CONIPC BRASIL 2026

1º CONGRESSO NACIONAL DE INOVAÇÃO EM PPPS E CONCESSÕES

LIVRO OFICIAL

Inovação Pública, Parcerias e Infraestrutura

Estudos e experiências em PPPs, concessões e arranjos institucionais

ORGANIZAÇÃO

FGV CIDADES

Erika Lisboa · Patricia Mello · Ciro Biderman

REALIZAÇÃO

INSTITUTO BRASILEIRO DE PPPS MUNICIPAIS

CONIPC BRASIL 2026

1º CONGRESSO NACIONAL DE INOVAÇÃO EM PPPS E CONCESSÕES

LIVRO OFICIAL · CONIPC 2026

Inovação Pública, Parcerias e Infraestrutura

Estudos e experiências em PPPs, concessões e arranjos institucionais

Seleção de trabalhos do 1º Congresso Nacional de Inovação em PPPs e Concessões

ORGANIZADORES

Erika Lisboa
Patricia Mello
Ciro Biderman

REALIZAÇÃO

INSTITUTO BRASILEIRO DE PPPS MUNICIPAIS

ORGANIZAÇÃO

FGV CIDADES

Canoas, RS · novembro de 2026

Expediente

Inovação Pública, Parcerias e Infraestrutura

REALIZAÇÃO

Instituto Brasileiro de PPPs Municipais (IBPM)
Presidente: Willian Iribarren Reinaldo
Conselheira: Larissa Simão Beskow Junckes

CONIPC BRASIL 2026

1º Congresso Nacional de Inovação em PPPs e Concessões
Canoas (RS), 25 e 26 de novembro de 2026
Coordenação geral:
Larissa Simão Beskow Junckes

ORGANIZAÇÃO

FGV Cidades – Centro de Pesquisa e Inovação em Políticas Públicas Urbanas da Fundação Getulio Vargas

Erika Lisboa
Patricia Mello
Ciro Biderman

PRODUÇÃO EDITORIAL

Projeto gráfico e diagramação:
Solange Kurpiel

EDIÇÃO

Canoas, 2026 – 1ª edição
ISBN 978-65-02-53871-5

As opiniões expressas nos capítulos são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não refletem necessariamente a posição do Instituto Brasileiro de PPPs Municipais, do CONIPC ou da Fundação Getulio Vargas.

© Instituto Brasileiro de PPPs Municipais, 2026.

COMO CITAR

LISBOA, Erika; MELLO, Patricia; BIDERMAN, Ciro (org.). **Inovação pública, parcerias e infraestrutura**. Canoas: Instituto Brasileiro de PPPs Municipais, 2026.

CONTATO cidades@fgv.br | contato@ibpppmunicipais.com.br

Sumário

Prefácio 7
Larissa Simão Beskow Junckes e Willian Iribarren Reinaldo

Introdução dos organizadores 10

PARTE 01

Escolha de instrumentos e evidências de desempenho

01 Restrições fiscais, capacidade institucional e PPPs municipais: evidências para a estruturação sustentável no Brasil 14
Rafael Medeiros Correia, Rodrigo Nobre Fernandez, Greike Aguiar e Claudio Shikida

02 Análise da atratividade das concessões rodoviárias federais entre 2023 e 2026 26
Bruno Watanabe Ono, João Carlos Batista de Souza Prado, Patrícia Theodorovski Garbin Castanha, Fernanda de Godoy Penteado e Viviane Esse

03 Parcerias público-privadas em infraestrutura educacional na América Latina: eficiência contratual, contratabilidade e capacidade institucional 39
Carlos Henrique da Rosa Corrêa

04 Modelagem de PPPs para equipamentos culturais: critérios de decisão e aplicação exploratória ao Museu Nacional da República (Brasília-DF) 58
Danilo Rebouças dos Reis e Erika Lisboa

05 Infraestrutura social e efeitos locais indiretos: evidências da implantação de novos CEUs em São Paulo 76
Hugo Villarinho Pereira de Carvalho, Caio de Souza Castro e Marcos Paulo Rodrigues Correia

06 O território tem memória: comunicação estratégica e licença social para operar em projetos de infraestrutura urbana 98
Letícia de Barros Alves Peixoto

PARTE
02

Financiamento, regionalização e riscos contratuais

07 O Programa Eco Invest Brasil e o financiamento híbrido para a agenda climática brasileira — 112
Wesley Antonio Miguel e Héder Carlos de Oliveira

08 Créditos tributários como contraprestação em PPPs municipais: o PL 1.252/2023 e os limites fiscais e de controle — 124
Wanessa Rezende, Erika Lisboa, Patricia Mello e Karine Goulart

09 Quem paga pela chuva? Fontes de custeio para a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no Brasil — 138
Gabriel Costeira Machado e Matheus Lora Camboim

10 Concessão regionalizada de resíduos sólidos urbanos: três caminhos e seus desafios — 151
Marcio Fernandes Fioravanti da Silva

11 O equilíbrio econômico-financeiro entre a lei e a jurisprudência — 164
Cecília Alvares

PARTE
03

Capacidades públicas, controle e governança da informação

12 Prevenir antes de corrigir: o controle externo concomitante em PPPs municipais de iluminação pública — 179
Gabriel Stella

13 Capacidades estatais e produção de evidências em PPPs: a arquitetura institucional no Parque Dom Pedro II — 192
Pedro Zampronio

14 Cidades inteligentes e PPP: convergências entre o SmartNH e a modelagem de iluminação pública e serviços digitais em Novo Hamburgo/RS — 206
Daiana de Leonço Monzon, Michele Vargas Antonello e Livio Bruno Oliveira Peixoto

15 Aprendizagem baseada em projetos e desenvolvimento de capacidades estatais: a experiência do MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis do FGV Cidades — 219
Paula Burgarelli Corrente, Erika Lisboa e Patricia Mello

PARTE
04

Experiências de estruturação, inovação e gestão pública

16 Metrô-SP como catalisador do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável: financiamento inovador, integração urbana e qualidade de vida 239
Régis Takaoka

17 Autoprodução de energia renovável no Metrô de São Paulo: inovação contratual, eficiência econômica e sustentabilidade na administração pública 246
Régis Takaoka e Eraldo Rubens Rett

18 Inovação aberta e capacidade pública: contratação, aprendizagem institucional e continuidade no EITA Recife (2021–2026) 254
Pedro Lucas Guedes

19 Reestruturação e concessão dos serviços funerários do Município de Caxias do Sul 262
Jéssica Scopel Marchioretto e José Gabriel Gonçalves

20 PPP de iluminação pública de Sapiranga como experiência de capacidade estatal municipal 274
Emerson Aguinelo da Silva Leite, Fabio Vieira e Marisa Tschiedel

21 Da fragmentação à infraestrutura urbana integrada: a experiência de estruturação da PPP de Cidade Inteligente de Criciúma (SC) 284
Tiago Ferro Pavan

22 Institucionalização da gestão de contratos de parceria público-privada: a criação da Diretoria de PPPs em Belo Horizonte 291
Lucas Henrique Filardi Mendonça

Conclusão dos organizadores 298

Autores 300

Instituições 314

Prefácio

Larissa Simão Beskow Junckes

IDEALIZADORA E COORDENADORA GERAL DO CONIPC

Há livros que nascem de uma pauta.
Este nasceu de um desejo.

O desejo de quem, há mais de duas décadas, caminha pela gestão pública e sabe que, por trás de cada contrato, existe uma pessoa esperando que a cidade cumpra a sua promessa. O CONIPC – Congresso Nacional de Inovação em Parcerias Público-Privadas e Concessões foi sonhado assim: como uma ponte entre o existente e o possível.

Um Congresso para Mudar Cidades

Idealizamos este evento para qualificar a formação de quem faz as parcerias acontecerem, partindo da prática e da vivência dos territórios. Para qualificar a estruturação dos projetos, porque um contrato bem desenhado é cuidado com as gerações que ainda não nasceram. E, acima de tudo, para mudar as cidades.

As Parcerias Público-Privadas e as Concessões são ferramentas, nunca destino. Sua eficácia se revela na capacidade de cicatrizar feridas urbanas e de transformar o aço em dignidade. É por isso que insisto nas cidades sábias: cidades que usam os dados, a informação, os processos, as tecnologias e os projetos com sapiência, para pensar o território e construir políticas públicas com sapiência. Porque a cidade não vive do que se mede, vive do que se sente.

A Escrita como Gesto de Construção

Quando abrimos a chamada de artigos, não imaginava o tamanho da resposta. Os textos chegaram de muitos lugares, carregados de experiência e de vontade de contribuir. A qualidade dos artigos aprovados é motivo de alegria imensa e de profunda esperança.

A cada autora e a cada autor, minha gratidão sincera. Escrever é um ato de generosidade: é converter a prática em conhecimento e o conhecimento em caminho. Cada artigo aqui reunido é uma semente plantada em busca da melhoria da infraestrutura e da prestação de serviços no Brasil. São exemplos de qualificação da informação, dos projetos e da ação;

são formas de pensar a política pública e os processos que envolvem a infraestrutura e os serviços que chegam às pessoas. Vocês são parte viva desta transformação.

O Livro como Coração do Congresso

Este livro digital é o coração do CONIPC batendo para além do evento. É o que permanece, o que circula, o que segue germinando nas prefeituras, nas empresas, nas universidades e nas mesas onde as decisões são tomadas. As sementes estão lançadas. Agora, cabe a cada um de nós cuidar para que floresçam em cidades mais justas, mais humanas e mais sábias. Porque a infraestrutura que construímos hoje é o legado que sentiremos amanhã.

Com gratidão e esperança,

Larissa Simão Beskow Junckes

IDEALIZADORA E COORDENADORA GERAL DO CONIPC

Willian Iribarren Reinaldo

PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DE PPPS MUNICIPAIS (IBPM)

O conhecimento transforma. As conexões multiplicam. E juntos construímos o futuro.

Sempre acreditei que nenhuma grande transformação acontece sozinha. As melhores ideias surgem do encontro entre pessoas, da troca de experiências e da disposição de compartilhar conhecimento.

Foi com essa convicção que nasceu o Instituto Brasileiro de PPPs Municipais: com o propósito de democratizar o acesso à informação, conectar oportunidades e fazer com que o conhecimento sobre PPPs e concessões alcance todos os municípios brasileiros, especialmente os pequenos e médios. Este livro é a materialização desse propósito.

Desde o início, fizemos uma escolha: **abrir espaço para todos, não apenas para os nomes já conhecidos do setor.** Por meio de uma seleção pública e aberta, recebemos inúmeros artigos de pessoas que acreditaram na proposta. Após uma criteriosa avaliação, alguns trabalhos foram selecionados para integrar esta publicação.

Seus autores não estão aqui porque já eram conhecidos. Estão aqui porque tinham algo relevante a compartilhar.

Precisamos romper as bolhas que muitas vezes restringem o conhecimento aos mesmos nomes e ambientes. Existe talento, inteligência e capacidade de transformação espalhados por todo o Brasil. Nosso papel é criar pontes para que essas vozes também sejam ouvidas.

O lançamento deste livro digital, durante o CONIPC Brasil 2026, reforça nossa crença de que o conhecimento deve ser acessível, compartilhado e capaz de gerar oportunidades reais.

Carrego comigo um valor que considero parte do meu DNA: **a gratidão.** Sou grato a cada pessoa, instituição e parceiro que acreditou nesse sonho. Aos autores selecionados e também àqueles que participaram, mas não tiveram seus trabalhos publicados, meu sincero reconhecimento.

Nada disso seria possível sozinho. E talvez essa seja a maior mensagem que desejo deixar: **liderar não é concentrar os holofotes, mas abrir caminhos para que outros também possam brilhar.**

Que este livro inspire novas ideias, novas conexões e novas oportunidades para transformar nossas cidades.

Porque o conhecimento só cumpre seu verdadeiro propósito quando é compartilhado.

Juntos somos mais fortes. E, quando compartilhamos oportunidades, construímos um futuro que pertence a todos.

Boa leitura!

Willian Iribarren Reinaldo

PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DE PPPS MUNICIPAIS (IBPM)

Introdução dos organizadores

FGV CIDADES

Uma parceria público-privada pode cumprir suas obrigações contratuais e, ainda assim, produzir resultados modestos diante do problema público que justificou sua adoção. Essa diferença entre o desempenho do contrato e a mudança pretendida pela política pública oferece uma questão relevante para discutir a inovação em infraestrutura. O interesse de uma solução não se esgota na novidade do instrumento utilizado. Depende das possibilidades que ela abre para a ação pública e das condições necessárias para que essas possibilidades se concretizem.

Os investimentos em infraestrutura respondem a necessidades que assumem formas distintas em cada contexto. A insuficiência de um serviço pode decorrer da falta de recursos, mas também de regras inadequadas, de problemas de coordenação ou de dificuldades de gestão que se reproduzem ao longo do tempo. O diagnóstico dessas condições orienta a definição do que se pretende modificar. É a partir dele que a gestão pública pode comparar alternativas e justificar a escolha de instrumentos capazes de produzir respostas adequadas.

Essa perspectiva atribui à inovação um sentido relacionado ao propósito da intervenção. Inovar pode significar desenvolver uma solução ainda inexistente ou combinar recursos conhecidos de maneira diferente. O aspecto decisivo é a relação entre a solução proposta e o problema que se pretende enfrentar. A criação de um mecanismo financeiro pode remover obstáculos à contratação; uma nova arquitetura de governança pode ampliar as condições de acompanhamento do serviço. Em ambos os casos, a pertinência da mudança depende daquilo que se torna possível realizar e das responsabilidades que o novo arranjo exige.

As PPPs e concessões são um campo particularmente fértil para examinar essa relação. A contratação distribui obrigações entre organizações que possuem competências e incentivos próprios. Também estabelece compromissos que atravessam governos e precisam funcionar em circunstâncias futuras parcialmente desconhecidas. A escolha contratual organiza,

portanto, condições institucionais de atuação. Ela pode ampliar a capacidade de investimento e criar novos incentivos, ao mesmo tempo que exige do poder público competências para definir prioridades, acompanhar a execução e responder a problemas que o contrato não poderia antecipar integralmente.

Essas escolhas integram um arranjo institucional mais amplo, formado por normas, competências, recursos, mecanismos de coordenação e práticas de gestão. A definição das responsabilidades públicas condiciona quem pode decidir sobre o serviço; os instrumentos de contratação estabelecem possibilidades de participação privada; e as regras sobre risco, remuneração e revisão contratual influenciam o comportamento dos envolvidos. A consistência desse arranjo depende da articulação entre suas dimensões jurídicas, econômicas, administrativas e políticas, bem como de sua conexão com as condições reais de execução do projeto. É nessa combinação que algumas inovações adquirem relevância institucional, enquanto outras permanecem restritas à formulação de uma alternativa.

Os trabalhos reunidos nesta obra tratam de instrumentos juridicamente distintos. As PPPs em sentido estrito convivem, na discussão, com concessões comuns, contratos públicos de inovação e outras formas de organização da prestação de serviços. A pesquisa sobre os novos CEUs, por exemplo, examina equipamentos operados sob o regime de parceria com organizações da sociedade civil. O relato do EITA Recife trata da contratação de soluções inovadoras. Essas diferenças precisam ser preservadas. A aproximação entre os casos se justifica porque todos ajudam a compreender escolhas públicas sobre a mobilização de capacidades externas, a distribuição de responsabilidades e a organização de serviços ou infraestruturas.

O livro também reúne perspectivas que observam momentos diferentes dessas escolhas. Uma pesquisa sobre a adoção de PPPs municipais permite discutir expectativas fiscais que acompanham o instrumento. Um estudo de leilões rodoviários examina as condições de competição antes da prestação dos serviços. Trabalhos sobre modelagem e controle investigam a qualidade das decisões que estruturam a parceria. Os relatos de implementação, por sua vez, tornam visíveis problemas que surgem quando procedimentos previstos precisam operar no cotidiano administrativo. Cada contribuição responde a perguntas próprias e oferece um tipo específico de conhecimento.

Essa diversidade ganha significado quando os estudos são colocados em diálogo. A capacidade de atrair investidores não esclarece, por si só, a qualidade da prestação futura. O cumprimento de uma meta contratual informa sobre obrigações verificáveis, enquanto os efeitos sobre o acesso ao serviço ou as condições de vida dependem de perguntas adicionais.

Conhecer essas diferenças ajuda a identificar o que cada instrumento pode entregar e quais resultados exigem políticas complementares. Também permite compreender por que a produção de informações durante a execução deve servir à decisão pública, e não apenas ao registro de conformidade contratual.

A contribuição desta coletânea está em reunir pesquisas e experiências que permitem observar como soluções são concebidas e governadas em contextos concretos. Os capítulos não compartilham um método único, nem precisam demonstrar uma tese previamente estabelecida pelos organizadores. Sua leitura conjunta permite examinar as condições em que novas combinações institucionais ampliam as possibilidades de ação pública. Também evidencia as dificuldades de preservar o vínculo entre a finalidade original da política e as decisões que sustentam os contratos ao longo do tempo.

A obra está organizada em quatro partes. A primeira discute a escolha dos instrumentos e as evidências utilizadas para examinar seus resultados. A segunda trata das condições financeiras e institucionais que viabilizam as parcerias e distribuem suas responsabilidades. A terceira examina a formação de capacidades públicas e os mecanismos de controle e produção de informações. A quarta reúne experiências de estruturação e gestão, nas quais as escolhas institucionais podem ser observadas em sua aplicação. A organização propõe um diálogo entre os trabalhos, respeitando os limites do conhecimento que cada autoria produziu.

FGV CIDADES

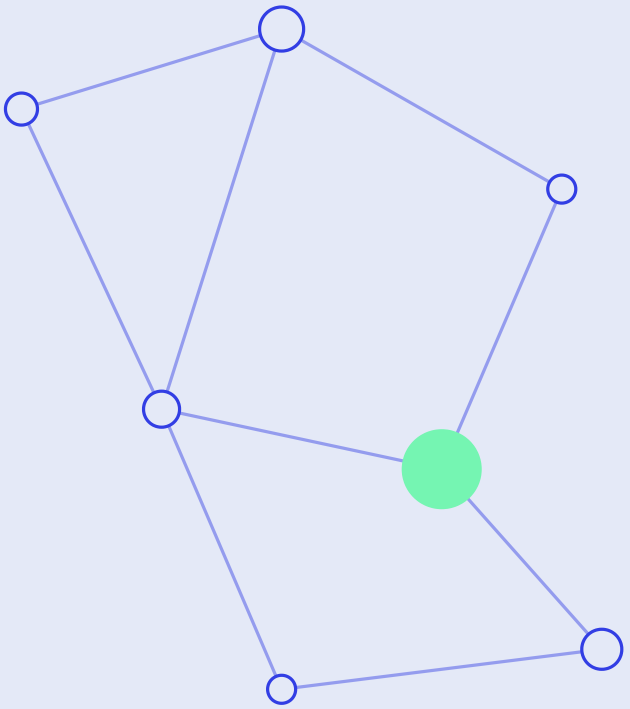
Erika Lisboa
Coordenadora Executiva Adjunta e líder da Frente de Capacitação

Patricia Mello
Pesquisadora e Coordenadora Acadêmica do MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis

Ciro Biderman
Diretor do FGV Cidades

PARTE

01



Escolha de instrumentos e evidências de desempenho

A escolha de uma parceria integra o desenho de uma política pública. Sua pertinência depende do problema reconhecido e das condições que justificam mobilizar determinado instrumento. A comparação entre alternativas precisa considerar o objeto contratável e as competências que permanecerão com a administração. A possibilidade de atrair investimento ou concluir uma licitação, embora importante, responde apenas a parte dessa decisão.

Os estudos reunidos nesta parte examinam questões complementares. A pesquisa sobre PPPs municipais investiga condições de adoção e consequências fiscais. A análise das concessões rodoviárias trata da resposta dos investidores aos leilões. Os trabalhos sobre infraestrutura educacional e equipamentos culturais discutem o alcance dos objetos contratáveis e a adequação institucional das alternativas. A avaliação dos novos CEUs acrescenta uma pergunta sobre as mudanças observáveis no território após a implantação de equipamentos sociais.

A comparação evidencia que adequação institucional, competição e resultados públicos são dimensões relacionadas, mas diferentes. A principal contribuição desta parte está em explicitar o que cada evidência permite compreender sobre a escolha do instrumento e sobre o propósito que justificou sua utilização.

PARTE
01

ESCOLHA
DE INSTRUMENTOS
E EVIDÊNCIAS
DE DESEMPENHO

CAPÍTULO 01 ARTIGO

Restrições fiscais, capacidade institucional e PPPs municipais: evidências para a estruturação sustentável no Brasil

Rafael Medeiros Correia, Rodrigo Nobre Fernandez, Greike Aguiar e Claudio Shikida

SOBRE O CAPÍTULO

O estudo parte da heterogeneidade econômica e institucional dos municípios brasileiros para investigar quem adota PPPs e como evoluem componentes de suas finanças. A combinação de um painel nacional com estratégias de comparação prévia e posterior à adoção permite discutir o alcance das expectativas fiscais associadas às parcerias. Sua contribuição para a coletânea é situar a escolha do instrumento no contexto das capacidades e dos compromissos públicos de longo prazo.

Resumo: Este artigo investiga como restrições fiscais, escala econômica e capacidade institucional se relacionam com a adoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs) por municípios brasileiros e se a entrada no instrumento altera componentes centrais das finanças municipais. A análise utiliza painel anual de 1999 a 2024, com 122.237 observações município-ano, combinando dados do Radar PPP, da Secretaria do Tesouro Nacional e do IBGE. Entre 2006 e 2024, a base identifica 255 contratos envolvendo 482 municípios. A estratégia empírica separa seleção prévia e efeitos pós-adoção: emprega pareamento por escore de propensão para o período anterior ao marco legal de 2004 e diferenças-em-diferenças com adoção escalonada, segundo Callaway e Sant'Anna (2021), complementadas por estudos de evento e testes de robustez. Os municípios que posteriormente adotam PPPs já se distinguem sobretudo por escala e estrutura produtiva; após o pareamento, as diferenças fiscais prévias diminuem substancialmente. Nas estimações principais, os efeitos médios sobre receitas correntes, despesas correntes, transferências, tributos líquidos e juros da dívida são pequenos e, em geral, estatisticamente não significativos. Os resultados não sustentam a interpretação de PPPs como mecanismo generalizado de alívio orçamentário. A contribuição aplicada consiste em mostrar que a decisão de estruturar uma PPP deve incorporar, além da necessidade de investimento, prontidão institucional, escala, capacidade

de monitoramento e sustentabilidade dos compromissos fiscais de longo prazo. Com base nas evidências, propõe-se uma matriz de prontidão como instrumento de triagem para a fase inicial de estruturação municipal.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas; Sustentabilidade fiscal; Capacidade institucional.

1 Introdução

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) tornaram-se instrumentos relevantes de cooperação entre os setores público e privado para a provisão de infraestrutura e serviços públicos. Em contratos de longo prazo, o parceiro privado pode participar da construção, do financiamento, da operação, da manutenção ou da gestão de ativos públicos, enquanto o Estado preserva funções regulatórias, fiscalizatórias e de garantia da continuidade do serviço. A integração de etapas do ciclo do projeto pode gerar ganhos de eficiência ao aproximar decisões de investimento inicial dos custos futuros de operação e manutenção. Esses ganhos, contudo, dependem do desenho contratual, da alocação adequada de riscos, da capacidade de monitoramento do setor público e da credibilidade dos compromissos assumidos.

No Brasil, a Lei nº 11.079/2004 estabeleceu o marco jurídico das PPPs e ampliou as possibilidades de estruturação contratual ao admitir pagamentos públicos, garantias e maior flexibilidade na repartição de riscos. Do ponto de vista fiscal, a adoção do instrumento precisa ser conciliada com a sustentabilidade orçamentária dos entes públicos, pois contratos dessa natureza geram compromissos de longo prazo, obrigações futuras e riscos contingentes. Esse problema é particularmente relevante no nível municipal, marcado por forte heterogeneidade de capacidade arrecadatória, dependência de transferências intergovernamentais, escala econômica, densidade urbana e capacidade administrativa.

O problema de pesquisa nasce de uma tensão central: municípios submetidos a restrições fiscais podem ter incentivos para recorrer a PPPs como alternativa à contratação pública tradicional, mas nem sempre dispõem da capacidade técnica, jurídica e fiscal necessária para estruturar e monitorar contratos complexos. Por outro lado, municípios de maior escala econômica, base de receitas mais ampla e maior capacidade de governança podem utilizar PPPs como tecnologia contratual para reorganizar a provisão de serviços e distribuir compromissos fiscais no tempo. Assim, a decisão de adotar uma PPP tende a depender não apenas de pressão orçamentária, mas da interação entre condições fiscais, escala econômica e capacidade institucional.

O artigo possui dois objetivos. Primeiro, examinar se municípios que posteriormente adotam PPPs já apresentavam características fiscais, econômicas e institucionais distintas antes do marco legal de 2004. Segundo, estimar se a adoção da primeira PPP modifica a trajetória de receitas correntes, transferências correntes, tributos líquidos, despesas correntes e pagamentos de juros da dívida pública.

A contribuição do estudo é tripla. Primeiro, utiliza evidência longitudinal nacional para distinguir características que antecedem a adoção de PPPs de efeitos observados após a primeira contratação. Segundo, combina pareamento pré-tratamento, diferenças-em-diferenças com adoção escalonada, estudos de evento e testes de robustez para evitar que diferenças de escala e estrutura econômica sejam confundidas com efeito fiscal da PPP. Terceiro, traduz os resultados em implicações para a fase de estruturação: a PPP deve ser tratada como escolha contratual condicionada por viabilidade econômica, capacidade institucional e sustentabilidade intertemporal, e não como resposta automática à escassez orçamentária.

2 Referencial teórico e contexto institucional

PPPs são arranjos contratuais de longo prazo que integram responsabilidades de financiamento, construção, operação e manutenção de infraestrutura e serviços. Em comparação com a contratação pública tradicional, sua principal particularidade econômica está na integração de etapas do ciclo de vida do projeto e na redistribuição de riscos entre as partes (ENGEL; FISCHER; GALETOVIC, 2014). Modelos de contratos incompletos mostram que essa integração pode gerar ganhos quando decisões de investimento influenciam custos futuros de operação e manutenção (HART, 2003). Entretanto, o desempenho depende da qualidade do desenho contratual, do *value for money*, da alocação de riscos e da capacidade estatal de monitorar contratos complexos (VÄLILÄ, 2020; OECD, 2012; WORLD BANK, 2020).

Os benefícios potenciais convivem com riscos fiscais e contratuais. Ao distribuir pagamentos no tempo, PPPs podem reduzir a necessidade imediata de desembolso ou de endividamento explícito, mas também podem deslocar obrigações para exercícios futuros, reduzir sua visibilidade orçamentária e gerar passivos contingentes. Maskin e Tirole (2008) destacam o risco de utilização desses contratos para transferir compromissos fiscais para o futuro. Buso, Marty e Tran (2017) associam a escolha de PPPs a restrições orçamentárias, mas mostram que a decisão não pode ser explicada apenas por ocultação de dívida.

Outro risco recorrente é a renegociação. Contratos incompletos, assimetrias de informação, multiplicidade de partes interessadas e capacidade institucional limitada podem aumentar a probabilidade de reequilíbrios contratuais e de transferência excessiva de riscos ao poder público (GUASCH, 2004). Por isso, a análise fiscal não pode se limitar ao estoque de dívida explícita: pagamentos futuros, garantias, renegociações e obrigações contingentes também são relevantes para avaliar sustentabilidade.

A literatura sobre determinantes de PPPs também indica que sua adoção não decorre apenas da existência de necessidade de investimento. Hammami, Ruhashyankiko e Yehoue (2006) encontram maior incidência de PPPs em ambientes com maior dimensão de mercado e melhor qualidade institucional. No Brasil, Moraes e Reyes-Tagle (2017) enfatizam que PPPs geram compromissos diretos e riscos fiscais que exigem registro, monitoramento e transparência, especialmente entre governos subnacionais. Fernandez e Lima (2021) discutem a possibilidade de acomodação fiscal, enquanto Miranda et al. (2025) encontram evidências de alívio orçamentário e melhora de indicadores fiscais em municípios adotantes, motivando a necessidade de avaliar horizontes mais longos e decompor os efeitos em diferentes componentes das contas públicas.

A hipótese orientadora deste estudo é, portanto, que a adoção municipal de PPPs é seletiva. Pressão fiscal pode aumentar a demanda por alternativas à contratação tradicional, mas a decisão efetiva depende também de condições mínimas de escala econômica, estrutura produtiva, capacidade administrativa e credibilidade fiscal. Essa interpretação evita dois extremos: considerar PPPs como solução universal para restrições fiscais ou, no sentido oposto, tratá-las apenas como mecanismo de ocultação de dívida.

Tabela 1 **Síntese conceitual da decisão municipal de adoção de PPP**

Dimensão	Mecanismo	Implicação para estruturação
Restrição fiscal	Aumenta a atratividade de formas de provisão que distribuem desembolsos no tempo.	Não substitui a análise de sustentabilidade dos compromissos futuros.
Escala econômica	Afeta a viabilidade do projeto e a capacidade de absorver custos fixos de estruturação.	Projetos e municípios de pequena escala podem exigir agregação, apoio técnico ou padronização.
Governança e capacidade institucional	Reduz custos de estruturação, monitoramento e risco de falha contratual.	A prontidão institucional deve ser avaliada antes da licitação.
Risco contratual e fiscal	Garantias, renegociações e obrigações contingentes podem transferir custos para o futuro.	A transparência deve abranger riscos além da dívida explícita.

Fonte: elaboração dos autores a partir do modelo conceitual e da literatura revisada.

3 Metodologia e dados

3.1 Base de dados e unidade de análise

A análise utiliza um painel anual de municípios brasileiros entre 1999 e 2024. O período permite observar condições fiscais e econômicas anteriores à Lei nº 11.079/2004 e acompanhar a adoção de PPPs nos anos subsequentes. As informações sobre PPPs são provenientes da plataforma Radar PPP, que permite identificar os municípios que celebraram ao menos um contrato e o ano da primeira PPP. Os dados fiscais municipais provêm da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e as variáveis socioeconômicas são obtidas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Entre 2006 e 2024, a base registra 255 contratos de PPP envolvendo 482 municípios distintos. A amostra final contém 122.237 observações município-ano após o tratamento de inconsistências, valores extremos e correções na série de juros da dívida em 2013. As variáveis monetárias são deflacionadas para preços de 2024; nas estimações principais, variáveis fiscais e de estrutura produtiva são construídas como proporções do PIB municipal e posteriormente transformadas em logaritmos para reduzir a influência mecânica do tamanho absoluto dos municípios.

Tabela 2 **Variáveis centrais utilizadas na análise**

Variável	Definição	Fonte
Adoção de PPP	Indicador igual a 1 para municípios que adotaram ao menos uma PPP.	Radar PPP
Ano da primeira PPP	Ano de entrada do município no tratamento.	Radar PPP
Receitas correntes	Receita corrente municipal.	STN
Tributos líquidos	Tributos líquidos de subsídios.	STN
Transferências correntes	Transferências estaduais e federais recebidas.	STN
Despesas correntes	Despesas municipais correntes.	STN
Juros/serviço da dívida	Pagamentos associados à dívida pública.	STN
População e densidade	Escala demográfica e habitantes por km2.	IBGE
Valor adicionado setorial	Agropecuária, indústria e serviços.	IBGE

Fonte: elaboração dos autores a partir das bases Radar PPP, STN e IBGE.

3.2 Estratégia empírica

A estratégia empírica é composta por duas etapas. A primeira examina o período anterior ao marco legal de 2004 para verificar se municípios que adotariam PPPs no futuro já apresentavam características distintas. Como a adoção não é aleatória,

utiliza-se pareamento por escore de propensão (*propensity score matching*) com base em características observadas em 2003, permitindo comparar municípios com perfis socioeconômicos mais próximos.

A segunda etapa estima os efeitos posteriores à adoção por meio do estimador de diferenças-em-diferenças com adoção escalonada de Callaway e Sant'Anna (2021). O tratamento é definido a partir do ano da primeira PPP e permanece ativo nos anos subsequentes. Essa definição interpreta a primeira adoção não apenas como um contrato isolado, mas como ingresso do município em uma trajetória institucional que envolve estruturação, licitação, contratação, monitoramento e aprendizagem administrativa.

O estimador compara diferentes coortes de entrada com municípios nunca tratados ou ainda não tratados em cada período, permitindo efeitos heterogêneos ao longo do tempo e evitando a interpretação problemática de um único coeficiente de efeitos fixos em cenários de adoção escalonada. São reportados efeitos médios agregados, estudos de evento e exercícios de robustez. A identificação requer, entre outras condições, trajetórias contrafactuais paralelas condicionais, ausência de antecipação relevante e sobreposição adequada entre os grupos de comparação.

Os estudos de evento são especialmente importantes para a finalidade aplicada deste artigo, pois permitem verificar se tendências fiscais diferenciadas já estavam presentes antes da primeira PPP e observar a dinâmica posterior sem presumir um impacto imediato e homogêneo.

4 Resultados

Antes do marco legal de 2004, os municípios que viriam a adotar PPPs já se diferenciavam dos demais em escala econômica, densidade e composição produtiva. Entretanto, após o pareamento por escore de propensão, as diferenças fiscais prévias se tornam substancialmente menores. Esse resultado sugere que uma parcela importante da heterogeneidade bruta entre adotantes e não adotantes decorre de escala e estrutura econômica, e não necessariamente de fragilidade fiscal persistente.

A interpretação é relevante para políticas de disseminação de PPPs. A existência de restrição fiscal ou de déficit de infraestrutura não é, por si só, suficiente para explicar a entrada no instrumento. Municípios capazes de estruturar PPPs tendem a apresentar condições econômicas e administrativas que também favorecem a viabilidade e a gestão de contratos complexos.

Tabela 3 **Diferenças médias em variáveis fiscais na amostra pareada (2003)**

Variável	Controles	Tratados	Diferença
Tributos líquidos	9,95	15,93	5,98
Receitas correntes líquidas	17,57	13,69	-3,88
Transferências correntes	12,67	11,20	-1,48
Juros da dívida	0,15	0,21	0,05
Despesas correntes	10,95	8,79	-2,16

Fonte: elaboração dos autores. Amostra pareada por *nearest neighbor*, suporte comum e *caliper* de 0,05, com covariáveis observadas em 2003.

Os efeitos médios agregados da adoção de PPPs sobre as principais variáveis fiscais são pequenos e estatisticamente indistinguíveis de zero nos níveis convencionais de significância. A estimativa para receitas correntes é de aproximadamente 0,06%; para despesas correntes, 0,06%; para transferências correntes, 0,37%; para tributos líquidos, 0,08%; e para juros da dívida pública, -0,80%. Nenhuma dessas estimativas, na especificação principal, fornece evidência robusta de alteração média sistemática após a primeira PPP.

Tabela 4 **Efeito médio agregado da adoção de PPP sobre variáveis fiscais municipais**

Variável fiscal	ATT	Erro-padrão	p-valor	IC 95%	Variação aprox.
Receitas correntes	0,0006	0,0014	0,700	[-0,0023; 0,0034]	0,06%
Despesas correntes	0,0006	0,0018	0,725	[-0,0028; 0,0041]	0,06%
Juros da dívida pública	-0,0081	0,0079	0,309	[-0,0236; 0,0075]	-0,80%
Transferências correntes	0,0037	0,0024	0,121	[-0,0010; 0,0085]	0,37%
Tributos líquidos	0,0008	0,0014	0,555	[-0,0019; 0,0036]	0,08%

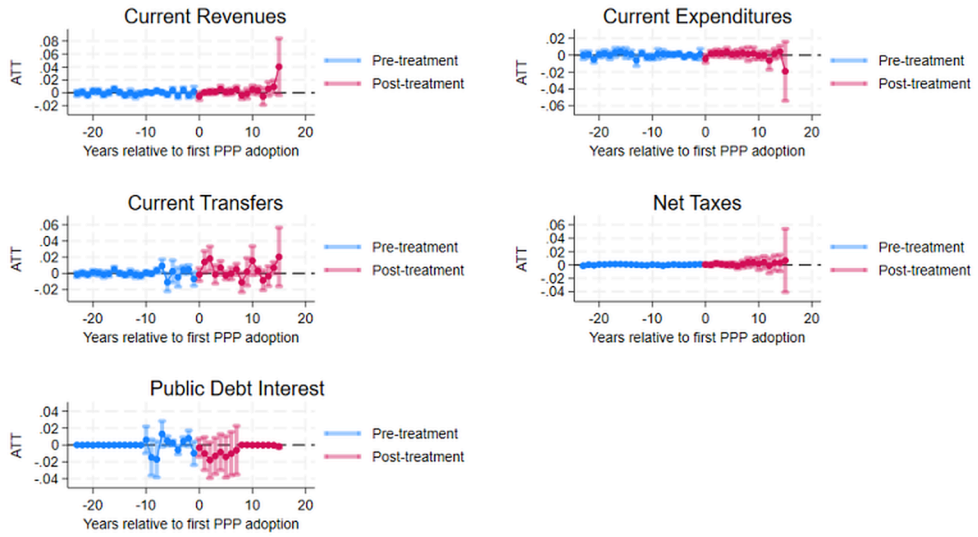
Fonte: elaboração dos autores. Estimativas pelo método de Callaway e Sant'Anna (2021). Variáveis fiscais em logaritmos de razões em relação ao PIB municipal.

O principal resultado substantivo é negativo no sentido informacional: não há suporte para a afirmação de que a adoção de PPPs gera, em média, um amplo alívio fiscal nos componentes observados. Ao mesmo tempo, a ausência de efeitos médios robustos não implica irrelevância fiscal. Ela pode refletir heterogeneidade entre projetos e municípios, defasagem temporal dos efeitos ou a materialização de impactos em dimensões não capturadas diretamente pelas bases anuais utilizadas, como pagamentos futuros contratados, garantias, passivos contingentes e renegociações.

Os estudos de evento não mostram tendências prévias sistemáticas nas principais variáveis fiscais, o que é compatível com a hipótese de tendências paralelas condicionais. No período posterior à adoção, os efeitos são heterogêneos. Receitas correntes e tributos líquidos apresentam trajetória levemente positiva em horizontes mais longos, com maior imprecisão nos anos mais distantes. Despesas correntes permanecem próximas de zero, enquanto transferências correntes oscilam sem padrão persistente.

Os juros da dívida pública apresentam trajetória inicialmente negativa após a adoção, compatível com a hipótese de reorganização da estrutura de financiamento ou menor dependência de endividamento explícito no curto e médio prazo. Contudo, os intervalos de confiança são amplos, razão pela qual o resultado não deve ser interpretado como evidência de redução persistente do custo da dívida.

Figura 1 **Efeitos dinâmicos da adoção de PPP sobre variáveis fiscais**



Fonte: elaboração dos autores. Coeficientes em tempo relativo à primeira PPP; períodos pré e pós-tratamento.

Os exercícios de robustez – restrição da amostra aos municípios mais populosos, exclusão de municípios com duas ou mais PPPs e antecipação do início do tratamento em dois e quatro anos – preservam, em geral, a conclusão de efeitos médios pequenos. Há exceções pontuais em transferências correntes e tributos líquidos, mas não se observa evidência robusta de expansão sistemática das despesas correntes ou mudança persistente nos juros da dívida.

5 Discussão e aplicabilidade prática

Os resultados recomendam cautela com uma narrativa recorrente na estruturação de projetos: a de que a PPP seria, por definição, uma resposta à falta de espaço fiscal. A evidência apresentada não confirma que a adoção gere alívio médio amplo

nas contas municipais observadas. Mais importante, os municípios que entram no instrumento parecem ser selecionados também por características de escala e estrutura econômica. Assim, necessidade de investimento e restrição fiscal devem ser tratadas como condições de demanda por uma solução, e não como demonstração de que a PPP seja a solução adequada.

A implicação para gestores, estruturadores e órgãos de controle é que a decisão deve começar por um diagnóstico de prontidão. Antes da modelagem jurídica e financeira, é necessário avaliar se o município dispõe de escala de projeto, capacidade técnica, governança, mecanismos de monitoramento e espaço para suportar obrigações de longo prazo. Em municípios menores ou institucionalmente mais frágeis, a alternativa pode envolver apoio externo à estruturação, padronização contratual, cooperação interfederativa ou desenhos que reduzam custos fixos de transação. Essa triagem antecede – e não substitui – estudos específicos de viabilidade, *value for money*, alocação de riscos e modelagem econômico-financeira.

A ausência de alteração média nas despesas correntes também afasta a ideia de que a PPP necessariamente provoca expansão imediata do gasto corrente. Entretanto, isso não equivale a ausência de risco. Compromissos contratuais podem se materializar em pagamentos futuros, garantias acionadas, renegociações e passivos contingentes, dimensões que exigem sistemas de acompanhamento próprios e transparência intertemporal.

Como síntese interpretativa – e não como novo teste empírico – os resultados permitem organizar uma matriz de prontidão para a fase inicial de estruturação. A matriz abaixo converte os achados do artigo em perguntas de triagem que podem apoiar gestores, unidades de PPP, consultorias e organismos de controle.

Tabela 5 **Matriz de prontidão para estruturação de PPP municipal**

Dimensão	Pergunta de decisão	Sinal de atenção	Ação recomendada
Escala econômica	O projeto e a base econômica suportam os custos fixos de estruturação?	Projeto pequeno ou base fiscal limitada.	Avaliar agregação, padronização ou apoio externo.
Capacidade fiscal	Os compromissos futuros cabem no horizonte fiscal do município?	Dependência de alívio imediato para justificar a PPP.	Modelar pagamentos, garantias e cenários adversos.
Governança	Há equipe e processos para estruturar, licitar e fiscalizar?	Dependência integral de terceiros sem capacidade interna de supervisão.	Criar governança, responsabilidades e mecanismos de prestação de contas.

Tabela 5 **Matriz de prontidão para estruturação de PPP municipal** (continuação)

Dimensão	Pergunta de decisão	Sinal de atenção	Ação recomendada
Monitoramento	O município consegue acompanhar KPIs, pagamentos e riscos por toda a vigência?	Ausência de dados, sistemas ou equipe de fiscalização.	Prever sistema de informação e capacidade de gestão contratual.
Riscos contingentes	Garantias, renegociações e passivos estão explicitados?	Foco exclusivo na dívida e no orçamento anual.	Criar mapa de riscos fiscais intertemporais e regras de transparência.

Fonte: elaboração dos autores a partir dos resultados empíricos e das limitações do estudo.

A leitura conjunta dos resultados sugere cinco critérios para a fase de decisão. Primeiro, separar necessidade de infraestrutura de adequação do instrumento: um déficit de investimento não demonstra que a PPP seja superior às alternativas. Segundo, incorporar escala econômica e capacidade institucional à análise de viabilidade, não apenas projeções de demanda e fluxo de caixa. Terceiro, tratar sustentabilidade fiscal como problema intertemporal, incluindo pagamentos futuros, garantias e contingências. Quarto, avaliar capacidade de gestão contratual antes da licitação, pois uma boa modelagem inicial não elimina custos de monitoramento e renegociação. Quinto, reconhecer heterogeneidade: resultados médios nacionais não substituem análise setorial, contratual e municipal.

Esses critérios são compatíveis com a principal evidência do estudo: PPPs parecem funcionar menos como mecanismo genérico de expansão do orçamento e mais como instrumento seletivo de reorganização contratual e fiscal. A qualidade da decisão depende, portanto, menos do rótulo "PPP" e mais da combinação entre viabilidade econômica, capacidade institucional e transparência dos compromissos assumidos.

Os resultados são médias associadas à entrada municipal no instrumento e não autorizam concluir que toda PPP produz o mesmo efeito. Setor, valor, duração, modalidade, desenho de garantias, maturidade do contrato e qualidade da fiscalização podem produzir trajetórias muito distintas. A matriz de prontidão proposta neste artigo deve ser utilizada como instrumento inicial de triagem e governança da decisão, não como substituto de estudos de viabilidade econômica, fiscal, jurídica e técnica de cada projeto.

Também é essencial distinguir ausência de efeito médio estatisticamente significativo de ausência de risco fiscal. As bases anuais utilizadas não observam integralmente pagamentos futuros contratados, garantias acionadas, passivos contingentes ou renegociações. Por isso, a principal implicação prática é fortalecer a mensuração e a transparência desses compromissos ao longo de todo o ciclo contratual.

6 Conclusões

Este artigo analisou a relação entre adoção de PPPs e dinâmica fiscal dos municípios brasileiros entre 1999 e 2024. A investigação foi motivada pela hipótese de que PPPs podem ampliar a capacidade de provisão de infraestrutura, mas também criam obrigações intertemporais, riscos contingentes e demandas de monitoramento que tornam inadequada sua interpretação como simples resposta a restrições orçamentárias.

Os resultados mostram que municípios que posteriormente adotam PPPs já se diferenciam dos demais em características de escala econômica e estrutura produtiva. Após o pareamento por escore de propensão, diferenças fiscais prévias diminuem de forma importante. Nas estimações de diferenças-em-diferenças com adoção escalonada, os efeitos médios sobre receitas, despesas, transferências, tributos líquidos e juros da dívida são pequenos e, em geral, estatisticamente não significativos. Os estudos de evento não apontam pré-tendências sistemáticas e os testes de robustez preservam, em grande medida, a conclusão principal.

A implicação central para a estruturação é que PPPs municipais não devem ser promovidas como mecanismo automático de alívio fiscal. O foco deve recair sobre seleção e priorização de projetos, capacidade técnica, governança, padronização contratual, transparência de pagamentos e garantias e sistemas de monitoramento capazes de acompanhar riscos por toda a vigência. Municípios de menor escala ou com capacidade institucional limitada podem necessitar de apoio adicional para alcançar condições mínimas de prontidão antes de assumir compromissos de longo prazo.

A análise possui limitações importantes. As bases utilizadas não observam integralmente o fluxo de pagamentos públicos futuros, garantias acionadas, passivos contingentes e renegociações. Além disso, contratos variam em setor, valor, duração, modalidade e perfil de risco, heterogeneidade que não é capturada integralmente por um tratamento binário baseado na primeira adoção. Assim, a ausência de efeitos médios robustos não deve ser interpretada como ausência de impacto fiscal, mas como evidência de que tais impactos podem ser heterogêneos, distribuídos no tempo ou materializados em dimensões não observadas pelas contas anuais utilizadas.

Pesquisas futuras podem incorporar intensidade de tratamento, valor dos contratos, investimentos esperados, pagamentos públicos e setor da PPP, bem como estudar diretamente renegociações, garantias e passivos contingentes. Para a prática, porém, uma conclusão já é clara: a sustentabilidade de uma PPP depende da qualidade institucional do município, da capacidade de estruturar e monitorar contratos e da transparência com que compromissos de longo prazo são incorporados à decisão pública.

REFERÊNCIAS

BUSO, Marco; MARTY, Frédéric; TRAN, Phuong Tra. Public-private partnerships from budget constraints: looking for debt hiding? *International Journal of Industrial Organization*, v. 51, p. 56–84, 2017.

CALLAWAY, Brantly; SANT'ANNA, Pedro H. C. Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, v. 225, n. 2, p. 200–230, 2021.

ENGEL, Eduardo; FISCHER, Ronald; GALETOVIC, Alexander. *The economics of public-private partnerships: a basic guide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; LIMA, Alex Felipe Rodrigues. Public–Private Partnerships and Municipal Public Accounts in Brazil. *Economic Analysis of Law Review*, v. 12, n. 2, p. 171–190, 2021.

GUASCH, J. Luis. *Granting and renegotiating infrastructure concessions: doing it right*. Washington, DC: World Bank, 2004.

HAMMAMI, Mona; RUHASHYANKIKO, Jean-François; YEHOUE, Etienne B. Determinants of public-private partnerships in infrastructure. *IMF Working Paper*, n. WP/06/99. Washington, DC: International Monetary Fund, 2006.

HART, Oliver. Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships. *The Economic Journal*, v. 113, n. 486, p. C69–C76, 2003.

IOSSA, Elisabetta; SAUSSIER, Stéphane. Public private partnerships in Europe for building and managing public infrastructures: an economic perspective. *Annals of Public and Cooperative Economics*, v. 89, n. 1, p. 25–48, 2018.

MASKIN, Eric; TIROLE, Jean. Public-private partnerships and government spending limits. *International Journal of Industrial Organization*, v. 26, n. 2, p. 412–420, 2008.

MIRANDA, W. B.; PEREIRA, R. M.; OLIVEIRA, C. A.; MOURA, T. G. Z.; LIMA, A. F. R. Public–Private Partnerships as an Instrument of Fiscal Relief? Evidence from Brazilian Municipalities. In: 53rd National Meeting of Economics, 2025, São Paulo/SP. *53rd National Meeting of Economics*, 2025.

MORAES, Marcos Siqueira; REYES-TAGLE, Gerardo. *The Fiscal Impacts of Public–Private Partnership Contracts: A Case Study of the Institutional Environment and Practice in Brazil*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2017.

OECD. *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Paris: OECD Publishing, 2012.

