10 jul. 2024.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021.

JOOSTE, Stephan F.; LEVITT, Raymond E.; SCOTT, W. Richard. **Capacity, legitimacy, and interest: toward a framework for ppp program success**. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228885734_Capacity_Legitimacy_and_Interest_Toward_a_Framework_for_PPP_Program_Success. Acesso em: 10 ago. 2024.

JOOSTE, Stephan; FSCOTT, W. Richard. Organizations enabling public-private partnerships: an organization field approach. *In*: SCOTT, W. Richard; LEVITT, Raymond E.; ORR, Ryan J. (Orgs.). **Global Projects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 377-402.

JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitações não publicados: controlador ou administrador? **Revista brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 209-230, out./dez. 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/19207>. Acesso em: 10 jun. 2024.

JUSTEN FILHO, M. Como são geridos os contratos administrativos? Execução, alteração, fiscalização, invalidação e extinção. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* **Curso de Direito Administrativo em Ação** – Casos e leituras para debates. São Paulo: JusPodivm, 2024.

LEVITT, Raymond; SCOTT, Dick. Beyond “one size fits all”: how local conditions shape PPP-enabling field development. **Engineering Project Organization Journal**, v. 1, n. 1, p. 11–25, 2011.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Os arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração do crescimento. *In*: IPEA. **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8482/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015. DOI <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409>.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 9, p. 2761-2772, 2016. DOI <https://doi.org/10.1590/1413-81232015219.16042016>.

MONTEIRO, Vera. Histórico da modelagem de concessão de infraestrutura no Brasil. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coords.). **Parcerias Público-Privadas**. Reflexões sobre a Lei 11.079/2004. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MONTEIRO, Vera. Quem presta serviços públicos? Distribuição de competências na Federação. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. **Curso de Direito Administrativo em Ação** – Casos e Leituras para Debates. São Paulo: Juspodivm, 2024. Aula 13.

NUNES, Bartira Tardelli; MACHADO FILHO, Manoel Renato. Contratação de projetos de infraestrutura: o fundo federal de apoio às concessões e parcerias público-privadas de entes subnacionais. *In*: SILVA, Mauro Santos. **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: IPEA, 2022. cap. 7.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão Econômica para a Europa. **Guiding principles on people-first public-private partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals**. Geneva: United Nations Economic and Social Council, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão Econômica para a Europa. **Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships**. New York and Geneva: United Nations Economic and Social Council, 2018. p. 36.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE); ESCOLA HERTIE DE GOVERNANÇA. **Relatório de Governança 2016**. Oxônia,

Reino Unido: Oxford University Press, 2016. Disponível em: <https://www.hertie-school.org/en/governancereport/govreport-2016>. Acesso em: 20 fev. 2024.

PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 34, n. 5, p. 99-118, 2000. Disponível em: <https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6308>. Acesso em: 23 dez. 2024.

PEREIRA, Bruno. **A decisão do TCU sobre o convênio entre BNDES e EBP**. PPP Brasil. O Observatório das Parcerias público-privadas. 2015. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-decis%C3%A3o-do-tcu-sobre-o-conv%C3%AAnio-entre-bndes-e-ebp-0>. Acesso em: 06 jan. 2025.

PINHEIRO, Armando Castelar *et al.* **Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil**: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. São Paulo: IFC, 2015. 245 p.

PINHEIRO, Armando Castelar; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysóstomo de Oliveira. **Privatização no Brasil**: passado, planos e perspectivas. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 1991.

PINHEIRO, Armando Castelar; RIBEIRO, Leonardo Coelho. As Leis nº 13.334/ 2016 (PPI) e 13.448/2017 e seus impactos para as concessões ferroviárias. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 16, n. 62, p. 9-37, abr./jun. 2018.

PINTO, Marcos Cesar de Oliveira. **Uma história de dois PACs**: a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. DOI <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

PREFEITURA DE ALAGOINHAS. **Lei Complementar Municipal 86/2012**. Dispõe sobre a organização e reestruturação da Administração Pública do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ba/a/alagoinhas/lei-complementar/2012/9/86/lei-complementar-n-86-2012-dispoe-sobre-a-organizacao-e-reestruturacao-da-administracao-publica-do-poder-executivo-municipal-e-da-outras-providencias?q=86%2F2012>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE ALAGOINHAS. **Portaria SESEP 009/2024**. Diário Oficial Municipal. Edição 4.223, ano 16, Alagoinhas-BA, p. 4, 24 de Julho de 2024. Disponível em: <https://doem.org.br/ba/alagoinhas?dt=2024-07-24>. Acesso em: 12 set. 2024.

PREFEITURA DE ARACAJU. **Contrato de Concessão nº 21/2020**. Disponível em: <https://www.aracaju.se.gov.br/pdf/ppp-iluminacao-2020/licitacoes/edital-contrato-anexos/Minuta-Contrato-de-Concessao.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE ARAÇATUBA. **Contrato de Concessão nº 064/2024**. Disponível em: <https://aracatuba.sp.gov.br/licitacoes?busca=concess%C3%A3o&idmodalidade=Todas&idstatus=Todos>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE ARAÇATUBA. **Portaria G.P. nº 215/2024**. Diário Oficial Municipal. Ano V, edição 1122, p. 2, Araçatuba (SP), 01 de novembro de 2024. Disponível em: https://dosp.com.br/exibe_do.php?i=NTY1Nzk0. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE BARREIRAS. **Contrato de Concessão nº 238/2023**. Disponível em: <https://barreiras.ba.gov.br/pppiluminacao/wp-content/uploads/2023/09/contrato-de-concessao-n238-2023.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE BARREIRAS. **Lei Municipal 1.235/2017**. Dispõe sobre a Organização Administrativa e a Reestruturação de Cargos da Administração Pública Municipal e adota outras providências. Disponível em: <https://www.camaradebarreiras.ba.gov.br/legislacao/?inputTitulo=1.235&inputAno=&inputTipo=&action=search>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE BELÉM. **Contrato de concessão nº 001/2021-SEURB**. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/mural-de-licitacoes/licitacoes/ficha/3728704>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE BELÉM. **Portaria 064/2021-GABS/SEURB**. Diário Oficial Municipal. Ano LXII - nº 14.234, Belém-PA, p. 1, 06 de maio de 2021. Disponível em: <https://pgm.belem.pa.gov.br/diario-oficial-do-municipio/>. Acesso em: 03 out. 2024.

PREFEITURA DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. **Contrato nº 271/2023**. Disponível em: https://transparencia.cachoeiro.es.gov.br/transparencia/contrato?fktipo=&contrato=271&ano=&processo=&fkentidade=&data1=&data2=&fornecedor=&fksituacao=&fkmodalidade=&fkcategoria=&orgao_contratante=&search=. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE CAMPINAS. **Lei Municipal 13.153/2007**. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas de Campinas, e dá outras disposições. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-ordinaria/2007/1316/13153/lei-ordinaria-n-13153-2007-institui-o-programa-municipal-de-parcerias-publico-privadas-de-campinas-e-das-outras-disposicoes>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE CAMPINAS. **Lei Complementar Municipal 323/2021**. Dispõe sobre a estrutura da Secretária Municipal de Serviços Públicos e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-complementar/2021/33/323/lei-complementar-n-323-2021-dispoe-sobre-a-estrutura-da-secretaria-municipal-de-servicos-publicos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE CARUARU. **Contrato CPL-G Nº 149/2022**. Disponível em: https://avisosdelicitacoes.caruaru.pe.gov.br/?entidade_id=8&modalidade_id=4&situacao=0. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE CRATO. **Contrato de Concessão 2022.06.01.1**. Disponível em: <https://www.crato.ce.gov.br/licitacaolista.php?id=490>. Acesso em: 13 set. 2024.

PREFEITURA DE CRATO. **Decreto Municipal 3103002/2023**. Diário Oficial do Município. Edição 5266, Crato/CE, p. 12, 04 de Julho de 2023. Disponível em: https://mail.crato.ce.gov.br/site/conteudo/2/1688499273_1.pdf. Acesso em 13 set. 2024.