VÄLILÄ, T. An overview of economic theory and evidence of public–private partnerships in the procurement of (transport) infrastructure. *Utilities Policy*, v. 62, art. 100995, 2020.

WORLD BANK. *Public-private partnerships reference guide*. Version 3. Washington, DC: World Bank, 2020.

PARTE
01

ESCOLHA
DE INSTRUMENTOS
E EVIDÊNCIAS
DE DESEMPENHO

CAPÍTULO 02 ARTIGO

Análise da atratividade das concessões rodoviárias federais entre 2023 e 2026

Bruno Watanabe Ono, João Carlos Batista de Souza Prado, Patrícia Theodorovski Garbin Castanha, Fernanda de Godoy Penteado e Viviane Esse

SOBRE O CAPÍTULO

A participação de proponentes em leilões rodoviários é observada em relação ao porte dos investimentos, ao histórico dos ativos e às condições de modelagem. O trabalho acrescenta à discussão sobre estruturação uma dimensão de resposta do mercado e explicita que concorrência, rentabilidade e desempenho contratual são fenômenos diferentes. A evidência apresentada descreve associações no ciclo examinado.

Resumo: Este artigo analisa a atratividade das concessões rodoviárias federais entre 2023 e 2026, utilizando o número de proponentes como indicador de competição. A pesquisa combina *benchmarking* e análise quantitativa e qualitativa. Os certames federais registraram média de 2,8 proponentes com CAPEX médio de R$ 6,8 bilhões, ante 2,9 em outros estados com CAPEX médio de R$ 4,1 bilhões e 2,0 no Chile com CAPEX médio de R$ 3,6 bilhões. Projetos federais com CAPEX inferior a R$ 7,4 bilhões alcançaram média de 3,0 proponentes, contra 2,3 nos projetos de maior porte. O histórico de concessão não apresentou relação uniforme. Os resultados indicam que a atratividade é multidimensional e deve ser analisada à luz das características econômicas, contratuais, institucionais e informacionais dos projetos.

Palavras-chave: Concessões rodoviárias; atratividade; competitividade; CAPEX; modelagem contratual.

1 Introdução

O Brasil vem se consolidando no mercado internacional de concessões rodoviárias, atraindo investimentos nacionais e estrangeiros e ampliando a participação de operadores. Atualmente, o novo ciclo de concessões rodoviárias representa uma relevante ampliação quantitativa da carteira de projetos e de investimentos.

A infraestrutura rodoviária é central para a integração territorial e a circulação de cargas e pessoas. Nesse contexto, a capacidade de atrair investidores e produzir competição nos leilões é relevante para os agentes públicos e privados.

O ciclo de leilões de 2023 a 2026 reflete o aperfeiçoamento da modelagem das concessões rodoviárias federais, marcado pela ampliação da carteira de projetos, busca por maior previsibilidade e aprimoramento dos instrumentos contratuais. Nesse contexto, a Portaria MT nº 995/2023 conferiu maior previsibilidade, fortaleceu a interlocução com o mercado e contemplou diferentes tipos de projetos, estabelecendo diretrizes para aprimorar a alocação de riscos, a política tarifária, o desempenho e a inovação.

A presente pesquisa busca avaliar de que maneira as características específicas dos projetos e as inovações incorporadas às modelagens a partir da Portaria MT nº 995/2023 estão associadas à atratividade. Para tanto, a análise está estruturada em cinco dimensões: magnitude dos projetos, desenho contratual e ambiente regulatório, maturidade institucional e condições de mercado, disponibilidade de informações e incertezas e viabilidade econômico-financeira. Assim, o estudo investiga como a resposta competitiva dos certames se relaciona com as características dos projetos e seus mecanismos de estruturação.

O número de proponentes é utilizado como indicador do nível de competição nos certames, e não como medida isolada de atratividade, rentabilidade ou eficiência. Sua análise considera também o *pipeline* de projetos, especialmente a quantidade de projetos e o valor de investimentos ofertados e a sequência dos leilões, de modo a contextualizar a dinâmica competitiva e a capacidade de atração de investidores. A pesquisa combina *benchmarking* nacional e internacional e análise dos projetos federais, buscando identificar fatores associados à atratividade e à participação dos investidores, bem como produzir subsídios para o aprimoramento de futuros programas de concessões.

2 Referencial teórico e contexto institucional

A literatura sobre concessões e PPPs indica que a atratividade resulta da interação entre escala, desenho contratual, riscos, ambiente institucional, informação, demanda, financiamento e estratégia de licitação (ESTACHE; IIMI, 2008; 2009; ESTACHE; JUAN;

TRUJILLO, 2007; IOSSA, 2015). O *APMG PPP Certification Guide* também integra demanda, riscos, financiamento, bancabilidade, contrato e competição na avaliação dos projetos (ADB *et al.*, 2016).

Na dimensão de magnitude, CAPEX, extensão e complexidade podem proporcionar economias de escala, mas também elevar as exigências de capital e capacidade operacional. Na dimensão contratual e regulatória, alocação de riscos, remuneração, reequilíbrio, garantias, tarifas e desenho do leilão condicionam a percepção de risco e retorno.

A maturidade institucional e as condições de mercado afetam os custos de participação e a alocação de recursos. A dimensão informacional abrange a qualidade dos estudos, o histórico operacional e os dados de demanda. Ativos previamente concedidos oferecem informações históricas sobre dados e desempenho, enquanto projetos *greenfield* demandam maior utilização de dados estimados e premissas técnicas, em razão da ausência de informações empíricas decorrentes de sua efetiva implantação e exploração.

A viabilidade econômico-financeira depende de receitas, custos, financiamento e retorno esperado. Em concessões rodoviárias, demanda e financiamento são especialmente relevantes (ESTACHE; JUAN; TRUJILLO, 2007). O compartilhamento de riscos e os instrumentos financeiros também podem alterar a bancabilidade dos projetos (ALBUQUERQUE; PEREIRA; COHEN, 2025).

O número de proponentes constitui um indicador que, isoladamente, não reflete o nível de competição nos processos licitatórios. Ele reflete a decisão das empresas de participar, os requisitos de qualificação e o desenho do procedimento (ESTACHE; IIMI, 2009). A incerteza informacional também pode influenciar a participação e os lances (ATHIAS; NÚÑEZ, 2008). Por isso, sua interpretação deve considerar, ainda, as características dos projetos, o volume de investimentos previsto e o quantitativo de empreendimentos ofertados ao mercado no período analisado, fatores que podem influenciar a dinâmica concorrencial e a atratividade das concessões.

3 Metodologia

A pesquisa possui caráter quantitativo, descritivo e comparativo, complementado por análise qualitativa. O ciclo de concessões de rodovias federais realizado entre 2023 e 2026 constitui o estudo de caso, cujo fluxo metodológico de análise é apresentado na Figura 01.

Figura 01 **Fluxo metodológico do estudo**



Fonte: elaboração própria (2026).

O *benchmarking* compara a média de proponentes por leilão entre os mercados considerando também a exposição média e máxima ao volume de investimentos e à quantidade de certames ofertados em cada período.

Nos projetos de concessões federais, a análise considerou o CAPEX, como aproximação da magnitude, e o histórico de concessão, como aproximação da disponibilidade de informações e da incerteza operacional. As dimensões contratual, regulatória e econômico-financeira são examinadas qualitativamente pelos mecanismos de modelagem, conforme sintetizado na Tabela 01.

Tabela 01 **Matriz analítica da análise de atratividade**

Dimensão	Fatores observado	Tratamento no estudo de caso
Magnitude	CAPEX Montante de investimentos	Análise por faixas e comparação com média
Contratual e regulatória	Riscos, tarifas e desempenho	Discussão qualitativa
Institucional e mercado	Proponentes nos mercados	*Benchmarking*
Informação e incerteza	Histórico de concessão	Comparação entre grupos
Econômico-financeira	Demanda, receitas e financiamento	Discussão qualitativa

Fonte: elaboração própria (2026) com base em ADB *et al.* (2016), Estache e Iimi (2008; 2009), Estache, Juan e Trujillo (2007) e Iossa (2015).

A análise emprega estatística descritiva e comparação entre grupos. Adotou-se R$ 7,4 bilhões como ponto de corte para separar projetos de maior e menor CAPEX, com base no critério da Resolução ANTT nº 6.002, de 22 de dezembro de 2022, para classificar o porte do programa de investimentos no nível de risco mais elevado. O histórico foi classificado conforme a existência de trechos previamente concedidos. O método identifica padrões e associações, mas não estima efeitos causais.

As diferenças entre mercados são referências comparativas, e não situações equivalentes, devido às variações de período, porte e ambiente institucional. O número de proponentes também não captura os interessados que não chegam à apresentação de propostas. Os resultados consideram ainda o *pipeline* e a sequência dos certames, que podem afetar a disponibilidade de capital e a decisão de participação.

4 Resultados, discussão e aplicabilidade prática

O *benchmarking* (Tabela 02) mostra que a carteira de projetos federais reúne maior número de projetos e maior volume de investimentos, com média de 2,8 proponentes por certame nas 20 concessões rodoviárias federais entre 2023 e 2026. As concessões estaduais de São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso registraram juntas 2,9, e o Chile, 2,0 proponentes como média. No conjunto federal, a média passou de 2,3 na primeira fase para 3,3 na segunda (Tabela 03) e o CAPEX médio foi de R$ 6,76 bilhões.

Tabela 02 ***Benchmarking* da participação nos leilões**

Mercado	Período	Leilões	Média de proponentes	CAPEX médio	Fontes
Concessões federais	2023–2026	20	2,8	6,76	ANTT (2026)
Outros Estados	2022–2026	15	2,9	4,11	ABDIB (2025); ARTESP (2026)
Chile	2023–2026	5	2,0	3,63	MOP (2026)

Fonte: elaboração própria (2026).

Essa evolução sugere um fortalecimento gradual da competitividade ao longo do ciclo de concessões, possivelmente associado ao amadurecimento das modelagens e ao aprimoramento do diálogo com o mercado, fatores que podem contribuir para ampliar a transparência, reduzir incertezas e fortalecer a percepção de segurança dos investimentos. A Figura 02 representa graficamente a comparação entre os mercados.

Tabela 03 **Projetos federais analisados, 2023–2026**

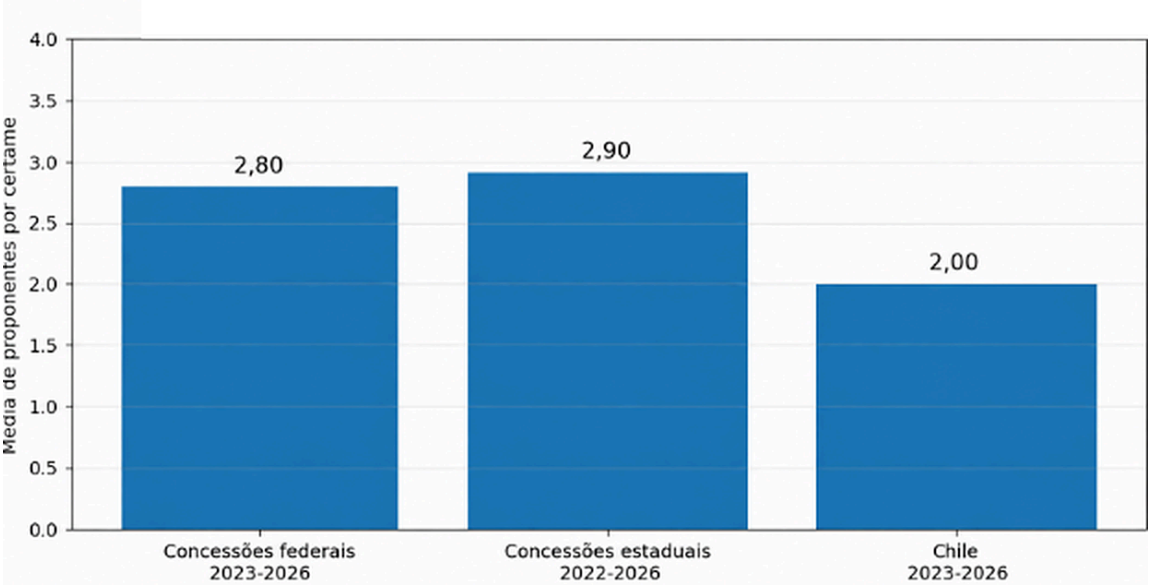
Projetos Federais	CAPEX (bi)	Data do leilão	Nº de proponentes	Média por fases	Média Geral
PR L1	7,91	25/08/2023	2	**2,3**	**2,8**
PR L2	12,77	29/09/2023	1		
BR 040 - BH/JF	5,04	11/04/2024	3		

Tabela 03 **Projetos federais analisados, 2023–2026** (continuação)

Projetos Federais	CAPEX (bi)	Data do leilão	Nº de proponentes	Média por fases	Média Geral
BR-381/MG	5,58	29/08/2024	2		
Rota dos Cristais	6,79	26/09/2024	4		
BR-262/MG - Rota Zebu	4,4	31/10/2024	2		
Rota Verde	4,17	12/12/2024	4		
PR L3	10,48	12/12/2024	3		
PR L6	13,45	19/12/2024	1		
Rota Agro Norte	6,35	27/02/2025	1		
040-RJ/MG	5,44	30/04/2025	3	**3,3**	
Rota da Celulose (delegada ao Estado)	6,91	08/05/2025	4		
Ponte São Borja/RS	1,84	16/07/2025	3		
CN2	4,44	14/08/2025	5		
Via Liberdade	3,63	18/09/2025	2		
PR L4	11,19	23/10/2025	4		
PR L5	6,91	30/10/2025	2		
Rota Sertaneja	5,78	06/11/2025	4		
Rota Gerais	7,78	31/03/2026	3		
Rota dos Sertões	4,3	28/05/2026	3		
Total	**135,16**		**56**		

Fonte: elaboração própria com base nas atas de sessão pública e dados do estudo (2026).

Figura 02 **Média de proponentes por mercado**



Fonte: elaboração própria com base na Tabela 2 (2026).

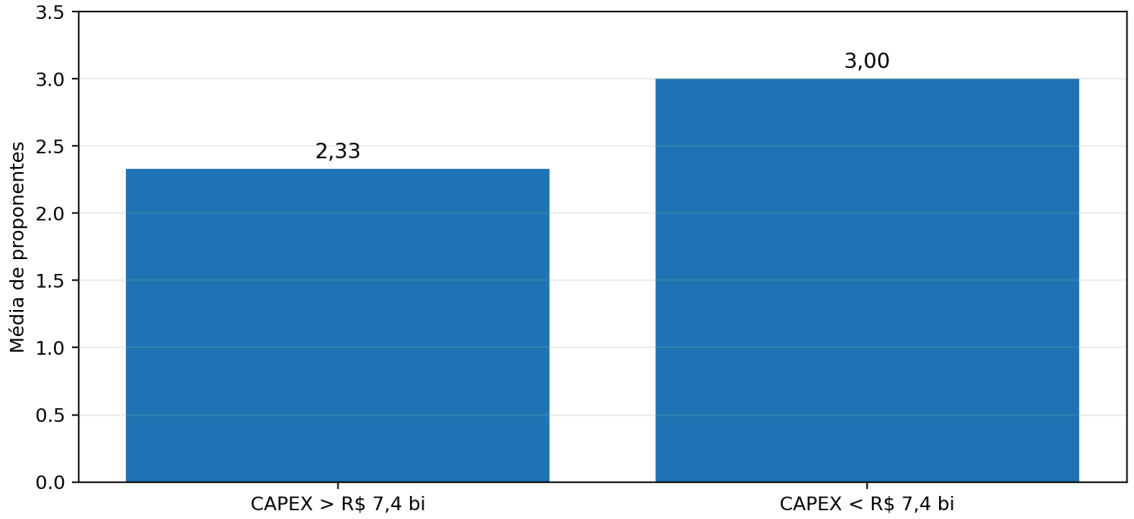
A análise por CAPEX indica uma possível relação entre o porte dos projetos e participação de proponentes. Os seis projetos com CAPEX superior a R$ 7,4 bilhões registraram média de 2,33 proponentes, enquanto os quatorze abaixo desse valor apresentaram 3,00, média 28,8% superior (Tabela 04 e Figura 03). O resultado é compatível com maiores exigências financeiras e operacionais nos empreendimentos de grande porte, embora também possa refletir demanda, risco, prazo e desenho do lote.

Tabela 04 **Participação segundo a faixa de CAPEX das concessões federais**

Faixa	Projetos	CAPEX médio (bi)	Média de proponentes
> R$ 7,4 bi	6	10,62	2,33
< R$ 7,4 bi	14	5,10	3,00
Total	20	6,76	2,80

Fonte: elaboração propria (2026).

Figura 03 **Média de proponentes segundo a faixa de CAPEX**



Fonte: elaboração própria (2026).

Vale ressaltar que os demais programas analisados no *benchmarking* apresentaram tamanho amostral reduzido e menor variação de CAPEX com apenas dois certames estaduais acima de R$ 7,4 bilhões e nenhum no Chile (Tabela 05), limitando assim a análise comparativa segmentada nesses mercados.

Tabela 05 **Participação segundo a faixa de CAPEX de todos os mercados analisados**

Concessões analisadas	**Média de proponentes**	**Média dos CAPEX**	**Número de projetos**			
CAPEX > 7,4 bi	**CAPEX < 7,4 bi**	**CAPEX > 7,4 bi**	**CAPEX < 7,4 bi**	**CAPEX > 7,4 bi**	**CAPEX < 7,4 bi**	
Federais	2,33	3	10,60	5,36	6	14
Estaduais	4	2,62	8,85	3,63	2	13
Chile	NA	2	NA	4,04	0	5

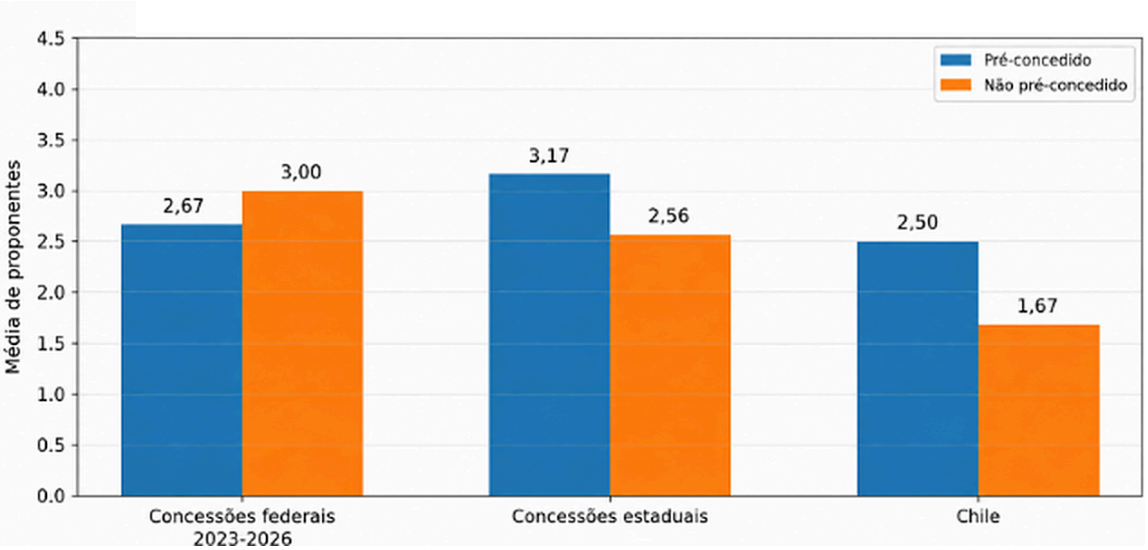
Quanto ao histórico operacional, a média federal foi de 2,67 proponentes nos projetos com trechos previamente concedidos[1] e de 3,00 nos demais (Tabela 06). Assim, o histórico, isoladamente, não explicou a participação, haja vista a ausência de uniformidade observada (Figura 04). A vantagem informacional dos ativos *brownfield* pode ser compensada pela qualidade dos estudos e refletida no WACC regulatório, cuja metodologia considera o risco de tráfego, inclusive o histórico de pedagiamento. Essa incorporação pode reduzir o efeito do histórico sobre a atratividade.

Tabela 06 **Média de proponentes segundo o histórico de concessão**

Mercado	Pré-concedido	Não pré-concedido
Concessões federais	2,67	3,00
Concessões estaduais	3,17	2,56
Chile	2,50	1,67

Fonte: elaboração própria a partir da classificação dos trechos utilizada no estudo (2026).

Figura 04 **Média de proponentes por mercados segundo histórico de concessão**



Fonte: elaboração própria (2026) com base na Tabela 06.

A análise qualitativa reforça que a atratividade decorre da interação entre mecanismos de modelagem. Além do tratamento do risco no WACC regulatório, a Portaria MT nº 995/2023 orientou a incorporação de primeiro ciclo de investimentos, gatilhos volumétricos, compartilhamento de riscos, mecanismos tarifários, *free flow*, receitas acessórias, verificação independente, *WIM*, solução de controvérsias, financiamento e padronização facilitando a compreensão dos documentos editalícios (Tabela 07). Esses instrumentos ampliam a previsibilidade, aperfeiçoam a alocação de riscos e favorecem a viabilidade econômico-financeira.

Tabela 07 **Mecanismos de modelagem e dimensões da atratividade**

Mecanismo	Dimensão predominante
Primeiro Ciclo de Investimentos	Magnitude / econômico-financeira
Resiliência climática	Contratual / econômico-financeira

Tabela 07 **Mecanismos de modelagem e dimensões da atratividade** (continuação)

Mecanismo	Dimensão predominante
Conectividade / 5G	Institucional / operacional
Free Flow	Contratual / econômico-financeira
Menor Tarifa e Aporte	Econômico-financeira
Multiplicadores tarifários	Econômico-financeira
Gatilhos volumétricos	Contratual / econômico-financeira
Parâmetros de desempenho	Contratual / regulatória
Compartilhamento de riscos	Contratual / regulatória
Reclassificação tarifária	Contratual / econômico-financeira
Arbitragem / Dispute Boards	Contratual / institucional
Modicidade e justiça tarifária	Econômico-financeira
Receitas acessórias	Econômico-financeira
Recarga elétrica	Magnitude / econômico-financeira
WIM	Operacional / econômico-financeira
Verificação independente	Institucional / informacional
Debêntures de infraestrutura	Econômico-financeira
Padronização de projetos	Institucional / informacional

Fonte: elaboração própria com base na Portaria MT nº 995/2023 e nos documentos de estruturação analisados (2026).

Os mecanismos atuam transversalmente sobre as cinco dimensões, com maior concentração nos componentes contratual, regulatório e econômico-financeiro. A alocação de riscos eficiente e o reequilíbrio pré-determinados ampliam a previsibilidade das obrigações, enquanto receitas acessórias, mecanismos tarifários e financiamento apoiam o fluxo de caixa. Da mesma forma, a padronização e a verificação independente ajudam a reduzir assimetrias e incertezas. Esses resultados também se traduzem em implicações práticas para o poder concedente, estruturadores, reguladores e investidores, sintetizadas na Tabela 08.

Tabela 08 **Aplicabilidade prática dos resultados**

Agente	Aplicação prática	Implicação
Ministério dos Transportes	Calibrar porte, riscos, demanda, informação e financiabilidade; Interpretar a dinâmica competitiva à luz dos riscos e das condições de equilíbrio econômico-financeiro	Reduzir barreiras de entrada; Melhorar atratividade dos projetos e aumentar competição nos certames
Estruturadores	Testar cenários por perfil de investidor e porte de lote	Aumentar previsibilidade
Reguladores	Ler competição junto a risco e equilíbrio contratual	Evitar indicador isolado
Investidores	Comparar CAPEX, histórico, riscos e financiamento	Aprimorar decisões de participação
Sociedade Civil	Acompanhar a competitividade dos leilões, a transparência dos processos e os compromissos de investimentos assumidos	Aumentar a transparência

Fonte: elaboração própria (2026).

5 Conclusões

A pesquisa analisou a atratividade das concessões rodoviárias federais realizadas entre 2023 e 2026, período em que foram realizados, em média, 7,5 leilões por ano, após cerca de três décadas de uma média histórica de um leilão por ano. O número de proponentes foi utilizado como evidência da resposta competitiva do mercado, e não como medida isolada de rentabilidade ou eficiência. O *benchmarking* registrou média federal de 2,8 proponentes por certame, ante 2,9 em outros entes federativos e 2,0 no Chile. As diferenças constituem referências, consideradas as particularidades de cada mercado.

Na carteira federal, a média passou de 2,3 proponentes na primeira fase para 3,3 na segunda. O resultado indica ampliação da resposta competitiva e é melhor interpretado diante da expansão do *pipeline*, pois a quantidade de projetos e a sequência dos leilões podem afetar a disponibilidade de capital e a capacidade operacional dos investidores.

A análise por CAPEX indica uma possível relação entre o porte dos projetos e participação de proponentes. Os seis projetos com CAPEX superior a R$ 7,4 bilhões registraram média de 2,33 proponentes, enquanto os 14 abaixo desse valor apresentaram 3,00, média 28,8% superior. O resultado é compatível com maiores exigências financeiras e operacionais nos empreendimentos de grande porte, embora também possa refletir demanda, risco, prazo e desenho do lote.

A análise qualitativa confirmou o caráter multidimensional da atratividade. As diretrizes da Portaria MT nº 995/2023 orientaram mecanismos contratuais, regulatórios, tarifários, políticas de incentivos, informacionais e financeiros que atuam sobre riscos, receitas, bancabilidade e participação. A atratividade decorre da interação entre porte, especialmente em montante de investimento, quantidade de projetos ofertados, qualidade da estruturação, desenho contratual, ambiente regulatório, condições de mercado e estratégia de disponibilização dos projetos.

Para a política pública, a estruturação promoveu competição qualificada, preservou a higidez econômico-financeira dos contratos e assegurou investimentos e serviços. O planejamento do *pipeline*, a sequência dos certames e a calibragem dos riscos foram considerados conjuntamente no programa de concessão rodoviária.

Por fim, os resultados apontam avanços na atratividade e na competitividade das concessões rodoviárias federais. A ampliação da carteira de projetos, o aperfeiçoamento das modelagens contratuais e regulatórias e o diálogo com o mercado sinalizam a evolução da política pública e o aumento da confiança dos investidores. Nesse contexto, a experiência do ciclo de 2023 a 2026 evidencia a importância da articulação entre planejamento, estruturação e regulação para mobilizar investimentos privados, ampliar a previsibilidade e fortalecer a sustentabilidade dos contratos. A continuidade desse processo poderá consolidar os avanços observados e ampliar a contribuição das concessões para a modernização da infraestrutura rodoviária e o desenvolvimento econômico do país.

NOTAS

1 Consideram-se previamente concedidos os trechos rodoviários que já haviam sido objeto de concessão antes do certame analisado

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDIB – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. Livro Azul da Infraestrutura 2025: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil. São Paulo: ABDIB, 2025.

ADB; EBRD; IDB; ISDB; WBG. Guia de certificação em Parcerias Público-Privadas (PPP) da APMG. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Licitações. Brasília, DF: ANTT, [s.d.]. Disponível em: https://portal.antt.gov.br/licitacoes. Acesso em: 17 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Resolução nº 6.002, de 22 de dezembro de 2022. Brasília, DF: ANTT, 2022.

AGÊNCIA DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO (ARTESP). Editais e contratos das concessões rodoviárias. São Paulo: ARTESP, [s.d.]. Disponível em: https://dadosabertos.artesp.sp.gov.br/dataset/editais-e-contratos-de-concessoes-rodoviarias. Acesso em: 17 set. 2026.

ALBUQUERQUE, C. F. Caminha de; PEREIRA, D.; COHEN, I. C. Compartilhamento do risco de demanda em concessões rodoviárias no Brasil: uma análise comparativa da prática recente. Revista Jurídica da OAB/SC, Florianópolis, v. 5, ed. especial, p. 1–30, 2025.

ATHIAS, Laure; NUNEZ, Antonio. The more the merrier? Number of bidders, information dispersion, renegotiation and winner's curse in toll road concessions. 2008.

ESTACHE, Antonio; IIMI, Atsushi. Procurement efficiency for infrastructure development and financial needs reassessed. World Bank Policy Research Working Paper, n. 4662. Washington, DC: World Bank, 2008.

ESTACHE, Antonio; IIMI, Atsushi. Bidders' entry and auctioneer's rejection: applying a double selection model to road procurement auctions. Policy Research Working Paper, n. 4855. Washington, DC: World Bank, 2009.

ESTACHE, Antonio; JUAN, Ellis; TRUJILLO, Lourdes. Public-private partnerships in transport. Policy Research Working Paper, n. 4436. Washington, DC: World Bank, 2007.

IOSSA, Elisabetta. Contract and procurement design for PPPs in highways: the road ahead. Journal of Industrial and Business Economics, 2015.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. Dirección General de Concesiones. Concesiones finalizadas. Santiago: Ministerio de Obras Públicas, [s.d.]. Disponível em: https://concesiones.mop.gob.cl/concesiones/concesiones-finalizadas/. Acesso em: 17 set. 2026.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Portaria nº 995, de 17 de outubro de 2023. Institui a Política Nacional de Outorgas Rodoviárias no âmbito do Ministério dos Transportes e de suas entidades vinculadas. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 18 out. 2023, p. 216.

PARTE
01

ESCOLHA
DE INSTRUMENTOS
E EVIDÊNCIAS
DE DESEMPENHO

CAPÍTULO 03 ARTIGO

Parcerias público-privadas em infraestrutura educacional na América Latina: eficiência contratual, contratabilidade e capacidade institucional

Carlos Henrique da Rosa Corrêa

SOBRE O CAPÍTULO

A revisão de experiências latino-americanas distingue os resultados mais diretamente contratáveis — como a entrega e manutenção da infraestrutura — das consequências educacionais cuja mensuração depende de outras condições. O capítulo permite discutir por que a integração contratual de etapas pode produzir ganhos em determinadas dimensões e quais questões continuam abertas quanto a custos, governança e resultados de políticas públicas.

Resumo: Este artigo avalia em que medida, e sob quais condições contratuais e institucionais, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) voltadas à infraestrutura educacional na América Latina produzem ganhos de eficiência em relação à provisão pública tradicional. O foco recai sobre contratos prediais, nos quais o parceiro privado responde por projeto, construção, manutenção e serviços não pedagógicos, enquanto currículo e corpo docente permanecem sob controle estatal. A evidência é interpretada à luz da teoria da agência, dos contratos incompletos, da economia dos custos de transação, dos incentivos multitarefa e da regulação sob informação assimétrica, sintetizadas no modelo analítico E = f(I, G, R, Π | J). Metodologicamente, realiza-se revisão estruturada com síntese comparativa de doze entradas empíricas e documentais, de acesso público verificável, referentes a Brasil, Uruguai, Peru e Colômbia, organizadas por tipologia contratual e por grau de contratabilidade dos desfechos. Os resultados indicam desempenho superior das PPPs prediais nas dimensões contratáveis — no caso mais estudado, Belo Horizonte, as unidades contratadas por PPP foram entregues em 10,9 meses, contra 19,8 meses no modelo tradicional —, evidência econômico-financeira favorável, porém condicional às premissas do *Public Sector Comparator*, e efeitos educacionais modestos e heterogêneos. A evidência sobre arranjos híbridos é contraditória e não se transfere para contratos prediais. A anulação judicial dos leilões da PPP Novas Escolas, em São Paulo, ilustra que a viabilidade do instrumento

depende também do ambiente jurídico-institucional. Conclui-se que a eficiência das PPPs educacionais não é atributo intrínseco do instrumento, mas resultado da interação entre desenho de incentivos, governança fiscal, matriz de riscos, alinhamento de objetivos e capacidade institucional.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Infraestrutura escolar. Teoria dos contratos. Custos de transação. América Latina.

1 Introdução

A infraestrutura escolar é insumo complementar da função de produção educacional. Condições físicas adequadas — disponibilidade do prédio, segurança, ventilação, iluminação, saneamento e manutenção — afetam o tempo efetivo de instrução e o ambiente de aprendizagem (BARRETT et al., 2019). Na América Latina, esse insumo é insuficiente e mal distribuído. Com base nos dados do TERCE, Duarte, Jaureguiberry e Racimo (2017) mostram que uma parcela relevante dos estudantes frequenta escolas com infraestrutura inadequada e que os déficits se concentram nas escolas rurais e nas que atendem os alunos mais pobres. Como a formação de capital humano tem retornos elevados e cumulativos, sobretudo nos estágios iniciais do ciclo de vida, essa desigualdade material tende a se converter em desigualdade de oportunidades (BECKER, 1993; HECKMAN, 2006; HANUSHEK; WOESSMANN, 2008).

Nesse contexto, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) passaram a ser mobilizadas como instrumento de provisão de infraestrutura educacional por meio de contratos de longo prazo. Em definição amplamente adotada, uma PPP é um contrato de longo prazo entre ente público e parte privada para fornecer ativo ou serviço público, no qual o parceiro privado assume risco e responsabilidade gerencial significativos e tem remuneração vinculada ao desempenho (WORLD BANK GROUP, 2017; IMF, 2004). Na região, o modelo que vem se difundindo delega ao parceiro privado a construção, a manutenção e os serviços não pedagógicos, mantendo sob o Estado o currículo e o corpo docente (LÓPEZ CORRAL, 2014). Belo Horizonte inaugurou esse modelo no Brasil em 2012 (RODRIGUES; ZUCCO, 2018); o Uruguai firmou seus primeiros contratos em 2019 (URUGUAI, 2020); o Peru adjudicou sua primeira PPP educacional em 2022 (PROINVERSIÓN..., 2022); e São Paulo e Porto Alegre licitaram programas de maior escala em 2024 e 2025 (MATTOS FILHO, 2024; SENA, 2025).

Apesar dessa difusão, a evidência empírica sobre os efeitos das PPPs educacionais é dispersa. Parte da literatura trata arranjos híbridos — nos quais o parceiro privado participa também da gestão escolar — como equivalentes a contratos estritamente prediais. Patrinos, Barrera-Osorio e Guáqueta (2009) observam que a maior parte dos estudos sobre PPPs em educação examina escolas de gestão privada e vouchers, e não contratos voltados à infraestrutura. Essa lacuna impede conclusões sobre o efeito das PPPs prediais e sobre as condições que modulam seus resultados.

A pergunta que orienta o artigo é: em que medida — e sob quais condições institucionais e contratuais — as PPPs voltadas à infraestrutura educacional na América Latina têm produzido ganhos de eficiência em comparação com a provisão pública tradicional, considerando (a) o desempenho de entrega e manutenção da infraestrutura e (b) os custos totais e os riscos fiscais intertemporais?

A contribuição do trabalho é dupla. No plano empírico, oferece uma síntese estruturada da evidência regional organizada segundo tipologia contratual explícita e hierarquização dos desfechos por grau de contratabilidade. No plano teórico, articula teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976; HOLMSTRÖM, 1979), contratos incompletos (GROSSMAN; HART, 1986; HART; MOORE, 1990), custos de transação (WILLIAMSON, 1985), incentivos multitarefa (HOLMSTRÖM; MILGROM, 1991) e regulação sob informação assimétrica (LAFFONT; TIROLE, 1993) num modelo analítico segundo o qual a eficiência de uma PPP educacional resulta do equilíbrio entre incentivos e métricas (I), governança e capacidade fiscal (G), alocação de riscos (R), alinhamento entre objetivos públicos e privados (Π) e contexto institucional-jurisdicional (J).

O tema tem urgência de política pública. Contratos de PPP têm baixa reversibilidade, em razão de investimentos afundados e cláusulas de reequilíbrio, e os programas recentes envolvem compromissos expressivos: o de Porto Alegre, por exemplo, prevê contraprestação anual de R$ 201,9 milhões por 20 anos (SENA, 2025). Decisões dessa magnitude exigem sínteses rigorosas, e não casos isolados ou argumentos de eficiência não verificados.

Além desta introdução, o artigo organiza-se em cinco seções. A seção 2 apresenta o referencial teórico, o modelo analítico, as hipóteses e a tipologia regional. A seção 3 descreve a metodologia e o corpus. A seção 4 apresenta os resultados. A seção 5 discute os achados à luz da teoria, da sustentabilidade fiscal e das implicações institucionais. A seção 6 conclui, com limitações e agenda de pesquisa.

2 Referencial teórico

2.1 PPPs como forma híbrida de governança

As PPPs são arranjos contratuais de longo prazo entre o setor público e agentes privados para provisão de infraestrutura e serviços públicos, com repartição formal de riscos e remuneração vinculada ao desempenho (BRASIL, 2004). Distinguem-se da privatização, pois a titularidade do serviço permanece com o Estado, e da contratação tradicional de obra pública, pois o parceiro privado assume de forma integrada etapas que, no modelo convencional, seriam distribuídas entre contratos sucessivos — projeto, construção, financiamento, operação e manutenção. No modelo tradicional, o governo contrata um empreiteiro apenas para a construção e conserva a responsabilidade pela operação e manutenção do ativo (RODRIGUES; ZUCCO, 2018). A essência econômica da PPP está, portanto, na integração do ciclo de vida do ativo sob um único contrato.

No Brasil, a concessão comum da Lei nº 8.987/1995 pressupõe remuneração majoritária por tarifas (BRASIL, 1995). A educação básica pública, porém, é regida por princípios de universalidade e gratuidade (BRASIL, 1988), o que torna a cobrança de tarifas inviável. Por isso, a modalidade mais aderente ao setor é a concessão administrativa da Lei nº 11.079/2004, na qual a remuneração do parceiro privado é integralmente custeada pelo poder público (BRASIL, 2004).

Sob a ótica da economia institucional, as PPPs são formas híbridas de governança situadas entre mercado e hierarquia. Na tradição de Williamson (1985), a escolha da estrutura de governança depende da especificidade dos ativos, da frequência e da incerteza das transações. Escolas são ativos de elevada especificidade física e locacional, com baixo valor alternativo fora de sua função pública, o que gera quase-rendas e risco de oportunismo *ex post*.

2.2 Contratos incompletos, agência e multitarefa

A teoria dos contratos incompletos parte da premissa de que contratos não conseguem especificar e tornar verificáveis todas as contingências futuras (GROSSMAN; HART, 1986; HART; MOORE, 1990). Em contratos de vinte anos ou mais, mudanças demográficas, tecnológicas, regulatórias e pedagógicas tornam essa incompletude estrutural. A variável decisiva passa a ser a alocação dos direitos residuais de controle: quem decide nos estados do mundo não previstos internaliza maior parcela do excedente e, portanto, tem maior incentivo a investir.

Aplicada a serviços públicos, essa lógica produz um *trade-off*. Maior controle privado pode elevar a eficiência produtiva, mas também induzir compressão de qualidade em dimensões pouco verificáveis; maior controle estatal preserva objetivos públicos, mas reduz incentivos à eficiência (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997). Hart (2003) mostra que a integração de construção e operação sob um mesmo agente é vantajosa quando a qualidade do ativo pode ser bem especificada e afeta os custos futuros de operação. Na infraestrutura escolar, dimensões como disponibilidade física, tempo de resposta a reparos e conformidade técnica são relativamente contratáveis, enquanto conforto ambiental, flexibilidade espacial e manutenção preventiva de longo prazo são mais difíceis de verificar. A PPP predial é, assim, uma forma híbrida potencialmente racional: transfere ao privado as dimensões mensuráveis e preserva sob controle estatal a gestão pedagógica.

A teoria da agência acrescenta a dimensão informacional. O Estado, como principal, não observa perfeitamente o esforço do parceiro privado na manutenção do ativo (JENSEN; MECKLING, 1976). Sob esforço não observável, o contrato ótimo combina componente fixo e componente variável condicionado a sinais correlacionados ao esforço (HOLMSTRÖM, 1979). Nas PPPs educacionais, a contraprestação de base e os descontos vinculados a indicadores de desempenho desempenham esses papéis, e a eficácia do arranjo depende da qualidade dos indicadores.

A teoria dos incentivos multitarefa torna essa questão mais sensível. Quando o agente executa várias tarefas e apenas parte delas é mensurável, incentivos fortes nas dimensões observáveis deslocam esforço para o que é medido, em detrimento do que é relevante mas pouco verificável (HOLMSTRÖM; MILGROM, 1991). A teoria da regulação sob informação assimétrica complementa o quadro: o desenho contratual deve equilibrar incentivos à eficiência e extração de rendas informacionais (LAFFONT; TIROLE, 1993), o que se traduz em mecanismos de pagamento, verificação independente e desenho da matriz de riscos.

Dois elementos completam o arcabouço. Do lado dos custos de transação, ativos específicos e dependência do Estado como pagador único criam risco de renegociação oportunista; a experiência latino-americana com concessões de infraestrutura documenta alta incidência de renegociações (GUASCH, 2004; ENGEL; FISCHER; GALETOVIC, 2014). Do lado da escolha pública, decisões são tomadas sob incentivos eleitorais (BUCHANAN; TULLOCK, 1962), de modo que PPPs podem servir tanto à gestão intertemporal quanto ao deslocamento de custos para o futuro, quando os compromissos não são registrados de forma transparente (IMF, 2004).

2.3 Modelo analítico e hipóteses

Integrando essas abordagens, a eficiência contratual intertemporal de uma PPP educacional pode ser expressa como:

$$E = f(I, G, R, \Pi \mid J) \qquad (1)$$

em que E é a eficiência contratual intertemporal; I, a estrutura de incentivos e métricas; G, a governança e a capacidade fiscal do ente público; R, a alocação e a gestão de riscos; Π, o alinhamento entre objetivos públicos e privados; e J, o contexto institucional-jurisdicional que condiciona os demais vetores. O modelo não é estimado parametricamente; funciona como grade de leitura que orienta a codificação da evidência.

Do modelo derivam três hipóteses:

- H1 — PPPs prediais produzem desempenho operacional superior ao modelo tradicional nas dimensões diretamente contratáveis (prazo, disponibilidade, manutenção e expansão de vagas), em razão da integração do ciclo de vida e da estrutura de incentivos (vetores I e G).
- H2 — PPPs prediais não produzem efeito educacional direto e imediato; eventuais ganhos pedagógicos operam por canais indiretos, cumulativos e contingentes a complementaridades externas ao contrato (vetor Π e limites da contratabilidade).
- H3 — A eficiência intertemporal das PPPs depende da qualidade da matriz de riscos e do ambiente institucional; onde esse ambiente é instável, a transferência formal de risco e a própria execução do contrato podem ser revertidas (vetores R e J).

2.4 Tipologia das PPPs educacionais na América Latina

Sob a mesma denominação de "PPP educacional" convivem arranjos distintos. Nos **modelos híbridos**, o parceiro privado participa da gestão escolar. O programa *Colegios en Concesión*, iniciado em Bogotá em 1999, é a referência mais estudada: escolas privadas assumiram, por contrato de 15 anos, a oferta de educação pública em 25 unidades destinadas a estudantes de baixa renda (BARRERA-OSORIO, 2006). Nas **PPPs prediais**, a delegação restringe-se à infraestrutura e aos serviços de apoio. Essa distinção é metodologicamente central, pois escopos diferentes geram mecanismos causais e desfechos plausíveis diferentes.

As PPPs prediais são o modelo predominante nas experiências recentes:

- **Belo Horizonte (2012):** concessão administrativa de 20 anos para construir unidades de educação infantil e de ensino fundamental e prestar serviços como manutenção, limpeza, lavanderia, segurança e infraestrutura de TI; os pagamentos operacionais são vinculados a métricas de desempenho sujeitas a auditoria independente (RODRIGUES; ZUCCO, 2018).
- **Uruguai (2019):** contratos de desenho, financiamento, construção e operação firmados pela Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) e pelo Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), o primeiro deles para 44 jardins de infância e 15 centros CAIF (URUGUAI, 2020).
- **Peru (2022):** o projeto COAR Centro, primeira APP adjudicada no setor educacional do país, delega ao concessionário a construção, o equipamento e a manutenção de três colégios, além de serviços como alimentação, limpeza e segurança, mantendo com o Ministério da Educação a gestão educativa (PROINVERSIÓN..., 2022).
- **São Paulo (2024):** a PPP Novas Escolas prevê 33 unidades em dois lotes, por 25 anos, com atividades pedagógicas e contratação de professores sob a Secretaria da Educação (MATTOS FILHO, 2024).
- **Porto Alegre (2025):** a PPP Escola Bem-Cuidada abrange 107 escolas — 97 a modernizar e 10 novas — por 20 anos, com a Secretaria Municipal de Educação responsável pelo projeto pedagógico, pelos professores e pela alimentação escolar (SENA, 2025).

O problema comum a esses arranjos é expandir e manter a infraestrutura escolar de forma mais estável e previsível. A divergência está no escopo do contrato e, por consequência, no tipo de evidência que cada arranjo pode produzir.

3 Metodologia

O delineamento adotado é uma revisão estruturada da literatura com síntese comparativa orientada por teoria. A escolha decorre da natureza da evidência disponível: elevada heterogeneidade de escopo contratual, de método e de métricas, que inviabiliza a agregação estatística sem risco de falsa precisão e requer abordagem compatível com essa diversidade (PETTICREW; ROBERTS, 2006; POPAY et al., 2006; GOUGH; OLIVER; THOMAS, 2017).

3.1 Busca, seleção e critério de verificabilidade

Foram consultadas as bases Google Scholar, SciELO, RedALyC e DOAJ, complementadas por repositórios de organismos multilaterais (Banco Mundial, BID e IDB Invest) e de governos do Brasil, do Uruguai e do Peru. As buscas combinaram três eixos — instrumento contratual (PPP, parceria público-privada, concessão administrativa, APP), setor (infraestrutura escolar, educação, escola) e delimitação regional —, em português, espanhol e inglês, no período de 2000 a 2026.

Foram incluídos documentos que (i) examinassem PPPs ou arranjos funcionalmente equivalentes aplicados à educação em países latino-americanos; (ii) apresentassem métricas quantitativas ou informações contratuais verificáveis; e (iii) estivessem disponíveis em fonte pública identificável, com autoria, data e local de publicação confirmados. O terceiro critério foi aplicado de forma estrita: relatórios institucionais citados em trabalhos anteriores, mas cujo texto ou dados bibliográficos não puderam ser localizados em fonte aberta, foram excluídos, assim como as afirmações que dependiam exclusivamente deles. Foram excluídos também estudos exclusivamente normativos ou opinativos.

3.2 Codificação e síntese

Cada entrada foi codificada em três dimensões. A primeira é a **tipologia contratual** (predial ou híbrida), que define o tratamento e o mecanismo causal plausível. A segunda é a **natureza do desfecho**: desfechos contratáveis (prazo, disponibilidade, manutenção, capacidade instalada, custo em valor presente), desfechos não contratáveis (desempenho acadêmico, evasão) e evidência de desenho e implementação (editais, contratos, decisões administrativas e judiciais). A terceira é a **avaliação qualitativa de cada vetor do modelo** $E = f(I, G, R, \Pi \mid J)$, em escala ordinal: forte, moderado, fraco, limitado ao escopo híbrido e não aplicável.

A lógica inferencial é a de convergência de evidências: quanto maior a recorrência de um padrão entre estudos e métodos distintos, maior a plausibilidade da relação entre arranjo contratual e desempenho; quanto maior a dependência de premissas ou de identificação frágil, maior a cautela (COOPER, 2017; BORENSTEIN et al., 2009).

Documentos de estruturação e notícias sobre leilões e decisões judiciais são tratados como evidência de desenho e de contexto institucional, e não como avaliação de resultados.

3.3 Corpus

O corpus final reúne doze entradas (Quadro 1): quatro estudos empíricos sobre Belo Horizonte, três sobre os *Colegios en Concesión* de Bogotá, dois documentos sobre o programa uruguaio, um conjunto de documentos sobre os projetos peruanos e dois sobre os programas de São Paulo e Porto Alegre. A concentração em Belo Horizonte reflete o fato de ser a experiência mais antiga e a única com avaliações *ex post* publicadas em periódicos.