PREFEITURA DE CRATO. **Portaria 102/2023-GP**. Diário Oficial do Município. Edição 5206, Crato/CE, p. 12, 31 de Março de 2023. Disponível em: https://mail.crato.ce.gov.br/site/conteudo/2/1683050720_1.pdf. Acesso em: 13 set. 2024.

PREFEITURA DE CRATO. **Decreto Municipal 139/2023-GP**. Disponível em: <https://www.crato.ce.gov.br/licitacaolista.php?id=490>. Acesso em 13 set. 2024.

PREFEITURA DE CRATO. **Decreto Municipal 36/2024-GP**. Diário Oficial do Município. Edição 5446, Crato/CE, p. 2, 04 de Abril de 2024. Disponível em: http://mail.crato.ce.gov.br/site/conteudo/2/1712260018_1.pdf. Acesso em 13 set. 2024.

PREFEITURA DE CRATO. **Lei Municipal 4.217/2024**. Diário Oficial do Município. Edição 5589, Crato/CE, p. 2, 29 de Outubro de 2024. Disponível em: https://www.saaeccrato.com.br/arquivos/11/LEI%20MUNICIPAL_LEI%20N%204.2172024_2024_0000001.pdf. Acesso em 30 out. 2024.

PREFEITURA DE CURITIBA. **Contrato de Concessão Administrativa Nº 25297**. Disponível em: <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/sgp/contratos.aspx>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE FEIRA DE SANTANA. **Contrato de Concessão nº 601/2020**.

PREFEITURA DE FRANCO DA ROCHA. **Contrato de Concessão nº 202/2020**. Disponível em: <https://pmfrancodarocha.geosiap.net.br/portal-transparencia/licitacoes/contratos>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE FRANCO DA ROCHA. **Lei Municipal 1.261/2017**. Cria Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <https://bancodeleis.camarafrancodarocha.sp.gov.br/municipate/law/pdf/10898>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE FRANCO DA ROCHA. **Decreto Municipal 3.049/2021**. Dispõe sobre a instituição do Comitê de Governança do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas do Contrato de Concessão Administrativa nº 202, de 09 de dezembro de 2020, e dá outras providências. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE FRANCO DA ROCHA. **Lei Municipal Complementar 414/2023**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Franco da Rocha. Disponível em: <https://www.francodarocha.sp.gov.br/diariooficial/wp-content/uploads/sites/2/2023/12/LC414-2023.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE GUARULHOS. **Contrato de Concessão 035101/2023**. Disponível em: <https://www.guarulhos.sp.gov.br/transparencia/consulta-de-contratos>. Acesso em: 14 out. 2024.

PREFEITURA DE GUARULHOS. **Portaria nº 316/2023-SS**. Diário Oficial Municipal. Nº 103/2023 -GP, Guarulhos-SP, p. 62, 7 de Novembro de 2023. Disponível em: <https://diariooficial.guarulhos.sp.gov.br/uploads/pdf/1093736480.pdf>. Acesso em 14 out. 2024.

PREFEITURA DE GUARULHOS. **Portaria nº 379/2023-SS**. Diário Oficial Municipal. Nº 119/2023-GP, Guarulhos-SP, p. 27, 19 de Dezembro de 2023. Disponível em: <https://diariooficial.guarulhos.sp.gov.br/uploads/pdf/822435201.pdf>. Acesso em 14 out. 2024.

PREFEITURA DE GUARULHOS. **Portaria nº 394/2023-SS**. Diário Oficial Municipal. Nº 005/2024-GP, Guarulhos-SP, p. 10, 9 de Janeiro de 2024. Disponível em: <https://diariooficial.guarulhos.sp.gov.br/uploads/pdf/354690772.pdf>. Acesso em 14 out. 2024.

PREFEITURA DE GUARULHOS. **Portaria nº 008/2024-SS**. Diário Oficial Municipal. Nº 010/2024-GP, Guarulhos-SP, p. 21, 19 de Janeiro de 2024. Disponível em: <https://diariooficial.guarulhos.sp.gov.br/uploads/pdf/418191463.pdf>. Acesso em 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE GUARULHOS. **Portaria nº 059/2024-SS**. Diário Oficial Municipal. Nº 028/2024-GP, Guarulhos-SP, p. 10, 12 de Março de 2024. Disponível em: <https://diariooficial.guarulhos.sp.gov.br/uploads/pdf/1924637958.pdf>. Acesso em 14 out. 2024.