Quadro 1 **Corpus da síntese comparativa**

Entrada	País	Tipologia	Método / natureza	Achado principal
Rodrigues e Zucco (2018)	Brasil (BH)	Predial	Quase-experimento: 46 UMEIs construídas no mesmo período por PPP e por contratação tradicional; dados administrativos e questionário a diretores	PPP entregou em 10,9 meses contra 19,8; desviopadrão de 1,3 contra 6,2 meses; melhor avaliação da manutenção
Fernandez et al. (2019)	Brasil (BH)	Predial	Análise dos contratos e primeiros resultados	Redução do tempo de construção e mais tempo dos diretores para atividades pedagógicas; sem avaliação de impacto sobre qualidade do ensino
Lima, Morandi e Vidotto (2025)	Brasil (BH)	Predial	*Value for Money* (2013–2023) com CAPEX e OPEX em valor presente	Vantagem quantitativa da PPP no uso de recursos orçamentários, além de vantagens qualitativas
Arpino e Fernandez (2025)	Brasil (BH)	Predial	*Propensity Score Matching* com SAEB 2017 e 2019	Efeitos positivos modestos e heterogêneos; melhor desempenho associado a maior tempo de exposição
Mattos Filho (2024); Justiça... (2025)	Brasil (SP)	Predial	Edital e decisão judicial	33 escolas, 25 anos, R$ 2,1 bilhões; leilões anulados em primeira instância em 2025
Sena (2025)	Brasil (POA)	Predial	Resultado de leilão	107 escolas, 20 anos; deságio médio de 28,05%; contraprestação anual de R$ 201,9 milhões
Uruguai (2020)	Uruguai	Predial	Relatório anual do registro de PPPs ao Legislativo	Dois contratos educativos firmados em 2019; compromissos anuais de 87 e 143 milhões de UI por 20 anos; passivos contingentes sem necessidade de quantificação

Quadro 1 **Corpus da síntese comparativa** (continuação)

Entrada	País	Tipologia	Método / natureza	Achado principal
IDB Invest (2020)	Uruguai	Predial	Comunicado de financiamento	Empréstimo de US$ 25 milhões para 23 escolas, 9 polos tecnológicos e 10 centros esportivos
ProInversión... (2022); S/ 1.118... (2026)	Peru	Predial	Comunicados de adjudicação e estruturação	Primeira APP educacional adjudicada (2022); projeto de 13 colégios por 20 anos (2026); gestão educativa com o Minedu
Barrera-Osorio (2006)	Colômbia (Bogotá)	Híbrida	*Propensity score* e *matching*	Menor evasão e notas ao menos iguais ou superiores às de escolas públicas comparáveis
Termes et al. (2015)	Colômbia (Bogotá)	Híbrida	Avaliação realista	Sem diferenças estatisticamente significativas de aprendizagem após controle por jornada e nível socioeconômico
Edwards Jr., DeMatthews e Hartley (2017)	Colômbia (Bogotá)	Híbrida	Avaliação realista dos mecanismos de accountability e competição	Mecanismos de accountability e competição limitados na prática por fatores políticos e de desenho da avaliação

Fonte: elaborado pelo autor.

4 Resultados

O Quadro 2 apresenta a matriz central da síntese: para cada entrada, o tipo de PPP, o desfecho analisado, a avaliação de cada vetor do modelo e a conclusão analítica que a conecta às hipóteses.

Quadro 2 **Matriz comparativa: evidências e vetores do modelo E = f(I, G, R, Π | J)**

Entrada	Tipo	Desfecho	I	G	R	Π	J	Conclusão analítica
Rodrigues e Zucco (2018)	Predial — BH	Prazo e operação	+	+	+	+	±	Suporte mais forte a H1; contexto excepcional (prioridade política, assessoria especializada) limita a generalização
Fernandez et al. (2019)	Predial — BH	Prazo e gestão escolar	+	+	±	+	±	Suporte a H1; liberação de tempo dos diretores é canal indireto relevante para H2
Lima, Morandi e Vidotto (2025)	Predial — BH	Custo em valor presente	+	+	+	+	±	Suporte a H1 e H3; resultado condicional às premissas do comparador
Arpino e Fernandez (2025)	Predial — BH	Desempenho no SAEB	±	±	n. a.	±	±	Confirma H2: efeitos modestos, heterogêneos e cumulativos

Quadro 2 **Matriz comparativa: evidências e vetores do modelo E = f(I, G, R, Π | J)** (continuação)

Entrada	Tipo	Desfecho	I	G	R	Π	J	Conclusão analítica
Mattos Filho (2024); Justiça... (2025)	Predial — SP	Desenho e contestação judicial	+	±	±	±	–	Ilustra H3: o ambiente jurídico pode interromper o contrato antes da execução
Sena (2025)	Predial — POA	Resultado de leilão	+	±	±	+	±	Concorrência e deságio elevados; resultados ainda não observáveis
Uruguai (2020)	Predial — Uruguai	Registro e compromissos fiscais	±	+	+	+	+	Registro centralizado e teto legal de passivos fortalecem G e R
IDB Invest (2020)	Predial — Uruguai	Financiamento	n. a.	+	+	+	+	Financiamento multilateral viabiliza projeto em contexto de restrição de crédito
ProInversión... (2022); S/ 1.118... (2026)	Predial — Peru	Desenho e adjudicação	±	±	±	+	±	Delimitação explícita do escopo não pedagógico
Barrera-Osorio (2006)	Híbrida — Bogotá	Evasão e desempenho	*	*	n. a.	*	*	Efeitos positivos não transferíveis a contratos prediais
Termes et al. (2015)	Híbrida — Bogotá	Aprendizagem e equidade	*	*	n. a.	–	*	Contesta os ganhos de aprendizagem após controles
Edwards Jr., DeMatthews e Hartley (2017)	Híbrida — Bogotá	Mecanismos de *accountability*	±	–	n. a.	–	±	G e J frágeis comprometem o monitoramento

Legenda: + forte; ± moderado; – fraco; * limitado ao escopo híbrido; n.a. não aplicável.
Fonte: elaborado pelo autor.

4.1 Desfechos contratáveis: prazo e operação

O padrão mais consistente está nas dimensões contratáveis, e sua evidência mais robusta vem de Belo Horizonte. Entre 2009 e 2015, o município construiu unidades de educação infantil semelhantes por meio de PPP e da contratação tradicional, ao mesmo tempo e em regiões comparáveis, o que configura um quase-experimento (RODRIGUES; ZUCCO, 2018). As unidades contratadas por PPP foram entregues em média em 10,9 meses, contra 19,8 meses no modelo tradicional. Mesmo controlando terreno e tipo de construção, a diferença permanece em cerca de sete meses.

A PPP também reduziu a incerteza. O desvio-padrão do prazo foi de 1,3 mês nas unidades por PPP e de 6,2 meses nas tradicionais. Diante de um prazo contratual de 13 meses, 79% das unidades tradicionais atrasaram, enquanto todas as unidades por PPP foram entregues antes do prazo (RODRIGUES; ZUCCO, 2018). Fernandez et al. (2019) chegam a resultado convergente ao apontar a redução do tempo de construção como principal resultado da experiência.

A aceleração ampliou a capacidade do município de expandir a rede. Antes da PPP, a cidade abria em média 4,25 unidades por ano; nos quatro anos seguintes, passou a abrir 14,7 unidades por ano apenas por PPP (RODRIGUES; ZUCCO, 2018). Sob a ótica do valor presente social, entregar antes significa antecipar o fluxo de serviços educacionais à população, sobretudo na primeira infância, etapa de elevados retornos (HECKMAN, 2006).

Na fase de operação, diretores das unidades por PPP atribuíram notas mais altas ao tempo de resposta e à qualidade da manutenção — diferença superior a um ponto numa escala de cinco — e à qualidade dos materiais de consumo. Também declararam dedicar 70% do tempo a atividades pedagógicas, contra 56% nas unidades tradicionais (RODRIGUES; ZUCCO, 2018). A exceção foram os serviços de TI, cuja responsabilidade era compartilhada entre concessionária e prefeitura: neles, as unidades por PPP não tiveram desempenho superior. Esse contraste é coerente com a teoria: o ganho aparece onde a responsabilidade é integral e verificável, e não onde ela é difusa.

4.2 Desempenho econômico-financeiro

A principal evidência econômico-financeira é a avaliação de *Value for Money* de Lima, Morandi e Vidotto (2025) sobre a PPP de Belo Horizonte, que cobre a construção e a manutenção de 46 unidades de educação infantil entre 2013 e 2023. O estudo compara o fluxo efetivamente pago à concessionária com o que o município teria despendido em CAPEX e OPEX na modalidade tradicional, ambos em valor presente, e conclui que a PPP proporcionou vantagens quantitativas no uso de recursos orçamentários, além de vantagens qualitativas.

Esse resultado deve ser lido em conjunto com uma ressalva metodológica. Rodrigues e Zucco (2018) relatam não ter conseguido comparar custos diretamente, porque os pagamentos da PPP agregam construção e operação e porque os custos operacionais das unidades tradicionais estão dispersos em contratos e órgãos distintos. A avaliação de VfM depende, portanto, da construção de um comparador, e seu resultado é condicional às premissas adotadas (BOARDMAN et al., 2018). Há suporte a H3, mas suporte condicional.

4.3 Desfechos educacionais

Nos indicadores educacionais, a evidência é mais restrita. Arpino e Fernandez (2025) estimam, por *Propensity Score Matching* com dados do SAEB de 2017 e 2019, o efeito das escolas de ensino fundamental construídas e geridas por PPP em Belo Horizonte. Os resultados são heterogêneos e mostram impacto positivo modesto, associado à melhor infraestrutura e ao maior tempo de exposição: quanto mais anos o aluno estuda numa escola PPP, melhor seu desempenho. Fernandez et al. (2019), por sua vez, registram que, até aquele momento, não havia avaliação de impacto sobre a qualidade do ensino.

Duas proposições teóricas explicam esse padrão. Primeiro, o contrato predial incide sobre a infraestrutura; o efeito educacional, quando existe, opera por canais indiretos — ambiente físico, menos interrupções, mais tempo dos diretores para a pedagogia — e depende de complementaridades externas ao contrato. Segundo, a teoria multitarefa prevê que o esforço se concentre nas dimensões remuneradas, de modo que ganhos pedagógicos apareçam como externalidade (HOLMSTRÖM; MILGROM, 1991). O resultado confirma H2.

Nos arranjos híbridos de Bogotá, a evidência é contraditória. Barrera-Osorio (2006) encontra menor evasão nos *colegios en concesión* e nas escolas públicas vizinhas, e notas ao menos iguais ou superiores às de escolas públicas comparáveis. Termes et al. (2015), porém, não encontram diferenças estatisticamente significativas de aprendizagem após controlar a duração da jornada escolar e o nível socioeconômico dos alunos. Como o tratamento combina infraestrutura com gestão privada da escola, nenhum dos dois resultados pode ser atribuído isoladamente ao componente físico.

4.4 Desenho contratual e ambiente institucional

As experiências mais recentes ainda não permitem avaliar resultados, mas informam sobre os vetores G, R e J. No Uruguai, o relatório anual do registro de PPPs ao Legislativo mostra que os dois primeiros contratos educativos foram firmados em 2019: o primeiro, para 44 jardins e 15 centros CAIF, com compromissos anuais estimados em 87 milhões de Unidades Indexadas por 20 anos; o segundo, para 23 escolas, 9 polos tecnológicos e 10 centros esportivos, com compromissos de 143 milhões de UI anuais (URUGUAI, 2020). Em ambos, os pagamentos só começam a ser devidos após a entrega dos primeiros centros. A Unidade de PPP do Ministério da Economia analisou os passivos contingentes dos dois projetos e concluiu não haver variáveis que justificassem sua quantificação, e o relatório registra o cumprimento dos tetos legais de passivos e de pagamentos. O segundo projeto contou com empréstimo de US$ 25 milhões do IDB Invest, desembolsado em março de 2020, num momento em que a pandemia restringia o crédito à infraestrutura (IDB INVEST, 2020).

No Peru, os projetos estruturados pela ProInversión explicitam a fronteira entre infraestrutura e pedagogia. No COAR Centro, o concessionário projeta, financia, constrói e equipa três colégios e presta serviços de manutenção, alimentação, lavanderia, segurança e limpeza, enquanto o Ministério da Educação mantém a contratação de professores e o ensino (PROINVERSIÓN..., 2022). O projeto para 13 colégios em risco em Lima Metropolitana, apresentado em 2026, prevê concessão de 20 anos e investimento estimado de S/ 1,118 bilhão (S/ 1.118..., 2026).

No Brasil, os dois programas mais recentes ilustram trajetórias institucionais opostas. Em Porto Alegre, o leilão da PPP Escola Bem-Cuidada, em dezembro de 2025, teve deságio médio de 28,05% sobre a contraprestação de referência (SENA, 2025). Em São Paulo, a PPP Novas Escolas teve seus dois leilões realizados em outubro e novembro

de 2024, mas foi anulada em primeira instância em março de 2025. O juiz entendeu que não seria possível dissociar o espaço físico da atividade pedagógica; o Estado defendeu a continuidade do projeto, reafirmando que a parte pedagógica permaneceria com a Secretaria da Educação (JUSTIÇA..., 2025). O caso mostra que a delimitação entre infraestrutura e pedagogia, central na justificativa econômica do modelo, é também objeto de disputa jurídica.

4.5 Análises de subgrupo

A heterogeneidade observada organiza-se em três cortes. Por **tipologia**, os contratos prediais apresentam evidência mais consistente nos desfechos operacionais, enquanto os arranjos híbridos produzem resultados educacionais contraditórios e de atribuição difícil. Por **contratabilidade**, os desfechos verificáveis — prazo, manutenção, custo — convergem entre métodos, enquanto os educacionais dependem de identificação mais frágil e de horizonte longo. Por **contexto institucional**, a mesma tipologia contratual pode resultar em contratos executados e avaliados, como em Belo Horizonte, em contratos firmados com obras iniciadas, como no Uruguai, ou em interrupção judicial antes da execução, como em São Paulo. Em síntese, há suporte consistente a H1, confirmação indireta de H2 e suporte condicional a H3.

5 Discussão

5.1 Teoria e evidência

A convergência dos resultados nas dimensões contratáveis tem respaldo direto na teoria da agência e dos contratos incompletos. Quando o mesmo agente constrói e mantém o ativo, ele internaliza o custo de falhas construtivas e de deterioração prematura, eliminando a externalidade intertemporal típica do modelo em que o construtor não responde pela operação (HART, 2003). Os indicadores de desempenho funcionam como os sinais observáveis previstos por Holmström (1979), e o pagamento condicionado a eles orienta o esforço do parceiro privado.

O caso de Belo Horizonte acrescenta um mecanismo que a literatura sobre incentivos costuma subestimar: a escala do contrato. No modelo tradicional, cada unidade exigia licitação própria, o que multiplicava contratos, fornecedores e encargos administrativos; na PPP, as propostas eram aceitas apenas para o conjunto de escolas (RODRIGUES; ZUCCO, 2018). Parte do ganho deve-se, portanto, à redução de custos de transação associada à consolidação de responsabilidades (WILLIAMSON, 1985), e não apenas à estrutura de pagamento. Os próprios autores advertem que o desempenho relativo pode ser atribuído ao conjunto de políticas representado pela PPP e que melhorias marginais na contratação tradicional poderiam reduzir a diferença.

O desempenho inferior nos serviços de TI, de responsabilidade compartilhada, ilustra a teoria multitarefa e a dos direitos residuais de controle: quando não está claro quem responde por um resultado, o incentivo contratual perde potência (HOLMSTRÖM; MILGROM, 1991; HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997). A recomendação de desenho é atribuir cada serviço integralmente a uma das partes.

A evidência educacional reforça a distinção entre tipologias. Nos contratos prediais, o efeito sobre a aprendizagem é modesto e cumulativo, como previsto. Nos híbridos, a divergência entre Barrera-Osorio (2006) e Termes et al. (2015) e as falhas de *accountability* identificadas por Edwards Jr., DeMatthews e Hartley (2017) indicam que delegar a gestão escolar transfere ao contrato justamente as dimensões menos verificáveis, onde a teoria prevê maior risco. Esse resultado sustenta a escolha regional por PPPs prediais.

5.2 Eficiência econômica e sustentabilidade fiscal

PPPs não criam recursos; reorganizam no tempo desembolsos e riscos (IMF, 2004). Sua vantagem potencial reside na internalização dos custos de ciclo de vida e na redução da variabilidade de prazo e custo. A evidência de Belo Horizonte é compatível com essa leitura: o ganho mais robusto é de prazo e previsibilidade, e o ganho de custo depende do comparador (RODRIGUES; ZUCCO, 2018; LIMA; MORANDI; VIDOTTO, 2025).

A sustentabilidade fiscal exige, ainda, registro e limite dos compromissos de longo prazo. O caso uruguaio oferece um exemplo de arcabouço institucional para isso: compromissos anuais estimados por contrato, análise de passivos contingentes pela unidade técnica do Ministério da Economia, verificação do cumprimento de tetos legais e relatório anual ao Legislativo (URUGUAI, 2020). Instrumentos desse tipo, também recomendados em metodologias internacionais de avaliação de risco fiscal de PPPs (IMF; WORLD BANK GROUP, 2019), reduzem o risco de que a PPP se torne mecanismo de deslocamento de custos para o futuro (BUCHANAN; TULLOCK, 1962). Os compromissos brasileiros recentes — como a contraprestação anual de R$ 201,9 milhões por 20 anos em Porto Alegre (SENA, 2025) — tornam esse cuidado especialmente relevante.

5.3 Implicações institucionais e de política pública

Contratos operam dentro de estruturas normativas e organizacionais que condicionam sua eficácia (NORTH, 1990). O caso de São Paulo mostra que essa condição vai além da capacidade técnica de estruturar e fiscalizar contratos: inclui a segurança jurídica sobre o próprio objeto delegável. A decisão que anulou os leilões rejeitou a premissa de que espaço físico e atividade pedagógica possam ser separados (JUSTIÇA..., 2025) — premissa que é o fundamento econômico do modelo predial. Enquanto essa questão não estiver pacificada, o risco jurídico integra a matriz de riscos de qualquer PPP educacional brasileira e tende a ser precificado pelos licitantes.

Daí decorrem quatro implicações de desenho. Primeira, o instrumento deve ser concebido como gestão integrada de ativos sob lógica de ciclo de vida, e não como substituto de política educacional. Segunda, os contratos devem atribuir cada serviço integralmente a uma das partes e combinar métricas objetivas de disponibilidade com indicadores de qualidade ambiental e manutenção preventiva. Terceira, a decisão de contratar deve ser precedida de análise de *Value for Money* com premissas explícitas e de análise de passivos contingentes. Quarta, a fronteira entre infraestrutura e pedagogia deve ser definida de forma clara no contrato e debatida com a comunidade escolar, para reduzir o risco de contestação.

Finalmente, a experiência de Belo Horizonte deve ser generalizada com cautela. O projeto era prioridade da gestão municipal, contou com assessoria do BNDES e da IFC e, por ser pioneiro, mobilizou esforço especial das partes para que funcionasse (RODRIGUES; ZUCCO, 2018). Esses fatores correspondem a vetores G e J fortes, que não estão necessariamente presentes em outros contextos.

6 Considerações finais

Este artigo investigou sob quais condições institucionais e contratuais as PPPs voltadas à infraestrutura educacional na América Latina produzem eficiência econômica, entendida como combinação de desempenho operacional, alocação adequada de riscos e sustentabilidade fiscal intertemporal. A resposta é necessariamente condicional. A evidência verificável não sustenta proposições universais sobre a superioridade ou a inferioridade do instrumento; o que emerge é um padrão compatível com a economia dos contratos.

Nas dimensões contratáveis, a evidência é forte. Em Belo Horizonte, o único caso com comparação quase-experimental, as unidades por PPP foram construídas quase duas vezes mais rápido e com variabilidade muito menor do que as unidades tradicionais, e receberam melhor avaliação dos diretores quanto à manutenção (RODRIGUES; ZUCCO, 2018). A integração de construção e manutenção sob um único agente, com pagamentos condicionados a desempenho e contratação em escala, internaliza externalidades intertemporais e reduz custos de transação.

Nos resultados educacionais, a evidência é modesta e heterogênea nos contratos prediais (ARPINO; FERNANDEZ, 2025) e contraditória nos híbridos (BARRERA-OSORIO, 2006; TERMES et al., 2015). Esse padrão não invalida a racionalidade econômica do modelo, mas explicita os limites da contratabilidade: contratos prediais afetam a aprendizagem apenas por canais indiretos, como a liberação de tempo dos diretores para a pedagogia. No plano fiscal, a evidência favorável de *Value for Money* (LIMA; MORANDI; VIDOTTO, 2025) é condicional às premissas do comparador, e o arcabouço uruguaio de registro e limite de passivos (URUGUAI, 2020) aponta como reduzir o risco fiscal implícito.

A principal conclusão teórica é que a eficiência das PPPs educacionais resulta da combinação entre incentivos (I), governança fiscal (G), alocação de riscos (R), alinhamento público-privado (Π) e qualidade institucional (J). O caso de São Paulo mostra que J inclui a segurança jurídica sobre a própria separação entre infraestrutura e pedagogia. A principal conclusão normativa é que decisões de política pública devem apoiar-se em análise econômica rigorosa e em desenho institucional cuidadoso, e não em pressupostos sobre a natureza pública ou privada do provedor.

6.1 Limitações

O estudo tem limitações que delimitam o alcance de suas conclusões. Primeiro, o corpus é reduzido e concentrado em Belo Horizonte, cujas condições favoráveis — prioridade política, assessoria especializada e caráter pioneiro — limitam a validade externa. Segundo, a adoção de um critério estrito de verificabilidade excluiu relatórios institucionais de acompanhamento que poderiam informar sobre o desempenho dos contratos uruguaios e de outros programas; para eles, o artigo dispõe apenas de evidência de desenho e de compromissos fiscais. Terceiro, a única avaliação de impacto educacional sobre PPP predial baseia-se em pareamento por observáveis, que não elimina vieses decorrentes de não observáveis (ANGRIST; PISCHKE, 2009; IMBENS; WOOLDRIDGE, 2009). Quarto, as entradas sobre São Paulo, Porto Alegre e Peru baseiam-se em notícias e comunicados, adequados para documentar fatos de desenho e de contexto, mas não para avaliar resultados. Quinto, a codificação ordinal dos vetores do modelo envolve julgamento do pesquisador.

6.2 Agenda de pesquisa

Três frentes parecem prioritárias. A primeira é replicar o desenho quase-experimental de Belo Horizonte em programas mais recentes, como os de Porto Alegre e do Uruguai, à medida que as unidades entrem em operação, incluindo comparações de custo. A segunda é estender as avaliações de impacto educacional com estratégias de identificação mais robustas, como diferenças em diferenças com adoção escalonada. A terceira é acompanhar sistematicamente renegociações, reequilíbrios e contestações judiciais ao longo do ciclo contratual, de modo a testar diretamente H3 e medir quanto do risco formalmente transferido retorna ao setor público.

REFERÊNCIAS

ANGRIST, Joshua D.; PISCHKE, Jörn-Steffen. *Mostly harmless econometrics*: an empiricist's companion. Princeton: Princeton University Press, 2009.

ARPINO, Kelly Fabiane de Farias Simões; FERNANDEZ, Rodrigo Nobre. Avaliação de impacto das parcerias público privadas para educação: um estudo de caso para escolas de Belo Horizonte. *Revista Educação e Saber – REdeS*, v. 2, n. anais, p. 789–798, 2025. DOI: 10.24302/redes.v2ianais.5259.

BARRERA-OSORIO, Felipe. *The impact of private provision of public education*: empirical evidence from Bogotá's concession schools. Washington, DC: World Bank, 2006. (Policy Research Working Paper, 4121).

BARRETT, Peter; TREVES, Alberto; SHMIS, Tigran; AMBASZ, Diego; USTINOVA, Maria. *The impact of school infrastructure on learning*: a synthesis of the evidence. Washington, DC: World Bank, 2019. (International Development in Focus).

BECKER, Gary S. *Human capital*: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. 3. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BOARDMAN, Anthony E. et al. *Cost-benefit analysis*: concepts and practice. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

BORENSTEIN, Michael; HEDGES, Larry; HIGGINS, Julian; ROTHSTEIN, Hannah. *Introduction to meta-analysis*. Chichester: Wiley, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 2004.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent*: logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

COOPER, Harris. *Research synthesis and meta-analysis*: a step-by-step approach. 5. ed. Thousand Oaks: Sage, 2017.

DUARTE, Jesús; JAUREGUIBERRY, Florencia; RACIMO, Mariana. *Sufficiency, equity and effectiveness of school infrastructure in Latin America according to TERCE*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2017. DOI: 10.18235/0006344.

EDWARDS JR., D. Brent; DEMATTHEWS, David; HARTLEY, Hilary. Public-private partnerships, accountability, and competition: theory versus reality in the charter schools of Bogotá, Colombia. *Education Policy Analysis Archives*, v. 25, n. 10, 2017. DOI: 10.14507/epaa.25.2556.

ENGEL, Eduardo; FISCHER, Ronald; GALETOVIC, Alexander. *The economics of public-private partnerships*: a basic guide. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; ROSA, Taciane Coutinho da; CARRARO, André; SHIKIDA, Claudio Djissey; CARVALHO, Áurea Regina Evangelista Soares Franco de. Parcerias público-privadas: uma alternativa para a educação brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 52, 2019.

GOUGH, David; OLIVER, Sandy; THOMAS, James. *An introduction to systematic reviews*. 2. ed. London: Sage, 2017.

GROSSMAN, Sanford J.; HART, Oliver D. The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, v. 94, n. 4, p. 691–719, 1986.

GUASCH, José Luis. *Granting and renegotiating infrastructure concessions*: doing it right. Washington, DC: World Bank, 2004.

HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, v. 46, n. 3, p. 607–668, 2008.

HART, Oliver. Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships. *The Economic Journal*, v. 113, n. 486, p. C69–C76, 2003.

HART, Oliver; MOORE, John. Property rights and the nature of the firm. *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 6, p. 1119–1158, 1990.

HART, Oliver; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 112, n. 4, p. 1127–1161, 1997.

HECKMAN, James J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, v. 312, n. 5782, p. 1900–1902, 2006.

HOLMSTRÖM, Bengt. Moral hazard and observability. *The Bell Journal of Economics*, v. 10, n. 1, p. 74–91, 1979.

HOLMSTRÖM, Bengt; MILGROM, Paul. Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 7, p. 24–52, 1991.

IDB INVEST. *IDB Invest supports enhancements to Uruguay's infrastructure in the education sector*. Washington, DC, 30 mar. 2020. Disponível em: https://idbinvest.org/en/news-media/idb-invest-supports-enhancements-uruguaysinfrastructure-education-sector. Acesso em: 20 out. 2026.

IMBENS, Guido; WOOLDRIDGE, Jeffrey. Recent developments in the econometrics of program evaluation. *Journal of Economic Literature*, v. 47, n. 1, p. 5–86, 2009.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Public-private partnerships*. Washington, DC: IMF, 2004.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF); WORLD BANK GROUP. *Public-private partnership fiscal risk assessment model (PFRAM)*. Washington, DC: IMF; World Bank, 2019.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305–360, 1976.

JUSTIÇA anula privatização de escolas de Tarcísio. *Monitor Mercantil*, 13 mar. 2025. Com informações da Agência Brasil. Disponível em: https://monitormercantil.com.br/justica-anulaprivatizacao-de-escolas-de-tarcisio/. Acesso em: 20 out. 2026.

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge: MIT Press, 1993.

LIMA, Ruy Afonso de Santacruz; MORANDI, Lucilene; VIDOTTO, Carlos Augusto. Fazendo mais e melhor com menos: uma avaliação econômico-financeira da PPP na educação infantil de Belo Horizonte. *Administração de Empresas em Revista*, Curitiba, v. 1, n. 38, p. 53–77, 2025.

LÓPEZ CORRAL, Antonio M. *Aprendizaje en las escuelas del siglo XXI*: nota 3: alianzas público-privadas en infraestructura escolar en América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. DOI: 10.18235/0006291.

MATTOS FILHO. *Estado de São Paulo publica editais da PPP das Novas Escolas*. São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.mattosfilho.com.br/unico/ppp-novas-escolas/. Acesso em: 20 out. 2026.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PATRINOS, Harry Anthony; BARRERA-OSORIO, Felipe; GUÁQUETA, Juliana. *The role and impact of public-private partnerships in education*. Washington, DC: World Bank, 2009.

PETTICREW, Mark; ROBERTS, Helen. *Systematic reviews in the social sciences*: a practical guide. Oxford: Blackwell, 2006.

POPAY, Jennie et al. *Guidance on the conduct of narrative synthesis in systematic reviews*. Lancaster: Lancaster University, 2006.

PROINVERSIÓN adjudicó proyecto para construir colegios de alto rendimiento. *Agencia Andina*, Lima, 9 mar. 2022. Disponível em: https://andina.pe/agencia/noticia-proinversionadjudico-proyecto-para-construir-colegios-alto-rendimiento-884099.aspx. Acesso em: 20 out. 2026.

RODRIGUES, Bruno; ZUCCO, Cesar. Uma comparação direta do desempenho de uma PPP com o modelo tradicional de contratação pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1237–1257, nov./dez. 2018. DOI: 10.1590/0034-761220170313.

S/ 1.118 millones para modernizar 13 colegios en riesgo de Lima Metropolitana mediante APP. *Energiminas*, Lima, 23 jun. 2026. Disponível em: https://energiminas.com/2026/06/23/s-1-118-millones-para-modernizar-13-colegios-enriesgo-de-lima-metropolitana-mediante-app/. Acesso em: 20 out. 2026.

SENA, Marília. Consórcio Cuidar Porto Alegre vence PPP de 107 escolas na capital gaúcha. *Agência iNFRA*, Brasília, 10 dez. 2025. Disponível em: https://agenciainfra.com/blog/consorcio-cuidar-porto-alegre-vence-ppp-de-107-escolas-nacapital-gaucha/. Acesso em: 20 out. 2026.

TERMES, Andreu; BONAL, Xavier; VERGER, Antoni; ZANCAJO, Adrián. *Public-private partnerships in Colombian education*: the equity and quality implications of "Colegios en concesión". [S. l.]: Privatisation in Education Research Initiative, 2015. (ESP Working Paper Series, 78). Disponível em: https://ddd.uab.cat/record/163524. Acesso em: 20 out. 2026.

URUGUAI. Ministerio de Economía y Finanzas. Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada. *Informe sobre régimen de contratos de participación público-privada*: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal – Ejercicio 2019. Montevideo: MEF, 2020. Disponível em: https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/proyectos/06/CM_238/documentos/pdf/brc2019_participacion_publicoprivada.pdf. Acesso em: 20 out. 2026.

WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1985.

WORLD BANK GROUP. *Public-private partnerships reference guide*. 3. ed. Washington, DC: World Bank, 2017.

PARTE
01

ESCOLHA
DE INSTRUMENTOS
E EVIDÊNCIAS
DE DESEMPENHO

CAPÍTULO 04 ARTIGO

Modelagem de PPPs para equipamentos culturais: critérios de decisão e aplicação exploratória ao Museu Nacional da República (Brasília-DF)

Danilo Rebouças dos Reis e Erika Lisboa

SOBRE O CAPÍTULO

O Museu Nacional da República é utilizado para formular e aplicar exploratoriamente critérios de comparação entre diferentes arranjos de provisão e manutenção de um equipamento cultural. A análise exige considerar preservação, autonomia curatorial, custos do ciclo de vida e capacidade de fiscalização. Sua relevância está em explicitar condições de decisão antes do compromisso contratual.

Resumo: A utilização de Parcerias Público-Privadas (PPPs) na gestão de equipamentos culturais públicos suscita questões que ultrapassam a eficiência contratual, envolvendo preservação patrimonial, sustentabilidade financeira, continuidade operacional e proteção da finalidade cultural. Embora a literatura internacional tenha avançado na avaliação desses arranjos em setores de infraestrutura, sua aplicação ao patrimônio museológico ainda exige critérios capazes de incorporar valores públicos não redutíveis à lógica econômica. Nesse contexto, o capítulo examina as condições jurídicas, institucionais e financeiras sob as quais uma concessão administrativa poderia constituir alternativa adequada à conservação e aos serviços de apoio do Museu Nacional da República, em Brasília. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e propositivo, fundamentada em revisão crítica da literatura, análise documental e comparação institucional. O percurso analítico confronta os instrumentos previstos no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), a gestão direta e as PPPs disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004, incorporando experiências de cooperação e concessão relacionadas ao patrimônio cultural na Polônia, Itália e Brasil. Como contribuição original, desenvolve-se o Teste de Adequação de Arranjos Museológicos (TAAM), estruturado em verificações sucessivas de admissibilidade jurídica, custos do ciclo de vida, distribuição de riscos, capacidade estatal de fiscalização e salvaguardas patrimoniais. Sua aplicação exploratória ao museu identifica condicionantes normativas relevantes, incluindo a divergência entre os valores contratuais mínimos

previstos nas legislações federal e distrital, além de insuficiências documentais que impedem demonstrar vantagem econômica de uma concessão. Os resultados indicam que a integração de investimentos e manutenção pode favorecer o planejamento de longo prazo, mas não assegura desempenho superior nem substitui a responsabilidade estatal pela preservação e pela missão museológica. Conclui-se que a escolha do modelo deve decorrer de avaliação comparativa fundamentada, e não da preferência antecipada por determinado instrumento. O TAAM oferece, assim, um procedimento verificável para orientar decisões de prosseguimento, reformulação ou rejeição de projetos de PPP em equipamentos culturais públicos.

Palavras-chave: parcerias público-privadas; equipamentos museológicos; avaliação ex ante.

1 Introdução

A continuidade de um museu não se confunde com a sucessão de exposições. Enquanto a programação obedece a calendários curatoriais, a conservação das instalações e dos acervos exige decisões capazes de atravessar exercícios orçamentários, mudanças administrativas e a substituição de prestadores. A manutenção da cobertura, da climatização, da segurança e da acessibilidade constitui condição material para a pesquisa, a educação e a fruição artística. Essa diferença de temporalidade transforma a escolha do instrumento de gestão em questão de política pública, não apenas de conformidade jurídica.

A literatura sobre Parcerias Público-Privadas (PPPs) oferece categorias úteis à distribuição dessas responsabilidades, sem autorizar a transferência mecânica de experiências de rodovias ou saneamento aos museus. A conservação admite padrões técnicos; já a relevância curatorial e a experiência artística envolvem valores não redutíveis à receita ou à frequência de público (MOORE, 1995; THROSBY, 2001). Estudos italianos sobre escolhas organizacionais e desempenho museológico fornecem evidências empíricas relevantes, mas não resultados automaticamente aplicáveis ao Brasil (BERTACCHINI; DALLE NOGARE, 2014; BERTACCHINI; DALLE NOGARE; SCUDERI, 2018).

No Brasil, PPP designa juridicamente apenas concessão administrativa ou patrocinada (Lei nº 11.079/2004); termos de fomento e colaboração pertencem ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC; Lei nº 13.019/2014). Patrocínios e concessões comuns também se submetem a regimes próprios. Confundi-los obscurece diferenças de iniciativa, remuneração, riscos, duração e responsabilização.

O Museu Nacional da República, em Brasília, é o referencial institucional do exame. Indaga-se quando uma concessão de infraestrutura e apoio seria preferível à gestão direta, às contratações especializadas ou à cooperação com organizações da sociedade

civil (OSCs). O Cadastro Nacional de Museus registra gestão pública distrital e ausência de contrato de gestão na ficha consultada, o que não exclui instrumentos destinados a serviços ou projetos específicos (BRASIL, s. d.). Não se pressupõe que o museu seja integralmente mantido por termo de fomento.

O objetivo é propor critérios verificáveis de escolha institucional, mediante confronto entre regras jurídicas, literatura de desempenho, economia dos contratos e experiências culturais. A tese é condicional: a PPP só se justifica quando demonstrar vantagem pública frente a alternativas de escopo e qualidade equivalentes, considerando custos, riscos fiscais, gratuidade, integridade patrimonial e autonomia curatorial. Rejeitar a concessão pode ser a decisão tecnicamente correta.

A contribuição do capítulo consiste em adaptar procedimentos de avaliação ex ante às exigências de um museu público tombado. O Teste de Adequação de Arranjos Museológicos (TAAM) articula cinco verificações: enquadramento jurídico, qualidade da linha de base, comparação de alternativas equivalentes, salvaguardas patrimoniais e curatoriais e capacidade estatal de acompanhamento. A triagem e a decisão de não contratar já integram a metodologia convencional de PPPs; a especificidade aqui proposta é explicitar os requisitos museológicos e distinguir impedimento, falta de dados e desvantagem demonstrada. O teste não foi validado empiricamente.

2 Percurso metodológico e limites da evidência

A investigação é qualitativa, exploratória e propositiva. Articula revisão narrativa crítica, análise documental e comparação institucional prospectiva, com seleção intencional das fontes pela pertinência ao problema. O Museu Nacional constitui unidade de aplicação documental, não estudo de desempenho contratual. Não se reivindicam revisão sistemática, amostragem representativa ou inferência causal.

Foram mobilizadas referências sobre conceito e crítica das PPPs (LINDER, 1999; WETTENHALL, 2003; BOVAIRD, 2004; OSBORNE, 2000), governança e desempenho (KLIJN; TEISMAN, 2003; KOPPENJAN, 2005; HODGE; GREVE, 2007, 2017; PECI; SOBRAL, 2007), contratos e finanças (HART, 2003; ENGEL; FISCHER; GALETOVIC, 2014), escolhas museológicas (BERTACCHINI; DALLE NOGARE, 2014; BERTACCHINI; DALLE NOGARE; SCUDERI, 2018) e valor cultural (MOORE, 1995; THROSBY, 2001; MAIA, 2023; CUNHA, 2026).

O corpus documental abrange legislação federal sobre PPPs, MROSC, museus e fomento cultural; normas distritais de concessão, parceria, proteção e uso de espaços; registros institucionais do Museu Nacional; e fontes oficiais relativas ao POLIN, ao regime italiano e a Caminhos do Mar. O Guia de Avaliação Ex Ante e o PPP Reference Guide servem como referências metodológicas, não como normas vinculantes ao DF (BRASIL, 2018; WORLD BANK et al., 2017).

A seleção dos contrastes internacionais e nacional atendeu a três requisitos: envolver bem ou serviço cultural, documentar participação pública e não estatal e permitir identificar responsabilidades de financiamento ou conservação. O POLIN representa cooperação institucional, a Itália oferece regime normativo especial e Caminhos do Mar constitui concessão comum brasileira. Esses registros foram examinados segundo objeto, base jurídica, financiamento, responsabilidades e preservação cultural. A diversidade de instrumentos impede tratá-los como amostra homogênea ou como prova de eficiência da PPP brasileira.

A análise seguiu quatro operações: delimitar os regimes e seus requisitos, confrontar dados oficiais sobre o Museu Nacional, cotejar os contrastes segundo categorias idênticas e formular as condições de decisão do TAAM. As leis e documentos oficiais sustentam proposições normativas e institucionais; os estudos acadêmicos informam hipóteses e achados circunscritos. A comparação não produziu estimativas econômicas nem verificou o desempenho dos três arranjos no mesmo padrão de indicadores.

Não houve entrevistas, visita técnica, auditoria contratual ou apuração independente de custos. O TAAM é aplicado apenas de modo exploratório às informações públicas do museu, com registro de condições observáveis, pendências documentais e testes ainda inexequíveis. Sua aplicação completa exige inventário patrimonial validado, Plano Museológico, laudos, contratos, despesas integrais, obrigações de transição e pronunciamento jurídico e patrimonial competente; por isso não se estima vantagem econômica da PPP nem se diagnostica ineficiência atual.

3 Parcerias público-privadas: conceito, incentivos e desempenho

3.1 O significado das parcerias e seus efeitos jurídicos

O significado de PPP varia conforme contextos políticos e institucionais. Linder (1999) identifica usos distintos da expressão; Wettenhall (2003) contrapõe retórica cooperativa e distribuição efetiva do poder; Bovaird (2004) e Osborne (2000) enfatizam a adequação do arranjo ao objeto e às instituições envolvidas.

No ordenamento brasileiro, a Lei nº 11.079/2004 restringe as PPPs às concessões patrocinadas, com tarifa e contraprestação pública, e administrativas, em que a administração é usuária direta ou indireta do serviço. O financiamento de uma exposição ou o termo de fomento de uma OSC não constituem, por esse motivo, concessão. Essa precisão determina procedimentos de seleção, duração, garantias e fiscalização.

3.2 Desempenho das PPPs: o problema da prova

Hodge e Greve (2007, 2017) mostram que resultados de PPPs são heterogêneos e dependem da métrica adotada: entrega da obra, custo do serviço, desempenho da política ou qualidade da governança. O cumprimento do cronograma não basta para demonstrar benefício público. Peci e Sobral (2007) alertam para limites da transposição da experiência britânica ao Brasil; Klijn e Teisman (2003) e Koppenjan (2005) evidenciam entraves de coordenação entre organizações.

Para o museu, isso exige informação técnica independente e capacidade estatal de supervisionar o contrato. Remuneração por disponibilidade não protege automaticamente o patrimônio, e indicadores de visitação não substituem critérios de qualidade cultural.

3.3 Contratos incompletos, ciclo de vida e conservação

Hart (2003) demonstra que reunir investimento, operação e manutenção pode gerar incentivos para reduzir despesas futuras, mas também estimular economias em atributos de qualidade de difícil verificação. Na climatização museológica, por exemplo, preço inicial, consumo energético, substituição de componentes e conservação do acervo precisam ser examinados em conjunto.

A integração contratual pode favorecer o custo de ciclo de vida se os padrões técnicos e a repartição de riscos forem bem definidos. Engel, Fischer e Galetovic (2014) ressaltam, porém, que financiamento privado não elimina a restrição orçamentária: a remuneração futura, os custos de estruturação e os passivos contingentes entram na comparação com a provisão convencional.

3.4 Experiências culturais e limites de transferência

As referências internacionais foram escolhidas para explorar arranjos diferentes, sem tratá-los como equivalentes à PPP brasileira nem como prova de economia. POLIN, parcerias especiais italianas e Caminhos do Mar ilustram formas distintas de combinar investimento, conservação, uso e direção cultural.

O Museu POLIN, em Varsóvia, reúne o Ministério da Cultura polonês, a prefeitura e uma associação histórica: o setor público financiou o edifício e participa do custeio, enquanto a associação contribuiu para a exposição permanente e a captação de recursos (POLIN, s. d.). Embora denominado PPP pela instituição, o arranjo não equivale à concessão administrativa brasileira.

Na Itália, o art. 134 do Decreto Legislativo nº 36/2023 e as diretrizes ministeriais de 2025 tratam de parcerias especiais para recuperação, restauro, manutenção programada, gestão e valorização do patrimônio. O caso revela uma resposta jurídica própria, sem comprovar superioridade de desempenho nem vincular o DF a esse regime (ITÁLIA, 2025).

Caminhos do Mar, em São Paulo, é concessão comum com obrigações de visitação e conservação de monumentos históricos. Seu prazo longo evidencia a possível integração de serviços, mas a receita e a natureza do parque diferem daquelas de um museu gratuito (SÃO PAULO, s. d.).

Jelinčić et al. (2017) identificam obstáculos institucionais às parcerias no patrimônio cultural em quatro países europeus, sem medir economias em museus. Amadei, Bertolini e Greco (2025) propõem um arranjo para obras de arte em reservas técnicas e não avaliam concessões existentes. A interpretação de ambos deve respeitar esses limites.

Bertacchini e Dalle Nogare (2014) associam condições fiscais e especificidade dos ativos às escolhas municipais italianas de provisão de serviços culturais. Bertacchini, Dalle Nogare e Scuderi (2018) encontram associações entre formas organizacionais e indicadores de acessibilidade, visibilidade e relacionamento territorial em museus italianos. Não são efeitos causais comprovados nem medidas de viabilidade de uma PPP no DF.

3.5 Para além da disponibilidade física: a dimensão cultural do desempenho

O valor público museológico não se esgota em bilheteria ou número de visitantes. Throsby (2001) distingue valores econômicos e culturais; Cunha (2026) discute a coexistência de paradigmas de excelência, democratização e economia criativa; Maia (2023) questiona critérios que invisibilizam trajetórias e diversidade. Uma remuneração exclusivamente associada à frequência poderia privilegiar entregas quantificáveis em detrimento de dimensões educativas, simbólicas e territoriais.

Devem-se distinguir obrigações mensuráveis, como climatização, segurança e manutenção preventiva, de decisões curatoriais e interpretativas. Uma eventual concessão pode abranger serviços de apoio sem subordinar política de acervos ou programação ao interesse comercial do parceiro (INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS, 2022).

4 O MROSC e as necessidades permanentes de conservação

4.1 Termo de fomento e termo de colaboração: objetos diferentes

Os arts. 16 e 17 da Lei nº 13.019/2014 distinguem os termos de colaboração, destinados a planos de iniciativa estatal, e de fomento, relativos à iniciativa da OSC, ambos com repasse de recursos. O regime de mútua cooperação não se confunde com concessão. A manutenção pontual pode integrar um projeto cultural quando compatível com o objeto e com as despesas legalmente admitidas (art. 46).

O problema aparece quando o fomento é empregado como resposta indiferenciada à climatização contínua, à segurança e à conservação estrutural de um museu público, obrigações cujo horizonte ultrapassa o projeto. Se a administração delineia previamente o serviço e as metas, o termo de colaboração deve ser considerado, sem afastar contratos administrativos ou PPP quando juridicamente cabíveis.

Não se presume ilegalidade do termo de fomento: o exame se dirige à origem real da proposta, à clareza da repartição de responsabilidades, à continuidade e à adequação do financiamento. A denominação do instrumento não corrige um objeto mal estruturado.

Incentivo fiscal, patrocínio e parceria MROSC possuem fundamentos distintos. A Lei nº 14.903/2024 prevê instrumentos específicos de fomento e ocupação cultural, reconhecendo a gestão de equipamentos por OSC mediante MROSC ou regime congênere. A cooperação pode diversificar recursos, mas não substitui o planejamento das despesas imprescindíveis de conservação.

A Portaria nº 21/2020 da Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC) disciplina a gestão distrital de parcerias culturais. Seus dispositivos sobre gestores e comissões, monitoramento e relatórios mostram que o MROSC não se limita à prestação de contas financeira. O problema analítico é saber se planos e indicadores incluem a condição patrimonial, não apenas a entrega de programação.

Fiscalização de resultados exige atribuições técnicas, informação confiável e distinção entre quem contrata, executa e fiscaliza. Um relatório que confirma exposições realizadas não atesta, isoladamente, a integridade da impermeabilização ou dos sistemas de segurança. A fragilidade pode residir no desenho do objeto, e não na conduta individual do fiscal.

A dissertação de Gennari (2025) sobre a Associação Pinacoteca Arte e Cultura, submetida a regime de contrato de gestão distinto do MROSC e das PPPs, evidencia a importância de conhecer receitas, custos e riscos para avaliar sustentabilidade museológica. Não autoriza transpor automaticamente o modelo paulista ao DF.

O Decreto distrital nº 37.843/2016 e a Portaria nº 21/2020 disciplinam vigência e prorrogações no MROSC. Nenhum desses atos determina que o museu deva ser gerido por três ou cinco anos: o prazo decorre de objeto, disponibilidade financeira e planejamento institucional.

5 Museu Nacional da República (Brasília-DF): base documental

5.1 Missão institucional e proteção patrimonial

Inaugurado em dezembro de 2006, o Museu Nacional da República integra o Conjunto Cultural da República. Projetado por Oscar Niemeyer, cumpre missão de salvaguarda, pesquisa, educação e difusão de artes visuais (DISTRITO FEDERAL, 2025). A Portaria SECEC nº 74/2024 registra sua proteção patrimonial e o Decreto distrital nº 26.717/2006 atribui à Secretaria de Cultura a administração, manutenção e funcionamento do Complexo.

As fontes oficiais divergem quanto à área do edifício: a página institucional menciona 15.000 m², enquanto a Portaria nº 74/2024 registra 6.689,28 m²; há também raios diferentes para a cúpula. Não se sabe se as fontes medem a mesma superfície. Antes de estimar custos por metro quadrado, é indispensável validar plantas, áreas climatizadas, espaços externos e conceitos cadastrais. A divergência não comprova erro administrativo; demonstra a necessidade de linha de base patrimonial explícita.

O item 120.4 da Portaria nº 74/2024 admite modalidades de patrocínio e contrapartidas de manutenção, sem que isso caracterize concessão em vigor. A gratuidade exige preservar o acesso, mas não impede, em tese, concessão administrativa remunerada pelo Estado. O Estatuto de Museus (Lei nº 11.904/2009) estabelece o Plano Museológico como instrumento básico de planejamento; o objeto delegado não deve absorver decisões de acervo e curadoria.

O Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal (CONDEPAC-DF), segundo a Resolução nº 01/2022, atua na proteção patrimonial, inclusive em manifestações sobre intervenções físicas nos limites de sua competência. Não exerce, por isso, a fiscalização cotidiana de termos MROSC ou concessões. Devem ser respeitadas também as competências do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e das unidades técnicas e gestoras da SECEC.

O Cadastro Nacional de Museus, em registro atualizado em setembro de 2026, informa gestão pública distrital, ausência de contrato de gestão declarado, 1.418 bens museológicos e 52 trabalhadores, dos quais 46 terceirizados (BRASIL, s. d.). Os dados são cadastrais, não auditados. Não permitem inferir o custo integral da operação, a qualidade da manutenção ou a existência de termo de fomento responsável pela gestão do edifício.

Consequentemente, o caso permite uma comparação prospectiva de alternativas, não avaliação causal do modelo atualmente adotado nem recomendação de contratação imediata.

6 Matriz comparada: fomento, colaboração, gestão direta e PPP

O Quadro 1 distingue iniciativa, financiamento e responsabilidades contratuais. A comparação de custos exige escopo, padrão de qualidade e horizonte temporal equivalentes: não se pode imputar à PPP a recuperação do edifício e desconsiderar obras, manutenção postergada ou riscos nas alternativas públicas.