PREFEITURA DE GUARULHOS. **Portaria nº 210/2024-SS**. Diário Oficial Municipal. Nº 085/2024-GP, Guarulhos-SP, p. 25, 23 de Agosto de 2024. Disponível em: <https://diariooficial.guarulhos.sp.gov.br/uploads/pdf/1219804450.pdf>. Acesso em 30 out. 2024.

PREFEITURA DE GUARULHOS. **Portaria nº 270/2024-SS**. Diário Oficial Municipal. Nº 105/2024-GP, Guarulhos-SP, p. 92, 25 de Outubro de 2024. Disponível em: <https://diariooficial.guarulhos.sp.gov.br/uploads/pdf/910200525.pdf>. Acesso em 30 out. 2024.

PREFEITURA DE JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Contrato de Concessão 003/2022**. Disponível em: <https://emlume.com.br/licitacoes-2022/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE MANAUS. **Lei Municipal 9.77/2006**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus - Programa PPP/Manaus, e dá outras disposições. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2006/98/977/lei-ordinaria-n-977-2006-institui-o-programa-de-parcerias-publico-privadas-do-municipio-de-manaus-programa-ppp-manaus-e-da-outras-disposicoes>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE NITERÓI. **Lei Municipal 2.682/2009**. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2009/269/2682/lei-ordinaria-n-2682-2009-institui-o-programa-municipal-de-parcerias-publico-privadas>. Acesso e: 20/02/2025.

PREFEITURA DE NOVA LIMA. **Contrato de Concessão nº 025/2023**. Disponível em: <https://mgnl.abaco.com.br/transparencia/servlet/wpinfocontrato?5634>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE PATOS DE MINAS. **Contrato de Concessão 62/2022**. Disponível em: <https://transparencia.patosdeminas.mg.gov.br/#/contrato>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE PETROLINA. **Decreto Municipal 084/2021**. Institui o comitê de governança nos termos do contrato de concessão administrativa para prestação dos serviços de iluminação pública do Município de Petrolina/PE e designa membros. Diário Oficial Municipal. Edição 2.716, Ano 11, 20 de Julho de 2021, Petrolina (PE), p. 12. Disponível em: <https://doem.org.br/pe/petrolina/diarios/previsualizar/qOjbRKjg>. Acesso em: 23 jul. 2024.

PREFEITURA DE RIBEIRÃO PRETO. **Contrato de Concessão nº 342/2023**. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/transparencia/pesquisa-de-licitacoes-pmnp>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE RIO BRANCO. **Lei Municipal 2.233/2017**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública do Município de Rio Branco e dá outras providências. Disponível em: <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2017/12/LEI-N%C2%BA-2.233-de-16-de-junho-de-2017-Institui-o-Programa-de-Parcerias-P%C3%BAblico-Privadas-e-o-Munic%C3%ADpio.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE SANTOS. **Lei Municipal 2.955/2013**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas de Santos - PPPS, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2013/296/2955/lei-ordinaria-n-2955-2013-institui-o-programa-de-parcerias-publico-privadas-de-santos-ppps-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Lei Municipal 14.517/2007**. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, cria a Companhia São Paulo de Parcerias - SPP e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14517-de-16-de-outubro-de-2007>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE SÃO SIMÃO. **Contrato de Concessão nº 036/2022**. Disponível em: <https://saosimaogo.com.br/wp-content/uploads/2024/05/CONTRATO-36-2022-SAO-SIMAO-SANEAMENTO-AMBIENTAL.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE SÃO SIMÃO. **Decreto Municipal 720/2023**. Disponível em: <https://tp.saosimao.go.gov.br/todos-os-decretos/>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE SÃO SIMÃO. **Decreto Municipal 1.533/2023**. Disponível em: <https://tp.saosimao.go.gov.br/decreto-n-1533-de-30-de-outubro-de-2023/>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE SAPUCAIA DO SUL. **Contrato de Concessão nº 62/2021**. Disponível em: <https://www.sapucaiaodosul.rs.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/CONTRATO-PPP-ILUMINACAO-1.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2025.

PREFEITURA DE SAPUCAIA DO SUL. **Lei Municipal 3.812/2017**. Institui o marco regulatório dos programas de parcerias público-privadas no âmbito do Município de Sapucaia do Sul e estabelece outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sapucaia-do-sul/lei-ordinaria/2017/382/3812/lei->

[ordinaria-n-3812-2017-institui-o-marco-regulatorio-dos-programas-de-parcerias-publico-privadas-no-ambito-do-municipio-de-sapucaia-do-sul-e-estabelece-outras-providencias?q=3.812](#). Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE SAPUCAIA DO SUL. **Decreto Municipal 4.703/2021**. Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul. Edição 3112, Sapucaia do Sul (RS), p.1. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/famurs/materia/D6DFC049/a9b56e521e0399b7220b7f4e94e0bda8a9b56e521e0399b7220b7f4e94e0bda8>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE SAPUCAIA DO SUL. **Lei Municipal 4.352/2023**. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo de Sapucaia do Sul, estabelece as diretrizes de ação governamental e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sapucaia-do-sul/lei-ordinaria/2023/436/4352/lei-ordinaria-n-4352-2023-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-do-poder-executivo-de-sapucaia-do-sul-estabelece-as-diretrizes-de-acao-governamental-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PREFEITURA DE SOROCABA. **Lei Municipal 10.474/2013**. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas do Município De Sorocaba e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sorocaba/lei-ordinaria/2013/1048/10474/lei-ordinaria-n-10474-2013-institui-o-programa-municipal-de-parcerias-publico-privadas-do-municipio-de-sorocaba-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE TERESINA. **Contrato nº 13/2020-SEMDUH/PMT**.

PREFEITURA DE TERESINA. **Lei Complementar Municipal 5.784/2022**. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000 (Organização Administrativa do Poder Executivo Municipal), com modificações posteriores, e dá outras providências. Disponível em: <http://200.23.153.37/acervodigital/norma/lei-complementar-5784-2022>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE TOLEDO. **Contrato de Concessão nº 1054/2022**. Disponível em: https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/paginabasica-2024-12/contrato_1054-2022_assinado.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025

PREFEITURA DE TOLEDO. **Portaria 388/2023**. Institui o Comitê de Governança para coordenação, integração e acompanhamento da execução dos serviços relativos ao Contrato nº 1054/2022. Diário Oficial Municipal. Ano XIII, edição nº 3.579, Toledo (PR), 02 de Junho de 2023. Disponível em: https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/orgaooficial-2023-06/orgaooficial_3579_02062023_assinado.pdf. Acesso em: 04 out. 2024.

PREFEITURA DE TOLEDO. **Portaria 477/2024**. Altera a Portaria nº 388/2023, que institui o Comitê de Governança para coordenação, integração e acompanhamento da execução dos serviços relativos ao Contrato nº 1054/2022. Diário Oficial Municipal. Ano IX, edição nº 4043, Toledo (PR), 15 de Agosto de 2024. Disponível em: https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/orgaooficial-2024-08/orgaooficial_4043_15082024_assinado.pdf. Acesso em: 04 out. 2024.

PREFEITURA DE VILA VELHA. **Contrato 214/2020**. Disponível em: [https://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/ANEXO%20XIII%20-%20Contrato%20de%20Concessao%20Administrativa%20para%20Prestacao%20dos%20Servicos%20de%20Iluminacao%20Publica%20no%20Municipio%20de%20Vila%20Velha\(2\).pdf](https://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/ANEXO%20XIII%20-%20Contrato%20de%20Concessao%20Administrativa%20para%20Prestacao%20dos%20Servicos%20de%20Iluminacao%20Publica%20no%20Municipio%20de%20Vila%20Velha(2).pdf). Acesso em: 20 fev. 2025.