Quadro 1 **Comparação institucional dos modelos de execução**

Instrumento	Objeto e origem da iniciativa	Estrutura financeira	Limite central para o museu
Gestão direta e contratações	Serviços sob direção estatal, com contratações especializadas.	Orçamento público e remuneração dos contratados.	Coordenação das interfaces e capacidade administrativa.
Termo de fomento	Plano de trabalho proposto pela OSC, em regime de cooperação.	Repasse vinculado ao plano de trabalho e regras do MROSC.	Compatibilidade da iniciativa social com as obrigações permanentes.
Termo de colaboração	Plano de trabalho de iniciativa da administração, executado com OSC.	Repasse público sujeito a metas e monitoramento.	Definição de responsabilidades, continuidade e transição.
PPP administrativa	Serviços contratados pelo Estado, eventualmente com investimentos e manutenção.	Contraprestação pública, vinculável a desempenho, e receitas admitidas no contrato.	Vantagem demonstrada, compromissos fiscais, riscos e proteção patrimonial.

Fonte: Elaboração própria com base nas Leis nº 11.079/2004, nº 13.019/2014, nº 14.903/2024 e nos estudos examinados.

Uma concessão administrativa pode integrar modernização e conservação com incentivos de longo prazo, desde que seus custos financeiros, garantias, riscos retidos e fiscalização sejam computados. Serviços rotineiros de pequena escala podem ser melhor executados por contratos convencionais ou parceria MROSC devidamente delimitada.

A coexistência de pisos mínimos distintos suscita questão jurídica própria. O art. 2º, § 4º, I, da Lei federal nº 11.079/2004, com redação da Lei nº 13.529/2017, veda PPP cujo valor global contratual seja inferior a R$ 10 milhões. O art. 2º, § 3º, I, da Lei distrital nº 3.792/2006 mantém a vedação abaixo de R$ 20 milhões. As duas disposições constam dos textos oficiais consultados, sem demonstração de revogação expressa da cláusula local. A norma federal define condição mínima geral; é juridicamente defensável interpretar o patamar distrital mais elevado como escolha suplementar de estruturação, sem presumir que a redução federal tenha automaticamente revogado a restrição local. Em sentido diverso, a finalidade de uniformização das normas gerais exige examinar se o limite distrital subsiste após a alteração nacional. Não se resolveu essa questão por precedente específico. O Parecer Jurídico nº 604/2022 da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), relativo à iluminação pública, menciona o mínimo federal de R$ 10 milhões, mas não enfrenta expressamente a antinomia aparente com o piso distrital (DISTRITO FEDERAL, 2022b). Assim, projetos inferiores a R$ 10 milhões não atendem à lei federal; entre R$ 10 milhões e R$ 20 milhões exigem manifestação jurídica distrital antes do enquadramento; a partir de R$ 20 milhões superam apenas esse requisito quantitativo, sem dispensa dos demais. Por prudência, o TAAM adota R$ 20 milhões como referência provisória na triagem distrital, até decisão

jurídica competente. Trata-se do valor global do contrato, não de custo anual nem de investimento inicial, e permanecem aplicáveis o mínimo de cinco anos e as demais vedações legais.

O Parecer Jurídico nº 604/2022 da PGDF, relativo à iluminação pública, menciona o piso federal de R$ 10 milhões e examina alternativas de execução e requisitos de instrução de PPP, inclusive estudos técnicos previstos no controle distrital. Não decide a convivência entre os pisos federal e local, nem constitui pronunciamento sobre o Museu Nacional; sua utilidade é estritamente analógica (DISTRITO FEDERAL, 2022b).

7 Proposta: teste de adequação de arranjos museológicos

Propõe-se o Teste de Adequação de Arranjos Museológicos (TAAM) como roteiro analítico para examinar gestão direta, contratos administrativos, instrumentos do MROSC e eventual concessão administrativa. Não cria modalidade contratual, não fixa prazo e tampouco substitui os estudos e autorizações exigidos pelo art. 10 da Lei nº 11.079/2004. Triagem, avaliação de vantagem econômica, riscos fiscais e capacidade de gestão já integram o repertório do PPP Reference Guide (WORLD BANK et al., 2017). O recorte próprio do TAAM é submeter essas verificações a condicionantes museológicos, notadamente proteção do bem, autonomia curatorial, gratuidade e documentação técnica, sem converter esses atributos em valores monetários fictícios.

7.1 Primeira decisão: validar a base patrimonial e operacional

A primeira decisão requer inventário validado de edificações, sistemas, áreas, acervo e necessidades de conservação, articulado ao Plano Museológico e às autorizações patrimoniais. Uma linha de base financeira deve separar energia, pessoal, serviços contratados, intervenções corretivas, reposições e custos compartilhados com o Complexo Cultural da República.

Devem-se registrar despesas efetivamente realizadas e demandas não atendidas. Orçamento reduzido pode refletir manutenção postergada, e não economia. A avaliação preliminar classificará riscos e definirá responsáveis técnicos, com participação dos órgãos de proteção quando cabível.

7.2 Segunda decisão: formular alternativas equivalentes

Após o diagnóstico, os cenários deverão ser equivalentes quanto a escopo, qualidade e horizonte analítico. Incluem-se gestão direta com serviços especializados, colaboração ou fomento quando adequados à origem do objeto e PPP administrativa apenas se juridicamente admissível. Cada cenário registrará investimento inicial, operação, manutenção preventiva, reposições, custos fiscais, riscos e transição.

É metodologicamente incorreto comparar PPP que prevê recuperação do prédio com alternativa pública que omite as mesmas obras. Comparabilidade antecede qualquer estimativa de vantagem econômica.

7.3 Terceira decisão: vantagem pública, riscos fiscais e proporcionalidade

A análise considerará custo de ciclo de vida, obrigações contingentes, capacidade de fiscalização, financiamento, riscos retidos e justificativa para eventual integração de serviços. A concessionária não elimina o custo de oportunidade do orçamento. O teste também indagará se o ganho potencial compensa a complexidade e a rigidez de um contrato de longo prazo.

Os estudos de viabilidade deverão observar as exigências federais e distritais, garantias e condições orçamentárias, assim como manifestações técnicas dos órgãos responsáveis. O TAAM não substitui decisões das autoridades competentes.

7.4 Quarta decisão: salvaguardas curatoriais e patrimoniais

O objeto da concessão, caso esta seja recomendada, pode concentrar manutenção e serviços de apoio mensuráveis, com obrigações de desempenho e rotinas de inspeção. A direção museológica deve preservar decisões de acervo, programação e interpretação cultural, enquanto o poder público retém regulação, fiscalização e tutela institucional.

Compete às instâncias patrimoniais pronunciar-se sobre intervenções sob sua alçada. A matriz de riscos precisará disciplinar descobertas em obras, restrições de restauro, alterações legais e responsabilidades por danos, com transparência dos estudos e das condições contratuais.

7.5 Duração contratual e sequência de decisão

A duração de eventual PPP será definida em estudo de viabilidade, respeitando o mínimo legal de cinco anos e o teto de 35 anos (Lei nº 11.079/2004, art. 5º, I). Já os prazos e as prorrogações do MROSC seguirão seu regime específico. A sequência decisória deve ser condicionada à obtenção das evidências, e não ao calendário escolhido antecipadamente.

7.6 Monitoramento e critérios de interrupção

O monitoramento deve abranger manutenção preventiva, segurança, estabilidade ambiental, disponibilidade, acessibilidade, custos de ciclo de vida e diversidade de públicos. Incompatibilidade jurídica ou cultural insanável justifica descartar o desenho; lacunas técnicas impõem completar a instrução; ausência comprovada de vantagem sobre alternativas comparáveis recomenda não escolher a PPP.

O Quadro 2 diferencia impedimento jurídico ou cultural não sanável, ausência provisória de dados e resultado econômico insatisfatório. A suspensão para instrução adicional não equivale à rejeição definitiva; tampouco o atendimento de uma porta autoriza automaticamente contratar.

Quadro 2 **TAAM: evidências, critérios de suspensão e razões para não recomendar a PPP**

Porta decisória	Evidência exigida	Critério verificável de rejeição ou suspensão	Desfecho
1. Adequação jurídica	Objeto, origem da iniciativa, competências e legislação aplicável	Incompatibilidade jurídica ou patrimonial não corrigível após delimitar o objeto.	Rejeitar desenho; dúvida normativa exige parecer.
2. Linha de base	Inventário, contratos, diagnóstico técnico, custos completos	Sem inventário validado, custos completos e contratos não há comparação confiável.	Suspender até suprir a lacuna.
3. Comparação de cenários	Mesmos serviços, riscos, vida útil, parâmetros de qualidade	Após cenários equivalentes, ausência de vantagem pública ou risco fiscal inaceitável.	Não recomendar PPP; justificar alternativa.
4. Proteção cultural	Plano Museológico, acesso, curadoria, conservação e autorizações	Restrição de acesso, curadoria ou integridade sem salvaguarda exequível.	Reformular ou rejeitar o desenho.
5. Governança e decisão	Capacidade de fiscalização, justificativa, pareceres e transparência	Falta de meios de fiscalização sem plano viável de correção.	Suspender; rejeitar se insolúvel.

Fonte: Elaboração própria com base em Hart (2003), Hodge e Greve (2017), Brasil (2018), World Bank et al. (2017) e legislação aplicável.

7.7 Fundamentação das perguntas de rejeição e aplicação exploratória ao museu

As cinco verificações possuem fundamentos diferentes. A primeira trata da legalidade do objeto e das competências; dúvida normativa demanda manifestação jurídica e vedação insanável afasta a alternativa. A segunda é informacional: sem inventário, diagnóstico e custos consistentes, cabe completar a instrução, não concluir que a PPP fracassou. A terceira compara alternativas de mesmo escopo e considera valor presente, riscos e restrições fiscais, com análise de sensibilidade, sem pesos inventados. A quarta estabelece, como escolha metodológica deste capítulo, salvaguardas de gratuidade, integridade do bem e direção curatorial que não devem ser compensadas apenas por ganho financeiro projetado. A quinta examina capacidade real de fiscalizar, admitindo correção das lacunas antes de qualquer encaminhamento. O Quadro 2 distingue condições impeditivas de pendências superáveis (HART, 2003; HODGE; GREVE, 2017; BRASIL, 2018; WORLD BANK et al., 2017).

Na aplicação exclusivamente documental ao Museu Nacional: (i) a missão e a titularidade pública são identificáveis, mas o objeto de eventual concessão e a questão dos pisos ainda requerem exame específico; (ii) a informação institucional de 15.000 m^2 e o registro de 6.689,28 m^2 na Portaria nº 74/2024 podem adotar conceitos distintos de área, exigindo validação; (iii) não estão disponíveis, no material examinado, séries de despesas e diagnósticos suficientes para comparar alternativas; (iv) gratuidade e proteção patrimonial configuram condicionantes, cuja tradução em obrigações contratuais ainda não foi estudada; (v) o cadastro registra gestão pública, mas não permite avaliar a capacidade de fiscalização de uma futura concessão. O resultado acadêmico é a insuficiência de base para recomendar a abertura de estruturação de PPP, e não a suspensão formal de um projeto existente ou a rejeição definitiva da modalidade.

O procedimento pode ser conduzido por equipe intersetorial formalmente designada, reunindo direção museológica, engenharia, planejamento, gestão de parcerias e assessoria jurídica, com apoio especializado quando necessário. A obtenção de recursos para os estudos deve preceder compromissos financeiros de longo prazo.

Quadro 3 **Aplicação documental preliminar do TAAM ao Museu Nacional da República**

Porta decisória	Resultado da aplicação exploratória	Encaminhamento
Adequação jurídica	Enquadramento condicionado à definição do objeto e ao esclarecimento do piso distrital.	Requer manifestação jurídica.
Linha de base	Divergência cadastral de áreas e ausência de custos e laudos consolidados no corpus.	Suspender a comparação até validação documental.
Comparação de cenários	Sem informações suficientes para estimar valor presente, contraprestações e riscos.	Não afirmar vantagem econômica.
Proteção cultural	Gratuidade, Plano Museológico e tutela patrimonial são condicionantes identificáveis.	Detalhar salvaguardas antes de eventual estruturação.
Governança	A ficha cadastral não comprova capacidade de fiscalização de concessão.	Realizar diagnóstico institucional.
Resultado conjunto	Sem base para recomendar a abertura de estruturação: pendências documentais e jurídicas, sem rejeição definitiva da modalidade.	

Fonte: Elaboração própria com base nas fontes públicas examinadas, sem validação empírica do TAAM.

8 Discussão: quando rejeitar a PPP?

A questão central não é optar abstratamente por Estado ou mercado. O TAAM separa três desfechos: rejeição do desenho juridicamente inadmissível ou culturalmente incompatível, suspensão por insuficiência de evidências e não recomendação econômica

quando alternativas equivalentes oferecem melhor resultado público. A gestão direta também deve incorporar manutenção postergada e riscos futuros, sob padrão comparável de serviço.

POLIN mostra cooperação em rede, a Itália prevê instrumento especial de patrimônio e Caminhos do Mar combina visitação com conservação em concessão comum. Não são contrafactuais brasileiros; ensinam que desenho jurídico, fonte de recursos e controle público precisam corresponder à finalidade cultural.

A principal especificidade do TAAM é tratar a missão museológica como restrição à modelagem, e não como componente monetário livremente compensável. Em edificações protegidas, o vínculo entre investimento e manutenção pode criar incentivos úteis, mas também exige parâmetros técnicos verificáveis, atribuição de responsabilidades e disciplina de transição. A proposta é analítica: não demonstra ser superior às ferramentas convencionais de avaliação nem foi testada em outros equipamentos. Sua possível utilização depende de adaptação às competências de tutela, às formas de acesso e às condições documentais de cada instituição.

O estudo gera três proposições testáveis: maior especificidade patrimonial pode exigir controles mais intensos; a integração de manutenção e investimentos só cria vantagens quando a qualidade permanece verificável; e a redução de riscos de descontinuidade depende da capacidade pública de monitorar, independentemente do tipo de parceiro. Verificá-las exigirá estudos posteriores com dados contratuais e administrativos.

O TAAM não produz ranking automático de instrumentos. Ao distinguir impedimentos, lacunas de instrução e desvantagem econômica comprovada, fornece justificativas transparentes para reformular ou abandonar uma concessão, sem substituir o juízo das autoridades competentes.

9 Considerações finais

A comparação entre PPP e MROSC indica que a gestão de um museu público não se resolve pelo nome do instrumento. Termos de fomento dependem da iniciativa de OSC, colaboração atende iniciativa estatal e a concessão administrativa pode integrar serviços e investimentos em horizonte longo. Nenhuma estrutura assegura eficiência superior por definição.

As experiências internacionais e a literatura de contratos recomendam comparar responsabilidades equivalentes, custo de ciclo de vida, riscos fiscais e integridade cultural. O Museu Nacional da República ilustra a necessidade de validar dados prediais e financeiros antes de escolher a modalidade.

A contribuição do capítulo é o TAAM, proposta de decisão ex ante com condições explícitas para prosseguir, reformular ou rejeitar a PPP. Sua implementação exigirá dados de engenharia, custos, contratos, consulta às instâncias patrimoniais e capacidade de supervisão.

Para formuladores e gestores, o TAAM pode organizar a instrução de alternativas, indicar documentos ausentes e explicitar as razões de cada encaminhamento. Seu uso mais relevante, neste estágio, é demonstrar que a proteção museológica integra a decisão sobre o objeto contratual desde o início, e não apenas a fiscalização posterior; decidir pela concessão continua condicionado aos estudos legais, fiscais e econômicos pertinentes.

A limitação central decorre da ausência, no corpus, de laudos atualizados, inventário de obrigações, custos consolidados e contratos sistematizados do Museu Nacional. Uma etapa empírica deverá confrontar as cinco verificações com esses dados, submetê-las ao julgamento de profissionais de patrimônio, finanças e contratação e testar se ajudam a distinguir alternativas concretas. Até lá, o resultado é uma proposta de método, não demonstração da viabilidade ou inviabilidade de uma PPP no equipamento.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Claudia; BERTOLINI, Marina; GRECO, Luciano. On the management of hidden artwork: a public-private partnership approach. *Public Finance Review*, [S. l.], v. 53, n. 6, p. 733-751, 2025. DOI: https://doi.org/10.1177/10911421241233373.

BERTACCHINI, Enrico; DALLE NOGARE, Chiara. Public provision vs. outsourcing of cultural services: evidence from Italian cities. *European Journal of Political Economy*, [S. l.], v. 35, p. 168-182, 2014. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.06.004.

BERTACCHINI, Enrico E.; DALLE NOGARE, Chiara; SCUDERI, Raffaele. Ownership, organization structure and public service provision: the case of museums. *Journal of Cultural Economics*, [S. l.], v. 42, n. 4, p. 619-643, 2018. DOI: https://doi.org/10.1007/s10824-018-9321-9.

BOVAIRD, Tony. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, Londres, v. 70, n. 2, p. 199-215, 2004. DOI: https://doi.org/10.1177/0020852304044250.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079compilado.htm. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009. Institui o Estatuto de Museus e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11904.htm. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019compilado.htm. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, entre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13529.htm. Acesso em: 14 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.903, de 27 de junho de 2024. Estabelece o Marco Regulatório do Fomento à Cultura. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14903.htm. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília, DF: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Museus. Museu Nacional da República: cadastro da instituição. MuseusBr, [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://cadastro.museus.gov.br/museus/museu-nacional-da-republica/. Acesso em: 12 out. 2026.

CUNHA, Karina Poli Lima da. As políticas públicas para as artes, cultura e criatividade pela perspectiva da economia da cultura: um panorama histórico. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, [S. l.], v. 25, n. 75, 2026. DOI: https://doi.org/10.56238/bocav25n75-008.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 26.717, de 6 de abril de 2006. Dispõe sobre a administração do Complexo Cultural da República João Herculino e dá outras providências. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/52703/Decreto_26717_06_04_2006.html. Acesso em: 9 out. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 3.792, de 2 de fevereiro de 2006. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51712/Lei_3792_2006.html. Acesso em: 9 out. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016. Regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, no âmbito do Distrito Federal. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dafaadb15ff3452f82afc4390b5ee432/exec_dec_37843_2016.html. Acesso em: 9 out. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa. Portaria nº 21, de 23 de janeiro de 2020. Disciplina a aplicação prática do MROSC na gestão pública cultural do Distrito Federal. Texto compilado. Brasília, DF: SECEC, 2020. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/161ab9a35cc04ec387ed7844bf43d24c/Portaria_21_23_01_2020.html. Acesso em: 9 out. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal. Resolução nº 01, de 15 de junho de 2022. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal. Brasília, DF: CONDEPAC-DF, 2022a. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ce3b00b2acf44cbca9ac6223db198383/Resolu_o_1_15_06_2022.html. Acesso em: 9 out. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Parecer Jurídico nº 604/2022, PGDF/PGCONS, processo nº 00093-00000285/2022-92. Brasília, DF: PGDF, 2022b. Disponível em: https://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PGCONS/2022/PGCONS.0604.2022SEI.pdf. Acesso em: 14 out. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa. Portaria nº 74, de 12 de abril de 2024. Institui o regulamento dos Espaços Culturais da Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Distrito Federal. Brasília, DF: SECEC, 2024. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/99d7680357764ff5a1c4616270a1dcae/Portaria_74_12_04_2024.html. Acesso em: 9 out. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa. Museu Nacional da República (MuN). Brasília, DF: SECEC, 2025. Disponível em: https://www.cultura.df.gov.br/museu-nacional-republica. Acesso em: 9 out. 2026.

ENGEL, Eduardo; FISCHER, Ronald D.; GALETOVIC, Alexander. *The economics of public-private partnerships: a basic guide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9781139565615.

GENNARI, Angela Alem. Modelagem econômico-financeira e contratos de gestão: um estudo de caso da Associação Pinacoteca Arte e Cultura (APAC). 2025. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2025.

HART, Oliver. Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships. *The Economic Journal*, Oxford, v. 113, n. 486, p. C69-C76, 2003. DOI: https://doi.org/10.1111/1468-0297.00119.

HODGE, Graeme A.; GREVE, Carsten. Public-private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 67, n. 3, p. 545-558, 2007. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x.

HODGE, Graeme A.; GREVE, Carsten. On public-private partnership performance: a contemporary review. *Public Works Management & Policy*, Thousand Oaks, v. 22, n. 1, p. 55-78, 2017. DOI: https://doi.org/10.1177/1087724X16657830.

INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS. Museum definition. Paris: ICOM, 2022. Disponível em: https://icom.museum/en/resources/standards-guidelines/museum-definition/. Acesso em: 9 out. 2026.

ITÁLIA. Ministero della Cultura. Circolare n. 10/2025: linee guida in materia di partenariato speciale pubblico privato per gli istituti e i luoghi della cultura. Roma, 2025. Disponível em: https://cultura.gov.it/comunicato/circolare-n102025-linee-guida-in-materia-di-partenariato-speciale-pubblico-privato-per-gli-istituti-e-i-luoghi-della-cultura. Acesso em: 12 out. 2026.

JELINČIĆ, Daniela Angelina; TIŠMA, Sanja; SENKIĆ, Matea; DODIG, Domagoj. Public-private partnership in the cultural heritage sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Cluj-Napoca, v. 13, n. esp., p. 74-89, 2017. DOI: https://doi.org/10.24193/tras.SI2017.5.

KLIJN, Erik-Hans; TEISMAN, Geert R. Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases. *Public Money & Management*, London, v. 23, n. 3, p. 137-146, 2003.

KOPPENJAN, Joop F. M. The formation of public-private partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration*, Oxford, v. 83, n. 1, p. 135-157, 2005. DOI: https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00441.x.

LINDER, Stephen H. Coming to terms with the public-private partnership: a grammar of multiple meanings. *American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks, v. 43, n. 1, p. 35-51, 1999. DOI: https://doi.org/10.1177/00027649921955146.

MAIA, Leandro. Longe demais dos capitais: critérios de avaliação de projetos culturais e políticas públicas. *Cena*, Porto Alegre, v. 23, n. 40, p. 1-15, 2023. DOI: https://doi.org/10.22456/2236-3254.129407.

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

OSBORNE, Stephen P. (org.). *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*. London: Routledge, 2000.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 1-14, 2007. DOI: https://doi.org/10.1590/S1679-39512007000200011.

POLIN MUSEUM OF THE HISTORY OF POLISH JEWS. Public-private partnership. Varsóvia, [s. d.]. Disponível em: https://www.polin.pl/en/about-museum/public-private-partnership. Acesso em: 12 out. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. Iniciativa privada inicia administração do espaço turístico Caminhos do Mar. São Paulo, SP: SEMIL, 2021. Disponível em: https://semil.sp.gov.br/2021/06/iniciativa-privada-inicia-administracao-do-espaco-turistico-caminhos-do-mar/. Acesso em: 12 out. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Parcerias em Investimentos. Caminhos do Mar: projetos contratados. São Paulo, [s. d.]. Disponível em: https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/sec-parcerias-investimentos/projetos/projetos-contratados/caminhos-mar-sp/. Acesso em: 12 out. 2026.

THROSBY, David. *Economics and culture*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

WETTENHALL, Roger. The rhetoric and reality of public-private partnerships. *Public Organization Review*, Dordrecht, v. 3, n. 1, p. 77-107, 2003. DOI: https://doi.org/10.1023/A:1023000128175.

WORLD BANK et al. *Public-private partnerships reference guide*. Version 3.0. Washington, DC: World Bank, 2017. Disponível em: https://ppp.worldbank.org/library/ppp-reference-guide-3-0-full-version. Acesso em: 9 out. 2026.

PARTE
01

ESCOLHA
DE INSTRUMENTOS
E EVIDÊNCIAS
DE DESEMPENHO

CAPÍTULO 05 ARTIGO

Infraestrutura social e efeitos locais indiretos: evidências da implantação de novos CEUs em São Paulo

Hugo Villarinho Pereira de Carvalho, Caio de Souza Castro e Marcos Paulo Rodrigues Correia

SOBRE O CAPÍTULO

A avaliação dos novos Centros Educacionais Unificados de São Paulo examina efeitos territoriais de curto prazo sobre indicadores selecionados. O desenho combina a implantação de novas unidades com a operação sob o MROSC e, por isso, não isola o efeito de um modelo de gestão. O artigo oferece à coletânea um exercício de avaliação empírica cuidadoso quanto à escala geográfica, ao período e ao alcance dos resultados.

Resumo: Os governos investem cada vez mais em infraestrutura social territorializada, mas os efeitos indiretos locais desses equipamentos são difíceis de mensurar quando os programas são implementados em territórios vulneráveis selecionados e avaliados com poucas unidades tratadas. Este artigo investiga a inauguração de 12 Centros Educacionais Unificados (CEUs) no município de São Paulo sob o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Os CEUs integram serviços de educação, cultura, esporte, lazer e atividades comunitárias, de modo que a política pode afetar a saúde, a criminalidade, o mercado imobiliário e a atividade econômica local. O objeto empírico é deliberadamente delimitado: o tratamento corresponde à exposição a novos CEUs operados sob o MROSC, e não a uma mudança isolada no modelo de gestão, mantendo constantes a localização e a infraestrutura dos equipamentos.

Construímos painéis anuais distritais a partir de registros de internações hospitalares do SIH/SUS, transações imobiliárias do ITBI, dados cadastrais do IPTU, estatísticas criminais da SSP-SP, estabelecimentos formais da RAIS e controles do Censo Demográfico de 2010. Como todos os distritos tratados ingressam no tratamento em 2021, a estratégia empírica utiliza diferenças em diferenças com início comum do tratamento, em vez de um desenho com adoção escalonada. O principal grupo de comparação é composto por distritos com CEUs sob gestão direta municipal. Utilizamos 2019 como ano de referência nos estudos de eventos, interagimos covariáveis iniciais com indicadores anuais, apresentamos efeitos mínimos detectáveis calculados a partir da variação residual anterior ao tratamento,

ajustamos os resultados para testes múltiplos utilizando valores-q de Benjamini–Hochberg e empregamos bootstrap selvagem por conglomerados, com multiplicadores de Webb, para lidar com as limitações da inferência estatística em amostras com poucos conglomerados tratados.

O principal resultado é a ausência de efeitos robustos de curto prazo. Na comparação preferencial, não identificamos efeitos estatisticamente robustos sobre os quatro resultados principais: internações por transtornos mentais, valores médios das transações imobiliárias, roubos e número de estabelecimentos formais. Esse resultado não decorre simplesmente da utilização de poucas especificações: para diversos indicadores, o desenho apresenta poder estatístico para detectar efeitos moderados, e as estimativas permanecem próximas de zero após a aplicação do bootstrap de Webb, dos ajustes para testes múltiplos, dos testes placebo e de definições alternativas do período posterior à intervenção. Alguns coeficientes auxiliares relacionados a informações cadastrais ou a grupos de comparação mais amplos apresentam significância estatística, mas não são consistentes com os resultados principais nem com o grupo de comparação mais confiável. As evidências, portanto, não corroboram a existência de grandes efeitos indiretos de curto prazo na escala distrital decorrentes dos novos CEUs, embora permaneça possível a ocorrência de efeitos menores, espacialmente localizados, defasados ou mediados pela participação nas atividades dos equipamentos.

Palavras-chave: Infraestrutura social; Centros Educacionais Unificados; Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; Diferenças em diferenças; Efeitos locais indiretos.

1 Introdução

Grandes cidades utilizam cada vez mais equipamentos públicos multifuncionais para reunir educação, cultura, esporte, lazer e prestação de serviços locais em territórios marcados por desvantagens acumuladas. Em São Paulo, os Centros Educacionais Unificados (CEUs) são o exemplo emblemático dessa abordagem. Criados no início dos anos 2000, os CEUs foram concebidos como infraestrutura social territorial: edifícios escolares, bibliotecas, teatros, quadras esportivas, piscinas e espaços comunitários articulados a uma concepção mais ampla de educação pública e inclusão urbana (Azevedo, 2006; Eboli, 1970; Figliolino, 2014).

Desde 2021, parte da rede de CEUs passou a ser operada por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs), no âmbito do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei nº 13.019/2014.[1] Em princípio, o arranjo poderia afetar resultados locais ao modificar a intensidade da programação, os horários de funcionamento, as equipes, a manutenção, a capacidade de resposta à demanda local ou a visibilidade dos CEUs como equipamentos valorizados pelos bairros. Esses mecanismos se relacionam à literatura sobre coprodução e modelos híbridos de prestação de serviços públicos (Osborne, 2006; Pestoff, 2009;

Brandsen e Honingh, 2018), escolas comunitárias (Heers et al., 2016; Maier et al., 2017), supervisão de jovens e criminalidade (Jacob e Lefgren, 2003; Deming, 2011; Heller, 2014) e capitalização de investimentos públicos nos mercados imobiliários locais (Cellini et al., 2010).

A contribuição central está na interpretação causal disciplinada. A documentação municipal descreve as unidades tratadas como os 12 novos CEUs que então estavam em construção ou haviam sido recentemente entregues e implantados sob o modelo de parceria.[2] Portanto, o tratamento não corresponde a uma conversão isolada de CEUs antigos, de outra forma comparáveis, da gestão direta municipal para o MROSC. Trata-se da abertura de novos CEUs sob o MROSC. O efeito de interesse representa, assim, uma exposição distrital de curto prazo ao conjunto formado pela infraestrutura nova e sua operação, e não o efeito isolado do modelo de governança com infraestrutura constante.

Essa distinção altera a interpretação do artigo. Um resultado nulo não pode ser lido como evidência de que os CEUs são irrelevantes ou de que a gestão por organizações da sociedade civil não produz efeitos dentro das unidades. De forma inversa, um coeficiente isoladamente significativo não representa uma estimativa limpa do efeito de governança. O desenho responde a uma questão mais restrita: após 2021, os distritos que receberam novos CEUs sob o MROSC passaram a apresentar mudanças detectáveis, em relação aos distritos de comparação, em saúde, mercado imobiliário, criminalidade ou estrutura comercial?

Considerando as diferentes áreas, a resposta é predominantemente negativa para os resultados principais e o grupo de comparação mais defensável. Os distritos com CEUs sob gestão direta apresentam melhor equilíbrio de características iniciais do que os grupos amplos de controle, sobretudo em renda. Nessa comparação, as estimativas principais ficam próximas de zero ou são imprecisas para internações por transtornos mentais, valores médios das transações imobiliárias, roubos e estabelecimentos formais. Isso não é apresentado como ausência de análise: constitui o principal resultado empírico. Mesmo após restringir o grupo de comparação, utilizar diferenças em diferenças com início comum, adotar 2019 como referência dos estudos de eventos, incorporar bootstrap selvagem por conglomerados de Webb, corrigir testes múltiplos e apresentar efeitos mínimos detectáveis, os dados distritais não sustentam a existência de efeitos indiretos amplos no curto prazo.

Os cálculos de poder estatístico são centrais para essa interpretação. O desenho é mais informativo para alguns resultados do que para outros: os efeitos mínimos detectáveis correspondem a aproximadamente 8–16% da média pré-tratamento do grupo de controle para internações por transtornos mentais e valores de transações, 6–7% para roubos e 1–2% para estabelecimentos formais. Esses limiares permitem concluir mais do que simplesmente “os coeficientes não são significativos” nos casos

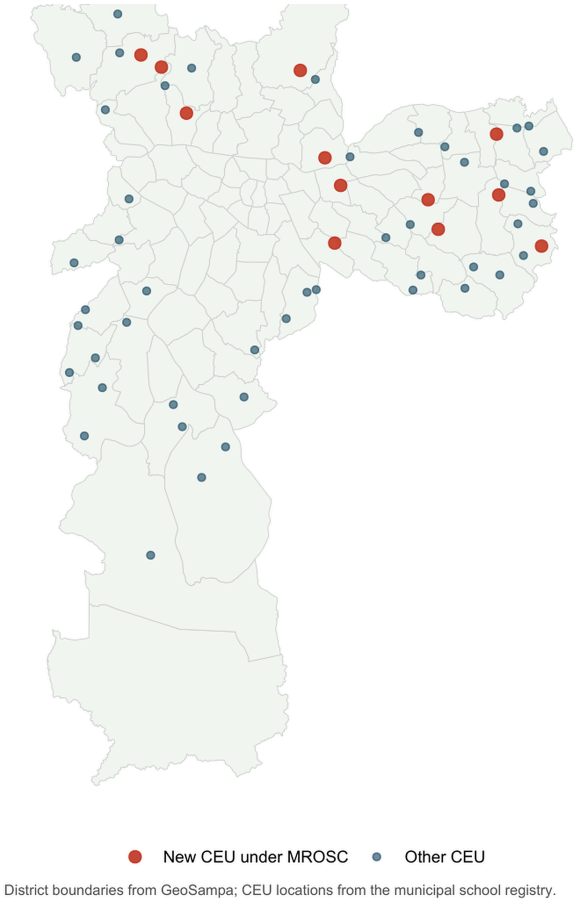
da criminalidade e da margem extensiva comercial, em que efeitos distritais moderados deveriam ser observáveis. Ao mesmo tempo, o desenho não exclui efeitos menores, próximos aos equipamentos, defasados ou mediados pela participação nas atividades.

2 Contexto institucional

Os CEUs constituem um modelo de infraestrutura pública específico de São Paulo. Reúnem serviços educacionais, culturais, esportivos e de lazer em um mesmo complexo territorial, frequentemente localizado em distritos periféricos de menor renda e com menor oferta de equipamentos públicos. Sua justificativa original não consistia apenas em ampliar a capacidade de salas de aula, mas em criar equipamentos públicos capazes de expandir o acesso a bens culturais e recreativos, fortalecer a vida comunitária e reduzir desigualdades territoriais.

O MROSC introduziu um modelo de parceria no qual organizações da sociedade civil assumem responsabilidades por atividades culturais, esportivas e de lazer, manutenção e determinadas operações, enquanto as atribuições pedagógicas permanecem com a Secretaria Municipal de Educação. Documentos oficiais do chamamento público de 2021 organizaram os 12 novos equipamentos em quatro blocos de contratação e enfatizaram a ampliação da carga horária semanal de atividades culturais e esportivas.[3] Esse desenho institucional sugere um canal plausível de primeira etapa, mas os dados disponíveis não observam diretamente participação, equipes, qualidade da programação ou intensidade de frequência.

Figura 1 **Rede de CEUs e novas unidades sob o MROSC no município de São Paulo**



Nota: pontos vermelhos: novos CEUs sob o MROSC; pontos azul-acinzentados: outros CEUs. Limites distritais do GeoSampa; localização dos equipamentos do cadastro municipal de escolas.

Tabela 1 **Novas unidades de CEU abertas sob o modelo de parceria do MROSC**

CEU	Distrito
Barro Branco	Cidade Tiradentes
Coreto de Taipas	Jaraguá
Freguesia do Ó	Freguesia do Ó
Horizonte Azul	Artur Alvim
José Bonifácio	José Bonifácio
Monte Serrat	Tatuapé
Novo Mundo	Vila Maria
Parque do Carmo	Parque do Carmo

Tabela 1 **Novas unidades de CEU abertas sob o modelo de parceria do MROSC** (continuação)

CEU	Distrito
Pinheirinho d'Água	Jaraguá
São Miguel	São Miguel
Tremembé	Tremembé
Vila Alpina	Vila Prudente

Nota: As 12 unidades correspondem a 11 unidades distritais tratadas, pois dois CEUs pertencem à mesma geografia de tratamento.

A Figura 1 e a Tabela 1 sintetizam a distribuição espacial do tratamento. Os 12 novos CEUs sob o MROSC correspondem a 11 distritos tratados, porque dois CEUs estão situados na mesma unidade geográfica. O tratamento concentra-se em áreas periféricas, coerentemente com o objetivo de equidade do programa, mas isso também gera uma preocupação de identificação: os distritos tratados diferem dos grupos de controle amplos em renda inicial e estrutura urbana.

3 Dados

A análise combina cinco fontes administrativas. Os indicadores de saúde provêm dos registros de internações hospitalares do SIH/SUS e se concentram em internações selecionadas potencialmente relacionadas à convivência comunitária, violência e saúde mental. Os resultados imobiliários combinam registros de transações do ITBI e indicadores cadastrais do IPTU. Os indicadores de criminalidade são provenientes das estatísticas oficiais de segurança pública da SSP-SP, harmonizadas para unidades de distritos policiais. A estrutura comercial é mensurada com registros de estabelecimentos e vínculos formais da RAIS. Os controles socioeconômicos iniciais provêm do Censo Demográfico de 2010 e de informações espaciais municipais.

A maior parte dos resultados constitui painéis anuais distritais de 2016 a 2024. A RAIS está disponível até 2023. A criminalidade é medida em um painel de distritos policiais e, portanto, apresenta uma contagem distinta de unidades. Esse painel inclui nove distritos policiais tratados, em vez dos 11 distritos administrativos tratados, o que reforça a preocupação com a inferência em amostras pequenas.

Tabela 2 **Amostra preferencial: distritos sob MROSC versus distritos com CEUs de gestão direta**

Área e base	Anos	Obs.	Unid.	Trat.	Unidades de controle
Saúde (SIH)	2016–2024	369	41	11	30 distritos administrativos
Transações imobiliárias (ITBI)	2016–2024	369	41	11	30 distritos administrativos
Cadastro imobiliário (IPTU)	2016–2024	369	41	11	30 distritos administrativos
Estrutura comercial (RAIS)	2016–2023	328	41	11	30 distritos administrativos
Criminalidade (SSP-SP)	2016–2024	279	31	9	22 distritos policiais

A Tabela 2 apresenta as amostras de análise. Utilizamos três grupos de comparação: todos os distritos não tratados pelo MROSC, distritos com CEUs sob gestão direta municipal e distritos sem nenhum CEU. O grupo dos CEUs de gestão direta é a comparação principal porque mantém, de maneira mais aproximada, a presença da infraestrutura de CEU. As outras duas comparações são informativas, mas mais vulneráveis a diferenças de composição inicial.

Tabela 3 **Equilíbrio inicial: diferenças padronizadas por grupo de comparação**

Covariável de base	Todos os controles	CEUs de gestão direta	Sem CEU
Densidade populacional, 2010	−0,26	−0,29	−0,24
Domicílios próprios	0,26	−0,51	0,87
Estação ferroviária no distrito	−0,23	−0,17	−0,26
Renda do responsável pelo domicílio, 2010	−0,67	0,14	−1,05

Nota: Diferenças padronizadas representam a diferença entre as médias de tratados e controles dividida pelo desvio-padrão combinado. A comparação com CEUs sob gestão direta apresenta melhor equilíbrio, especialmente em renda.

A Tabela 3 confirma o padrão. Os distritos tratados apresentam renda inicial do responsável pelo domicílio muito inferior à dos distritos não tratados pelo MROSC e, sobretudo, à dos distritos sem CEUs. Em contraste, o grupo de CEUs sob gestão direta é substancialmente mais próximo em renda. Por isso, o artigo adota o Grupo 2 como comparação principal, apresentando os Grupos 1 e 3 como contrastes mais amplos de robustez e heterogeneidade.

4 Estratégia de pesquisa

Todas as unidades tratadas ingressam no tratamento em 2021. O desenho consiste, portanto, em diferenças em diferenças com início comum de tratamento, na formulação dois por dois, e não em adoção escalonada. A especificação de referência é

$$Y_{it} = \beta(\text{Tratado}_i \times \text{Pos}_t) + \lambda_i + \delta_t + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

em que Y_{it} é o resultado da unidade i no ano t, Tratado_i identifica unidades expostas a um novo CEU sob o MROSC, Pos_t vale um a partir de 2021, e λ_i e δ_t representam efeitos fixos de unidade e de ano.

Para a visualização dos estudos de eventos, estimamos

$$Y_{it} = \Sigma_{k \neq 2019} \beta_k(\text{Tratado}_i \times 1[t = k]) + \lambda_i + \delta_t + \varepsilon_{it}, \quad (2)$$

com 2019 como ano omitido. Essa mudança é importante porque 2020 foi um ano pandêmico e não deveria ancorar as estimativas dinâmicas. Os estudos de eventos são instrumentos de diagnóstico, e não uma estratégia de identificação independente.

Diversos ajustes respondem diretamente às principais ameaças à interpretação. Primeiro, como as covariáveis iniciais são invariantes no tempo e seriam absorvidas pelos efeitos fixos de unidade, as especificações ajustadas interagem covariáveis de base com indicadores de ano. Segundo, a inferência apresenta erros-padrão agrupados por distrito e um bootstrap selvagem por conglomerados manual com multiplicadores de Webb, mais apropriado em contextos com poucos conglomerados do que depender apenas de erros-padrão robustos agrupados assintóticos (Cameron e Miller, 2015; Roodman et al., 2019). Terceiro, apresentamos valores-q ajustados pela taxa de falsas descobertas de Benjamini–Hochberg dentro de cada área de resultados (Benjamini e Hochberg, 1995). Quarto, calculamos os efeitos mínimos detectáveis a partir da variância residual anterior ao tratamento, após absorver os efeitos fixos de unidade e ano. Por fim, realizamos análises de sensibilidade que excluem 2020, tratam 2022 em diante como período posterior e utilizam um placebo de baixa renda em 2020 como diagnóstico de choques pandêmicos diferenciais.

Como o momento do tratamento é comum às unidades tratadas, o principal problema não é a patologia dos pesos negativos de estimadores de efeitos fixos em duas dimensões com adoção escalonada (de Chaisemartin e D'Haultfoeuille, 2020; Sun e Abraham, 2021; Callaway e Sant'Anna, 2021). As preocupações determinantes são a seleção para o grupo tratado, os choques comuns em torno da COVID-19, o pequeno número de conglomerados tratados e a agregação espacial dos resultados.

5 Resultados

5.1 Estimativas principais

Tabela 4 **Estimativas principais por grupo de comparação**

Grupo de comparação	Efeito	Erro-padrão	pWebb
Saúde: internações por transtornos mentais por residente			
Todos os controles	−0,0001	0,0002	0,684
CEUs sob gestão direta	0,0000	0,0001	0,887
Distritos sem CEU	−0,0002	0,0002	0,637
Mercado imobiliário: valor médio de transações			
Todos os controles	−21 525	17 599	0,201
CEUs sob gestão direta	−18 236	25 020	0,504
Distritos sem CEU	−23 319	22 476	0,313
Criminalidade: outros roubos por residente			
Todos os controles	−0,0013	0,0014	0,371
CEUs sob gestão direta	−0,0002	0,0013	0,900
Distritos sem CEU	−0,0020	0,0017	0,273
Estrutura comercial: estabelecimentos formais			
Todos os controles	155,2	82,8	0,083
CEUs sob gestão direta	−29,1	81,5	0,762
Distritos sem CEU	255,7	90,0	0,018

Nota: Valores representam coeficiente, erro-padrão agrupado e valor-p do bootstrap selvagem por conglomerados com multiplicadores de Webb. Todos os modelos incluem efeitos fixos de unidade e ano. O ajuste de Benjamini–Hochberg remove a significância convencional da estimativa comercial do Grupo 3 a 5% (q = 0,053).

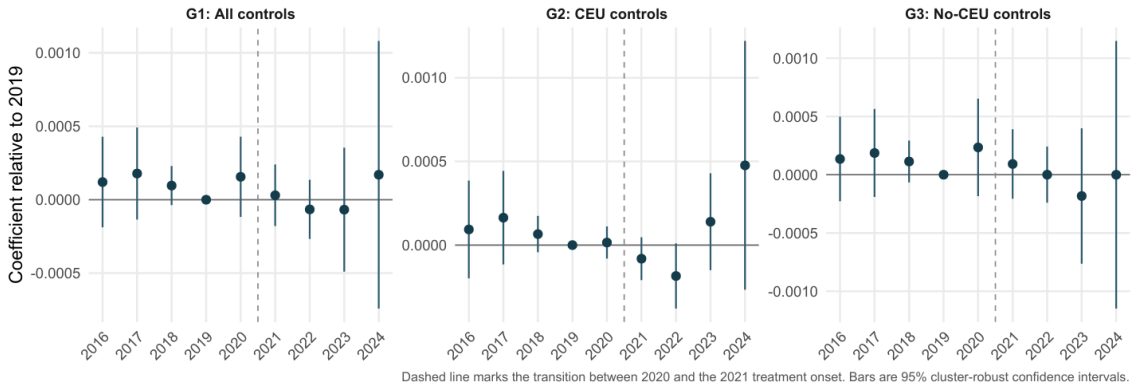
A Tabela 4 apresenta estimativas principais para um indicador de cada área. Na comparação preferencial do Grupo 2, nenhum dos quatro resultados principais é estatisticamente distinguível de zero segundo a inferência do bootstrap de Webb. As internações por transtornos mentais por residente permanecem praticamente inalteradas. Os valores médios das transações são negativos, porém imprecisos. Outros roubos por residente apresentam estimativas próximas de zero. Os estabelecimentos formais tampouco exibem efeitos na comparação com CEUs sob gestão direta. Esse é o núcleo empírico do artigo: após lidar com o pequeno número de unidades tratadas por meio

dos multiplicadores de Webb e corrigir as famílias de testes com valores-q de Benjamini–Hochberg, as estimativas mais críveis não revelam efeitos amplos na escala distrital.

O principal desvio sugestivo ocorre no Grupo 3: os distritos tratados registram aumento de estabelecimentos formais em relação aos distritos sem CEUs. A estimativa é positiva e seu valor-p de Webb é inferior a 0,05, mas o valor-q corrigido fica pouco acima de 0,05 e o mesmo padrão não aparece na comparação com CEUs sob gestão direta. As tabelas do apêndice também destacam alguns resultados auxiliares, sobretudo valores cadastrais imobiliários e comparações comerciais amplas. Esses achados servem como diagnósticos, mas não alteram a conclusão central de ausência de efeitos robustos, porque não são resultados principais, dependem frequentemente de grupos de comparação mais amplos e não formam um padrão coerente entre áreas.

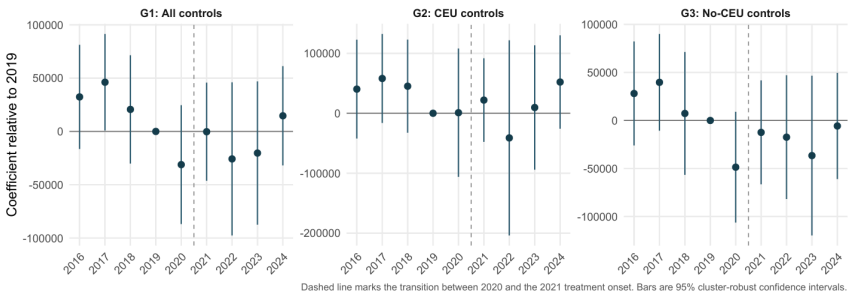
5.2 Diagnósticos por estudos de eventos

Figura 2 **Estudo de eventos: internações por transtornos mentais por residente**



Nota: linha tracejada indica a transição entre 2020 e o início do tratamento, em 2021. Barras representam intervalos de confiança de 95% com erros-padrão agrupados. G1: todos os distritos de controle; G2: distritos com CEUs sob gestão direta; G3: distritos sem CEUs. Os rótulos internos dos gráficos originais foram preservados.

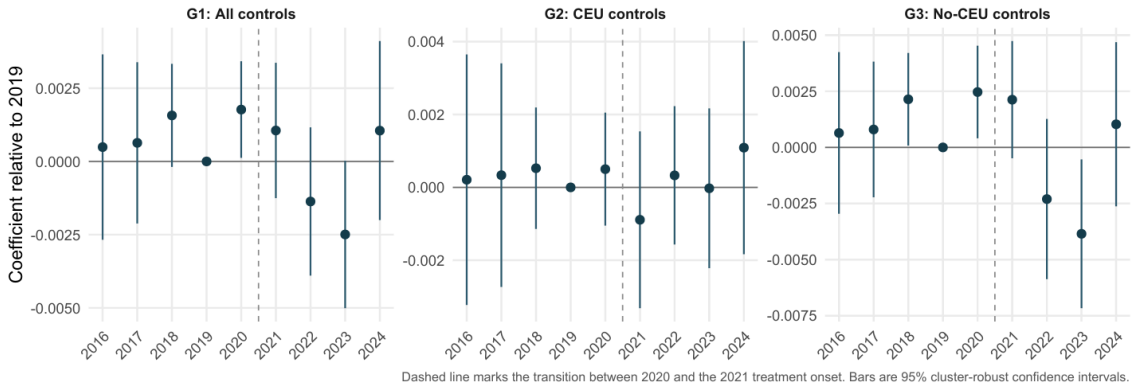
Figura 3 **Estudo de eventos: valor médio de transações imobiliárias**



Nota: linha tracejada indica a transição entre 2020 e o início do tratamento, em 2021. Barras representam intervalos de confiança de 95% com erros-padrão agrupados. G1: todos os distritos de controle; G2: distritos com CEUs sob gestão direta; G3: distritos sem CEUs. Os rótulos internos dos gráficos originais foram preservados.

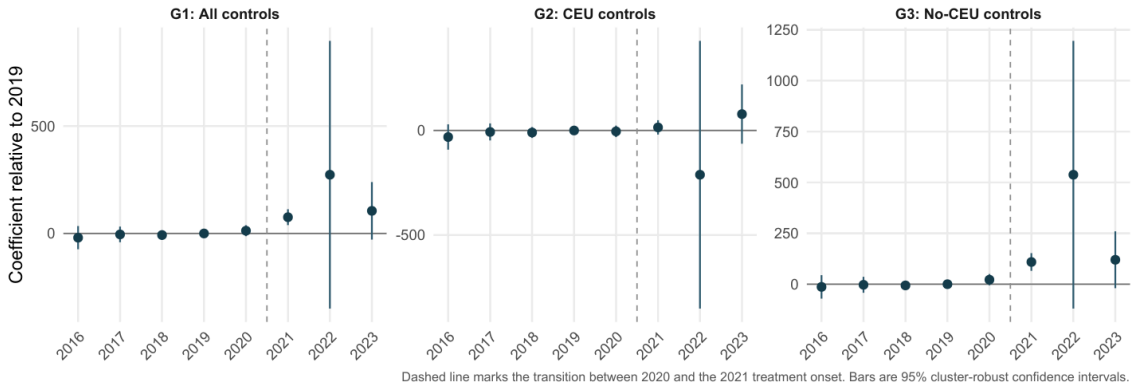
As Figuras 2 a 5 utilizam 2019 como ano omitido. Os gráficos não exibem uma ruptura pós-2021 nítida e comum aos três grupos de comparação. Isso importa porque a política teve início durante a recuperação da pandemia, quando atendimento de saúde, transações imobiliárias, registros criminais e trabalho formal já apresentavam trajetórias desiguais em São Paulo. O gráfico comercial é o mais sugestivo, especialmente na comparação com distritos sem CEUs, mas o padrão não se reproduz na comparação com CEUs de gestão direta.

Figura 4 **Estudo de eventos: outros roubos por residente**



Nota: linha tracejada indica a transição entre 2020 e o início do tratamento, em 2021. Barras representam intervalos de confiança de 95% com erros-padrão agrupados. G1: todos os distritos de controle; G2: distritos com CEUs sob gestão direta; G3: distritos sem CEUs. Os rótulos internos dos gráficos originais foram preservados.

Figura 5 **Estudo de eventos: estabelecimentos formais**



Nota: linha tracejada indica a transição entre 2020 e o início do tratamento, em 2021. Barras representam intervalos de confiança de 95% com erros-padrão agrupados. G1: todos os distritos de controle; G2: distritos com CEUs sob gestão direta; G3: distritos sem CEUs. Os rótulos internos dos gráficos originais foram preservados.

5.3 Poder estatístico, testes múltiplos e robustez

Tabela 5 **Efeitos mínimos detectáveis para os resultados principais**

Resultado principal	Todos	Gestão direta	Sem CEU
Internações por transtornos mentais por residente	15,2%	8,1%	15,7%
Valor médio das transações	10,8%	15,8%	8,9%
Outros roubos por residente	6,2%	6,8%	5,7%
Estabelecimentos formais	1,3%	1,6%	1,2%

Nota: Efeitos mínimos detectáveis expressos como percentual da média pré-tratamento do grupo de controle; cálculos baseados na variância residual intraunidade anterior ao tratamento.

A Tabela 5 disciplina a interpretação dos resultados nulos. O desenho apresenta poder relativamente maior para estabelecimentos formais e roubos, cujos efeitos mínimos detectáveis são pequenos em relação às médias anteriores ao tratamento. O poder é menor para internações por transtornos mentais e valores médios das transações, cujos efeitos moderados podem ficar abaixo do limiar detectável. Portanto, a ausência de significância é mais informativa para criminalidade e margem extensiva comercial do que para resultados mais ruidosos de saúde e valor imobiliário.

Dois pontos são importantes para interpretar os resultados nulos. Primeiro, a inferência não depende apenas de erros-padrão robustos agrupados convencionais. As estimativas preferenciais apresentam valores-p de um bootstrap selvagem por conglomerados de Webb, concebido para contextos com poucos conglomerados tratados e grupos de comparação desbalanceados. Segundo, a ausência de efeitos principais não decorre de ignorar a multiplicidade de testes. O apêndice apresenta a família completa de estimativas de diferenças em diferenças sem covariáveis adicionais, por área; após o ajuste dos valores-p de Webb pelos valores-q de Benjamini–Hochberg, a comparação com CEUs sob gestão direta não apresenta resultados significativos em saúde, criminalidade ou estrutura comercial, e apresenta apenas uma margem auxiliar de avaliação cadastral no mercado imobiliário. O valor de transações de mercado permanece sem efeito detectável.

Na comparação preferencial, as estimativas principais permanecem nulas quando covariáveis iniciais são interagidas com o ano, quando 2020 é excluído e quando 2021 é tratado como ano de transição e o pós-tratamento começa em 2022. As estimativas comerciais positivas dos Grupos 1 e 3 são mais sensíveis a esses ajustes, especialmente aos controles de base interagidos com ano, reforçando a interpretação de que comparações amplas refletem parcialmente trajetórias iniciais diferentes e não necessariamente respostas causais à política.

Um placebo de diagnóstico para a COVID-19 compara distritos de renda mais baixa e mais alta na janela anterior ao tratamento e define 2020 como um falso ano de intervenção. O placebo é estatisticamente significativo para criminalidade, coerentemente com a preocupação de que a pandemia tenha produzido choques diferenciados ao longo do gradiente de renda urbana. Isso não invalida todas as estimativas, mas recomenda cautela com afirmações causais fortes baseadas em quaisquer divergências posteriores a 2021 nos grupos amplos de comparação.

6 Discussão

As evidências sustentam três conclusões. Primeiro, o artigo não deve afirmar que estima o efeito puro do modelo de governança do MROSC. As unidades tratadas são novos CEUs implantados sob o MROSC, de modo que a interpretação mais defensável corresponde à exposição conjunta à nova infraestrutura e à sua operação por parceria. Segundo, o grupo de controle mais comparável é formado por distritos com CEUs sob gestão direta municipal. Nesse grupo, os indicadores principais não exibem efeitos robustos detectáveis. Terceiro, os poucos coeficientes auxiliares significativos devem ser interpretados como diagnósticos, e não como resultado central. Uma medida cadastral de valor da construção se altera na comparação preferencial, e alguns resultados comerciais se alteram em comparações amplas com distritos sem CEUs, mas valor médio das transações, criminalidade, saúde e estabelecimentos formais não respondem conjuntamente no desenho preferencial.

Esse padrão é teoricamente plausível. Os CEUs podem ser relevantes como infraestrutura social, mas os indicadores examinados são agregados distritais amplos. Se o mecanismo relevante é a participação em programação cultural ou esportiva, o resultado da primeira etapa é a utilização do CEU, e não necessariamente uma mudança imediata em internações, criminalidade dos distritos policiais, valores imobiliários distritais ou estabelecimentos formais. Se os efeitos indiretos ocorrem em um raio de poucas centenas de metros dos equipamentos, a agregação distrital os atenua. Se o efeito se manifesta por meio de crianças e adolescentes, resultados como emprego ou saúde podem exigir um horizonte mais longo. E, caso a implementação tenha variado entre OSCs, efeitos médios de tratamento podem ocultar heterogeneidade.

Os resultados também são compatíveis com a literatura mais ampla. Efeitos fortes são mais prováveis quando as intervenções modificam de maneira visível o estoque ou a qualidade da infraestrutura (Cellini et al., 2010), quando a exposição individual à programação é medida diretamente (Heller, 2014) ou quando mudanças na qualidade escolar alteram trajetórias de longo prazo (Deming, 2011). Revisões sobre escolas comunitárias enfatizam que impactos dependem da qualidade de implementação, da adesão e do contexto local (Heers et al., 2016; Maier et al., 2017). O desenho distrital

aqui empregado é informativo sobre grandes efeitos indiretos no curto prazo, mas não foi concebido para detectar impactos pequenos, localizados ou mediados pela participação.

7 Conclusão

Este artigo avalia os efeitos locais de novos CEUs inaugurados sob o modelo de parceria do MROSC em São Paulo. A análise trata a intervenção como novos CEUs sob o MROSC, e não como conversão exclusiva de governança; utiliza 2019 como referência para os estudos de eventos; apresenta valores-p do bootstrap selvagem por conglomerados de Webb; calcula efeitos mínimos detectáveis; disciplina testes múltiplos com ajustes de Benjamini–Hochberg; e examina diretamente a ameaça representada pelo período da COVID-19.

A principal conclusão é a ausência de efeitos robustos. No grupo de comparação mais crível, formado por distritos com CEUs sob gestão direta municipal, o artigo não identifica efeitos distritais de curto prazo robustos sobre internações por transtornos mentais, valores médios de transações imobiliárias, roubos ou estabelecimentos formais. Essa ausência persiste após inferência por bootstrap com poucos conglomerados, ajuste de testes múltiplos, cálculos de poder, diagnósticos placebo e definições alternativas do período pós-tratamento. Comparações mais amplas mostram alguns padrões sugestivos em indicadores comerciais e cadastrais imobiliários, mas eles não são estáveis o suficiente para sustentar afirmações causais fortes sobre o MROSC ou sobre grandes efeitos indiretos distritais da infraestrutura social.

A implicação para a política pública não é que CEUs ou MROSC sejam irrelevantes. É que o desenho administrativo distrital disponível é mais apropriado para detectar efeitos indiretos grandes e disseminados. Pesquisas futuras devem aproximar-se dos equipamentos: setores censitários ou faixas de distância em torno dos CEUs, medidas diretas de programação e frequência, intensidade de implementação por organização parceira e painéis com acompanhamento posterior mais longo. Esses dados permitiriam distinguir entre uma primeira etapa fraca, atenuação espacial, efeitos defasados e ausência efetiva de efeitos indiretos locais.

Apêndice

A. Robustez na comparação preferencial

Tabela 6 **Verificações de robustez para a comparação com CEUs de gestão direta**

Resultado	Referência	Controles base×ano	Sem 2020	Pós desde 2022
Internações por transtornos mentais/residente	0,0000 (0,0001)	0,0000 (0,0001)	0,0000 (0,0001)	0,0001 (0,0002)
Valor médio das transações	−18 236 (25 020)	−30 972 (34 652)	−25 223 (31 473)	−22 014 (30 378)
Outros roubos por residente	−0,0002 (0,0013)	0,0002 (0,0011)	−0,0001 (0,0014)	0,0002 (0,0013)
Estabelecimentos formais	−29,1 (81,5)	−60,3 (75,2)	−27,5 (83,2)	−56,2 (123,4)

Nota: Valores: coeficientes e erros-padrão agrupados, entre parênteses. A especificação ajustada interage covariáveis de base com indicadores de ano.

B. Placebo para o período da COVID-19

Tabela 7 **Placebo no período da COVID-19 usando 2020 como falso ano de tratamento**

Resultado	Estimativa	Erro-padrão	p
Internações por transtornos mentais/residente	−0,0002	0,0002	0,238
Valor médio de transações	−62 937	40 193	0,121
Outros roubos por residente	0,0027	0,0010	0,010
Estabelecimentos formais	17,2	13,8	0,215

Nota: O placebo compara distritos de menor e maior renda na janela pré-tratamento e define 2020 como falso período posterior.

C. Auditoria dos resultados nulos: inferência de Webb e testes múltiplos

Tabela 8 **Frequência de rejeição da hipótese nula após ajustes para amostras pequenas e testes múltiplos**

Área e grupo	Resultados	p < 0,05	q < 0,05	q < 0,10
Saúde – todos	5	1	1	1
Saúde – gestão direta	5	0	0	0

Tabela 8 **Frequência de rejeição da hipótese nula após ajustes para amostras pequenas e testes múltiplos** (continuação)

Área e grupo	Resultados	p < 0,05	q < 0,05	q < 0,10
Saúde – sem CEU	5	1	1	1
Mercado imobiliário – todos	10	1	1	1
Mercado imobiliário – gestão direta	10	1	1	1
Mercado imobiliário – sem CEU	10	2	1	1
Criminalidade – todos	6	2	0	0
Criminalidade – gestão direta	6	1	0	0
Criminalidade – sem CEU	6	1	0	0
Estrutura comercial – todos	8	3	1	3
Estrutura comercial – gestão direta	8	0	0	0
Estrutura comercial – sem CEU	8	7	4	7

Nota: Contagens para modelos de diferenças em diferenças sem covariáveis adicionais, com efeitos fixos de unidade e ano. Valores-p de Webb e valores-q de Benjamini–Hochberg. Na comparação preferencial com CEUs de gestão direta, nenhum resultado em saúde, criminalidade ou estrutura comercial permanece significativo após ajuste de BH. A única rejeição em mercado imobiliário refere-se a uma medida auxiliar de valor cadastral de construção (IPTU), e não ao valor de transações de mercado.

A Tabela 8 torna transparente o argumento dos resultados nulos. A comparação ampla com distritos sem CEUs produz várias rejeições de hipóteses na área comercial, mas a comparação preferencial com CEUs de gestão direta não. É precisamente por isso que o artigo não interpreta os coeficientes comerciais amplos como evidência de efeitos indiretos causais robustos.

D. Estimativas completas por família de resultados, sem covariáveis adicionais

Tabela 9 **Estimativas do apêndice: saúde**

Resultado	Grupo	Efeito (EP)	p Webb	q BH	EMD
Internações por transtornos mentais por residente	G1	-0,0001 (0,0002)	0,684	0,990	15,2
G2	0,0000 (0,0001)	0,887	0,990	8,1	
G3	-0,0002 (0,0002)	0,637	0,990	15,7	
Internações por transtornos mentais	G1	3,5838 (23,4872)	0,907	0,990	10,5

Tabela 9 **Estimativas do apêndice: saúde** (continuação)

Resultado	Grupo	Efeito (EP)	p Webb	q BH	EMD
G2	11,0089 (24,5280)	0,754	0,990	7,6	
G3	-0,5412 (24,7833)	0,982	0,990	12,9	
Proporção de óbitos intra-hospitalares	G1	-0,0034 (0,0010)	0,005	0,038	89,4
G2	-0,0023 (0,0011)	0,055	0,276	82,7	
G3	-0,0039 (0,0011)	0,003	0,038	97,6	
Tempo de permanência por internação	G1	-0,0763 (0,5707)	0,887	0,990	6,2
G2	-0,2349 (0,5667)	0,692	0,990	5,2	
G3	0,0119 (0,6386)	0,990	0,990	6,6	
Dias de hospitalização por internação	G1	0,1541 (0,5366)	0,764	0,990	6,8
G2	0,2009 (0,5913)	0,774	0,990	5,7	
G3	0,1281 (0,5799)	0,845	0,990	7,4	

Nota: Efeito e erro-padrão agrupado por unidade (EP); valor-p do bootstrap selvagem por conglomerados de Webb; valor-q de Benjamini–Hochberg ajustado dentro da área; efeito mínimo detectável (EMD) como percentual da média pré-tratamento dos controles. G1: todos os não MROSC; G2: CEUs sob gestão direta; G3: sem CEUs. Modelos de diferenças em diferenças sem covariáveis adicionais, com efeitos fixos de unidade e ano.

Tabela 10 **Estimativas do apêndice: mercado imobiliário**

Resultado	Grupo	Efeito (EP)	p Webb	q BH	EMD
Valor médio de transação	G1	-21524,7516 (17598,5315)	0,201	0,732	10,8
G2	-18236,1446 (25019,7903)	0,504	0,732	15,8	
G3	-23318,5372 (22475,7251)	0,313	0,732	8,9	
Valor médio financiado	G1	99,8952 (7047,8694)	0,992	0,992	8,0
G2	3848,5572 (8000,1337)	0,599	0,732	8,5	
G3	-1944,8295 (7191,9970)	0,777	0,804	7,6	
Área construída dos imóveis transacionados	G1	269,6174 (326,0223)	0,647	0,732	107,4
G2	261,1393 (347,9048)	0,659	0,732	81,6	

Tabela 10 **Estimativas do apêndice: mercado imobiliário** (continuação)

Resultado	Grupo	Efeito (EP)	p Webb	q BH	EMD
G3	274,2418 (330,3534)	0,654	0,732	111,0	
Proporção financiada pelo MCMV	G1	0,0286 (0,0216)	0,223	0,732	65,9
G2	0,0161 (0,0251)	0,571	0,732	52,2	
G3	0,0355 (0,0222)	0,140	0,602	73,1	
Proporção de imóveis comerciais	G1	0,0289 (0,0146)	0,068	0,338	12,9
G2	0,0176 (0,0157)	0,273	0,732	21,4	
G3	0,0351 (0,0152)	0,035	0,263	11,2	
Proporção de imóveis residenciais	G1	-0,0320 (0,0329)	0,393	0,732	3,0
G2	-0,0296 (0,0384)	0,449	0,732	3,0	
G3	-0,0333 (0,0348)	0,373	0,732	3,0	
Ano médio de construção	G1	-0,3348 (0,3340)	0,323	0,732	0,0
G2	0,3655 (0,3376)	0,358	0,732	0,0	
G3	-0,7168 (0,3534)	0,055	0,331	0,0	
Número médio de pavimentos	G1	0,1164 (0,1739)	0,607	0,732	1,2
G2	0,1085 (0,1763)	0,602	0,732	1,8	
G3	0,1207 (0,1824)	0,629	0,732	1,1	
Valor da construção por metro quadrado	G1	9,4659 (22,5895)	0,652	0,732	0,9
G2	68,8294 (21,0672)	<0,001	<0,001	0,9	
G3	-22,9142 (25,1397)	0,388	0,732	0,7	
Valor do terreno por metro quadrado	G1	-372,0926 (82,8503)	<0,001	<0,001	2,5
G2	12,9634 (38,3330)	0,742	0,795	1,7	
G3	-582,1231 (114,2679)	<0,001	<0,001	2,1	

Nota: Efeito e erro-padrão agrupado por unidade (EP); valor-p do bootstrap selvagem por conglomerados de Webb; valor-q de Benjamini–Hochberg ajustado dentro da área; efeito mínimo detectável (EMD) como percentual da média pré-tratamento dos controles. G1: todos os não MROSC; G2: CEUs sob gestão direta; G3: sem CEUs. Modelos de diferenças em diferenças sem covariáveis adicionais, com efeitos fixos de unidade e ano.

Tabela 11 **Estimativas do apêndice: criminalidade**

Resultado	Grupo	Efeito (EP)	p Webb	q BH	EMD
Outros roubos por residente	G1	-0,0013 (0,0014)	0,371	0,607	6,2
G2	-0,0002 (0,0013)	0,900	0,900	6,8	
G3	-0,0020 (0,0017)	0,273	0,496	5,7	
Furto de veículos por residente	G1	0,0012 (0,0007)	0,045	0,203	14,1
G2	0,0010 (0,0006)	0,088	0,214	12,1	
G3	0,0013 (0,0007)	0,068	0,203	12,4	
Outros furtos por residente	G1	0,0005 (0,0022)	0,835	0,884	10,4
G2	0,0044 (0,0016)	0,015	0,120	8,5	
G3	-0,0016 (0,0027)	0,579	0,657	8,8	
Roubo de veículos por residente	G1	-0,0005 (0,0005)	0,464	0,642	15,0
G2	-0,0004 (0,0006)	0,521	0,657	13,9	
G3	-0,0005 (0,0006)	0,426	0,639	15,5	
Roubo de carga por residente	G1	-0,0002 (0,0001)	0,068	0,203	22,7
G2	-0,0001 (0,0001)	0,276	0,496	20,8	
G3	-0,0002 (0,0001)	0,095	0,214	23,1	
Roubo a banco por residente	G1	0,0000 (0,0000)	0,020	0,120	73,9
G2	0,0000 (0,0000)	0,584	0,657	107,4	
G3	0,0000 (0,0000)	0,015	0,120	63,6	

Nota: Efeito e erro-padrão agrupado por unidade (EP); valor-p do bootstrap selvagem por conglomerados de Webb; valor-q de Benjamini–Hochberg ajustado dentro da área; efeito mínimo detectável (EMD) como percentual da média pré-tratamento dos controles. G1: todos os não MROSC; G2: CEUs sob gestão direta; G3: sem CEUs. Modelos de diferenças em diferenças sem covariáveis adicionais, com efeitos fixos de unidade e ano.

Tabela 12 **Estimativas do apêndice: estrutura comercial**

Resultado	Grupo	Efeito (EP)	p Webb	q BH	EMD
Estabelecimentos formais	G1	155,1942 (82,8224)	0,083	0,153	1,3
G2	-29,0697 (81,5363)	0,762	0,831	1,6	
G3	255,7018 (89,9691)	0,018	0,053	1,2	
Vínculos de emprego sob CLT	G1	6038,1470 (1819,6176)	0,005	0,024	4,7
G2	-591,0836 (1678,2696)	0,702	0,802	8,7	

Tabela 12 **Estimativas do apêndice: estrutura comercial** (continuação)

Resultado	Grupo	Efeito (EP)	p Webb	q BH	EMD
G3	9654,0909 (2246,5688)	<0,001	<0,001	3,9	
Estabelecimentos de alimentação	G1	32,1902 (14,4777)	0,050	0,109	2,3
G2	-12,1832 (12,4558)	0,388	0,518	2,6	
G3	56,3939 (16,8452)	0,005	0,024	2,0	
Vínculos CLT em alimentação	G1	362,7981 (190,2234)	0,098	0,168	12,5
G2	-165,1410 (158,3090)	0,376	0,518	16,1	
G3	650,7648 (228,7622)	0,020	0,053	10,7	
Estabelecimentos varejistas	G1	51,6604 (40,9191)	0,248	0,372	1,6
G2	-9,9933 (40,9328)	0,850	0,860	1,5	
G3	85,2897 (44,1082)	0,065	0,130	1,5	
Vínculos CLT no varejo	G1	515,9298 (321,6508)	0,153	0,245	3,9
G2	-213,2899 (307,4197)	0,594	0,713	2,8	
G3	913,6861 (355,2163)	0,015	0,053	3,8	
Estabelecimentos de restaurantes	G1	31,4966 (13,7751)	0,030	0,072	2,2
G2	-10,5618 (11,6078)	0,471	0,595	2,9	
G3	54,4376 (16,1480)	0,005	0,024	1,9	
Vínculos CLT em restaurantes	G1	435,6769 (165,5912)	0,020	0,053	8,7
G2	-42,0867 (127,0317)	0,860	0,860	12,8	
G3	696,2752 (207,8560)	0,005	0,024	7,2	

Nota: Efeito e erro-padrão agrupado por unidade (EP); valor-p do bootstrap selvagem por conglomerados de Webb; valor-q de Benjamini–Hochberg ajustado dentro da área; efeito mínimo detectável (EMD) como percentual da média pré-tratamento dos controles. G1: todos os não MROSC; G2: CEUs sob gestão direta; G3: sem CEUs. Modelos de diferenças em diferenças sem covariáveis adicionais, com efeitos fixos de unidade e ano.

E. Requisitos de dados para interpretação no nível do equipamento

A análise foi desenhada em torno das afirmações mais fortes que os dados disponíveis permitem sustentar. Ela trata a intervenção por diferenças em diferenças dois por dois com início comum, estabelece a base do estudo de eventos antes da pandemia, utiliza inferência por bootstrap para amostras pequenas, apresenta cálculos de poder estatístico, corrige testes múltiplos e verifica se um placebo no período pandêmico produz choques diferenciais ao longo do gradiente de renda.

Três dimensões permanecem além do alcance dos painéis agregados atuais. Primeiro, o efeito puro da governança MROSC não é identificado, porque as unidades tratadas são novos CEUs lançados sob o modelo de parceria. Segundo, a primeira etapa no nível do equipamento não pode ser estimada sem dados consistentes sobre atividades, frequência, equipes ou intensidade da implementação por CEU e ano. Terceiro, a identificação de efeitos indiretos por setores censitários ou faixas de distância exige um painel de resultados microgeorreferenciado ou um novo painel espacial mais detalhado; os painéis distritais atuais podem motivar essa etapa, mas não a sustentam de maneira limpa.

NOTAS

1 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm

2 Ver as páginas de consulta pública e chamamento público da Secretaria Municipal de Educação (SME).

3 Ver a minuta do edital de chamamento público da SME e a página de transparência das parcerias.

REFERÊNCIAS

Azevedo, F. (Org.). (2006). Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). HISTEDBR On-line, edição especial, 188–204.

Benjamini, Y., e Hochberg, Y. (1995). Controlling the false discovery rate: a practical and powerful approach to multiple testing. Journal of the Royal Statistical Society: Series B, 57(1), 289–300.

Brandsen, T., e Honingh, M. (2018). Definitions of co-production and co-creation. Public Management Review, 20(3), 431–445.

Callaway, B., e Sant'Anna, P. H. C. (2021). Difference-in-differences with multiple time periods. Journal of Econometrics, 225(2), 200–230.

Cameron, A. C., e Miller, D. L. (2015). A practitioner's guide to cluster-robust inference. Journal of Human Resources, 50(2), 317–372.

Cellini, S. R., Ferreira, F., e Rothstein, J. (2010). The value of school facility investments: Evidence from a dynamic regression discontinuity design. Quarterly Journal of Economics, 125(1), 215–261.

Contreras, D., e Sepulveda, P. (2016). Effect of lengthening the school day on mother's labor supply. World Bank Policy Research Working Paper 7599.

de Chaisemartin, C., e D'Haultfoeuille, X. (2020). Two-way fixed effects estimators with heterogeneous treatment effects. American Economic Review, 110(9), 2964–2996.

Deming, D. J. (2011). Better schools, less crime? Quarterly Journal of Economics, 126(4), 2063–2115.

Dynarski, M., James-Burdumy, S., Moore, M., Rosenberg, L., Deke, J., e Mansfield, W. (2004). When schools stay open late: The national evaluation of the 21st Century Community Learning Centers program. Mathematica Policy Research.

Eboli, T. (1970). Uma experiência de educação integral: Centro Educacional Carneiro Ribeiro. INEP.

Figliolino, S. A. P. (2014). Centro Educacional Unificado (CEU): concepções sobre uma experiência. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo.

Heers, M., Van Klaveren, C., Groot, W., e Maassen van den Brink, H. (2016). Community schools: What we know and what we need to know. Review of Educational Research, 86(4), 1016–1051.

Heller, S. B. (2014). Summer jobs reduce violence among disadvantaged youth. Science, 346(6214), 1219– 1223.

Jacob, B. A., e Lefgren, L. (2003). Are idle hands the devil's workshop? Incapacitation, concentration, and juvenile crime. American Economic Review, 93(5), 1560–1577.

Maier, A., Daniel, J., Oakes, J., e Lam, L. (2017). Community schools as an effective school improvement strategy: A review of the evidence. Learning Policy Institute.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? Public Management Review, 8(3), 377–387.

Pestoff, V. (2009). Towards a paradigm of democratic participation: Citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. Annals of Public and Cooperative Economics, 80(2), 197–224.

Roodman, D., Nielsen, M. Ø., MacKinnon, J. G., e Webb, M. D. (2019). Fast and wild: Bootstrap inference in Stata using boottest. Stata Journal, 19(1), 4–60.

Sun, L., e Abraham, S. (2021). Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects. Journal of Econometrics, 225(2), 175–199.

PARTE
01

ESCOLHA
DE INSTRUMENTOS
E EVIDÊNCIAS
DE DESEMPENHO

CAPÍTULO 06 ARTIGO

O território tem memória: comunicação estratégica e licença social para operar em projetos de infraestrutura urbana

Letícia de Barros Alves Peixoto

SOBRE O CAPÍTULO

O trabalho discute a comunicação estratégica como dimensão da governança de projetos de infraestrutura urbana, partindo da ideia de que o território guarda memórias de intervenções, conflitos e expectativas anteriores. A licença social para operar é tratada como legitimidade construída e renovada ao longo do ciclo de vida dos projetos, distinta da autorização formal. O artigo propõe seis dimensões sociocomunicacionais para orientar a estruturação e o acompanhamento de PPPs e concessões.

Resumo: O artigo examina a relação entre memória territorial, comunicação estratégica e licença social para operar em projetos de infraestrutura urbana. Parte-se do entendimento de que intervenções físicas se inserem em territórios socialmente construídos, marcados por histórias, identidades, experiências e assimetrias de poder. Argumenta-se que a conformidade legal e a comunicação meramente informativa, embora relevantes, não são suficientes para assegurar legitimidade social. Por meio de ensaio teórico de natureza exploratória, propõe-se compreender a comunicação estratégica como dimensão permanente da governança, articulada à escuta, à participação, à transparência e à consideração dos impactos distribuídos entre diferentes grupos. A contribuição consiste em organizar dimensões analíticas que podem orientar a leitura sociocomunicacional do território antes, durante e após a implantação de empreendimentos. Reconhece-se que a comunicação não substitui medidas concretas de prevenção, mitigação e reparação de danos, tampouco elimina conflitos distributivos.

Palavras-chave: licença social para operar; comunicação estratégica; território; memória coletiva; infraestrutura urbana; governança.

1 Introdução: o território tem memória

O território tem memória. Mais do que uma delimitação geográfica ou uma superfície destinada à implantação de empreendimentos, constitui um espaço de relações sociais, identidades culturais, experiências históricas e disputas de interesses. As transformações que nele ocorrem não incidem sobre uma realidade neutra: alcançam modos de vida, práticas econômicas, vínculos comunitários e percepções sobre o futuro. Essa constatação oferece um ponto de partida para discutir a legitimidade social de projetos de infraestrutura urbana.

A formação territorial brasileira evidencia que as transformações materiais e sociais nem sempre ocorreram de maneira equilibrada. Desde a colonização, iniciada no século XVI em territórios já habitados por povos indígenas, até os processos de industrialização e urbanização impulsionados pelas transformações iniciadas com a Revolução Industrial, diferentes formas de ocupação, produção e circulação modificaram a organização do espaço. A expansão das ferrovias, rodovias, redes de energia e sistemas de saneamento transformou a configuração física dos territórios, os modos de vida e as relações econômicas e sociais.

O geógrafo brasileiro Milton Santos, em sua obra *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (1996), oferece uma contribuição fundamental para compreender essa relação. Ao interpretar o espaço geográfico a partir da interação indissociável entre sistemas de objetos e sistemas de ações, o autor permite compreender que as transformações materiais não podem ser analisadas isoladamente das práticas sociais que lhes atribuem significado.

Sob essa perspectiva, a infraestrutura não representa apenas um conjunto de obras e equipamentos destinados ao desenvolvimento econômico e à prestação de serviços. Sua implantação interfere nas dinâmicas sociais, modifica as relações com o espaço e produz efeitos distintos sobre os grupos que nele vivem. O desenvolvimento da infraestrutura, portanto, deve ser compreendido também a partir das experiências humanas e das transformações sociais que acompanha e provoca.

Esse entendimento permite reconhecer uma questão fundamental: as intervenções no território não são percebidas de maneira uniforme pela sociedade. Uma obra pode representar progresso, geração de oportunidades e melhoria da qualidade de vida para determinados grupos, enquanto, para outros, pode significar o rompimento de vínculos comunitários, alterações nas atividades econômicas ou ameaças a referências culturais e históricas. Assim, a avaliação de um empreendimento não deve se limitar aos indicadores de engenharia, financiamento ou desempenho contratual, mas considerar também as percepções, expectativas e experiências das populações afetadas.

A infraestrutura é indispensável à oferta de serviços públicos, à mobilidade, à conectividade e à qualidade de vida. Entretanto, a importância econômica ou social de um projeto não elimina a necessidade de compreender como sua implantação

é vivenciada pelos grupos afetados. Nesse ponto, emerge a pergunta que orienta este estudo: de que maneira a comunicação estratégica, atenta à memória e às relações territoriais, pode contribuir para a construção e a manutenção da licença social para operar em projetos de infraestrutura urbana?

O objetivo é analisar a comunicação estratégica como dimensão da governança e da legitimidade social, distinguindo-a de práticas restritas à publicidade institucional. Adota-se a forma de ensaio teórico exploratório, fundamentado em revisão bibliográfica sobre território, memória coletiva, legitimidade, participação, comunicação estratégica e licença social para operar. Não se pretende demonstrar causalidade por meio de pesquisa empírica nem afirmar a existência de consenso comunitário; busca-se construir um argumento conceitual aplicável à reflexão sobre infraestrutura, PPPs e concessões.

2 Território, memória e transformação social

A noção de território permite observar que a dimensão física de uma intervenção é inseparável das relações que nela se desenvolvem. Lugares concentram usos cotidianos, práticas de trabalho, circuitos de mobilidade, redes de solidariedade e símbolos de pertencimento. A memória territorial, nesse sentido, não se reduz a uma lembrança individual do passado: manifesta-se em narrativas compartilhadas, experiências de mudanças anteriores e expectativas sobre a capacidade das instituições de cumprir compromissos.

O sociólogo Maurice Halbwachs, em sua obra *A memória coletiva*, demonstra a importância das relações sociais na construção e preservação das lembranças. Sob essa perspectiva, a memória de uma comunidade não é formada apenas pelas experiências individuais de seus integrantes, mas também pelas referências compartilhadas que contribuem para a construção de sua identidade e de seu sentimento de pertencimento (HALBWACHS, 1990).

Essa compreensão adquire especial relevância quando relacionada aos projetos de infraestrutura urbana. A implantação de uma rodovia, a requalificação de um espaço público ou a expansão de um sistema de transporte modifica a organização territorial e pode afetar vínculos culturais, econômicos e afetivos construídos pela população ao longo do tempo.

A memória territorial influencia a maneira como as comunidades percebem novos empreendimentos, pois experiências anteriores e compromissos institucionais cumpridos ou descumpridos podem afetar expectativas e relações de confiança. Essa conexão entre território, memória e legitimidade aproxima-se do conceito de licença social para operar (Social License to Operate — SLO), desenvolvido no contexto das indústrias extrativas e posteriormente incorporado às discussões sobre empreendimentos que produzem impactos sobre comunidades e territórios.

Diferentemente das licenças e autorizações administrativas, a licença social para operar não corresponde a um documento formal emitido pelo Poder Público. Trata-se de uma condição dinâmica de aceitação e legitimidade social, construída nas relações entre os responsáveis por um empreendimento e os diferentes grupos interessados ou afetados por sua implantação e operação.

Assim, compreender a memória de um território representa mais do que reconhecer seu passado. Significa identificar experiências, expectativas e relações sociais que podem influenciar a construção da confiança, a qualidade do diálogo e a legitimidade dos projetos de infraestrutura. Essa perspectiva permite compreender por que a comunicação estratégica deve integrar o planejamento dos empreendimentos desde suas etapas iniciais, e não apenas ser acionada para divulgar decisões previamente tomadas.

Em contextos urbanos, uma intervenção pode alterar trajetos, valorizar determinadas áreas, modificar padrões de ocupação e transformar a relação de moradores e trabalhadores com os espaços. Seus efeitos variam conforme renda, localização, atividade econômica, gênero, faixa etária e condições de mobilidade, entre outros fatores. Uma mesma mudança pode representar melhoria de acesso para alguns grupos e perda de referências ou aumento de custos para outros. Essa heterogeneidade recomenda cautela diante de expressões genéricas como “a comunidade aprova” ou “a população rejeita”.

A memória de conflitos anteriores também pode influenciar a recepção de novos projetos. Experiências de promessas não cumpridas, comunicação tardia, ausência de escuta ou danos não reparados tendem a compor o repertório a partir do qual as pessoas interpretam propostas futuras. De modo inverso, relações institucionais consistentes podem favorecer condições de confiança, ainda que não afastem divergências legítimas. Trata-se de hipótese interpretativa que deve ser confrontada com literatura e, em estudos futuros, com evidências empíricas.

Reconhecer que o território tem memória implica considerar sua trajetória antes da formulação de mensagens ou estratégias de relacionamento. Isso exige identificar grupos afetados, formas de organização local, experiências anteriores, percepções de risco e canais efetivos de participação. A leitura do território deve anteceder a definição de como comunicar e integrar-se ao próprio planejamento do projeto.

3 Licença social para operar: legitimidade além da autorização formal

A expressão “licença social para operar”, tradução do inglês Social License to Operate (SLO), é utilizada para compreender as relações de aceitação, confiança e legitimidade social estabelecidas entre organizações, comunidades e demais partes interessadas

na implantação e operação de empreendimentos. Sua aplicação ganhou relevância especialmente em atividades que produzem impactos significativos sobre os territórios e as populações, como a mineração, a energia e os projetos de infraestrutura.

Embora frequentemente associada ao setor mineral canadense na década de 1990, a origem exata da expressão é objeto de debate acadêmico. Sua popularização é tradicionalmente atribuída ao executivo canadense Jim Cooney, então vinculado à mineradora Placer Dome, que, em 1997, utilizou o conceito em discussões sobre os desafios enfrentados pelas empresas de mineração para conquistar o apoio das comunidades afetadas por suas atividades. Entretanto, pesquisa histórica desenvolvida por Vanclay (2026) identificou registros anteriores da expressão, demonstrando que sua formulação não pode ser atribuída exclusivamente a esse episódio.

O conceito ganhou relevância à medida que os impactos socioambientais da indústria extrativa passaram a ser mais questionados. Tornou-se evidente que o cumprimento das exigências regulatórias, embora indispensável, não garante a continuidade dos empreendimentos sem relações consistentes com a sociedade.

No início dos anos 2000, Joyce e Thomson (2000) contribuíram para a sistematização do conceito ao relacioná-lo à aceitação social de projetos minerais, especialmente diante dos riscos e conflitos observados na América Latina. Posteriormente, Thomson e Boutilier (2011) aprofundaram a discussão ao associar a construção da licença social a diferentes níveis de legitimidade, credibilidade e confiança, reconhecendo seu caráter dinâmico e relacional.

No Brasil, a expressão passou a integrar debates acadêmicos e profissionais relacionados à mineração, à responsabilidade socioambiental e ao relacionamento entre empresas e comunidades. Sua circulação acompanhou discussões internacionais sobre os impactos dos grandes empreendimentos e os desafios de gestão dos conflitos territoriais. Gaviria (2015), ao analisar as apropriações e os sentidos da licença social na indústria mineral, evidencia a importância de examinar criticamente o conceito, especialmente quando sua utilização está associada à gestão do descontentamento social e à preservação dos interesses empresariais.

A distinção entre legalidade e legitimidade é central para compreender a licença social para operar. Diferentemente das autorizações administrativas e ambientais, ela não constitui um ato jurídico formal, mas uma condição dinâmica de reconhecimento social, influenciada pelas práticas institucionais e pelos impactos dos empreendimentos. Assim, mesmo projetos que atendem às exigências legais e contratuais podem enfrentar questionamentos relacionados à distribuição de benefícios, à transparência, à preservação de referências culturais e à participação das comunidades afetadas.

A licença social também não deve ser interpretada como um estado permanente de aprovação ou como instrumento destinado exclusivamente à obtenção de consentimento. Comunidades são compostas por grupos heterogêneos, com interesses,

necessidades e capacidades de participação distintos. A ausência de manifestações contrárias não significa necessariamente aceitação, assim como a existência de conflitos não implica, por si só, a inviabilidade de um empreendimento.

A legitimidade social não resulta apenas de estratégias de persuasão ou fortalecimento da imagem institucional, mas exige diálogo, transparência, escuta qualificada e respostas efetivas aos impactos e às demandas dos diferentes atores sociais.

Nos projetos de infraestrutura urbana, especialmente nas parcerias público-privadas e concessões, essa abordagem assume particular relevância em razão da duração dos contratos, da continuidade da prestação dos serviços e das transformações que os empreendimentos podem provocar nos territórios. A relação com a sociedade não se encerra na obtenção das autorizações ou na inauguração das obras, mas acompanha as etapas de planejamento, estruturação, implantação, operação e eventuais revisões contratuais.

Dessa forma, a licença social para operar oferece uma perspectiva complementar à governança tradicional dos projetos de infraestrutura. Ao reconhecer a importância da legitimidade social e da confiança institucional, amplia-se a compreensão dos fatores que podem influenciar a sustentabilidade das intervenções ao longo do tempo. É nesse contexto que a comunicação estratégica se apresenta como elemento relevante para aproximar instituições, empreendedores e comunidades, contribuindo para relações mais transparentes, participativas e responsáveis.

4 Comunicação estratégica: da divulgação ao relacionamento

Comunicar um projeto não significa apenas tornar públicas suas características técnicas, seus investimentos e seus benefícios esperados. A informação é necessária, mas sua circulação não assegura compreensão, participação ou confiança. Uma apresentação institucional pode ser precisa e, ainda assim, deixar sem resposta perguntas relevantes para moradores, trabalhadores e usuários: o que mudará no cotidiano, quais riscos existem, quem será afetado, como serão recebidas as reclamações e quais compromissos poderão ser acompanhados?

A última década foi marcada pela expansão das parcerias público-privadas e concessões no Brasil, acompanhada pelo fortalecimento de instrumentos institucionais destinados à atração de investimentos privados em infraestrutura. Nesse contexto, destaca-se a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), instituído pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, no âmbito da Presidência da República, com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e outras medidas de desestatização (BRASIL, 2016).

A evolução desse mercado pode ser observada nos levantamentos da Radar PPP. Conforme série histórica apresentada no *Manual de Garantias Públicas para Concessões e PPPs*, o Brasil registrou 167 estudos iniciados de PPPs e concessões em 2016, quantitativo que alcançou 588 em 2024, representando crescimento de aproximadamente 252%. A série também registra 865 estudos iniciados em 2022, evidenciando a intensificação da atividade de estruturação de projetos no período analisado (BRASIL, 2025).

A criação do PPI representa um marco institucional, embora a expansão das parcerias também decorra do amadurecimento regulatório, da atuação dos entes subnacionais e do desenvolvimento de mecanismos de estruturação e financiamento. Esse crescimento reforça a necessidade de integrar à modelagem dos empreendimentos as características territoriais, as percepções sociais e a comunicação estratégica, compreendida como atividade contínua de interlocução entre gestores públicos, estruturadores, investidores e sociedade.

A experiência profissional da autora no campo da comunicação institucional e da infraestrutura permite observar a relevância de aproximar as equipes responsáveis pela modelagem dos projetos daquelas encarregadas do relacionamento com os diferentes públicos. Essa aproximação é especialmente importante porque as informações produzidas nos estudos técnicos nem sempre respondem, de maneira acessível, às preocupações cotidianas da população. A comunicação, quando incorporada desde as etapas preliminares, pode contribuir para identificar expectativas, compreender resistências e subsidiar decisões mais sensíveis às realidades territoriais.

O Brasil já dispõe de instrumentos metodológicos que reconhecem a importância dessa articulação. Entre eles, destaca-se o Modelo de Cinco Dimensões (M5D), adaptação brasileira do *Five Case Model*, metodologia originária do Reino Unido, sistematizada em publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2022. O modelo orienta a estruturação e a avaliação de propostas de investimento em infraestrutura a partir de cinco dimensões: estratégica, econômica, comercial, financeira e gerencial.

A dimensão gerencial contempla, entre outros elementos, a identificação e o engajamento das partes interessadas, o planejamento da comunicação, a gestão de mudanças e o acompanhamento dos riscos associados à implementação dos projetos. O guia recomenda a elaboração de planos de relacionamento com os diferentes públicos, a identificação de preocupações e a definição de mecanismos para receber manifestações e fornecer respostas. Dessa maneira, a metodologia reconhece que a capacidade de execução de um empreendimento também depende de como são administradas suas relações institucionais e sociais (FIORAVANTI et al., 2022).

Embora o M5D incorpore mecanismos de participação e comunicação, sua aplicação oferece espaço para aprofundar o acompanhamento estratégico da percepção social ao longo do ciclo de vida dos empreendimentos. Propõe-se, nesse sentido,

que a leitura sociocomunicacional do território seja articulada aos estudos de viabilidade, à avaliação de riscos e às instâncias de governança, permitindo que informações provenientes da sociedade contribuam para o aperfeiçoamento dos projetos.

A interlocução tardia ou insuficiente pode agravar conflitos, resistências e questionamentos capazes de dificultar a execução dos projetos, embora tais situações também decorram de impactos materiais, falhas de planejamento ou divergências legítimas. Por isso, a comunicação deve integrar as etapas preliminares dos empreendimentos, permitindo identificar preocupações e lacunas de informação antes da consolidação das decisões. A escuta, contudo, não pressupõe concordância com todas as demandas, mas exige transparência sobre critérios, alternativas, limitações e justificativas institucionais.

A linguagem acessível também integra a governança dos projetos. Adequar formatos, canais e vocabulário às condições dos diferentes públicos favorece a participação, desde que existam mecanismos capazes de registrar, analisar e responder às manifestações recebidas.

Nesse contexto, a comunicação estratégica ultrapassa a função tradicional de divulgação institucional e assume relevância como instrumento de governança e gestão de riscos. Sua contribuição não consiste em produzir narrativas destinadas a neutralizar resistências, mas em favorecer o entendimento recíproco, a transparência das decisões e a construção de relações de confiança. A efetividade dessa atuação depende, contudo, da disposição dos responsáveis pelos empreendimentos de incorporar as informações recebidas aos processos decisórios e de adotar medidas concretas diante dos impactos identificados.

5 Governança da infraestrutura: memória institucional, continuidade e aprendizagem

A articulação entre território, licença social para operar e comunicação estratégica permite propor uma leitura sociocomunicacional dos projetos de infraestrutura, compreendida como uma perspectiva complementar aos instrumentos tradicionais de planejamento e governança. Não se pretende apresentar uma metodologia empiricamente validada, mas organizar seis dimensões conceituais que possam orientar a identificação de aspectos sociais e relacionais relevantes durante a estruturação, a implantação e a operação de empreendimentos, especialmente nas parcerias público-privadas e concessões.

A primeira dimensão corresponde à memória e trajetória territorial, compreendendo o reconhecimento das experiências históricas, culturais e sociais que caracterizam determinado espaço. Essa análise considera intervenções anteriores, transformações vivenciadas pela população, compromissos institucionais assumidos e percepções

acumuladas sobre a atuação do poder público e de outros agentes. Seu objetivo é compreender como o passado influencia as expectativas e as relações de confiança diante de novos projetos.

A segunda dimensão refere-se à identificação plural dos atores, reconhecendo que os territórios são constituídos por grupos com diferentes interesses, necessidades e capacidades de participação. A análise deve identificar quem utiliza os espaços e serviços, quem poderá receber benefícios, quem estará mais exposto aos impactos e quais segmentos enfrentam maiores dificuldades para acessar informações e participar das decisões. Essa perspectiva evita tratar a comunidade como um grupo homogêneo e contribui para ampliar a representatividade dos processos de interlocução.

A terceira dimensão compreende a percepção de impactos e riscos, considerando que os efeitos de um empreendimento não são avaliados exclusivamente por indicadores técnicos, econômicos ou ambientais. As mudanças na mobilidade, na prestação dos serviços, nas atividades econômicas, na paisagem urbana e nas relações comunitárias podem produzir percepções distintas entre os grupos afetados. Conhecer essas percepções permite identificar preocupações e expectativas que devem ser consideradas na avaliação e no acompanhamento dos projetos, sem substituir os estudos técnicos ou as medidas concretas de prevenção e mitigação de impactos.

A quarta dimensão trata da qualidade do diálogo e considera a acessibilidade dos canais de comunicação, o momento em que a interlocução ocorre e a possibilidade de as contribuições recebidas influenciarem decisões.

A quinta dimensão corresponde à transparência e responsividade, relacionadas à disponibilidade de informações compreensíveis, à comunicação das incertezas e à capacidade institucional de responder às demandas apresentadas. A transparência não se limita à divulgação de documentos ou indicadores, mas envolve explicar decisões, critérios, responsabilidades e compromissos. A responsividade, por sua vez, exige mecanismos de acompanhamento das manifestações e de retorno aos interessados, permitindo verificar se as questões identificadas foram efetivamente consideradas.

A sexta dimensão envolve a continuidade, a memória institucional e a aprendizagem, reconhecendo que o relacionamento com a sociedade e a avaliação dos resultados precisam acompanhar todo o ciclo de vida dos empreendimentos. Essa dimensão compreende o registro de decisões, compromissos, conflitos, soluções adotadas e resultados alcançados, de maneira que as experiências acumuladas possam subsidiar melhorias e orientar projetos futuros. Considerando a duração dos contratos de infraestrutura, sua aplicação também pressupõe mecanismos capazes de preservar conhecimentos e assegurar o acompanhamento dos projetos ao longo de diferentes gestões administrativas.

Essas seis dimensões não constituem etapas isoladas ou necessariamente sequenciais. Sua contribuição potencial está na articulação entre as experiências territoriais, os mecanismos de participação e os processos institucionais de decisão. Para sua aplicação prática, seria necessário estabelecer responsabilidades, critérios de acompanhamento, rotinas de registro e formas de integrar as informações sociocomunicacionais aos instrumentos de governança dos empreendimentos.

A incorporação da perspectiva sociocomunicacional à governança da infraestrutura exige mecanismos de continuidade institucional e aprendizagem organizacional, especialmente porque os empreendimentos frequentemente ultrapassam os mandatos dos governos responsáveis por sua concepção e contratação. Nesse contexto, a preservação de decisões, compromissos e resultados contribui para o acompanhamento dos projetos e o aperfeiçoamento das políticas públicas.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020) recomenda uma governança de infraestrutura orientada por estratégias de longo prazo, evidências, coordenação institucional e participação das partes interessadas. Essa continuidade não impede a revisão democrática das prioridades governamentais, mas pressupõe decisões transparentes e fundamentadas.