PREFEITURA DE VILA VELHA. **Lei Municipal 5.431/2013**. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, destinado a promover, fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a realização dessa natureza no âmbito da administração pública municipal direta e indireta. Disponível em: https://legislacao.vilavelha.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/L54312013.html?identificador=30003A004C00. Acesso em: 20 fev. 2025.

RACHWALSKI, Maurice D.; ROSS, Thomas W. Running a Government's P3 Program: Special Purpose Agency or Line Departments? **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 12, n. 3, p. 275-298, 2010.

RADAR PPP. **Parcerias Público-Privadas e Concessões**: desempenho dos entes estaduais no ciclo de governo 2019-2022. Nova Lima-MG: Radar PPP Ltda, 2022.

RADAR PPP. **Ranking das 50 cidades com maior potencial para concessões e PPPs**. Nova Lima-MG: Radar PPP Ltda, 2022.

SCOTT, W. Richard; LEVITT, Raymond E.; ORR, Ryan J. (Orgs.). **Global Projects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

SILVA, Tais Carestiatto da *et al.* Capacidade regulatória dos entes públicos federais e subnacionais: uma proposta para gestão de contratos de parcerias público-privadas e concessões. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 59, p. 241-283, jun. 2024. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/25025/3/PRArt_216193_RB%2059_Capacidade%20regulat%c3%b3ria_A.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. **Desafios da federação brasileira**: descentralização e gestão municipal. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Orgs). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021. cap. 2.

STEBBINS, Robert. Exploratory research in the social sciences: what is exploration? *In*: STEBBINS, Robert. **Exploratory Research in the Social Sciences**. Los Angeles: SAGE Publications, Inc., 2001. p. 2-18.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para + céticos**. 3. ed., modificada e ampliada. São Paulo: Juspodivm, 2025. 392 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. **Parcerias Público-Privadas**. 2. ed. São Paulo: Sbdp/Direito GV/Malheiros, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari; MOREIRA, Egon Bockmann. PPP MAIS: um caminho para práticas avançadas nas parcerias estatais com a iniciativa privada. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 9-49, jan./mar. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Direito e Políticas Públicas: dois mundos? *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Coords.). **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014. Capítulo II.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 202, p. 1-10, out./dez. 1995.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 70, n. 4, out./dez. 2019.

TORRES, Rodolfo; AROEIRA, Cleverson. O BNDES e a estruturação de projetos de infraestrutura. *In*: ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. 460 p.

TREBILCOCK, Michael; ROSENSTOCK, Michael. Infrastructure public–private partnerships in the developing world: Lessons from recent experience. **The journal of development studies**, v. 51, n. 4, p. 335–354, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial para Controle Externo de Concessões e Parcerias Público-Privadas**. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-externo-de-concessoes-e-parcerias-publico-privadas.htm>. Acesso em: 10 ago. 2024. p. 208.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Levantamento**. Concessões e parcerias com o setor privado. Estado do Piauí e Municípios. 2016-2024 (1º trimestre).

VELASCO JÚNIOR, Licínio. **Privatização**: mitos e falsas percepções. A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

VIANA, Camila Rocha Cunha; PRADO, Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida Prado. Comentários sobre a contratação de certificadoras de implantação e verificadores independentes em parcerias público-privadas. **Revista da Procuradoria Geral do estado de São Paulo**, São Paulo, n. 89, p. 25-40, jan./jun. 2019.

VILLEN, Felipe Borim. **Fatores críticos de sucesso de projetos de concessão/PPP no Brasil**: estudo de caso do Programa de Investimento em Logística – PIL. Rio de Janeiro, 2021. 105 p. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22123>. Acesso em: 10 ago. 2024.

VOETS, Joris; VERHOEST, Koen. **How governance of complex ppPs affects performance**. Lovaina: Katholieke Universiteit Leuven, Belgium Flemish PPP Knowledge Centre, 2012.

WORLD BANK. **Retaking the path to inclusion, growth and sustainability**: Brazil systematic country diagnostic. Washington, D.C.: World Bank Group, 2016.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Trad. Cristhian Matheus Herrera. Porto Alegre: Bookman, 2015. 290 p.