A importância da aprendizagem institucional também é evidenciada em relatório do Comitê de Contas Públicas da Câmara dos Comuns do Reino Unido (2024), que identificou dificuldades na sistematização e no compartilhamento de lições aprendidas em grandes projetos. Essa reflexão dialoga com a experiência de capacitação profissional da autora em Londres, reforçando a relevância de avaliar não apenas a entrega física dos empreendimentos, mas também seus processos decisórios, desafios e resultados.

No Brasil, a duração dos contratos de concessão e das parcerias público-privadas torna especialmente relevante preservar a memória institucional diante das alternâncias administrativas. A continuidade dos projetos deve estar associada à avaliação de desempenho, à transparência e à capacidade de incorporar experiências anteriores às decisões futuras.

Nas PPPs, a eficiência depende da adequada estruturação, distribuição de riscos e fiscalização dos serviços. O Banco Mundial (2017) destaca a avaliação do *Value for Money* como instrumento para comparar alternativas de contratação considerando custos, benefícios e riscos ao longo do ciclo de vida dos projetos. Entretanto, a avaliação dos resultados também deve considerar a qualidade dos serviços, as experiências dos usuários e as percepções das comunidades atendidas.

A sistematização dessas experiências pode subsidiar futuras concessões e parcerias, desde que sejam respeitadas as particularidades territoriais e institucionais. A leitura sociocomunicacional, contudo, não substitui obrigações legais, fiscalização ou medidas de prevenção, mitigação e reparação de impactos, tampouco elimina assimetrias

de poder e conflitos legítimos. Sua contribuição está em integrar memória territorial, participação, transparência e aprendizagem institucional à governança, favorecendo decisões mais responsáveis e orientadas aos benefícios públicos efetivamente produzidos.

6 Considerações finais

O ponto de partida deste artigo foi a afirmação de que o território tem memória. A expressão sintetiza a compreensão de que os projetos de infraestrutura não se implantam em espaços socialmente vazios, mas em territórios constituídos por histórias, identidades, relações sociais, experiências e expectativas acumuladas. Essas características influenciam a maneira como as comunidades percebem as transformações, interpretam seus benefícios e riscos e constroem relações de confiança com as instituições responsáveis pelos empreendimentos.

Ao longo da análise, buscou-se demonstrar que a relevância econômica e social da infraestrutura, assim como o cumprimento das exigências técnicas, legais e contratuais, não é suficiente, por si só, para assegurar a legitimidade social dos projetos. A licença social para operar, compreendida como um processo dinâmico de construção e manutenção da confiança, oferece uma perspectiva complementar aos instrumentos formais de autorização e regulação. Nesse contexto, a comunicação estratégica assume uma função que ultrapassa a divulgação institucional, contribuindo para a escuta, a transparência, a participação e a construção de relações mais responsáveis entre o poder público, os parceiros privados e a sociedade.

A expansão das parcerias público-privadas e concessões no Brasil, acompanhada pelo fortalecimento de instrumentos de estruturação e governança, evidencia a necessidade de integrar a dimensão sociocomunicacional ao planejamento dos empreendimentos. A experiência acumulada na modelagem de projetos e a adoção de metodologias que incorporam o relacionamento com as partes interessadas demonstram a importância de considerar as percepções sociais desde as etapas preliminares, e não apenas quando decisões já foram tomadas ou conflitos se encontram estabelecidos.

Como contribuição conceitual, o artigo propôs seis dimensões para orientar uma leitura sociocomunicacional dos projetos de infraestrutura: memória e trajetória territorial; identificação plural dos atores; percepção de impactos e riscos; qualidade do diálogo; transparência e responsividade; e continuidade, memória institucional e aprendizagem. Essas dimensões buscam aproximar os estudos técnicos das experiências vividas nos territórios, oferecendo elementos para o acompanhamento das relações sociais ao longo das diferentes etapas dos empreendimentos. Trata-se de uma proposta preliminar, cuja aplicabilidade deverá ser aprofundada por meio de pesquisas e avaliações empíricas em diferentes contextos de infraestrutura urbana, concessões e parcerias público-privadas.

A discussão também permitiu ampliar a compreensão sobre o significado da memória nos projetos de infraestrutura. Se os territórios preservam as experiências das transformações que vivenciaram, as instituições precisam desenvolver mecanismos para preservar o conhecimento produzido ao longo da concepção, estruturação, execução e operação dos empreendimentos. Considerando que a vida útil dos projetos frequentemente ultrapassa os mandatos governamentais, a continuidade institucional, a avaliação de resultados e a aprendizagem com erros e acertos tornam-se elementos relevantes para uma governança orientada ao interesse público.

Essa perspectiva não pressupõe afastar os projetos das decisões políticas ou impedir a revisão democrática das prioridades governamentais. Ao contrário, propõe fortalecer mecanismos de planejamento, transparência, acompanhamento e prestação de contas que permitam fundamentar decisões e preservar compromissos legítimos ao longo das alternâncias administrativas. A avaliação da eficiência dos empreendimentos deve reunir indicadores contratuais, financeiros e operacionais, a qualidade dos serviços prestados e a percepção da população sobre os resultados alcançados.

Este artigo defende a integração da comunicação estratégica à governança da infraestrutura, estabelecendo conexões entre a memória territorial, as decisões institucionais e a avaliação dos resultados.

O território tem memória, e as instituições também precisam aprender a preservá-la. Reconhecer as experiências do passado, compreender as necessidades do presente e incorporar esse conhecimento às decisões futuras é um caminho para que os projetos de infraestrutura não sejam avaliados apenas pelas obras que entregam, mas também pelos benefícios que produzem, pelas relações que estabelecem e pelo legado que deixam para a sociedade.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL et al. Public-private partnerships reference guide. Version 3.0. Washington, DC: World Bank, 2017. Disponível em: https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2024-08/PPP%20Reference%20Guide%20Version%203.pdf. Acesso em: 30 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Programa de Parcerias de Investimentos. Manual de garantias públicas para concessões e PPPs. Brasília, DF, 2025.

FIORAVANTI, Reinaldo et al. Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de 5 dimensões: adaptação do Five Case Model para o contexto brasileiro. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022. DOI: https://doi.org/10.18235/0004359.

GAVIRIA, Edwin Muñoz. A "licença social para operar" na indústria da mineração: uma aproximação a suas apropriações e sentidos. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 17, n. 2, 2015. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.2015v17n2p138.

GEHMAN, Joel et al. Social license to operate: legitimacy by another name? Canadian Public Administration, 2017. DOI: https://doi.org/10.1111/capa.12218.

HALBWACHS, Maurice. A memória coletiva. São Paulo: Vértice, 1990.

JOYCE, Susan; THOMSON, Ian. Earning a social licence to operate: social acceptability and resource development in Latin America. *CIM Bulletin*, v. 93, n. 1037, p. 49–52, fev. 2000. Disponível em: https://oncommonground.ca/wp-content/downloads/license.htm. Acesso em: 30 out. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure. Paris: OECD, 2020. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460. Acesso em: 30 out. 2026.

REINO UNIDO. Cabinet Office. Government Functional Standard GovS 002: Project Delivery. Version 2.1. London, 2025. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/project-delivery-functional-standard. Acesso em: 30 out. 2026.

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts. Delivering value from government investment in major projects. London, 2024. Disponível em: https://publications.parliament.uk/pa/cm5804/cmselect/cmpubacc/456/report.html. Acesso em: 30 out. 2026.

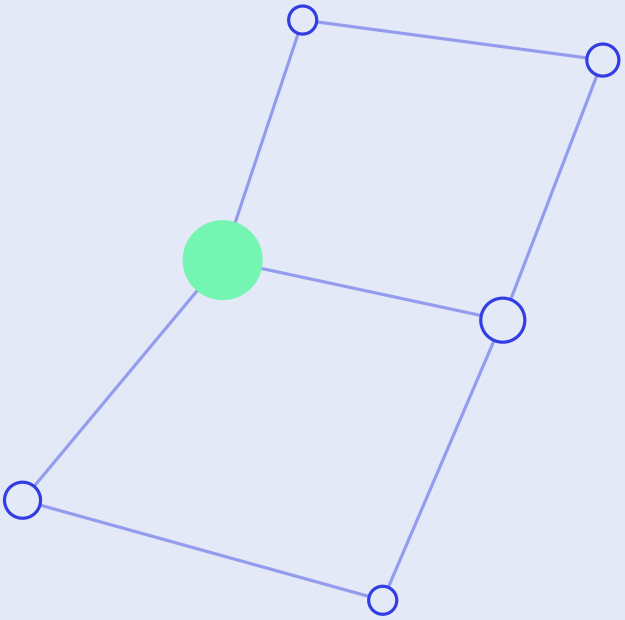
SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

THOMSON, Ian; BOUTILIER, Robert G. The social license to operate. In: DARLING, Peter (ed.). SME mining engineering handbook. 3. ed. 2011. p. 1779–1796.

VANCLAY, Frank. Questioning the origin of the expression 'social licence to operate': challenging current beliefs. Impact Assessment and Project Appraisal, v. 44, n. 1, p. 2–12, 2026. DOI: https://doi.org/10.1080/14615517.2025.2607908.

PARTE

02



Financiamento, regionalização e riscos contratuais

As escolhas de financiamento alteram a viabilidade dos projetos e os compromissos assumidos pela coletividade. Uma inovação financeira pode abrir novas possibilidades de investimento, mas também reorganiza riscos e responsabilidades. Por isso, seu interesse público depende do funcionamento do arranjo ao longo do tempo e da relação entre as condições econômicas da contratação e a prestação do serviço.

O estudo sobre o Eco Invest Brasil examina um programa de financiamento híbrido orientado à agenda climática. A análise dos créditos tributários discute uma proposta de contraprestação e suas implicações fiscais. O debate sobre drenagem concentra-se no custeio continuado de serviços com benefícios coletivos, enquanto a regionalização dos resíduos coloca em evidência a importância da escala e das competências municipais. A comparação jurídica do equilíbrio econômico-financeiro acrescenta o desafio de administrar mudanças de circunstância em contratos duradouros.

A leitura conjunta permite compreender que financiamento, desenho institucional e continuidade dos serviços fazem parte da mesma decisão pública. Os trabalhos contribuem para examinar como instrumentos financeiros e jurídicos podem ampliar opções de ação sem perder de vista as responsabilidades criadas pela parceria.

PARTE
02

FINANCIAMENTO, REGIONALIZAÇÃO E RISCOS CONTRATUAIS

CAPÍTULO 07 ARTIGO

O Programa Eco Invest Brasil e o financiamento híbrido para a agenda climática brasileira

Wesley Antonio Miguel e Héder Carlos de Oliveira

SOBRE O CAPÍTULO

O estudo interpreta os primeiros leilões do Eco Invest Brasil à luz de princípios internacionais de financiamento híbrido. Ao examinar risco cambial, adicionalidade, condições de acesso e mecanismos de monitoramento, ele relaciona a arquitetura financeira de projetos sustentáveis à direção pública dos investimentos. Trata-se de análise do desenho e de sua implementação inicial, distinta de uma avaliação dos impactos finais do programa.

Resumo: Este artigo analisa o arranjo institucional do Programa Eco Invest Brasil (PEIB) à luz dos Princípios da OCDE para *blended finance*, com foco em convergências, lacunas, sinais de amadurecimento institucional observados nos quatro leilões iniciais do programa e sua aplicabilidade para a estruturação de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) subnacionais. Trata-se de pesquisa qualitativa, documental e analítico-interpretativa, baseada em documentos legais, normativos e operacionais do PEIB. Os resultados indicam aderência consistente aos cinco princípios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), especialmente quanto ao alinhamento com objetivos de desenvolvimento, à mobilização de capital privado adicional, à adaptação ao contexto brasileiro, ao compartilhamento disciplinado de riscos e ao fortalecimento dos mecanismos de monitoramento, reporte e verificação (MRV). Ainda assim, persistem desafios relacionados à demonstração explícita da adicionalidade, à mensuração de resultados de impacto e à consolidação de uma lógica mais orientada por missões públicas de longo prazo. Conclui-se que a arquitetura do PEIB inaugura um instrumento relevante de mitigação de riscos macrofinanceiros e cambiais com potencial para destravar o financiamento de longo prazo (*funding*) e a bancabilidade de projetos de infraestrutura verde e resiliência climática no plano municipal.

Palavras-chave: financiamento híbrido; Programa Eco Invest Brasil; infraestrutura sustentável.

1 Introdução

A transição ecológica impõe ao Estado o desafio de mobilizar volumes expressivos de investimento para infraestrutura, inovação e transformação produtiva compatíveis com os compromissos climáticos em convergência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em economias emergentes, contudo, essa agenda enfrenta uma dupla restrição: de um lado, a insuficiência do espaço fiscal para financiar isoladamente a transformação necessária; de outro, a baixa disposição do capital privado em investir em projetos de longo prazo marcados por incertezas regulatórias, cambiais e de retorno. No caso brasileiro, esse quadro é agravado por gargalos macrofinanceiros persistentes, como a volatilidade cambial, o custo elevado do capital e a limitada profundidade dos mercados de financiamento de longo prazo. Nesse contexto, a agenda climática deixa de ser apenas um problema socioambiental e passa a ser também uma questão econômica, de arquitetura financeira e de capacidade estatal de estruturação de parcerias e indução do investimento (Stern, 2015; OECD, 2022; CEPAL, 2023; Persaud, 2023).

É nesse cenário que o *blended finance* (financiamento híbrido) ganha centralidade como instrumento voltado à mobilização de capital privado para objetivos públicos de desenvolvimento: trata-se do uso estratégico de recursos públicos ou concessionais para corrigir falhas de mercado, mitigar riscos específicos e tornar financiáveis projetos de infraestrutura e serviços públicos que, embora social e ambientalmente desejáveis, não seriam viabilizados apenas por critérios convencionais de rentabilidade (OECD, 2018; Mutambatsere; Schellekens, 2020; Spratt et al., 2021). Apesar de sua crescente relevância na governança internacional, ainda são limitadas as análises empíricas sobre como arranjos concretos incorporam os princípios normativos que orientam essa modalidade. A literatura também aponta limites importantes do instrumento, como a baixa capacidade média de alavancagem, os riscos de *crowding-out*, a mensuração insuficiente da adicionalidade e a permanência de uma lógica excessivamente centrada em *de-risking*, em detrimento de abordagens orientadas por missões públicas (Pereira, 2017; Attridge; Engen, 2019; Pegon, 2023; Mazzucato; Vieira de Sá, 2025).

No Brasil, o Programa Eco Invest Brasil (PEIB), instituído pela Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024 (Brasil, 2024d), representa uma experiência recente e particularmente relevante nesse debate. Vinculado à agenda da transformação ecológica e estruturado para mobilizar capital privado, inclusive estrangeiro, o programa combina instrumentos de *blended finance*, linhas de apoio à estruturação de projetos, mitigação de risco cambial e mecanismos competitivos de alocação de recursos públicos. Seus quatro leilões iniciais oferecem uma oportunidade analítica para observar como um arranjo nacional de financiamento híbrido é desenhado em resposta a restrições macrofinanceiras domésticas e a objetivos públicos de desenvolvimento, com reflexos diretos sobre a modelagem econômico-financeira de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) voltadas à sustentabilidade e resiliência climática (Brasil, 2024; Brasil, 2024a; Brasil, 2024b; Brasil, 2024c; Brasil, 2025a; Brasil, 2025b; Brasil, 2025c).

Diante disso, este artigo busca responder à seguinte pergunta: em que medida o arranjo institucional do Programa Eco Invest Brasil converge com os Princípios da OCDE para *blended finance* e quais são suas implicações práticas para a viabilização de projetos públicos sustentáveis? O objetivo é analisar, com base em pesquisa qualitativa, documental e analítico-interpretativa, as convergências, os limites e as tensões do desenho normativo e operacional do programa em seus quatro leilões iniciais. A contribuição do artigo é dupla: oferece uma análise empírica original sobre uma inovação em garantias e *funding* no Brasil e discute como essa arquitetura pode apoiar gestores públicos e estruturadores de projetos na modelagem financeira de ativos de infraestrutura sustentável (OECD, 2018; Persaud, 2023; Mazzucato; Vieira de Sá, 2025).

2 Referencial teórico

2.1 Finanças sustentáveis e falhas de mercado na transição ecológica

A literatura sobre finanças sustentáveis parte do reconhecimento de que a transição ecológica envolve falhas de mercado persistentes, especialmente porque os sistemas tradicionais de preços não internalizam adequadamente as externalidades ambientais negativas nem remuneram, em escala suficiente, os benefícios sociais e climáticos de investimentos de longo prazo (Stern, 2015; Hornberger, 2023; Bazani et al., 2024). Consequentemente, projetos essenciais para mitigação, adaptação, infraestrutura verde resiliente e transformação produtiva tendem a enfrentar dificuldades de financiamento mesmo quando socialmente desejáveis. Em economias emergentes, esse problema é agravado pela combinação entre restrições fiscais, custo elevado do capital e baixa profundidade dos mercados financeiros de longo prazo, o que amplia a distância entre as necessidades de investimento em infraestrutura pública e a capacidade efetiva de financiá-las (OECD, 2022; CEPAL, 2023; Persaud, 2023).

Nesse contexto, as finanças sustentáveis não devem ser compreendidas apenas como um conjunto de instrumentos rotulados ou como mera incorporação de critérios ESG/ASG (ambiental, social e de governança) na alocação de ativos, mas como parte de uma arquitetura financeira voltada a redirecionar fluxos de capital para fins públicos e de longo prazo. Esse deslocamento implica reconhecer que a transição ecológica e o desenvolvimento sustentável exigem arranjos institucionais capazes de reduzir riscos, coordenar agentes e sustentar investimentos em setores e territórios onde a rentabilidade privada, isoladamente, permanece insuficiente (Stern, 2015; OECD, 2022; Hornberger, 2023). É nesse ponto que a literatura aproxima finanças sustentáveis de instrumentos de estruturação de políticas públicas e parcerias contratuais de longo prazo, abrindo espaço para o *blended finance* como mecanismo de mobilização e indução do investimento.

2.2 Finanças híbridas (blended finance) como instrumento de mobilização de capital

O *blended finance* consolidou-se, sobretudo a partir da agenda internacional pós-2015, como estratégia de uso de recursos públicos ou concessionais para mobilizar financiamento privado adicional em favor do desenvolvimento sustentável (OECD, 2018; OECD, 2022). Em termos analíticos, não se trata apenas da coexistência de capital público e privado em uma mesma operação, mas da reorganização da relação risco-retorno de projetos ou portfólios por meio de instrumentos como dívida concessional, garantias, capital subordinado, assistência técnica para estruturação de projetos e mecanismos de mitigação cambial. Sua justificativa repousa na ideia de adicionalidade: a intervenção pública só se legitima quando permite viabilizar investimentos que não ocorreriam em bases estritamente comerciais, empregando o menor grau de concessionalidade necessário para evitar distorções e deslocamento indevido do capital privado — *crowding-out* (OECD, 2018; Mutambatsere; Schellekens, 2020; Spratt et al., 2021).

A literatura, contudo, mostra que a efetividade do *blended finance* não pode ser avaliada apenas pela métrica de alavancagem financeira. Autores críticos observam que os resultados empíricos revelam frequentemente capacidade limitada de multiplicação em economias periféricas, onde prêmios de macro-risco — em especial o cambial — reduzem significativamente a atratividade dos projetos de infraestrutura para investidores estrangeiros (Attridge; Engen, 2019; Persaud, 2023). Além disso, a ênfase exclusiva em *leverage* (alavancagem) pode obscurecer questões substantivas, como a natureza da adicionalidade gerada, o equilíbrio na matriz de distribuição de riscos entre Estado e mercado e os efeitos estruturais efetivamente produzidos sobre o desenvolvimento (Pereira, 2017; Pegon, 2023).

2.3 Do Estado corretivo ao Estado catalítico e orientado por missões

A discussão sobre *blended finance* remete ao papel do Estado na coordenação da transição ecológica. A abordagem econômica convencional tende a enquadrar a intervenção pública como resposta corretiva a falhas de mercado, limitando sua função a reduzir assimetrias de informação, prover garantias e preencher lacunas de financiamento. Entretanto, a literatura recente argumenta que, diante de desafios sistêmicos como a mudança climática, o Estado deve atuar como agente capaz de moldar mercados (*market shaper*), direcionar investimentos e organizar trajetórias de transformação estrutural, assumindo funções catalíticas, institucionais e direcionais (Mazzucato, 2014; Mazzucato; Vieira de Sá, 2025).

Quando concebido apenas como instrumento de *de-risking* (redução de riscos), o arranjo híbrido tende a reduzir-se à socialização parcial de riscos para destravar recursos privados, sem necessariamente assegurar reciprocidade, alinhamento estratégico ou geração de valor público. A perspectiva *mission-oriented* (orientada por missões),

por sua vez, desloca o foco da mera lacuna de financiamento para a construção de arquiteturas de investimento coerentes com objetivos públicos definidos, em que a concessionalidade se subordina a missões, condicionalidades de desempenho e resultados transformadores (Mazzucato; Vieira de Sá, 2025). Essa distinção é central para avaliar se programas como o Eco Invest Brasil operam apenas como instrumentos de mitigação de riscos financeiros ou se expressam uma lógica mais ampla de indução estatal da infraestrutura e da transformação ecológica.

2.4 Os Princípios da OCDE como referencial analítico

Os Princípios da OCDE para *blended finance* constituem o referencial normativo internacional mais relevante para orientar o uso de capital público catalítico na mobilização de financiamento privado para o desenvolvimento sustentável (OECD, 2018; OECD, 2021a; OECD, 2025). Em síntese, propõem que operações de financiamento híbrido devem: (i) estar ancoradas em uma racionalidade clara de desenvolvimento; (ii) buscar mobilização adicional de capital comercial com uso mínimo e justificado de concessionalidade; (iii) ser adaptadas ao contexto local; (iv) estruturar parcerias eficazes com compartilhamento equilibrado de riscos; e (v) assegurar transparência, monitoramento e foco em resultados.

Neste artigo, os princípios da OCDE são mobilizados como matriz analítica para avaliar a qualidade institucional do arranjo do PEIB. Eles permitem examinar se o programa explicita sua racionalidade de desenvolvimento, intenciona adicionalidade, responde às especificidades do contexto macrofinanceiro brasileiro, distribui riscos de modo disciplinado e incorpora mecanismos robustos de monitoramento e prestação de contas, tensionando essa leitura pelo debate sobre *de-risking* e orientação por missões.

3 Metodologia

Este artigo adota uma abordagem qualitativa, de natureza documental, com finalidade descritiva e analítico-interpretativa, estruturada como estudo de caso longitudinal do Programa Eco Invest Brasil (PEIB). A opção por esse desenho decorre do objetivo de examinar, à luz de um referencial normativo internacional, como o arranjo institucional do programa foi formalmente concebido e operacionalizado em sua fase inicial de implementação (Gil, 2002).

O *corpus* da pesquisa é composto pelos documentos oficiais que estruturam normativamente e operacionalizam o PEIB. Foram selecionados: (i) a Lei nº 14.995/2024, que institui o programa (Brasil, 2024d), a Resolução CMN nº 5.130/2024 e a Portaria MF nº 964/2024, que disciplinam sua governança, suas sublinhas financeiras (incluindo as linhas de liquidez, de proteção cambial e de estruturação de projetos) e os critérios de elegibilidade; e (ii) as portarias e os manuais operacionais dos quatro leilões realizados entre 2024 e 2025 (Brasil, 2024; Brasil, 2024a; Brasil, 2024b; Brasil, 2024c; Brasil, 2025a; Brasil, 2025b; Brasil, 2025c).

A matriz analítica foi orientada pelos cinco princípios da OCDE para *blended finance*: (1) racionalidade de desenvolvimento; (2) mobilização de capital comercial adicional; (3) adaptação ao contexto local; (4) parcerias e compartilhamento de riscos; e (5) transparência, monitoramento e resultados (OECD, 2018; OECD, 2021a; OECD, 2025). Para cada leilão, foram identificadas evidências textuais classificadas em três níveis: *convergência* (aderência explícita e operacionalizada no desenho normativo), *convergência parcial com ressalvas* (presença substantiva, porém com limitações de explicitação ou sistematização) e *não convergência* (ausência de evidência documental suficiente no *corpus* examinado).

Como estudo de caso documental concentrado na fase inicial de implementação, a pesquisa incide sobre o desenho normativo e institucional do PEIB, não realizando avaliação *ex post* do impacto econômico, social ou ambiental final das operações apoiadas. Essa delimitação preserva o foco na qualidade da arquitetura financeira e regulatória do programa e nas suas lições práticas para a estruturação de projetos públicos no Brasil.

4 Resultados, discussões e contribuições

4.1 Racionalidade de desenvolvimento e adicionalidade

A análise documental indica que o PEIB apresenta convergência substantiva com os Princípios 1 e 2 da OCDE, ao ancorar o uso do *blended finance* em objetivos públicos explícitos e em falhas de mercado claramente identificáveis no contexto brasileiro. Em seus editais e atos estruturantes, o programa associa o financiamento híbrido à transformação ecológica, à transição energética, à infraestrutura verde, à recuperação de áreas degradadas e à bioeconomia (Brasil, 2024; Brasil, 2024a; Brasil, 2024b; Brasil, 2025a; Brasil, 2025b; Brasil, 2025c). Essa ancoragem é compatível com a diretriz da OCDE de que o financiamento híbrido só deve ser empregado quando subordinado a uma racionalidade clara de desenvolvimento, e não como subsídio genérico ao setor privado (OECD, 2018; OECD, 2021a).

O programa parte do diagnóstico de que a volatilidade cambial, o custo elevado do capital de longo prazo, a baixa profundidade do mercado de *hedge* e a menor bancabilidade inicial de ativos sustentáveis funcionam como barreiras estruturais à mobilização de capital privado, especialmente externo, para a agenda climática brasileira (Persaud, 2023; OECD, 2025). Ao estruturar mecanismos de mitigação cambial, índices mínimos de alavancagem e seleção competitiva entre instituições financeiras, o PEIB busca mobilizar capital comercial adicional sem transferir o risco de crédito comercial para a União (OECD, 2018; Spratt et al., 2021).

Ainda assim, persistem lacunas relevantes quanto à demonstração sistemática da adicionalidade. Embora os leilões imponham métricas mínimas de alavancagem de capital privado, os documentos normativos oferecem poucos elementos metodológicos públicos que permitam aferir, em cada operação subjacente, se o grau de concessionalidade empregado é estritamente o mínimo necessário ou se há risco de apoio público acima do indispensável. Como alerta a literatura crítica, converter a métrica bruta de alavancagem em indicador suficiente de sucesso pode mascarar riscos de *crowding-out* e assimetrias na apropriação de retornos (Pereira, 2017; Attridge; Engen, 2019; Pegon, 2023).

4.2 Adaptação ao contexto brasileiro e construção institucional

Os resultados demonstram elevada aderência do PEIB aos Princípios 3 e 4 da OCDE ao construir um arranjo adaptado às restrições macrofinanceiras domésticas. Diferentemente de modelos padronizados de *blended finance*, o programa enfrenta diretamente o risco cambial de longo prazo, reconhecido como um dos principais entraves à entrada de *funding* internacional em projetos de infraestrutura nos países emergentes, cujas receitas são auferidas em moeda local (Persaud, 2023; OECD, 2025).

A trajetória evolutiva dos quatro leilões iniciais evidencia aprendizado institucional e calibragem progressiva (Tabela 1). O primeiro leilão operou como estrutura inaugural focada em mobilização financeira ampla e proteção cambial; o segundo introduziu recorte territorial e setorial explícito voltado à recuperação de terras degradadas; o terceiro ampliou os instrumentos para *equity*, inovação e capital semente; e o quarto consolidou uma formulação mais sofisticada ao integrar bioeconomia amazônica, territorialidade, salvaguardas socioambientais e sistemas reforçados de MRV (Brasil, 2024c; Brasil, 2025a; Brasil, 2025b; Brasil, 2025c).

Tabela 1 **Síntese da avaliação do Programa Eco Invest Brasil frente aos Princípios da OCDE**

Princípio da OCDE	Nível de Aderência	Evidências Normativas e Operacionais (Leilões 1 a 4)	Lacunas e Tensões Identificadas
1. Racionalidade de desenvolvimento	Convergência	Vinculação legal e editalícia ao Plano de Transformação Ecológica, transição energética, recuperação de áreas e bioeconomia (Lei nº 14.995/2024).	Predomínio de metas de alocação financeira sobre indicadores de impacto socioambiental ex post.
2. Mobilização comercial e adicionalidade	Convergência parcial com ressalvas	Leilões competitivos por maior alavancagem privada; exigência de aporte mínimo de capital comercial pelas instituições financeiras.	Adicionalidade presumida via alavancagem; ausência de teste público de concessionalidade mínima por projeto.

Tabela 1 **Síntese da avaliação do Programa Eco Invest Brasil frente aos Princípios da OCDE** (continuação)

Princípio da OCDE	Nível de Aderência	Evidências Normativas e Operacionais (Leilões 1 a 4)	Lacunas e Tensões Identificadas
3. Adaptação ao contexto local	Convergência	Enfrentamento direto do risco cambial de longo prazo (hedge cambial) e recortes setoriais/territoriais progressivos (Amazônia, terras degradadas).	Necessidade de maior capilaridade direta para projetos de infraestrutura de médio porte em municípios periféricos.
4. Parcerias e divisão de riscos	Convergência	União define diretrizes e provê capital catalítico; bancos originam operações e retêm integralmente o risco de crédito privado.	Condicionalidades de reciprocidade pública e retorno social ainda pouco detalhadas nos contratos-base.
5. Transparência, MRV e resultados	Convergência parcial com ressalvas	Evolução progressiva: exigência de auditoria independente, relatórios de alocação, salvaguardas e Second Party Opinion (SPO) nos leilões recentes.	Sistema de mensuração de impactos transformadores de longo prazo ainda menos denso que o controle procedimental.

Fonte: elaboração própria com base em OECD (2018, 2025) e documentos do PEIB (Brasil, 2024, 2024a, 2024b, 2024c, 2024d, 2025a, 2025b, 2025c).

No plano da matriz de riscos e governança, o Estado define diretrizes estratégicas, elegibilidade e tetos de concessionalidade, enquanto as instituições financeiras habilitadas mantêm responsabilidade pela originação, análise de bancabilidade e gestão do risco de crédito privado, sem que a União assuma o risco de inadimplência final dos tomadores (Brasil, 2024; Brasil, 2024a; Brasil, 2024b). Essa separação preserva a disciplina de mercado e evita a socialização indiscriminada de perdas.

4.3 Transparência, MRV e amadurecimento da governança

Observa-se o fortalecimento progressivo dos mecanismos de monitoramento, reporte e verificação (MRV), aproximando o PEIB do Princípio 5 da OCDE. Os editais mais recentes incorporaram exigências detalhadas de relatórios de alocação, auditoria independente, salvaguardas socioambientais e verificação externa, incluindo pareceres de segunda parte — *Second Party Opinion* (SPO) (Brasil, 2025b; Brasil, 2025c). Esse avanço responde a uma fragilidade recorrente na literatura de *blended finance*: a concentração da avaliação em métricas financeiras agregadas, com baixa rastreabilidade dos resultados de desenvolvimento (Convergence, 2024; OECD, 2025).

Contudo, o avanço procedimental em MRV ainda convive com a predominância da mobilização financeira como principal marcador de sucesso do programa. Embora os editais mais recentes vinculem os recursos a resultados climáticos, a mensuração sistemática desses impactos de longo prazo permanece menos densa do que a verificação de alavancagem e conformidade financeira.

4.4 Entre de-risking e orientação por missões: o que o caso brasileiro revela

Lido à luz da literatura crítica sobre o papel do Estado (Mazzucato; Vieira de Sá, 2025), o PEIB ocupa atualmente uma posição intermediária entre um mecanismo clássico de *de-risking* e uma arquitetura pública orientada por missões. Por um lado, preserva elementos típicos de mitigação de risco para atrair capital externo e melhorar a relação risco-retorno privada via concessionalidade e proteção cambial (OECD, 2018; Mutambatsere; Schellekens, 2020). Por outro lado, a evolução entre o primeiro e o quarto leilão demonstra que o programa passou a incorporar direcionalidade setorial e territorial explícita, alinhamento com prioridades nacionais de transição ecológica e maior rigor em salvaguardas e MRV.

Isso demonstra que a fronteira entre *de-risking* e *mission orientation* em economias emergentes não é estática: ela é moldada pela capacidade estatal de estruturar prioridades, calibrar a matriz de riscos, impor condicionalidades públicas e monitorar entregas efetivas de sustentabilidade.

4.5 Contribuições e aplicabilidade prática para PPPs e concessões municipais

Os achados sobre a arquitetura do Programa Eco Invest Brasil oferecem contribuições diretas para gestores públicos municipais, estruturadores de projetos e concessionárias privadas envolvidos na modelagem e gestão de PPPs e concessões nos eixos de sustentabilidade, resiliência climática e infraestrutura urbana:

1. Inovação em *funding* e mitigação cambial para concessões subnacionais: Um dos maiores entraves para atrair investidores internacionais para concessões e PPPs municipais (como saneamento básico, gestão de resíduos sólidos, iluminação pública inteligente, mobilidade elétrica e drenagem urbana sustentável) é o descasamento cambial entre o financiamento em moeda forte e as tarifas ou contraprestações públicas em reais. As sublinhas de liquidez e de proteção contra volatilidade cambial do PEIB (Resolução CMN nº 5.130/2024) criam um mecanismo concreto para alongar prazos e reduzir o custo médio ponderado de capital (WACC) na modelagem econômico-financeira de projetos locais.

2. Apoio financeiro à estruturação de projetos: A previsão legal de sublinhas voltadas à estruturação de projetos no âmbito do PEIB (Lei nº 14.995/2024; Portaria MF nº 964/2024) dialoga diretamente com o déficit de capacidade técnica municipal para custear estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) de alta complexidade.

3. Alinhamento de matriz de riscos e KPIs socioambientais: A evolução dos requisitos de MRV e de certificação externa (*Second Party Opinion*) nos leilões do PEIB indica que projetos municipais de concessão e PPP que já incorporarem, desde a modelagem editalícia, indicadores de desempenho (KPIs) climáticos auditáveis e salvaguardas socioambientais robustas terão vantagem competitiva para acessar capital catalítico e financiamento híbrido junto às instituições financeiras credenciadas.

5 Conclusões

A análise desenvolvida neste artigo demonstrou que o arranjo institucional do Programa Eco Invest Brasil (PEIB) apresenta convergência consistente com os Princípios da OCDE para *blended finance*, destacando-se pela ancoragem em objetivos de transformação ecológica, pela mobilização competitiva de capital comercial, pela adaptação ao contexto macrofinanceiro brasileiro, pelo compartilhamento disciplinado de riscos e pelo fortalecimento progressivo dos mecanismos de MRV (OECD, 2018; OECD, 2025; Brasil, 2024; Brasil, 2024d; Brasil, 2025c). Mais do que reproduzir um modelo internacional abstrato, o programa traduz esses princípios em uma arquitetura financeira voltada a superar gargalos domésticos históricos, como a volatilidade cambial e a escassez de *funding* privado de longo prazo (Persaud, 2023).

Ao examinar os quatro leilões iniciais, identificou-se uma trajetória clara de amadurecimento institucional, marcada pela progressiva focalização territorial e setorial e pelo adensamento das exigências de governança e prestação de contas. Para o ecossistema de infraestrutura pública e parcerias contratuais, o PEIB consolida um instrumental inovador de *funding*, proteção cambial e apoio à estruturação capaz de ampliar a bancabilidade de concessões e PPPs alinhadas à transição energética e à resiliência climática.

Persistem, contudo, desafios importantes relativos à demonstração transparente da adicionalidade em nível de projeto, à calibração da concessionalidade mínima necessária e à consolidação de métricas de impacto socioambiental que ultrapassem o simples acompanhamento dos volumes financeiros alavancados (Attridge; Engen, 2019; Pegon, 2023; Mazzucato; Vieira de Sá, 2025). Por tratar-se de estudo documental focado na fase inicial do programa, pesquisas futuras poderão avaliar *ex post* o desempenho efetivo dos projetos de infraestrutura apoiados, investigar o grau de capilaridade dos recursos junto aos entes subnacionais e aprofundar como o financiamento híbrido pode acelerar a estruturação de parcerias público-privadas orientadas por missões de sustentabilidade no Brasil.

REFERÊNCIAS

ATTRIDGE, S.; ENGEN, L. *Blended finance in the poorest countries*: the need for a better approach. London: Overseas Development Institute, 2019. Disponível em: https://odi.org/en/publications/blended-finance-in-the-poorest-countries-the-need-for-a-better-approach/. Acesso em: 4 abr. 2026.

BAZANI, C. L.; FERREIRA, G. F.; DE CARLI, A. S. S.; BORSATTO, J. M. L. S.; ARAÚJO, A. A. Finanças sustentáveis no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): uma revisão sistemática da literatura. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace (RACEF)*, v. 15, n. 3, 2024. DOI: 10.13059/racef.v15i3.1238.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 964, de 11 de junho de 2024. Regulamenta o disposto no Capítulo VI da Medida Provisória nº 1.213, de 22 de abril de 2024, para estabelecer critérios do Programa Eco Invest Brasil. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2024. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=460351. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Eco Invest Brasil*: sublinha blended finance. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/fomento-ao-investimento/eco-invest-brasil/linhas-do-programa/blended-finance-pagina-inicial. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução CMN nº 5.130, de 25 de abril de 2024. Dispõe sobre os financiamentos ao amparo da Linha de Mobilização de Capital Privado Externo e Proteção Cambial — Linha Eco Invest Brasil —, no âmbito do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2024b. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=5130. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Contrato de empréstimo*: PEIB Brasil, Leilão nº 1/2024. Brasília, DF: Ministério da Fazenda; Banco do Brasil, 2024c.

BRASIL. Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024. Institui o Programa Acredita no Primeiro Passo e o Programa de Mobilização de Capital Privado Externo e Proteção Cambial — Programa Eco Invest Brasil; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14995.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN/MF nº 926, de 28 de abril de 2025. Torna público o Leilão Eco Invest Brasil nº 2/2025 — Recuperação de Terras Degradadas. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2025a. Disponível em: https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-stn/mf-n-926-de-28-de-abril-de-2025-626949415. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN/MF nº 2.302, de 10 de outubro de 2025. Torna público o Leilão Eco Invest Brasil nº 3/2025 — Atraindo investimento privado em equity. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2025b. Disponível em: https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-stn/mf-n-2.302-de-10-de-outubro-de-2025-661919682. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN/MF nº 3.013, de 5 de dezembro de 2025. Torna público o Leilão Eco Invest Brasil nº 4/2025 — Bioeconomia e Turismo Sustentável com foco na Amazônia. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2025c. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/fomento-ao-investimento/eco-invest-brasil/leiloes/leilao-04-2025. Acesso em: 23 jun. 2026.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Financiando o Big Push*: caminhos para destravar a transição social e ecológica no Brasil. Santiago: CEPAL, 2023. Disponível em: https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/48930-financiando-o-big-push-caminhos-destravar-transicao-social-ecologica-brasil. Acesso em: 23 jun. 2026.

CONVERGENCE. *State of blended finance 2024*. Toronto: Convergence Blended Finance, 2024. Disponível em: https://www.convergence.finance/resource/state-of-blended-finance-2024/view. Acesso em: 12 mar. 2026.

HORNBERGER, K. *Scaling impact*: finance and investment for a better world. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-22614-4.

MAZZUCATO, M. *The entrepreneurial state*: debunking public vs. private sector myths. London: Anthem Press, 2014.

MAZZUCATO, M.; VIEIRA DE SÁ, R. *Mind the mission, not the gap*. London: University College London, 2025.

MUTAMBATSERE, E.; SCHELLEKENS, P. *The why and how of blended finance*. Washington, DC: International Finance Corporation; World Bank Group, 2020. Disponível em: https://www.ifc.org. Acesso em: 23 jun. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Making blended finance work for the Sustainable Development Goals*. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/making-blended-finance-work-for-the-sustainable-development-goals_9789264288768-en.html. Acesso em: 15 mar. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Making blended finance work for sustainable development*: the role of risk transfer mechanisms. Paris: OECD Publishing, 2021a. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/making-blended-finance-work-for-sustainable-development_52138dbb-en.html. Acesso em: 18 mar. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Scaling up blended finance in developing countries*. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/scaling-up-blended-finance-in-developing-countries_2fb14da0-en.html. Acesso em: 23 jun. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *OECD DAC blended finance guidance 2025*. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-dac-blended-finance-guidance-2025_e4a13d2c-en.html. Acesso em: 23 jun. 2026.

PEGON, M. *Beyond leverage ratios*: a strategic approach to blended finance. Washington, DC: IDB Invest, 2023. Disponível em: https://idbinvest.org/en/download/19748. Acesso em: 23 jun. 2026.

PEREIRA, J. *Blended finance*: what it is, how it works and how it is used. Oxford: Oxfam International, 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org/en/research/blended-finance-what-it-how-it-works-and-how-it-used. Acesso em: 23 jun. 2026.

PERSAUD, A. *An FX guarantee mechanism for the green transformation in developing countries*. San Francisco: Climate Policy Initiative, 2023.

SPRATT, S.; LAWLOR, E.; COPPENS, V. *Core concepts in blended finance*. Paris: OECD Publishing, 2021.

STERN, N. *Why are we waiting?* The logic, urgency, and promise of tackling climate change. Cambridge, MA: MIT Press, 2015.

PARTE
02

FINANCIAMENTO, REGIONALIZAÇÃO E RISCOS CONTRATUAIS

CAPÍTULO 08 ARTIGO

Créditos tributários como contraprestação em PPPs municipais: o PL 1.252/2023 e os limites fiscais e de controle

Wanessa Rezende, Erika Lisboa, Patricia Mello e Karine Goulart

SOBRE O CAPÍTULO

A proposta legislativa de utilização de créditos tributários e abatimento de multas em PPPs é examinada segundo exigências de transparência orçamentária, sustentabilidade fiscal e mudanças no sistema tributário. O texto reúne análise normativa e simulações com municípios-tipo. A contribuição editorial está na discussão das condições em que uma inovação no pagamento pode alterar incentivos sem comprometer a visibilidade de obrigações públicas.

Resumo: O Projeto de Lei n. 1.252/2023, aprovado no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados, altera a Lei n. 11.079/2004 para admitir a concessão de créditos tributários e o abatimento de multas administrativas como contraprestação em Parcerias Público-Privadas (PPPs). O artigo investiga se, no âmbito municipal, a medida amplia a capacidade de investimento ou cria mecanismos de contorno fiscal e ocultamento de passivos. A pesquisa adota abordagem qualitativa e normativa, combinando a análise do arcabouço fiscal brasileiro com uma simulação ilustrativa para cinco municípios-tipo, construída com valores hipotéticos. Os resultados indicam que a outorga de créditos tributários só se distingue da renúncia de receita do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal quando há vínculo sinalagmático com a efetiva disponibilização do serviço, e que em qualquer hipótese exige o registro orçamentário bruto da receita e da despesa, nos termos do art. 6º da Lei n. 4.320/1964. O abatimento de multas administrativas, por sua natureza sancionatória, configura renúncia de receita não tributária. Como o projeto não altera o art. 28 da Lei n. 11.079/2004, a simulação indica que, se os créditos não forem computados nesse limite, o comprometimento registrado pode cair a um terço do real, ou a zero, e que o comprometimento máximo teórico supera em pelo menos 40% o limite de 5% da Receita Corrente Líquida (RCL), condição para o recebimento de garantias e transferências voluntárias da União. Além disso, a substituição do Imposto sobre Serviços (ISS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), promovida pela Emenda Constitucional n. 132/2023, reduz a base

própria de compensação ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e às taxas, o que compromete a utilidade do crédito em contratos de longa duração. Conclui-se que o instrumento depende de salvaguardas legais: cômputo bruto dos créditos no limite da RCL, escrituração orçamentária obrigatória e cláusula de conversão pecuniária diante da reforma tributária.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; Créditos Tributários; Responsabilidade Fiscal.

1 Introdução

A provisão de infraestrutura e de serviços públicos de qualidade é um dos desafios centrais da gestão municipal no Brasil. Os entes subnacionais operam sob forte rigidez orçamentária, com grande parte da receita comprometida com custeio e folha de pagamento, o que limita o investimento direto com recursos próprios (MATTOS; MAFFIA, 2015; MORAES; REYES-TAGLE, 2017). Nesse cenário, a Parceria Público-Privada (PPP), instituída pela Lei n. 11.079/2004, consolidou-se como instrumento de atração de capital privado, permitindo antecipar obras de grande vulto e transferir riscos operacionais ao parceiro privado (BRASIL, 2004; MARTINS, 2024).

Diferentemente das concessões comuns da Lei n. 8.987/1995, em que a tarifa paga pelo usuário remunera o concessionário (BRASIL, 1995), as PPPs dependem de contraprestação pública nas modalidades patrocinada ou administrativa. Isso obriga o município a oferecer garantias sólidas e a observar o art. 28 da Lei n. 11.079/2004, que impede a União de conceder garantias e realizar transferências voluntárias ao ente cujas despesas de caráter continuado com parcerias excedam 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) (BRASIL, 2004; MORAES; REYES-TAGLE, 2017).

Buscando contornar a escassez de recursos líquidos, o Projeto de Lei (PL) n. 1.252/2023, aprovado no Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados em maio de 2026, inclui entre as formas de contraprestação das PPPs a concessão de créditos tributários e o abatimento de multas administrativas (BRASIL, 2026). A proposta suscita controvérsias relevantes. A quitação de obrigações públicas por compensação de créditos pode gerar circuitos financeiros paralelos (*off-budget spending*), em afronta ao princípio do orçamento bruto do art. 6º da Lei n. 4.320/1964, e obscurecer o real nível de comprometimento fiscal dos municípios (BRASIL, 1964; MATTOS; MAFFIA, 2015). Além disso, o projeto coincide com a implementação da Emenda Constitucional n. 132/2023, que extingue progressivamente o Imposto sobre Serviços (ISS) e pode esvaziar a base de compensação ao longo da execução contratual (BRASIL, 2023).

Diante disso, o artigo formula a seguinte questão de pesquisa: a utilização de créditos tributários e o abatimento de multas administrativas como contraprestação em PPPs municipais, nos moldes do PL n. 1.252/2023, amplia efetivamente a capacidade de investimento dos municípios ou configura um mecanismo de contorno das travas de responsabilidade fiscal e de ocultamento de passivos? A hipótese é que o projeto oferece alívio de curto prazo para a estruturação de projetos, mas cria risco de expansão invisível do endividamento ao permitir o contorno do limite do art. 28 da Lei n. 11.079/2004, além de perder eficácia com a substituição do ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

O objetivo geral é analisar a viabilidade jurídica e orçamentária e a sustentabilidade fiscal do uso de créditos tributários como contraprestação em PPPs municipais. O projeto alcança todos os entes da Federação, mas o estudo concentra-se nos municípios, em que a rigidez orçamentária e a dependência do ISS tornam o tema mais sensível. Como objetivos específicos, busca-se examinar o conteúdo do PL n. 1.252/2023 à luz da Lei n. 11.079/2004, avaliar seu enquadramento perante o Código Tributário Nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o princípio do orçamento bruto, dimensionar por simulação o alcance do teto anual do projeto sobre o limite da RCL e investigar o descasamento com a reforma tributária. A contribuição do estudo está em oferecer a gestores públicos, estruturadores de projetos e órgãos de controle parâmetros concretos para a modelagem e a fiscalização desses contratos.

Além desta Introdução, o artigo apresenta o referencial teórico e o contexto institucional (Seção 2), a metodologia (Seção 3), os resultados e a discussão, com a simulação dos municípios-tipo e as recomendações ao gestor (Seção 4), e as conclusões (Seção 5).

2 Referencial teórico e contexto institucional

2.1 A contraprestação na Lei n. 11.079/2004 e a evolução dos mecanismos de aporte público

No arranjo originário da Lei n. 11.079/2004, a viabilidade de projetos que não se sustentam apenas com tarifas é assegurada pelo aporte complementar de recursos estatais. O art. 6º admite como contraprestação a ordem bancária, a cessão de créditos não tributários, a outorga de direitos em face da Administração, a outorga de direitos sobre bens públicos dominicais e outros meios admitidos em lei (BRASIL, 2004). A exclusão dos créditos tributários desse rol revela a opção do legislador de manter a contraprestação vinculada ao circuito formal da despesa pública, com empenho, liquidação e pagamento.

Essa disciplina é reforçada por outros pilares da lei: a vedação de pagamento antes da disponibilização do serviço, ressalvado o aporte (art. 7º), a exigência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (art. 10), o limite de 5% da RCL para as despesas continuadas com PPPs subnacionais, cuja superação impede o ente de receber garantias e transferências voluntárias da União (art. 28), e o valor contratual mínimo de R$ 10 milhões, fixado pela Lei n. 13.529/2017 (BRASIL, 2004, 2017; MORAES; REYES-TAGLE, 2017; MARTINS, 2024).

A prática inicial revelou o chamado travamento financeiro. Sem repasses estatais na fase de obras, as Sociedades de Propósito Específico (SPEs) precisavam captar volumes elevados de financiamento, o que encarecia o capital e antecipava a incidência de PIS/COFINS, IRPJ e CSLL sobre as receitas de contraprestação (DIAS; MOREIRA, 2013; RIBEIRO; SAVI; BORGUESAN, 2025). A Lei n. 12.766/2012 respondeu com a figura do aporte de recursos nos arts. 6º e 7º (BRASIL, 2012). Firmou-se, então, a distinção entre a contraprestação, que remunera o serviço na fase operacional e entra no limite do art. 28, e o aporte, que tem natureza de subvenção para investimento vinculada à execução de obras e bens reversíveis, não se sujeita a esse limite e conta com regime de neutralidade tributária disciplinado pela Instrução Normativa RFB n. 1.342/2013 (DIAS; MOREIRA, 2013; JUSTEN FILHO; SCHWIND, 2023; MORAES; REYES-TAGLE, 2017).

Essa evolução sustenta a tese da plasticidade econômica das PPPs, segundo a qual as formas de remuneração não devem ser lidas com rigidez que inviabilize arranjos financeiros eficientes (RIBEIRO; SAVI; BORGUESAN, 2025). Sob a ótica do Direito Financeiro, porém, a expansão de mecanismos atípicos exige cautela. As PPPs não criam recursos novos, apenas antecipam investimento à custa de receitas futuras (MATTOS; MAFFIA, 2015). Se o mecanismo remuneratório contornar o orçamento e não for contabilizado, cria-se ilusão fiscal. Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mostra que estados e municípios brasileiros já enfrentam dificuldades para registrar os compromissos e os passivos contingentes de suas PPPs nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e com a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) n. 614/2006 (MORAES; REYES-TAGLE, 2017).

2.2 O PL 1.252/2023: trajetória e conteúdo

O PL n. 1.252/2023 busca enfrentar a rigidez orçamentária dos entes subnacionais, oferecendo um meio de viabilizar investimentos em infraestrutura sem desembolso financeiro direto (BRASIL, 2026). O texto aprovado no Senado e remetido à Câmara dos Deputados atua em duas frentes. Na Lei n. 14.133/2021, cria o art. 46-A, que autoriza os entes a instituir programa de concessão de créditos tributários ou de quitação de multas administrativas em troca da execução ou do financiamento de obras e serviços de engenharia. Os créditos devem referir-se a tributos de competência do próprio

ente e servir à compensação de dívidas tributárias ou administrativas do interessado perante ele, e o montante anual não pode exceder o maior valor entre R$ 2 milhões e 2% da RCL (art. 46-A, §§ 1º, 2º e 11). Na Lei n. 11.079/2004, dá nova redação ao art. 6º para incluir entre as formas de contraprestação a "concessão de créditos tributários, conforme regulamento" e o "abatimento de multas administrativas" (BRASIL, 2026). O texto não estende expressamente às PPPs o teto do art. 46-A, § 11, nem altera o art. 28 da Lei n. 11.079/2004. O atrativo para o gestor está em contratar obras e serviços sem desembolso imediato de caixa, extinguindo por compensação débitos que o próprio parceiro tem com o ente.

Para o mercado, contudo, o mecanismo introduz riscos de liquidez e de precificação. Diferentemente do pagamento por ordem bancária ou do aporte da Lei n. 12.766/2012 (DIAS; MOREIRA, 2013), a remuneração passa a depender da capacidade do parceiro de compensar os créditos com seus próprios débitos perante o ente, já que o projeto não disciplina sua cessão a terceiros. Se o estoque oferecido tiver baixa cobrabilidade ou for questionado judicialmente, a matriz de riscos se desequilibra, o custo de capital sobe e os licitantes passam a exigir taxa interna de retorno maior (MATTOS; MAFFIA, 2015; MARTINS, 2024).

2.3 A moldura de direito financeiro e tributário

A conversão de créditos fiscais em moeda de pagamento precisa ser confrontada com o Código Tributário Nacional (CTN), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e a Lei n. 4.320/1964. No plano tributário, o art. 170 do CTN condiciona a compensação a lei específica do ente e a créditos líquidos e certos (BRASIL, 1966). A outorga genérica de créditos futuros ou incertos para pagar contratos de longa duração desvirtua a função arrecadatória do tributo e fragiliza a segurança jurídica do lançamento (DIAS; MOREIRA, 2013).

No plano financeiro, o art. 6º da Lei n. 4.320/1964 consagra o princípio do orçamento bruto, pelo qual receitas e despesas constam da lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções (BRASIL, 1964). A quitação de contraprestações por compensação de tributos cria circuito paralelo e retira do Poder Legislativo e da sociedade a visibilidade sobre o que se arrecada e se gasta (MATTOS; MAFFIA, 2015). A concessão de créditos tributários, por sua vez, pode enquadrar-se como renúncia de receita do art. 14 da LRF, que exige estimativa de impacto no exercício de início da vigência e nos dois seguintes, além da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita ou da adoção de medidas de compensação (BRASIL, 2000). O art. 113 do ADCT, mais amplo, exige estimativa de impacto orçamentário e financeiro de toda proposição que crie ou altere renúncia de receita, tributária ou não (BRASIL, 1988).

Por fim, ao deslocar a contraprestação do orçamento de despesas para o abatimento de receitas, o projeto cria o risco de contornar o limite de 5% da RCL do art. 28 da Lei n. 11.079/2004 (BRASIL, 2004). A ausência de registro do valor bruto das obrigações continuadas gera ilusão fiscal, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte, e dificulta a fiscalização do endividamento real pelos órgãos de controle externo (MORAES; REYES-TAGLE, 2017; MARTINS, 2024).

3 Metodologia

A pesquisa adota abordagem qualitativa e normativa, com dois procedimentos complementares: a análise documental e normativa e uma simulação ilustrativa com valores hipotéticos de finanças municipais.

Na análise documental, o corpus compreende o texto final do PL n. 1.252/2023 aprovado no Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados em 18 de maio de 2026 (BRASIL, 2026) e os diplomas que compõem o arcabouço fiscal e tributário brasileiro. O texto do projeto é confrontado com o CTN (BRASIL, 1966), a LRF (BRASIL, 2000), a Lei n. 4.320/1964 (BRASIL, 1964), o ADCT (BRASIL, 1988) e a Emenda Constitucional n. 132/2023 (BRASIL, 2023), para avaliar a conformidade jurídica, a viabilidade orçamentária e o controle fiscal exigível do novo modelo de contraprestação.

A simulação parte de cinco municípios-tipo, segundo faixas populacionais usuais nos estudos de finanças municipais: até 20 mil habitantes, de 20 a 100 mil, de 100 a 500 mil, acima de 500 mil e capital de Estado. Para cada perfil adotou-se uma RCL anual hipotética, em ordem de grandeza plausível para a faixa. Como o teto do projeto e o limite do art. 28 são proporcionais à RCL, os resultados em percentual não dependem do valor escolhido, exceto quando a RCL é inferior a R$ 100 milhões e o piso de R$ 2 milhões supera os 2% da RCL. Calcula-se então o teto anual do art. 46-A, § 11, dado pelo maior valor entre R$ 2 milhões e 2% da RCL (BRASIL, 2026), e compara-se esse teto a uma contraprestação de referência de 3% da RCL, patamar inferior ao limite de 5% do art. 28 (BRASIL, 2004). Dessa comparação resultam a parcela da contraprestação que pode ser paga em créditos, o comprometimento que deixaria de ser registrado caso os créditos fiquem fora do limite legal e o comprometimento máximo teórico. Projeta-se ainda o peso do ISS na receita própria de cada perfil, para evidenciar a redução da base de compensação com a transição para o IBS.

A pesquisa tem três limitações. O projeto ainda tramita na Câmara dos Deputados e pode sofrer alterações, o que exigirá revalidar as conclusões diante do texto final. Além disso, a simulação é ilustrativa e não pretende inferência estatística sobre o conjunto dos municípios brasileiros nem prever a adesão ao instrumento. Seu propósito é evidenciar ordens de grandeza, o comportamento dos tetos e as assimetrias fiscais geradas pela norma. Por fim, a simulação supõe que o teto do art. 46-A, § 11, alcance as PPPs, o que o texto não afirma expressamente.

4 Resultados, discussão e aplicabilidade prática

4.1 Compensação ou renúncia? A natureza jurídica do crédito concedido

A qualificação jurídica do crédito outorgado define o regime fiscal aplicável ao instrumento, e há duas leituras possíveis. Na primeira, o crédito é retribuição a um serviço ou obra efetivamente disponibilizados, com vínculo sinalagmático. O parceiro presta o serviço, a Administração assume a obrigação remuneratória e a adimple entregando um direito de crédito contra a própria Fazenda, extinto depois por encontro de contas (BRASIL, 2026). A figura se aproximaria da compensação do art. 170 do CTN e não seria benefício fiscal, porque o sujeito passivo continua obrigado ao tributo e apenas o paga com o crédito que detém contra o ente (BRASIL, 1966; RIBEIRO; SAVI; BORGUESAN, 2025).

A aproximação, contudo, é imperfeita. O art. 170 do CTN pressupõe crédito líquido e certo do contribuinte contra a Fazenda, ainda que vincendo (BRASIL, 1966). No modelo do PL, o crédito nasce do próprio contrato e só é reconhecido após o termo de recebimento de cada etapa executada (art. 46-A, § 10, II e III; BRASIL, 2026). Liquidez e certeza dependem, portanto, do aceite do serviço, em linha com a regra de disponibilidade do art. 7º da Lei n. 11.079/2004 (BRASIL, 2004). Se o contrato não vincular estritamente a constituição do crédito à disponibilização da infraestrutura, a figura perde a natureza remuneratória e assume a feição de crédito presumido, sujeito ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal e ao art. 14 da LRF (BRASIL, 1988, 2000).

Mesmo na leitura sinalagmática, o efeito econômico é o de uma despesa paga com receita de que o ente abre mão (MATTOS; MAFFIA, 2015). Para o caixa municipal, equivale a pagar a contraprestação em dinheiro e depois arrecadar o tributo devido pelo concessionário. A diferença está no registro. Se outorga e compensação ocorrerem fora dos estágios formais da despesa, a receita não aparece na arrecadação e a despesa com a PPP desaparece da execução orçamentária (MORAES; REYES-TAGLE, 2017). Por isso o princípio do orçamento bruto, examinado na Seção 2.3, é o parâmetro decisivo para afastar a ilusão fiscal: a contraprestação em créditos deve figurar pelo valor integral tanto na receita arrecadada quanto na despesa executada (BRASIL, 1964; MATTOS; MAFFIA, 2015). O projeto remete a disciplina a "regulamento", mas a exigência de lei específica do art. 150, § 6º, da Constituição e do art. 170 do CTN impõe que a autorização municipal venha por lei, acompanhada da estimativa de impacto do art. 113 do ADCT (BRASIL, 1966, 1988).

O abatimento de multas administrativas, também previsto no projeto, merece tratamento mais rigoroso (BRASIL, 2026). A multa tem natureza sancionatória e não retribui serviço algum, o que afasta qualquer vínculo sinalagmático. Por ser receita não tributária, o desconto não se submete ao art. 150, § 6º, da Constituição nem ao art. 14 da LRF, que tratam de benefícios de natureza tributária, mas configura renúncia de receita para os fins do art. 113 do ADCT (BRASIL, 1988, 2000). Usar sanções como

moeda de pagamento fragiliza o poder de polícia municipal e ameaça a isonomia entre os administrados, o que exige parâmetros objetivos e abstratos na lei autorizadora. O projeto, aliás, não fixa limite anual para o abatimento de multas, já que o teto do art. 46-A, § 11, refere-se apenas aos créditos tributários.

4.2 O teto anual do PL e o limite de 5% da RCL

O art. 46-A, § 11, incluído na Lei n. 14.133/2021, limita os créditos tributários concedidos anualmente pelo ente ao maior valor entre R$ 2 milhões e 2% da RCL apurada nos doze meses anteriores (BRASIL, 2026). O texto não diz se esse teto alcança a contraprestação das PPPs, que a nova redação do art. 6º da Lei n. 11.079/2004 remete apenas a regulamento. A simulação adota a leitura sistemática, mais restritiva, de que o teto se aplica. Na leitura oposta, o único limite quantitativo seria o art. 28, o que torna ainda mais importante computar os créditos nesse limite. A Tabela 1 confronta o teto com a contraprestação de referência nos cinco municípios-tipo.

Tabela 1 **Simulação do alcance do teto anual do PL 1.252/2023 em municípios-tipo**

Perfil de município	RCL anual (R$ milhões)	Teto anual do PL (R$ milhões)	Contraprestação de referência, 3% da RCL (R$ milhões)	Parcela da contraprestação coberta por créditos (%)	Peso do ISS na receita própria (%, hipótese)
A – até 20 mil hab.	60	2,0 (piso)	1,8	100	15
B – 20 a 100 mil hab.	200	4,0	6,0	67	25
C – 100 a 500 mil hab.	900	18,0	27,0	67	30
D – acima de 500 mil hab.	3.500	70,0	105,0	67	35
E – capital	8.000	160,0	240,0	67	40

Fonte: elaboração própria (2026), com valores hipotéticos de RCL e de peso do ISS. Teto = maior valor entre R$ 2 milhões e 2% da RCL.

No perfil A, o piso de R$ 2 milhões supera a contraprestação de referência (R$ 1,8 milhão), de modo que o instrumento poderia pagar integralmente uma PPP desse porte. Nos perfis B a E, em que se aplica o critério de 2% da RCL, o teto cobre cerca de dois terços da contraprestação de referência, valor elevado em termos absolutos nos municípios maiores.

O resultado mais relevante está na relação com o art. 28 da Lei n. 11.079/2004, que o projeto não altera (BRASIL, 2004, 2026). No cenário de referência, nenhum município ultrapassa o limite. O efeito está no registro: se os créditos forem tratados como receita não arrecadada e ficarem fora do cômputo das despesas continuadas, o comprometimento declarado cai de 3% para 1% da RCL nos perfis B a E e para zero no perfil A, porque dois terços ou a totalidade da contraprestação seriam pagos em créditos. Como limite superior teórico, um ente que já comprometa 5% da RCL em dinheiro poderia somar a isso o teto em créditos. O comprometimento real chegaria a 7% da RCL quando a RCL for igual ou superior a R$ 100 milhões, acréscimo de 40% sobre o limite legal, e seria maior abaixo desse valor, em que o piso nominal pesa mais (8,33% no perfil A, acréscimo de 67%). Nos municípios pequenos, portanto, o piso nominal domina. Nos grandes, o problema deixa de ser o teto e passa a ser a ausência de cômputo. Como o art. 28 não veda a contratação, mas condiciona o acesso a garantias e transferências voluntárias da União, e como seu § 1º exige que o ente informe previamente ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional os dados necessários à verificação do limite, a ausência de cômputo dos créditos permitiria ao ente superar os 5% sem que isso aparecesse nas informações enviadas, preservando o acesso a esses recursos.

O alcance efetivo do instrumento é ainda mais estreito do que o teto sugere. Como os créditos servem para compensar débitos do parceiro com o próprio ente, sua utilidade depende da carga tributária municipal do concessionário. Em muitos casos, a SPE deve ao município pouco além do ISS sobre o serviço e de alguns tributos sobre os imóveis do projeto. Como o texto não disciplina a cessão dos créditos a terceiros, o teto pode superar a capacidade de absorção do parceiro, e a contraprestação terá de ser complementada em dinheiro. Por isso, o piso de R$ 2 milhões só faz sentido como contraprestação se o contrato mínimo de R$ 10 milhões puder ser pago em prazo compatível com a capacidade de compensação do parceiro.

4.3 O descasamento com a reforma tributária

Os contratos de PPP têm vigência de cinco a trinta e cinco anos (BRASIL, 2004). No mesmo horizonte, a Emenda Constitucional n. 132/2023 substitui o ISS, principal tributo próprio dos municípios, pelo IBS, de competência compartilhada entre Estados e Municípios (BRASIL, 2023). A Lei Complementar n. 214/2025 prevê a redução gradual do ISS entre 2029 e 2032 e sua extinção em 2033 (BRASIL, 2025). Como o art. 156-A, § 1º, X, da Constituição Federal veda benefícios ou incentivos relativos ao IBS fora das hipóteses constitucionais, a base sobre a qual o município manterá competência exclusiva para compensação ficará restrita ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), às taxas e à contribuição de melhoria (BRASIL, 1988, 2023).

Esse afunilamento atinge o centro do mecanismo, porque o ISS costuma responder pela maior parcela da arrecadação própria dos municípios de médio e grande porte e é, em regra, o principal tributo devido ao município por concessionárias e SPEs, o que deve ser confirmado com dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Créditos outorgados hoje com lastro no ISS tendem a perder o objeto de compensação durante a execução do contrato. Na transição, as alíquotas do ISS serão reduzidas em 10%, 20%, 30% e 40% entre 2029 e 2032, e os benefícios ou incentivos relativos ao imposto serão reduzidos na mesma proporção, nos termos do art. 128 do ADCT e do art. 8º-B, § 1º, da Lei Complementar n. 116/2003, incluído pelo art. 508 da Lei Complementar n. 214/2025. A própria Lei Complementar n. 116/2003 será revogada a partir de 1º de janeiro de 2033 (art. 543, IV, da Lei Complementar n. 214/2025), e até lá seu art. 8º-A, § 1º, incluído pela Lei Complementar n. 157/2016, continua a vedar benefícios, inclusive na forma de "crédito presumido ou outorgado", que resultem em carga efetiva inferior a 2% (BRASIL, 2003, 2023, 2025).

A qualificação jurídica examinada na Seção 4.1 torna-se, assim, determinante. Se o crédito for reconhecido como pagamento sinalagmático, a obrigação decorre do contrato administrativo e preserva seu valor pecuniário (BRASIL, 1966; RIBEIRO; SAVI; BORGUESAN, 2025). Se for enquadrado como benefício fiscal, ficará sujeito aos cortes da transição e às vedações do novo texto constitucional (BRASIL, 2023, 2025).

Há ainda um possível efeito concorrencial. Com a perda do ISS, a compensação tende a migrar para o IPTU e o ITBI, o que poderia favorecer licitantes com patrimônio imobiliário expressivo no município em prejuízo daqueles focados apenas na operação do serviço (inferência dos autores, a ser testada empiricamente). Por fim, se o crédito perder eficácia, caberá à matriz de riscos definir quem arca com o reequilíbrio econômico-financeiro (MORAES; REYES-TAGLE, 2017; MARTINS, 2024). Sem cláusula que aloque esse risco ao parceiro ou que preveja a conversão do título em contraprestação pecuniária, o concessionário pleiteará o reequilíbrio e o município acabará pagando em dinheiro, o que neutraliza a promessa do projeto de desonerar o Tesouro (BRASIL, 2026).

4.4 Controle externo e transparência

O demonstrativo anual do art. 46-A, § 12, com as obras inseridas no programa, os créditos concedidos, a estimativa de concessão e o cronograma de uso, é um avanço, mas refere-se ao programa da Lei n. 14.133/2021 e não alcança expressamente os créditos usados como contraprestação de PPP. Mesmo onde se aplica, não substitui o controle permanente da execução orçamentária pelos Tribunais de Contas e pelas Câmaras Municipais (BRASIL, 2026; MARTINS, 2024). Como o controle externo acompanha a gestão fiscal sobretudo pela execução das dotações, a compensação sem passagem pelos estágios da despesa compromete a fidedignidade do RREO e dificulta a verificação das metas fiscais (MORAES; REYES-TAGLE, 2017).

A Portaria STN n. 614/2006 e o MCASP foram concebidos para a contraprestação em moeda corrente. Aprovado o projeto, a STN precisará atualizar esses normativos e exigir registro orçamentário bruto com identificação do contrato, do termo de recebimento do serviço, da dotação e do tributo compensado (BRASIL, 1964; MORAES; REYES-TAGLE, 2017). Às Cortes de Contas caberá fiscalização concomitante e especializada, verificando se a entrega dos títulos se apoia em laudos de liquidez e certeza e se a outorga não serve para contornar limites de gasto ou ocultar passivos contingentes (MARTINS, 2024).

4.5 Aplicabilidade prática: recomendações para o gestor público

Na hipótese de aprovação do PL n. 1.252/2023, o gestor responsável pela modelagem do projeto deve observar as seguintes recomendações:

1. **Lei municipal específica:** autorização formal para o uso de créditos como contraprestação, instruída com a estimativa de impacto exigida pelo art. 14 da LRF e pelo art. 113 do ADCT (BRASIL, 1988, 2000);
2. **Registro orçamentário bruto:** escrituração integral da receita compensada e da despesa de contraprestação, com empenho e liquidação condicionados ao termo de recebimento da obra ou do serviço (BRASIL, 1964; MARTINS, 2024);
3. **Cômputo no limite da RCL:** inclusão do valor bruto dos créditos outorgados no limite de 5% do art. 28 da Lei n. 11.079/2004 (BRASIL, 2004; MORAES; REYES-TAGLE, 2017);
4. **Base de compensação estável:** restrição da compensação a tributos mantidos pela Emenda Constitucional n. 132/2023, como IPTU, ITBI e taxas, ou cláusula de conversão do crédito em pagamento pecuniário à medida que o ISS for extinto (BRASIL, 2023, 2025);
5. **Matriz de riscos explícita:** definição contratual de quem suporta a perda de utilidade ou de liquidez do crédito tributário (MATTOS; MAFFIA, 2015; MARTINS, 2024);
6. **Transparência:** publicação do demonstrativo anual de créditos outorgados junto aos relatórios encaminhados ao Tribunal de Contas competente e nos portais oficiais do município (MORAES; REYES-TAGLE, 2017).

5 Conclusões

Em resposta à questão de pesquisa, o PL n. 1.252/2023 amplia a capacidade de investimento dos municípios, mas de forma limitada e condicionada, e cria o risco de subnotificar o comprometimento fiscal se os créditos não forem computados no limite do art. 28 da Lei n. 11.079/2004, que o projeto não altera (BRASIL, 2004, 2026). A hipótese confirma-se em parte. O risco de expansão invisível do endividamento e a perda

de eficácia com a reforma tributária se verificam, ambos condicionados ao tratamento contábil e à qualificação jurídica do crédito. Já o alívio de curto prazo é menor do que o projeto sugere, porque depende da capacidade do parceiro de absorver os créditos, cuja cessão a terceiros o projeto não disciplina.

Quatro resultados sustentam essa resposta. Primeiro, a outorga de créditos só se distingue da renúncia de receita quando há vínculo sinalagmático com a efetiva disponibilização do serviço, e em qualquer hipótese exige registro orçamentário bruto da receita e da despesa (BRASIL, 1964, 1966). Segundo, o abatimento de multas administrativas é renúncia de receita não tributária, sujeita ao art. 113 do ADCT e sem limite anual no projeto (BRASIL, 1988, 2026). Terceiro, se os créditos ficarem fora do art. 28 da Lei n. 11.079/2004, o RREO pode registrar apenas um terço do comprometimento real, ou nenhuma parte dele, e o comprometimento máximo teórico supera em pelo menos 40% o limite de 5% da RCL, o que esvazia a sanção do art. 28 e favorece a formação de passivos ocultos (BRASIL, 2004; MORAES; REYES-TAGLE, 2017). Quarto, a substituição do ISS pelo IBS restringe a base de compensação ao IPTU, ao ITBI e às taxas, estreita o alcance do instrumento ao longo do contrato e pode favorecer licitantes com patrimônio imobiliário no município (BRASIL, 2023, 2025).

Recomenda-se, por isso, que a Câmara dos Deputados esclareça se o teto do art. 46-A, § 11, alcança as PPPs e inclua no texto três salvaguardas expressas: o cômputo obrigatório do valor bruto dos créditos no limite de 5% da RCL, a escrituração orçamentária bruta de todas as compensações, nos termos da Lei n. 4.320/1964, e a previsão obrigatória de cláusula de conversão dos créditos em pagamento pecuniário caso a base tributária municipal seja extinta ou limitada pela reforma tributária (BRASIL, 1964, 2004, 2023).

Como agenda de pesquisa, sugere-se acompanhar as primeiras leis municipais autorizadoras, caso o projeto seja sancionado, e substituir os valores hipotéticos da simulação por levantamentos contábeis do Siconfi, de modo a aferir a adesão real dos municípios ao instrumento (MORAES; REYES-TAGLE, 2017; MARTINS, 2024).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 24 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 24 out. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 24 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 24 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1 ago. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 24 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079compilado.htm. Acesso em: 24 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nºs 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e 12.024, de 27 de agosto de 2009, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12766.htm. Acesso em: 24 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas e altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 dez. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13529.htm. Acesso em: 24 out. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 24 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 24 out. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 1.252, de 2023**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para dispor sobre a concessão de créditos tributários e a quitação de multas administrativas como contrapartida para execução de obras ou serviços de engenharia de interesse público. Autógrafo remetido à Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Senado Federal, 18 maio 2026. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-1252-2023. Acesso em: 25 out. 2026.

DIAS, Ana Lúcia C. Freire Pires O.; MOREIRA, Lucas Pessôa. Aporte de recursos em PPPs: notas sobre a natureza, tratamento tributário e modificações implementadas pela Lei nº 12.766/12. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 78, p. 119-142, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MARTINS, Uadson Ulisses Marques. Desafios do controle externo na fiscalização de concessões e parcerias público-privadas. **Revista Síntese**: Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 74-100, 2024.

MATTOS, César; MAFFIA, Débora Veloso. **Aspectos jurídicos/econômicos das Parcerias Público-Privadas (PPPs)**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2015. (Estudo Técnico).

MORAES, Marcos Siqueira; REYES-TAGLE, Gerardo. **Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada**: estudo de caso do ambiente institucional e da prática no Brasil. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2017. (Nota técnica do BID, 1246). DOI: https://doi.org/10.18235/0000612.

RIBEIRO, Gabriel Pedroza Bezerra; SAVI, Jéssica Campos; BORGUESAN, Helena Schuelter. Concessões patrocinadas modeladas exclusivamente com aportes do Poder Público: entre a rigidez legislativa e a plasticidade econômica. *Revista Jurídica da OAB/SC*, Florianópolis, v. 5, ed. especial, p. 1-14, nov. 2025.

PARTE
02

FINANCIAMENTO, REGIONALIZAÇÃO E RISCOS CONTRATUAIS

CAPÍTULO 09 ARTIGO

Quem paga pela chuva? Fontes de custeio para a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no Brasil

Gabriel Costeira Machado e Matheus Lora Camboim

SOBRE O CAPÍTULO

O desafio da drenagem urbana é abordado a partir do descompasso entre custos permanentes de manutenção, benefícios coletivos e falta de fontes estáveis de custeio. O capítulo mobiliza a experiência da contribuição de iluminação pública para discutir possibilidades e restrições de um instrumento análogo. O resultado é uma agenda de financiamento que depende de enquadramento jurídico e capacidade institucional.

Resumo: Entre 2013 e 2025, eventos associados ao excesso de chuvas motivaram 22,8 mil decretos de emergência ou calamidade pública no Brasil e provocaram prejuízos superiores a R$ 222,9 bilhões. Ainda assim, a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (DMAPU) segue como o componente menos estruturado do saneamento básico, sem metas nacionais, com baixa institucionalização e sem fonte própria de custeio. Em 2022, apenas três municípios cobravam pelo serviço, e o déficit anual de investimento é estimado em R$ 12,3 bilhões. Diante disso, este estudo analisa as possibilidades e os limites de um instrumento inspirado na Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP/COSIP) para gerar receitas próprias, estáveis e vinculadas ao financiamento da DMAPU, com ênfase nos resultados alcançados pela iluminação pública. Adota-se abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, com revisão bibliográfica e análise documental de normas, decisões judiciais, relatórios institucionais e experiências de cobrança no Brasil e no exterior. Os resultados indicam que a CIP/COSIP, cuja soma total arrecadada nos municípios brasileiros foi de R$ 16,89 bilhões em 2025, permitiu converter previsibilidade de receita em capacidade de investimento: lastreou R$ 32 bilhões em investimentos contratados nos últimos anos, fez da iluminação pública o principal segmento de parcerias público-privadas do país e abriu espaço para soluções digitais de cidades inteligentes. Constata-se que a DMAPU não dispõe de instrumento que reúna segurança jurídica, receita contínua e capacidade de financiar a manutenção. Um instrumento de custeio nos moldes da CIP/COSIP asseguraria à drenagem receita própria, estável e vinculada, capaz de viabilizar o planejamento plurianual da manutenção e expansão dos sistemas, lastrear operações de crédito e contratos

de longo prazo, e deslocar o foco dos investimentos para medidas preventivas e não para a reconstrução pós-desastre. Sua adoção, porém, requer planejamento, cadastro, regulação e capacidade institucional.

Palavras-chave: drenagem urbana; financiamento do saneamento; contribuição de iluminação pública.

Introdução

Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2026), de 2013 a 2025, 95,1% dos municípios brasileiros foram atingidos ao menos uma vez por algum tipo de desastre climático. Nesse período, os eventos associados ao excesso de chuvas, especificamente, motivaram 22,8 mil decretações de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública e provocaram prejuízos superiores a R$ 222,9 bilhões. Como resultado, intensificam-se os desafios ligados à infraestrutura e à prestação de serviços públicos nos municípios brasileiros.

Nas áreas urbanas, os impactos das chuvas intensas, particularmente as inundações e os alagamentos, evidenciam a importância do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (DMAPU). Embora integre o saneamento básico desde a Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020, esse serviço permanece em posição secundária em relação ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário e ao manejo de resíduos sólidos, em razão de sua alta complexidade e de sua baixa visibilidade política, regulatória, física e financeira (HENRIQUE e DORNELLES, 2025). Além disso, conforme Kuwahara et al. (2025), o Novo Marco Legal do Saneamento Básico não estabeleceu um regime de metas para a DMAPU, diferentemente do abastecimento de água e do esgotamento sanitário.

Dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) indicam que, em 2024, dos 4.845 municípios participantes, 1.377 (28,42%) declararam não possuir sistema de drenagem (BRASIL, 2025), o que demonstra a distância entre o reconhecimento legal da DMAPU como componente do saneamento básico e a efetiva disponibilidade dessa infraestrutura nas cidades brasileiras.

A viabilização dos investimentos necessários, contudo, esbarra em dois obstáculos associados à própria natureza da drenagem. O primeiro é econômico: as redes de microdrenagem e as estruturas de macrodrenagem oferecem proteção coletiva às áreas atendidas, com benefícios predominantemente não excludentes e não rivais, características que definem o conceito de bem público em sentido econômico (SAMUELSON, 1954), o que inviabiliza uma lógica de cobrança equivalente à do abastecimento de água, baseada na medição do consumo individual. O segundo é a baixa visibilidade, visto que o desempenho adequado da drenagem se manifesta, em grande medida,

por danos evitados, enquanto a limpeza de bocas de lobo, o desassoreamento e a recuperação de galerias exigem recursos contínuos, embora sejam atividades pouco perceptíveis no cotidiano. Esse descompasso entre custos permanentes e benefícios pouco visíveis favorece a postergação da manutenção e a persistência de investimentos insuficientes, o que torna central a discussão sobre um instrumento de custeio capaz de sustentar os sistemas.

Nesse contexto, importa colocar em perspectiva a experiência da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP/COSIP). Assim como a drenagem urbana, a iluminação pública presta benefícios coletivos em vias e logradouros e enfrentou dificuldades para se financiar por meio de taxa, até que a Emenda Constitucional nº 39/2002 introduziu o art. 149-A na Constituição Federal e conferiu aos municípios e ao Distrito Federal competência para instituir contribuição própria. Mais do que a solução jurídica em si, interessa a este estudo o que ela possibilitou, isto é, a existência de uma receita própria, estável e vinculada permitiu aos municípios planejar a manutenção e a modernização do serviço, lastrear contratos de longo prazo e mobilizar investimentos em escala nacional, que, mais recentemente, passaram a alcançar sistemas de monitoramento e soluções digitais de cidades inteligentes (GOUVEIA, 2026; MULTI CIDADES, 2026; ECOGATEWAY, 2026).

Sob essa perspectiva, estabelece-se a questão que orienta este estudo: em que medida um instrumento de cobrança inspirado na CIP/COSIP pode produzir, na drenagem urbana, efeitos semelhantes sobre a capacidade de investimento e a qualidade do serviço, consideradas as particularidades econômicas e jurídicas da DMAPU? Diante disso, este estudo tem por objetivo analisar as possibilidades e os limites de um instrumento de cobrança inspirado na CIP/COSIP para gerar receitas próprias, estáveis e vinculadas ao financiamento da manutenção, da ampliação e dos investimentos em DMAPU.

Referencial teórico

A Lei nº 11.445/2007 consolidou a definição do saneamento básico de forma integrada, abrangendo quatro componentes: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e DMAPU, vinculando o setor também ao ordenamento territorial, à saúde pública e à redução de riscos. A Lei nº 14.026/2020, que se convencionou como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, reforçou a regionalização, a regulação e a busca pela universalização, passou a exigir que a sustentabilidade econômico-financeira seja assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços – suprimida a ressalva “sempre que possível” que constava da redação original do art. 29 – e atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência. Entretanto, a reforma produziu efeitos assimétricos entre os componentes.

Para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, o novo marco fixou metas explícitas de atendimento até 2033 – 99% da população com água potável e 90% com coleta e tratamento de esgoto – e estruturou incentivos à prestação regionalizada e à atração de capital. A DMAPU, por sua vez, permaneceu formalmente incluída no saneamento básico, mas sem metas nacionais equivalentes de cobertura, qualidade ou redução de risco. Mendes e Santos (2022; 2023) observam que a Lei nº 14.026/2020 pouco avançou na disciplina específica da drenagem e não incorporou, de modo operacional, a transição estratégica para modelos sustentáveis indicada pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

O Plansab propõe substituir gradualmente a lógica higienista, centrada em canalizar e afastar rapidamente a água, por uma gestão integrada, baseada no equilíbrio entre obras e medidas estruturantes, no controle na fonte, na infiltração, na retenção e em soluções baseadas na natureza. Como destacam Henrique e Dornelles (2025), a passagem da noção de drenagem para a de manejo de águas pluviais não é meramente semântica, mas expressa uma mudança de princípios de gestão, uma vez que os sistemas tradicionais tendem a apenas transferir os problemas para jusante. Nessa perspectiva, a universalização do componente deve ser compreendida como minimização dos impactos e dos riscos para toda a população urbana, e não simplesmente como ampliação física da rede (SILVA et al., 2024).

Metodologia

O estudo adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com base em revisão bibliográfica e análise documental. A revisão reúne literatura científica e técnica sobre drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, financiamento do saneamento e instrumentos de cobrança, e a análise documental considera o marco normativo, decisões judiciais, relatórios institucionais e dados secundários sobre cobertura, investimentos e formas de remuneração da DMAPU, examinados por análise temática.

A experiência da CIP/COSIP é utilizada como referência, com ênfase nos resultados obtidos após sua consolidação – arrecadação, capacidade de investimento e modernização do serviço – e nos elementos de seu arranjo potencialmente aplicáveis à DMAPU, consideradas as diferenças entre os serviços. Experiências internacionais de cobrança pela drenagem complementam a análise. Os dados quantitativos têm função descritiva e são tratados por operações aritméticas simples, sem estimação de alíquotas, cenários próprios de arrecadação ou relações causais.

Análise e discussão dos resultados

O financiamento da DMAPU e os limites dos instrumentos de cobrança

Henrique e Dornelles (2025), ao analisarem os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), atual SINISA, de 2015 a 2022, constataram que, dos 24 municípios que declararam cobrar pelos serviços de drenagem, apenas um de fato realizava a cobrança. A despesa média anual com o serviço foi de R$ 64,61 por imóvel, cerca de 0,8% do orçamento municipal, e a ausência de cobrança foi atribuída à falta de regulamentação, a dificuldades institucionais e a limitações técnicas, como a inexistência de cadastros de áreas impermeáveis. Destaca-se, ainda, a fragilidade das informações autodeclaradas, visto que municípios como Montenegro e São Leopoldo, ambos no Rio Grande do Sul, informaram receitas de cobrança pela drenagem sem que houvesse legislação municipal que a instituísse. Kuwahara et al. (2025) chegam a resultado semelhante, ao mostrar que, em 2022, apenas três dos 4.833 municípios participantes do módulo de águas pluviais do SNIS cobravam pelo serviço, e entre os que não cobravam, 61,4% recorriam ao orçamento geral e 32,1% não possuíam fonte de custeio definida.

Do lado das necessidades, estudo do Instituto Trata Brasil, com base em estimativas do Ministério do Desenvolvimento Regional, aponta que a universalização da drenagem urbana até 2033 exige R$ 223,3 bilhões, ou R$ 22,3 bilhões por ano, ante uma média de cerca de R$ 10 bilhões anuais efetivamente investidos entre 2017 e 2023. Em termos per capita, o investimento precisaria passar de R$ 43,79 para R$ 117,01 por habitante ao ano (TRATA BRASIL, 2025). O déficit, portanto, é de aproximadamente R$ 12,3 bilhões por ano, ou R$ 73,22 por habitante ao ano, o que corresponde a cerca de R$ 6,10 por habitante ao mês.

Os dados mostram, portanto, que o serviço é custeado quase integralmente pela receita geral dos municípios, por transferências voluntárias da União e dos estados e por recursos extraordinários mobilizados após desastres. Nenhuma dessas fontes é previsível ou vinculada, o que inviabiliza o planejamento plurianual de manutenção e expansão. Entre 2013 e 2023, os desastres causaram R$ 401,3 bilhões em prejuízos, enquanto a União destinou R$ 4,9 bilhões a ações de gestão de riscos, o equivalente a 1,2% do total (CNM, 2023), e cerca de 67% das prefeituras afirmam precisar de apoio financeiro para ações de prevenção (CNM, 2025). Recursos de resposta e reconstrução são mobilizados por créditos extraordinários, com regras flexibilizadas e forte visibilidade política, ao passo que recursos de prevenção e manutenção competem no orçamento ordinário, sem urgência e sem visibilidade. O padrão contraria a evidência do relatório *Lifelines*, do Banco Mundial, que estima que investir em infraestrutura mais resiliente em países de renda baixa e média geraria US$ 4 de benefício para cada US$ 1 investido (HALLEGATTE et al., 2019; GFDRR, 2020).

O quadro descrito não decorre de ausência de autorização legal para cobrar. A Lei nº 11.445/2007 admite que a DMAPU seja remunerada por tributos, inclusive taxas, ou por tarifas e outros preços públicos, e seu art. 36 orienta a cobrança pelo percentual de impermeabilização de cada lote e pela existência de dispositivos de amortecimento ou retenção, podendo considerar também o nível de renda da população atendida. A dificuldade está em compatibilizar essa autorização com o sistema tributário constitucional. A taxa exige serviço específico e divisível (art. 145, II, da Constituição), e a drenagem situa-se na fronteira entre os precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) que admitiram a taxa de coleta de lixo domiciliar (Súmula Vinculante 19) e rejeitaram as taxas de iluminação pública (Súmula Vinculante 41) e de limpeza de logradouros. Somam-se o risco de identidade com a base de cálculo do IPTU (art. 145, § 2º, da Constituição) e o fato de que soluções apoiadas no próprio imposto, como a incorporação de um parâmetro de impacto sobre a drenagem à base de cálculo do IPTU, aventada por Henrique e Dornelles (2025), não asseguram recursos à drenagem, em razão da vedação à vinculação da receita de impostos (art. 167, IV, da Constituição). Como resultado, a insegurança desestimula a cobrança e impede a formação de uma receita estável para o serviço.

A experiência de Santo André (SP) ilustra esses limites. A taxa instituída pela Lei Municipal nº 7.606/1997, calculada sobre a área coberta do imóvel, foi objeto de reiteradas ações de repetição de indébito e teve sua inconstitucionalidade reconhecida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. Em reclamação ao STF, a tentativa de enquadrá-la nos precedentes sobre resíduos evidenciou a fragilidade dessa aproximação (STF, Rcl 14.681). Em 2025, a Lei nº 10.919/2025, regulamentada pelo Decreto nº 18.531/2025, instituiu nova Taxa de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas e criou o Fundo Municipal de Drenagem. A base de cálculo passou a ser a vazão individual anual do imóvel. Para 2026, o custo anual a ser rateado foi fixado em R$ 37,8 milhões (SANTO ANDRÉ, 2025a; 2025b). O novo desenho vincula o total lançado ao custo do serviço, mas, como o índice pluviométrico e o coeficiente de escoamento são uniformes na macrozona urbana, a taxa equivale, na prática, ao rateio do custo proporcional à área do lote, e a impermeabilização efetiva entra apenas por meio de descontos. Sua sustentação judicial ainda não foi testada, e não foram localizados dados públicos sobre arrecadação efetiva ou inadimplência.

Os demais instrumentos tampouco resolvem o problema. A tarifa pressupõe relação contratual e facultatividade, ao passo que a drenagem é de fruição compulsória; a contribuição de melhoria, aderente à macrodrenagem, é cobrada uma única vez por obra e não financia operação e manutenção, justamente as despesas mais negligenciadas (HENRIQUE; DORNELLES, 2025); e um fundo municipal alimentado pelo orçamento geral permanece dependente da decisão orçamentária anual. Mesmo a taxa, quando admitida, fica vulnerável a critérios políticos, à anterioridade e ao caixa único, o que expõe os recursos ao risco de serem destinados a outras necessidades (RIBEIRO, 2016 apud HENRIQUE; DORNELLES, 2025).

A trajetória da CIP/COSIP como referência

A experiência da iluminação pública oferece subsídios à discussão sobre a instituição de um mecanismo de custeio para a DMAPU. Após a declaração de inconstitucionalidade da antiga Taxa de Iluminação Pública (GOUVEIA, 2026), a Emenda Constitucional nº 39/2002 inseriu o art. 149-A na Constituição e autorizou municípios e o Distrito Federal a instituir a contribuição para o custeio do serviço, facultada a cobrança na fatura de energia elétrica. O modelo foi validado pelo STF no Recurso Extraordinário (RE) 573.675/SC (Tema 44), o que conferiu ao instrumento a segurança jurídica necessária à sua expansão (STF, 2009). A Emenda Constitucional nº 132/2023, por sua vez, ampliou a destinação da contribuição, que passou a abranger a expansão e a melhoria do serviço e os sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos.

A figura da contribuição conferiu aos entes locais a prerrogativa de definir a forma de cálculo e os benefícios fiscais. Ao comparar as legislações vigentes em 2025 nas maiores capitais, Gouveia (2026) constata que todas cobram a contribuição na fatura de energia elétrica, com cálculo que varia entre valores fixos por faixa de consumo e percentuais sobre tarifas, e com amplitude de custeio que, no Distrito Federal, alcança energia, administração, manutenção, eficientização e ampliação. A liberdade de desenho permitiu incorporar mecanismos de justiça fiscal, como isenções para unidades de baixo consumo ou enquadradas na Tarifa Social de Energia Elétrica. Em Goiânia, o valor resulta do rateio do custo total do serviço por Distritos de Iluminação Pública, proporcionalmente ao volume do serviço prestado em cada região, o que mostra que o rateio territorializado do custo é compatível com o instrumento (GOUVEIA, 2026).

Os resultados fiscais são expressivos. Em 2025, os municípios arrecadaram R$ 16,89 bilhões com a contribuição, e entre 2014 e 2025 a arrecadação cresceu, em média, 7,5% ao ano em termos reais, acima da receita corrente municipal; ainda assim, 16,9% dos municípios com balanços analisados não registraram arrecadação em 2025, a maioria de menor porte (MULTI CIDADES, 2026). Mais do que o volume arrecadado, importa a natureza dessa receita – própria, recorrente e vinculada ao serviço –, o que permitiu aos municípios deixar de tratar a iluminação pública como despesa residual do orçamento geral e passar a planejá-la com horizonte plurianual de manutenção, modernização e expansão.

Essa previsibilidade converteu-se em capacidade de investimento. A receita vinculada passou a lastrear financiamentos e contratos de longo prazo. Ao fim de 2025, o país contava com mais de 800 iniciativas mapeadas e 137 contratos de parceria público-privada (PPP) vigentes, e a iluminação pública consolidou-se como o principal segmento de PPPs em sentido estrito no país (RADAR PPP, 2026). Segundo a Ecogateway (2026), esses contratos somam cerca de R$ 32 bilhões em investimentos contratados. Esses contratos têm viabilizado a modernização dos parques, com tecnologias mais

eficientes e redução do consumo de energia, e, com a ampliação promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, abriram espaço para a incorporação de soluções digitais de cidades inteligentes, como sistemas de videomonitoramento e semáforos inteligentes. Mais do que o aproveitamento físico da infraestrutura, o ganho decorre da sinergia operacional com o serviço de iluminação, com otimização das redes de comunicação, central de controle e equipes de manutenção sob um mesmo contrato com gestão integrada dos ativos. O resultado, no entanto, independe do modelo de contratação, visto que a receita estável permitiu planejar a modernização tanto na prestação direta quanto por meio de PPPs. Três atributos explicam esse êxito: a segurança jurídica obtida após o RE 573.675; o aproveitamento da fatura de energia como veículo de cobrança, com baixo custo administrativo; e a vinculação da receita ao serviço.

Experiências internacionais de cobrança pela drenagem

Nos Estados Unidos, predomina a *stormwater utility*, entidade ou unidade contábil dedicada ao manejo de águas pluviais e financiada por cobrança sobre os imóveis. O levantamento de 2023 da Western Kentucky University identificou mais de dois mil desses serviços em 42 estados e no Distrito de Colúmbia, com cobrança residencial média de US$ 6,06 por mês (CITY OF BELLAIRE, 2024). Em Filadélfia, os imóveis não residenciais pagam conforme a área total e a área impermeável do lote, inclusive os isentos de impostos, com créditos para quem retém água no lote (PHILADELPHIA WATER DEPARTMENT, s.d.).

No Canadá, a cidade de Kitchener cobra mensalmente na conta de serviços públicos, por faixas de área impermeável, com créditos de até 45% para retenção no lote (CITY OF KITCHENER, 2026).

Na Alemanha, a jurisprudência impulsionou a separação entre a cobrança pelo esgoto, calculada pelo consumo de água, e a cobrança pelas águas pluviais, calculada pela área impermeável conectada à rede (BVERWG, 1985). No Reino Unido e na Polônia, a cobrança também se baseia na área que escoa para o sistema público ou no grau de impermeabilização do terreno (HENRIQUE; DORNELLES, 2025). A França oferece o contraexemplo e evidencia o peso do custo administrativo da arrecadação: uma taxa sobre águas pluviais instituída em 2011 foi suprimida em 2015 porque o custo de cobrança superava a arrecadação (SÉNAT, 2023).

Dessas experiências decorrem quatro lições: i) a área impermeável é a base de cálculo dominante e vincula a cobrança à causa do custo; ii) os créditos por retenção transformam a cobrança em instrumento de política urbana e de adaptação climática; iii) a cobrança em documento de um serviço já existente reduz o custo administrativo, assim como a simplificação do cálculo do instrumento; e iv) fundos segregados e prestação de contas pública sustentam a legitimidade perante o contribuinte.

Possibilidades e limites da transposição do modelo da CIP/COSIP para a DMAPU

A hipótese de custear a DMAPU nos moldes da CIP/COSIP não é inédita. Henrique e Dornelles (2025) já a apontaram como alternativa às dificuldades jurídicas da taxa, ressalvando sua dependência de emenda constitucional. O que se propõe aqui é ir além da indicação da alternativa e examinar quais elementos desse arranjo são transponíveis à drenagem e quais encontram limites.

Destacam-se quatro elementos. O primeiro, e mais relevante à luz dos resultados observados, é a vinculação da receita a fundo específico, que permite o planejamento plurianual e pode lastrear operações de crédito e contratos de longo prazo, como ocorreu na iluminação pública. O segundo é o aproveitamento de veículos de cobrança já existentes, como a fatura de água e esgoto ou o carnê do IPTU, que reduz o custo administrativo. O terceiro é a flexibilidade de desenho conferida aos entes locais, que, na iluminação pública, permitiu incorporar progressividade, isenções por renda e rateios territorializados, também devendo permitir simplificações no cálculo do instrumento. O quarto é a segurança jurídica: assim como ocorreu com a iluminação pública após a validação do modelo pelo STF (STF, 2009), um instrumento específico para o custeio da drenagem tenderia a afastar a controvérsia que hoje fragiliza as taxas, embora sua criação dependa de emenda constitucional nos moldes do art. 149-A.

Há, ainda, um aspecto em que a drenagem estaria em situação mais favorável que a iluminação pública. A CIP/COSIP usa, em regra, o consumo de energia, que funciona como aproximação da capacidade contributiva, mas não guarda relação com a causa do custo. Para a drenagem, a impermeabilização prevista no art. 36 da Lei nº 11.445/2007 é diretamente aderente à geração de escoamento e permite incentivar a retenção no lote, em linha com as experiências internacionais. A ordem de grandeza também é compatível, uma vez que a arrecadação da CIP/COSIP corresponde a cerca de R$ 83 por habitante ao ano (MULTI CIDADES, 2026; IBGE, 2023), valor superior ao déficit per capita de investimento anual em drenagem (R$ 73,22), considerando o déficit anual de R$ 12,3 bilhões. Em outras palavras, um instrumento de escala semelhante teria potencial para reproduzir, na drenagem, o ganho de capacidade de investimento observado na iluminação pública.

Contudo, a transposição encontra limites que impedem uma analogia direta. A qualidade da iluminação é aferida por indicadores simples e contínuos, enquanto a drenagem depende de indicadores complexos e sujeitos à variabilidade dos eventos de chuva, o que dificulta demonstrar ao contribuinte a contrapartida do que paga. A macrodrenagem frequentemente envolve bacias que atravessam vários municípios, o que exige arranjos intermunicipais ou metropolitanos raramente existentes na iluminação pública. Além disso, municípios sem cadastro técnico, equipe dedicada ou plano de drenagem teriam dificuldade de instituir e aplicar o instrumento. Assim, o modelo da CIP/COSIP resolve a imprevisibilidade da receita, mas não supre, por si só, as deficiências de planejamento, regulação e capacidade institucional que caracterizam a DMAPU no país.

Condições de governança e caminhos de implementação

Uma fonte dedicada é condição necessária, mas não suficiente, pois a cobrança só melhora o serviço se acompanhada de melhorias significativas na governança, sob pena de se tornar mais um tributo sem retorno social (HENRIQUE; DORNELLES, 2025). Cinco elementos se destacam. O plano municipal de saneamento ou o plano diretor de drenagem deve definir prioridades de investimento e de manutenção, de modo que a receita tenha destino conhecido. O cadastro de áreas impermeáveis pode apoiar-se em imagens aéreas e de satélite e nos cadastros imobiliários já mantidos para o IPTU. A receita deve ingressar em fundo específico, com relatório anual público sobre arrecadação, aplicação e resultados físicos. Normas de referência da ANA sobre metodologia de cobrança, indicadores de desempenho e contabilidade regulatória reduziriam a heterogeneidade entre municípios e dariam previsibilidade jurídica. Por fim, a equidade pode ser assegurada por isenções vinculadas ao CadÚnico, como na CIP/COSIP, e por créditos por retenção desenhados para não beneficiar apenas imóveis de maior padrão.

Quanto à forma de prestação, a fonte dedicada é neutra: pode financiar a prestação direta, autarquias especializadas, consórcios intermunicipais, especialmente relevantes para a macrodrenagem em escala de bacia, prestadores regionais ou parceiros privados. A experiência da iluminação pública indica que, com uma receita estável, os municípios passam a dispor de opções; sem ela, nenhuma das opções é sustentável.

Considerações finais

Embora integre o saneamento básico desde a Lei nº 11.445/2007, a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas permanecem como o componente menos estruturado do setor, sem metas nacionais, com baixa institucionalização e, sobretudo, sem fonte própria de custeio. Em um contexto de eventos climáticos mais frequentes e intensos, essa lacuna deixa de ser apenas um problema de gestão e passa a condicionar a capacidade dos municípios de proteger pessoas, patrimônio e atividade econômica. A partir desse quadro, o artigo buscou responder em que medida um instrumento de cobrança inspirado na CIP/COSIP pode produzir, na drenagem urbana, efeitos semelhantes sobre a capacidade de investimento e a qualidade do serviço.

A análise permitiu identificar que o principal obstáculo não é a ausência de autorização legal nem de conhecimento técnico, mas a falta de um instrumento que reúna segurança jurídica, receita contínua e vinculação ao serviço. O diagnóstico mostrou que a drenagem é custeada quase integralmente pelo orçamento geral e por recursos mobilizados após desastres, que o déficit de investimento é expressivo e que o arranjo orçamentário vigente favorece a reconstrução em detrimento da prevenção e da manutenção. As taxas de drenagem, por sua vez, permanecem expostas a questionamentos, e os demais instrumentos não oferecem receita estável para operação e manutenção.

A experiência da iluminação pública mostrou que esse tipo de impasse já foi superado no ordenamento brasileiro e, sobretudo, quais resultados uma receita própria, estável e vinculada é capaz de produzir. A CIP/COSIP consolidou-se como uma das principais receitas vinculadas dos municípios, sustentou a modernização do serviço, lastreou contratos de longo prazo e fez da iluminação pública o principal segmento de parcerias público-privadas do país, abrindo espaço, mais recentemente, para soluções digitais de cidades inteligentes. As experiências internacionais, por sua vez, indicaram que existe um caminho para instituição de instrumento para a drenagem com base de cálculo clara e tecnicamente robusta, que créditos por retenção convertem a cobrança em instrumento de política urbana e que o custo administrativo-técnico da arrecadação pode comprometer a viabilidade do modelo.

A articulação desses achados permite responder à questão de pesquisa. Um instrumento inspirado na CIP/COSIP pode conferir à DMAPU o que hoje lhe falta – previsibilidade de receita, capacidade de planejamento plurianual e lastro para operações de crédito e contratos de longo prazo –, deslocando o foco do investimento dos recursos da reconstrução pós-desastre para a prevenção e a manutenção dos sistemas. O instrumento, contudo, não supriria, por si só, as deficiências de planejamento, cadastro, regulação e capacidade institucional, nem eliminaria as dificuldades decorrentes da escala de bacia, da complexidade dos indicadores de desempenho e da baixa visibilidade dos benefícios do serviço.

O estudo apresenta limitações. Por seu caráter qualitativo e exploratório, não estima alíquotas, cenários de arrecadação ou impactos distributivos em municípios específicos, e a comparação internacional considera sistemas jurídicos distintos do brasileiro. Novos estudos podem simular modelos de cobrança com base em cadastros de áreas impermeáveis, avaliar os efeitos distributivos de diferentes critérios de rateio e isenção e produzir estimativas brasileiras de custo-benefício para investimentos em drenagem.

Retomando a pergunta que dá título a este artigo, quem paga pela chuva, hoje, é o orçamento geral dos municípios e, em grande medida, a própria população atingida pelos alagamentos, por meio dos prejuízos e da reconstrução. A experiência da iluminação pública demonstra que é possível construir, no ordenamento brasileiro, uma alternativa juridicamente segura e financeiramente estável. Desde que acompanhada de planejamento, transparência e capacidade institucional, um instrumento para o custeio da DMAPU pode transformar a drenagem urbana de despesa residual e reativa em serviço público planejado, permanente e preventivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico.

BRASIL. Ministério das Cidades. Relatório dos Serviços de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas – SINISA 2025 (ano de referência 2024). Brasília: Ministério das Cidades, 2025.

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT (BVerwG). Beschluss vom 25. März 1985, 8 B 11.84.

CITY OF BELLAIRE. 2024 Stormwater Rate Council Presentation. Bellaire, TX, maio 2024. (Dados do Western Kentucky University Stormwater Utility Survey 2023.)

CITY OF KITCHENER. Stormwater utility; Stormwater credits. Kitchener, ON, 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2023. Brasília: CNM, 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Panorama dos desastres no Brasil – 2013 a 2024. Brasília: CNM, 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Panorama dos desastres no Brasil – 2013 a 2025. Brasília: CNM, 2026.

ECOGATEWAY. Iluminação pública destrava R$ 32 bilhões e reposiciona COSIP como motor de investimento nas cidades. Acessado em: 15 abr. 2026. Disponível em: https://ecogateway.com.br/noticias/iluminacao-publica-destrava-r-32-bilhoes-e-reposiciona-cosip-como-motor-de-investimento-nas-cidades/

GLOBAL FACILITY FOR DISASTER REDUCTION AND RECOVERY (GFDRR). Results in Resilience: Lifelines and the Case for Resilient Infrastructure. Washington, fev. 2020.

GOUVEIA, W. B. R. V. A Contribuição de Iluminação Pública nas maiores capitais brasileiras: análise comparativa dos modelos e tarifas. Revista Parlamento e Cidadania, Brasília, v. 3, p. 24-58, 2026.

HALLEGATTE, S.; RENTSCHLER, J.; ROZENBERG, J. Lifelines: the resilient infrastructure opportunity. Washington: World Bank, 2019.

HENRIQUE, B. I.; DORNELLES, F. Dificuldades para a implementação da cobrança pelos serviços de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas no Brasil. Revista de Gestão de Água da América Latina, v. 22, e7, 2025. DOI: 10.21168/rega.v22e7.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022: população residente. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

MENDES, A. T.; SANTOS, G. R. Planejamento e gestão da drenagem e manejo sustentável de águas de chuva no Brasil: lacunas e situação dos municípios. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília: Ipea, n. 29, jan./jun. 2023. DOI: 10.38116/brua29art8.

MULTI CIDADES. Cosip desacelera, mas nova regulamentação pode estimular a cobrança. 2026. Acessado em 26/out/2026, disponível em: <https://multicidadesonline.com.br/receita/cosip/>

PHILADELPHIA WATER DEPARTMENT. Stormwater Billing; Stormwater Credits. Philadelphia, s.d.

RADAR PPP. iRadarPPP – Análise de dezembro de 2025. 29 jan. 2026.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. The Review of Economics and Statistics, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 7.606, de 23 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a taxa de drenagem de águas pluviais. Santo André, 1997.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 10.919, de 16 de dezembro de 2025. Dispõe sobre a Taxa de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas e cria o Fundo Municipal de Drenagem. Santo André, 2025a.

SANTO ANDRÉ. Decreto nº 18.531, de 29 de dezembro de 2025. Regulamenta a Lei nº 10.919/2025 no que se refere à exigibilidade da Taxa de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas. Santo André, 2025b.

SÉNAT (França). Question orale nº 0651S – Financements de remplacement pour les communes après l'abrogation de la taxe pluviale. JO Sénat, 2023.

SILVA, D. F.; TUCCI, C. E. M.; KUELE, P. M.; COSTA, M. E. L.; CORREA, A. C. S.; MONTEIRO, M. P.; ARAÚJO, L. M. N. Drenagem e manejo de águas pluviais no Brasil: conceitos, gestão e estudos de caso. Revista de Gestão de Água da América Latina, v. 21, e1, 2024. DOI: 10.21168/rega.v21e1.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 573.675/SC (Tema 44). Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Plenário, j. 25 mar. 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Rcl 14.681/SP. Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – SEMASA.

TRATA BRASIL. Investimento em drenagem urbana precisa mais que dobrar para alcançar universalização até 2033. 22 maio 2025.

PARTE
02

FINANCIAMENTO, REGIONALIZAÇÃO E RISCOS CONTRATUAIS

CAPÍTULO 10 ARTIGO

Concessão regionalizada de resíduos sólidos urbanos: três caminhos e seus desafios

Marcio Fernandes Fioravanti da Silva

SOBRE O CAPÍTULO

O trabalho examina caminhos jurídicos e organizacionais para reunir municípios na prestação e concessão de serviços de resíduos sólidos urbanos. A regionalização aparece como resposta a problemas de escala e coordenação, com desafios próprios de titularidade, participação e alocação de competências. O artigo permite relacionar condições territoriais e arranjos de contratação.

Resumo: A prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico constitui instrumento relevante para ampliar a eficiência, a sustentabilidade econômico-financeira e a universalização do manejo de resíduos sólidos urbanos, especialmente em municípios de pequeno e médio porte. O artigo examina alternativas jurídicas para a inclusão de municípios em soluções regionais de concessão após a estruturação ou contratação inicial do projeto. São analisados três caminhos: a inclusão posterior de municípios em concessão celebrada no âmbito de estrutura regionalizada; o exercício associado de funções relativas à titularidade, mediante convênio de cooperação com município líder que já disponha de concessão compatível; e a realização de licitação unificada destinada à celebração de contratos autônomos de concessão. A primeira alternativa é examinada a partir do Acórdão nº 18/2024 do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas e de sua posterior aplicação no Bloco B da concessão estadual de água e esgoto. Embora o precedente tenha admitido a incorporação posterior de municípios sob determinadas condições, sua compatibilidade com o Decreto Federal nº 11.599/2023 e com os princípios da vinculação ao edital e da isonomia permanece controvertida. A segunda alternativa é avaliada com base na experiência de Guarantã do Norte, em Mato Grosso, cujo edital previu o recebimento de resíduos provenientes de municípios circunvizinhos, posteriormente formalizado por convênios de cooperação. Por fim, propõe-se uma licitação unificada, conduzida por município polo, para a celebração de contratos municipais individualizados. Essa alternativa oferece maior segurança jurídica e concorrencial, desde que acompanhada de governança regional, regulação comum, garantias coordenadas e regras para ingresso, retirada, inadimplência e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Palavras-chave: Regionalização do saneamento. Resíduos sólidos urbanos. Concessões públicas.

Introdução

O recente desastre ambiental ocorrido no aterro sanitário Ouro Verde, no município de Padre Bernardo/GO[1], evidencia que a situação é caótica na destinação dos resíduos sólidos urbanos no Brasil. Preocupa o fato de que as deficiências dos serviços não constituem fatos isolados. Segundo dados do ISLU[2], é principalmente nos municípios com menos de 100 mil habitantes que se concentram os casos de deficiências na cobertura da coleta e destinações incorretas de resíduos sólidos.

A superação dessa situação passa pela necessidade de viabilizar investimentos no setor, sendo a concessão regionalizada dos serviços uma forma de atrair o capital privado. Principalmente para municípios de menor porte, a gestão associada é um instrumento essencial, pois os ganhos de escala proporcionados pela reunião dos entes públicos representam um diferencial para garantir a viabilidade econômica e bons investimentos.

A lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, prevê a possibilidade dos entes federativos se associarem voluntariamente via gestão associada por meio do consórcio público ou do convênio de cooperação. Ocorre que, entre a estruturação do projeto e o processo licitatório da concessão, muitos entes integrantes de determinada circunscrição passível de prestação regionalizada não aderem ao objetivo comum de conceder os serviços de manejo de RSU. Já outros, demonstram o interesse em aderir à prestação regionalizada, em momento posterior à licitação da concessão.

Os motivos que pautam o engajamento do ente federativo ao projeto de concessão de seus vizinhos consorciados ou conveniados são complexos: rivalidades políticas, interesses locais e até mesmo críticas técnicas ao projeto. De qualquer forma, tais motivações podem ser superadas em momentos posteriores à licitação da concessão, cabendo considerarmos o interesse público pela prestação de um serviço adequado pautado no respeito ao meio ambiente e à população.

Diante dessa situação, cabe analisar as possibilidades que o ente possui para viabilizar a gestão associada, seja ingressando posteriormente no serviço estruturado, licitado ou concedido por outro ente público, seja participando de uma concessão estruturada e licitada de forma regionalizada.

O ingresso posterior pode se dar através do ingresso na estrutura regional, da inclusão do território municipal na área de concessão ou da atribuição interfederativa de funções públicas em âmbito cooperativo. Já concessão estruturada e licitada de forma regional pode ser melhor manejada se houver uma distribuição adequada de encargos e obrigações entre entes convenentes.

Para tanto, três casos merecem análise: 1) a inclusão posterior de município em concessão celebrada no âmbito de estrutura regionalizada; 2) delegação da prestação de serviços ao município concedente, aproveitando os serviços que já são prestados dentro de uma concessão contratada; 3) licitação unificada destinada à celebração de contratos autônomos de concessão.

A adesão posterior de município em concessão celebrada no âmbito de estrutura regionalizada

Trata-se da hipótese do ente federativo aderir a prestação do serviço público já concedido por outro ente público, através da adesão a uma estrutura de prestação regionalizada. Esse caminho já tem sido desenvolvido, de diferentes formas, a depender do ente público, no setor de água e esgoto, podendo, em tese, ser adotado para o setor de resíduos sólidos também.

Ocorre que esse caminho conflita diretamente com a regulamentação federal, conforme disposto no Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023, que veda a adesão dos entes ao procedimento cuja licitação já tenha sido homologada:

> *§ 16. Homologada a licitação para a concessão dos serviços nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 2º, fica vedada a adesão de outros Municípios ao mesmo procedimento licitatório, ainda que integrem a mesma estrutura de prestação regionalizada.*

O modelo de concessão de água e esgoto adotado pelo estado de Alagoas, em contraponto ao disposto no decreto federal, permite a adesão, ainda que posteriormente à licitação, dos municípios que integrarem as Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSB), amparados pela Lei Estadual n.º 8.358, de 2020 e pelo Decreto Estadual n.º 74.261, de 2021. A adesão dos municípios alagoanos às URSB, estrutura de prestação regionalizada, se dá por meio da pactuação de convênio de cooperação, instrumento jurídico da gestão associada.

A questão foi enfrentada pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, em resposta à consulta submetida pelo estado. Através do Acórdão nº 18/2024[3], a corte considerou que a vedação do decreto federal está em desacordo com o Novo Marco do Saneamento e a legislação estadual, devendo prevalecer os preceitos da lei federal, a garantia aos direitos constitucionais e a possibilidade de adesão dos municípios:

> *Saliento que a Lei Federal n.º 14.026, de 2020, e a Lei Estadual n.º 8.358, de 2020, que instituíram a modalidade de prestação regionalizada não dispuseram vedação ao ingresso posterior de municípios que optaram, inicialmente, por não aderir ao contrato de prestação regionalizada. A presente vedação adveio do Decreto Federal n.º 11.599, de 2023, restando o Decreto em desacordo com as leis mencionadas, considerando que o mesmo remete sua publicação ao ano de 2023, e apresenta choque de normas atinentes à matéria.*
>
> [...]
>
> *Diante de toda situação apresentada, a aplicação da vedação disposta no §16 do Decreto Federal n.º 11.599, de 2023, pode limitar a garantia aos direitos constitucionais, tais como o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o Princípio da Universalização do Acesso ao Saneamento Básico, do Melhor Interesse Público, e os preceitos da Lei Federal n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, frustrando à finalidade das normas constitucionais e das leis que regem a matéria.* (Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Acórdão 18/2024. Julgado em 05 de março de 2024)

Dessa forma, no estado de Alagoas, os municípios integrantes das URSB, sob a ótica da corte de contas, podem aderir aos serviços prestados mediante o contrato de concessão cujas licitações já foram homologadas. Isso já está ocorrendo, pois, em agosto de 2025, concedente e concessionária celebraram termo aditivo incorporando seis municípios à área da concessão, mediante pagamento de outorga adicional, redefinição das metas de atendimento e ajuste do contrato de interdependência com a CASAL. A operação nos novos municípios teve início em 1º de outubro de 2025.[4]

O caso de Alagoas constitui precedente administrativo estadual favorável à inclusão posterior, mas não podemos afirmar que afasta para o resto do país a incidência do art. 6º, § 16, do Decreto nº 11.599/2023, que permanece vigente.

O estado do Rio Grande do Sul também optou pelo modelo de prestação regionalizada por meio da instituição das URSB. A lei estadual nº 15.795, de 24 de janeiro de 2022, determinou aos municípios o prazo de 180 dias para a adesão à estrutura. A despeito do prazo, a lei permite a adesão à estrutura de prestação regionalizada em momento posterior, desde que haja aprovação da maioria absoluta dos votos dos entes já integrantes da unidade.[5]

Após a desestatização da CORSAN, houve a pactuação de termos aditivos aos contratos de programa para adequar a relação jurídica entre os municípios e a concessionária. Em pesquisa aos sítios oficiais, não foram constatadas evidências de adesões ao contrato de concessão e à própria URSB, posteriores ao prazo delimitado pela lei gaúcha. O estado, por sua vez, iniciou a contratação de estudos para uma nova concessão visando os municípios que não possuem contrato com a CORSAN.[6]

Cabe ressaltar que a administração dos serviços de água e esgoto pelos governos conta com o empenho dos estados em viabilizar as estruturas de prestação regionalizada. Na maior parte dos estados, a adesão às estruturas de prestação regionalizadas é compulsória, como no caso das microrregiões, sendo minoria os que adotam a adesão voluntária às URSB ou Blocos.[7]

Em relação aos serviços de resíduos sólidos urbanos, acontece o contrário, pois a maioria dos estados não propôs estruturas de prestação regionalizada para esse serviço de saneamento. Apenas 6 estados (AM, BA, ES, GO, MG[8] e PE) incluíram os serviços de resíduos sólidos urbanos nas suas propostas de regionalização, sem que isso signifique que há prestação regional efetivamente, cabendo portanto a gestão associada (consórcio público ou convênio de cooperação) como alternativa à maior parte dos municípios interessados na prestação conjunta, conforme veremos nas alternativas a seguir.

Delegação da prestação de serviços ao município concedente – o caso de Guarantã do Norte/MT

Em linhas gerais, é a possibilidade da delegação da prestação do serviço de um município, interessado na gestão associada, a outro município, que possui concessão já contratada, por meio do convênio de cooperação. A possibilidade é sustentada pela previsão do exercício da titularidade por meio da gestão associada:

> *Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)*
>
> [...]
>
> *§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

Percebe-se que o legislador buscou privilegiar a gestão associada dos serviços de saneamento básico, com o cuidado de vedar o retorno dos contratos de programa com as empresas estatais e autarquias, largamente adotados antes do Novo Marco do Saneamento. À época da aprovação do Novo Marco do Saneamento, muitas eram as críticas ao monopólio exercido pelas empresas estaduais, incluindo as deficiências sobre a cobertura do serviço e carência de investimentos, que poderiam ser supridos por uma maior participação da iniciativa privada no setor.

O convênio de cooperação, por constituir instrumento de gestão associada entre entes federativos, não se submete à licitação como contrato de aquisição de bens ou serviços. O art. 10 da Lei nº 11.445/2007 não proíbe o contrato de programa e o convênio

enquanto instrumento interfederativo; veda, porém, que ele seja utilizado para atribuir diretamente a entidade estranha à Administração do titular a prestação de serviços que depende de concessão precedida de licitação. Conforme bem destacado pela publicação realizada pelo Ministério Público de Goiás[9]:

> *Entre as mudanças mais importantes promovidas pela Lei n. 14.026/2020 está a revisão do instituto do contrato de programa, que continua válido para outras situações de natureza cooperativa entre os entes da Federação, nos termos da Lei de Consórcios Públicos. Buscou-se evitar, com essa inovação, o emprego desse instrumento contratual especificamente para a prestação de serviços de saneamento básico, cuja outorga deverá ser objeto de concessão, precedida de licitação, como definido no art. 175 da Constituição Federal, caso os serviços não sejam prestados diretamente pelo titular.*
>
> *O contrato de programa, como mencionado alhures, é um instrumento jurídico que permite que um ente federativo transfira a execução de serviços públicos a outro ente (art. 13, caput, da Lei n. 11.107/2005).*

O Supremo Tribunal Federal abordou de maneira muito elucidativa o tema, na ADI 6536, não deixando dúvidas sobre o papel dos convênios de cooperação, na gestão associada dos serviços de saneamento básico da legislação atual:

> *Não há qualquer restrição a que Municípios envidem consórcios e convênios, ao contrário, o art. 3º, II, da Lei 11.445/2007 define a gestão associada como a "associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal". E assim dispõe o art. 8º da referida lei:*
>
> [...]
>
> *O que se vedou foi apenas a possibilidade de transferência direta da prestação do serviço de titularidade de um ente a uma empresa pública integrante da Administração Pública Indireta de outro ente, com o qual se firmou o convênio de cooperação. Esse expediente, que viabilizava a exploração indireta do serviço sem licitação, está previsto na Lei 11.107/2005, mas não consta do art. 241 da CF. Legítimo, portanto, que o legislador ordinário, que editou a previsão, possa restringi-la, atendidos critérios de razoabilidade e interesse público. (STF - ADI: 6536 DF 0100100-73.2020.1.00 .0000, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 02/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/05/2022)*

Dessa forma, entendemos que, em tese, por meio do convênio de cooperação, há a possibilidade de aproveitar a prestação de serviços de uma concessão já contratada por um dos entes públicos, desde que haja, minimamente: formalização da gestão associada; previsão no edital da possibilidade de prestação do serviço aos municípios convenentes; capacidade técnica-operacional da concessionária; valores predefinidos.

Ressalta-se que é uma relação cooperativa entre entes públicos, ao contrário do contrato de concessão, que é uma relação público-privado. Diferente do caminho analisado anteriormente, que demanda a inclusão ou adesão do ente público interessado a uma estrutura de prestação regionalizada, aqui a voluntariedade de dois ou mais municípios é o suficiente. O ente público interessado na gestão associada delega ao ente público concedente as competências pela prestação dos serviços, que utilizará o concessionário contratado.

No estado do Mato Grosso, o município de Guarantã do Norte tem firmado convênios de cooperação[10] com municípios circunvizinhos, a fim de formalizar a delegação dos serviços de resíduos sólidos urbanos, que é prestado por concessionária contratada em 2021, sob o regime de concessão administrativa pelo município:

> *CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO*
>
> *1.1 Constitui objeto do presente CONVÊNIO a delegação pelo Município de Paranaíta - Estado do Mato Grosso para o Município de Guarantã do Norte/MT, a PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS DE TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS GERADOS NO MUNICÍPIO DE PARANAÍTA MT.*

No edital de licitação da concessão, não se discriminou os municípios que poderiam demandar os serviços concedidos. O objeto previu apenas o atendimento do município de Guarantã do Norte, constando apenas nas hipóteses de remuneração a possibilidade do aterro receber resíduos dos municípios circunvizinhos[11]:

> *4.1. A concessionária será remunerada:*
>
> *4.2.Pelo valor mensal conforme proposta vencedora;*
>
> *4.3. Será permitido recebimento de RSU dos municípios circunvizinhos mediante Firmatura (sic) de Termo de Convênio ou Contrato de Rateio entre os municípios interessados.*

Conforme disposto no convênio de cooperação, cabe ao município conveniado transportar seus resíduos ao aterro e remunerar os serviços, nas condições dispostas no contrato de parceria público-privada.[12] O modelo adotado pelo município mato-grossense segue o caminho apontado anteriormente, contando com a delegação da competência pelo município interessado e previsão de celebração de contrato de programa, a fim de regrar as obrigações sobre o serviço e financeiras:

> *5.1 A delegação de competência objeto deste Convênio fica condicionada à observância, do inteiro teor das normas do Contrato de Programa e do Contrato a ser celebrado, decorrente da Parceria Público Privada firmados com o município de Município de Guarantã do Norte/MT.*
>
> [...]

> *7.1 A organização, a regulação e a fiscalização dos serviços tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos ficarão a cargo do município de Guarantã do Norte/MT, para o qual o município de (Conveniado).....delega as competências aqui previstas.*

Os convênios fazem referência a contrato de programa, mas sua efetiva celebração não foi documentalmente comprovada. Até o momento, tudo indica que a concessão está operando normalmente.[13]

Contratação resultante de uma licitação unificada – uma nova proposta

Neste modelo, propõe-se uma licitação unificada conduzida por um ou mais municípios, em que se viabiliza a concessão dos serviços públicos de resíduos sólidos dos entes públicos interessados na prestação regionalizada. O instrumento da gestão associada por excelência, neste caso, é o convênio de cooperação, pactuado previamente à licitação.

Os passos a serem seguidos por esse modelo podem ser resumidos no seguinte esquema:

1. celebração do convênio de cooperação entre os municípios interessados na prestação dos serviços de resíduos sólidos de forma regionalizada prevendo: atribuição ao município polo do exercício das funções administrativas comuns necessárias à estruturação do projeto de concessão e à condução da licitação unificada, além da gestão associada dos serviços concedidos;
2. elaboração de estudos conjuntos para a estruturação do projeto de concessão;
3. aprovação das leis municipais eventualmente necessárias à concessão: delegação do encargo de licitar para o município polo, estruturação de garantias e autorizações;
4. ratificação dos estudos de viabilidade técnica, ambiental e econômico-financeira (EVTEA) pelos municípios interessados em prosseguir;
5. licitação, homologação e adjudicação pelo município polo;
6. convocação e assinatura dos contratos de concessão pelos municípios convenentes.

O convênio de cooperação deve prever duas fases distintas e subsequentes. Na primeira fase, os municípios convenentes terão obrigações financeiras limitadas apenas ao custeio dos estudos comuns, até a conclusão do EVTEA. Na segunda, após a ratificação dos estudos, que caracteriza a manifestação dos interessados em prosseguir com a concessão regionalizada, os municípios passam a serem responsáveis pelos ônus decorrentes da licitação unificada, da convocação e assinatura do seu contrato de concessão e suas respectivas obrigações.

O modelo prevê um protagonismo natural do município polo na licitação (maior economia/população/centro de gravidade da concessão regionalizada), cuja participação é normalmente essencial à viabilidade da concessão. O critério de seleção da proposta vencedora seria baseada no maior desconto sobre o preço unitário referencial (ex.: valor por tonelada) apresentada no EVTEA.

Apesar da seleção de uma única concessionária, cada município pactuaria seu próprio contrato de concessão, com estrutura personalizada de garantias e obrigações, ainda que a regulação deva ser preferencialmente comum. A grande vantagem de cada município convenente assinar seu próprio contrato de concessão é não concentrar as obrigações diretamente em apenas um ente público. Dessa forma, distribuem-se os riscos e impactos financeiros de forma imediata a cada município, de acordo com a sua necessidade de investimentos e capacidade de pagamento.

O município convenente deve ter a obrigação de se manter no arranjo até o fim da concessão, a fim de viabilizar os ganhos de escala da prestação regionalizada, sujeitando-se às consequências financeiras previamente definidas no convênio e no contrato, limitadas aos prejuízos comprovadamente decorrentes da retirada. O modelo demanda ainda a criação de estrutura de governança, que será responsável pelas deliberações aos assuntos que envolvam assuntos comuns aos contratos de concessão, como revisões extraordinárias do preço unitário referencial e os efeitos da retirada de convenente.

Em linhas gerais, esse é o desenho do modelo proposto, ainda que alguns pontos possam ser melhor aprofundados, como a necessidade de lei para delegar o encargo de licitar ou o regime de retirada de convenentes.

Modelo semelhante a este já foi abordado na doutrina pelos Drs. Sundfeld, Rosilho e Liandro. Os professores abordaram a possibilidade de que, após a celebração do convênio de cooperação, um município gerenciador conduza a licitação unificada, adjudique e homologue o certame. Esse município pactua o contrato de concessão primário, os demais poderiam pactuar, a seu tempo e exclusive critério, contratos de concessão secundários.[14]

Talvez seja nesse ponto que resida a principal diferença em relação ao modelo proposto inicialmente, pois entendemos que os municípios que autorizam a licitação unificada devem ter a obrigação de assinar o contrato de concessão, sob o risco de frustrar as receitas consideradas pela proposta vencedora. A vantagem do modelo dos professores é uma maior flexibilidade no ingresso de concedentes no arranjo regional, viabilizando um dos objetivos mais caros ao Novo Marco do Saneamento, a prestação regionalizada.

Conclusão

Imensos são os prejuízos à Saúde Pública e ao Meio Ambiente advindos de uma baixa cobertura dos serviços de saneamento básico. Os evitáveis desastres ambientais da atualidade demonstram ainda que os entes públicos precisam com urgência viabilizar o correto manejo de resíduos sólidos urbanos.

A gestão associada dos serviços de saneamento é uma forma de garantir ganhos de escala e atrair investimentos privados para municípios que, individualmente, possuiriam dificuldades nessa empreitada.

Ao contrário dos serviços de água e esgoto, a regionalização dos serviços de resíduos sólidos é majoritariamente destinada às associações voluntárias entre entes públicos. Sob esse aspecto, há vantagens em se fomentar a gestão associada e viabilizar o aproveitamento de concessões de serviços públicos já contratadas.

A possibilidade de adesão ao serviço concedido por meio de uma estrutura de prestação regionalizada, em momento posterior à homologação da licitação, parece ser plausível e beneficia o interesse público, mas sua admissibilidade jurídica permanece controvertida, diante da vigência do art. 6º, § 16, do Decreto nº 11.599/2023. A interpretação da lei nº 14.026, de 2020, sob a ótica do interesse público e a previsão expressa nas leis locais, parece colocar em xeque a vedação disposta no decreto federal, mas há precariedade da segurança jurídica neste caminho.

Outra forma a ser considerada é delegação da prestação do serviço a outro município que possua concessão de serviços públicos contratada. Superados os desafios técnicos e jurídicos, como os questionamentos à eventual contratação direta e a falta de capacidade operacional da concessionária, é uma alternativa interessante.

O caso de Guarantã do Norte constitui referência empírica relevante, especialmente porque o edital admitiu o recebimento de resíduos de municípios circunvizinhos. Sua replicação, porém, exige aperfeiçoamentos quanto à formalização da gestão associada, à disciplina das receitas externas, à regulação, à capacidade licenciada e à articulação entre os convênios e o contrato de concessão.

Por fim, a possibilidade de se conduzir uma licitação unificada, liderada pelo município polo, fomenta o engajamento deste, geralmente essencial para a melhor viabilidade técnica e econômica da concessão regionalizada. Esse modelo ainda propicia a oportunidade de municípios menores se beneficiarem de uma concessão que ofertará serviços com custos atingidos pelos ganhos de escala. Além disso, dentre as três propostas, é a que apresenta maior segurança jurídica, tendo em vista que se submete à licitação todo o arranjo, viabilizando ampla competição.

NOTAS

1 SCHWINGEL, S. Desastre em aterro sanitário era tragédia anunciada. Entenda motivos. Metrópóles. Brasília, 20 de junho de 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/desastre-em-aterro-sanitario-era-tragedia-anunciada-entenda-motivos>. Acesso em: 22 out. 2026.

2 ABREMA. Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente. Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana (ISLU), 2024. Disponível em: https://www.abrema.org.br/download/96465/?tmstv=1733785954. Acesso em: 22 out. 2026.

3 ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Acórdão nº 18/2024. Processo TC nº 21080/2023. Relatora: Conselheira Renata Pereira Pires Calheiros. Julgado em 5 mar. 2024. Disponível em: https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc250220251508140000067be070e4f773.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

4 AGÊNCIA INFRA. Concessão de saneamento em Alagoas recebe mais seis municípios no bloco. Agência iNFRA, 1 set. 2025. Disponível em: https://agenciainfra.com/blog/concessao-de-saneamento-em-alagoas-recebe-mais-seis-municipios-no-bloco/. Acesso em: 22 out. 2026.

5 RIO GRANDE DO SUL. lei estadual nº 15.795, de 24 de janeiro de 2022. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-15795-2022-rio-grande-do-sul-cria-a-unidade-regional-de-saneamento-basico-1-ursb-1-e-a-unidade-regional-de-saneamento-basico-2-ursb-2-com-fundamento-no-disposto-na-alinea-b-do-inciso-vi-do-art-3o-da-lei-federal-no-11-445-de-5-de-janeiro-de-2007-com-a-redacao-dada-pela-lei-federal-no-14-026-de-15-de-julho-de-2020-com-o-objetivo-de-propiciar-viabilidade-tecnica-e-economico-financeira-ao-bloco-e-garantir-mediante-a-prestacao-regionalizada-a-universalizacao-dos-servicos-publicos-de-abastecimento-de-agua-potavel-e-de-esgotamento-sanitario-e-altera-a-lei-no-12-037-de-19-de-dezembro-de-2003-que-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-saneamento-e-da-outras-providencias. Acesso em: 1 de agosto de 2025.

6 EGÍDIO. P. Governo do RS contrata estudo para concessão privada de água e esgoto em 176 municípios. Porto Alegre, 30 jul. 2025. Disponível em: < https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2025/07/governo-do-rs-contrata-estudo-para-concessao-privada-de-agua-e-esgoto-em-176-municipios-cmdhde9qd00a7014x0ygx12bq.html>. Acesso em: 22 out. 2026.

7 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Panorama da Regionalização do Saneamento Básico no Brasil, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos_tecnicos/202410_ET_SANEA_Panorama_regionalizacao_saneamento_basico_brasil.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

8 MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Sancionada lei que prevê a regionalização do saneamento. Belo Horizonte, 29 dez. 2025. Disponível em: https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Sancionada-lei-que-preve-a-regionalizacao-do-saneamento/. Acesso em: 22 out. 2026.

9 GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO. TITULARIDADE, ARRANJOS INTERFEDERATIVOS E CONTRATAÇÕES À LUZ DO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO. 2022. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2022/02/18/13_58_57_968_EBOOK_A_PRESTA_O_DE_SERVI_OS_DE_SANEAMENTO_B_SICO.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

10 GUARANTÃ DO NORTE; PARANAÍTA. Termo de Convênio de Cooperação Técnica nº 005/2023. Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte, Guarantã do Norte, n. 740, 13 maio 2025. Disponível em: https://diariooficial.guarantadonorte.mt.gov.br/publicacoes/6265/. Acesso em: 22 out. 2026

11 GUARANTÃ DO NORTE. Edital de Concorrência Pública nº 01/2021: concessão administrativa para implantação e operação de aterro sanitário. Guarantã do Norte, MT: Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte, 2021. Disponível em: https://transparencia.guarantadonorte.mt.gov.br/fotos_downloads/9491.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

12 GUARANTÃ DO NORTE. Termo Convênio de Cooperação Técnica 005-2023 Disponível em: https://diariooficial.guarantadonorte.mt.gov.br/publicacoes/6265/. Acesso em: 22 out. 2026.

13 RADAR PPP. Aterro Sanitário de Resíduos Sólidos – Segunda Concessão (Guarantã do Norte). Disponível em: https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/aterro-sanitario-de-residuos-solidos-segunda-concessao-guaranta-do-norte/. Acesso em: 22 de out. 2026.

14 SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André; LIANDRO, João Domingos. Licitação unificada de concessões autônomas de saneamento municipal. In: CONTI, José Maurício; MARRARA, Thiago; IOCKEN, Sabrina Nunes; DAL POZZO, Augusto Neves (org.). Direito da infraestrutura: aspectos financeiros e administrativos. 1. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2025. p. 707-729. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/licitacao-unificada-de-concessoes-autonomas-de-saneamento-municipal-direito-da-infraestrutura-1-ed-2025/5540484239. Acesso em: 22 out. 2026.

REFERÊNCIAS

ABREMA. Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente. Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana (ISLU), 2024. Disponível em: https://www.abrema.org.br/download/96465/?tmstv=1733785954. Acesso em: 22 out. 2026.

AGÊNCIA INFRA. Concessão de saneamento em Alagoas recebe mais seis municípios no bloco. Agência iNFRA, 1 set. 2025. Disponível em: https://agenciainfra.com/blog/concessao-de-saneamento-em-alagoas-recebe-mais-seis-municipios-no-bloco/. Acesso em: 22 out. 2026.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Acórdão nº 18/2024. Processo TC nº 21080/2023. Relatora: Conselheira Renata Pereira Pires Calheiros. Julgado em 5 mar. 2024. Disponível em: https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc25022025150814000000067be070e4f773.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto 2022. Brasília, DF: SNS, 2023. Disponível em: http://www.snis.gov.br/diagnosticos-do-snis. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.536/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgamento em 2 dez. 2021, publicação em 25 mai. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Panorama da Regionalização do

Saneamento Básico no Brasil, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos_tecnicos/202410_ET_SANEA_Panorama_regionalizacao_saneamento_basico_brasil.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

EGÍDIO. P. Governo do RS contrata estudo para concessão privada de água e esgoto em 176 municípios. Porto Alegre, 30 de julho de 2025. Disponível em: < https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2025/07/governo-do-rs-contrata-estudo-para-concessao-privada-de-agua-e-esgoto-em-176-municipios-cmdhde9qd00a7014x0ygx12bq.html>. Acesso em: 22 out. 2026.

GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO. TITULARIDADE, ARRANJOS INTERFEDERATIVOS E CONTRATAÇÕES À LUZ DO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO. 2022. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2022/02/18/13_58_57_968_EBOOK_A_PRESTA_O_DE_SERVI_OS_DE_SANEAMENTO_B_SICO.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

GUARANTÃ DO NORTE. Edital de Concorrência Pública nº 01/2021: concessão administrativa para implantação e operação de aterro sanitário. Guarantã do Norte, MT: Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte, 2021. Disponível em: https://transparencia.guarantadonorte.mt.gov.br/fotos_downloads/9491.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

GUARANTÃ DO NORTE; PARANAÍTA. Termo de Convênio de Cooperação Técnica nº 005/2023. Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte, Guarantã do Norte, n. 740, 13 maio 2025. Disponível em: https://diariooficial.guarantadonorte.mt.gov.br/publicacoes/6265/. Acesso em: 22 out. 2026.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Sancionada lei que prevê a regionalização do saneamento. Belo Horizonte, 29 dez. 2025. Disponível em: https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Sancionada-lei-que-preve-a-regionalizacao-do-saneamento/. Acesso em: 23 out. 2026.

RADAR PPP. Aterro Sanitário de Resíduos Sólidos – Segunda Concessão (Guarantã do Norte). Disponível em: https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/aterro-sanitario-de-residuos-solidos-segunda-concessao-guaranta-do-norte/. Acesso em: 22 out. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. lei estadual nº 15.795, de 24 de janeiro de 2022. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-15795-2022-rio-grande-do-sul-cria-a-unidade-regional-de-saneamento-basico-1-ursb-1-e-a-unidade-regional-de-saneamento-basico-2-ursb-2-com-fundamento-no-disposto-na-alinea-b-do-inciso-vi-do-art-3o-da-lei-federal-no-11-445-de-5-de-janeiro-de-2007-com-a-redacao-dada-pela-lei-federal-no-14-026-de-15-de-julho-de-2020-com-o-objetivo-de-propiciar-viabilidade-tecnica-e-economico-financeira-ao-bloco-e-garantir-mediante-a-prestacao-regionalizada-a-universalizacao-dos-servicos-publicos-de-abastecimento-de-agua-potavel-e-de-esgotamento-sanitario-e-altera-a-lei-no-12-037-de-19-de-dezembro-de-2003-que-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-saneamento-e-da-outras-providencias. Acesso em: 22 out. 2026.

SCHWINGEL, S. Desastre em aterro sanitário era tragédia anunciada. Entenda motivos. Metrópóles. Brasília, 20 de junho de 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/desastre-em-aterro-sanitario-era-tragedia-anunciada-entenda-motivos>. Acesso em: 22 out. 2026.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André; LIANDRO, João Domingos. Licitação unificada de concessões autônomas de saneamento municipal. In: CONTI, José Maurício; MARRARA, Thiago; IOCKEN, Sabrina Nunes; DAL POZZO, Augusto Neves (org.). Direito da infraestrutura: aspectos financeiros e administrativos. 1. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2025. p. 707-729. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/licitacao-unificada-de-concessoes-autonomas-de-saneamento-municipal-direito-da-infraestrutura-1-ed-2025/5540484239. Acesso em: 22 out. 2026.

CAPÍTULO 11 ARTIGO

O equilíbrio econômico-financeiro entre a lei e a jurisprudência

Cecília Alvares

SOBRE O CAPÍTULO

A comparação entre alterações recentes do Código dos Contratos Públicos português e o direito brasileiro discute como eventos supervenientes são absorvidos por contratos de longa duração. A autora relaciona regras de equilíbrio, matriz de riscos, decisões administrativas e práticas de negociação. A contribuição é normativa e institucional; o texto não mede empiricamente os efeitos dessas escolhas sobre litígios.

Resumo: Este artigo examina a escolha do legislador português que, pelo Decreto-Lei n.º 177/2026, em vigor desde 1º de outubro de 2026, autonomizou no Código dos Contratos Públicos (CCP) o regime da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias e restringiu à compensação financeira a sua consequência, distinguindo-a da reposição do equilíbrio financeiro devida por decisão do contraente público, nos termos dos arts. 314.º-A e 314.º-B, do CCP, distinção que o Código já conhecia, em outros termos, desde 2008. A partir desse ponto, reflete-se sobre as razões da construção legislativa portuguesa e confronta-se esse percurso com o momento brasileiro, em que a disciplina legal é sintética e o conteúdo do reequilíbrio vem sendo definido pela jurisprudência do STF, do STJ e do TCU, com ênfase em contratos municipais. Adota-se análise documental e jurisprudencial comparada, com base em fontes primárias oficiais e em doutrina lida diretamente. Sustenta-se que a construção legislativa não seria, por si, a solução para o Brasil, mas que soluções pontuais do modelo português poderiam ser úteis aos entes subnacionais, desde que incorporadas por meio da matriz de riscos, da modelagem contratual, dos instrumentos consensuais e da governança de projetos, e não como importação normativa.

Palavras-chave: equilíbrio econômico-financeiro; concessões municipais; matriz de riscos.

1 Introdução

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é, no Brasil, garantia de estatura constitucional: o art. 37, XXI, da Constituição Federal exige cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, "mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei", e, para as concessões, o art. 175, parágrafo único, I e III, da Constituição Federal remete à lei "o caráter especial de seu contrato" e a "política tarifária". Em Portugal, o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, disciplina a reposição do equilíbrio financeiro nos termos inicialmente dispostos em seu art. 282.º, mantido sem alteração pela reforma de 2026.

Em 4 de setembro de 2026, Portugal publicou o Decreto-Lei n.º 177/2026, que altera e republica o CCP, com entrada em vigor em 1º de outubro de 2026. No presente trabalho, escolhe-se um único ponto da reforma, o mais saliente para quem estrutura e gere contratos de longo prazo no Brasil: o tratamento da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, que o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 177/2026 apresenta como "uma distinção clara e necessária entre as situações de modificação objetiva do contrato e o instituto da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias". Para o leitor brasileiro, a reposição por decisão do contraente público, prevista no art. 314.º-B, do CCP, aproximar-se-ia do fato do príncipe, nos termos do art. 124, II, "d", da Lei de Licitações e Contratos Administrativos; embora os institutos não se correspondam integralmente.

No Brasil, a doutrina tem registrado tanto a centralidade da garantia do equilíbrio (WALD, 2000) quanto a sua transformação recente, em direção a um equilíbrio compreendido como dinâmico e dependente da matriz de riscos de cada contrato (ALENCAR, 2018), que se torna o conteúdo econômico fundamental e o cerne da equação econômico-financeira (GUIMARÃES, 2017). O problema de pesquisa consiste em saber se o modelo português de construção legislativa ofereceria ao Brasil uma solução ou apenas uma referência. A hipótese é a de que a codificação não substituiria a matriz de riscos adequadamente estruturada, mas algumas soluções portuguesas poderiam reduzir litígios em contratos subnacionais, desde que adaptadas à repartição constitucional de competências e à realidade fiscal dos municípios.

O objetivo geral é examinar se a distinção portuguesa entre reposição do equilíbrio e compensação por alteração anormal das circunstâncias poderia orientar o reequilíbrio em concessões e PPPs municipais brasileiras. Os objetivos específicos são descrever o ponto escolhido da revisão portuguesa, sistematizar o marco normativo e a jurisprudência brasileiros e avaliar quais soluções portuguesas poderiam ser incorporadas por instrumentos contratuais e de governança. A contribuição pretendida é prática: um conjunto de máximas e recomendações para a estruturação e a gestão de contratos municipais.

2 Metodologia

A pesquisa adota análise documental e jurisprudencial comparada, de natureza qualitativa, tendo como ponto de comparação a abordagem portuguesa e como termo de comparação o regime brasileiro do reequilíbrio em concessões e PPPs. A exposição de motivos do diploma português é lida como fonte da motivação legislativa, e não como prova da eficácia das soluções. O corte temporal abrange o CCP na redação vigente em 1º de outubro de 2026 e, para o Brasil, a legislação vigente em outubro de 2026 e as decisões disponíveis nos portais oficiais brasileiros até agosto de 2026. As fontes são os textos oficiais de lei, as decisões nos portais dos tribunais e os documentos oficiais dos casos municipais, escolhidos pela pertinência ao reequilíbrio e pela preferência por contratos municipais, quando possível, sem pretensão de exaustividade.

A doutrina integra o método como marco teórico, pois é a partir dela que se definem as categorias com que o direito positivo e as decisões são lidos. Organiza-se em três eixos. O primeiro, equilíbrio econômico-financeiro e risco, reúne a doutrina sobre a garantia do equilíbrio e a sua transformação em equilíbrio dependente da matriz de riscos, sobre a relação entre reequilíbrio, distribuição de riscos e negociação nos contratos de concessão e PPP e sobre a teoria do contrato incompleto, elaborada originariamente para o direito civil. O segundo, a análise econômica do direito, reúne a doutrina que fornece o fundamento da incompletude contratual e da alocação de riscos, inclusive examinando o contrato incompleto à luz da racionalidade limitada e dos custos de transação, contraposta à leitura valorativa do contrato incompleto. O terceiro, no âmbito do pragmatismo e consensualidade na LINDB, reúne a doutrina sobre o dever de considerar as consequências da decisão e sobre o compromisso administrativo. A partir de uma perspectiva do direito comparado, adotam-se a precaução e a ponderação devidas para evitar a transposição de institutos estrangeiros sem atenção ao ordenamento nacional (JUSTEN FILHO, 2003).

3 O ponto de partida e o momento português

No CCP, a reposição do equilíbrio financeiro só é devida nos casos previstos na lei ou, excecionalmente, no contrato, e sempre "tendo em conta a repartição do risco entre as partes", nos termos do art. 282.º, n.os 1 e 2, do CCP. Na redação original, o Código já distinguia a reposição do equilíbrio, quando a alteração fosse imputável a decisão do contraente público com repercussão específica na situação do cocontratante, e, nos "demais casos de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias", o "direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade", nos termos do art. 314.º, n.os 1 e 2, do CCP, na redação original. A reforma de 2026 autonomizou o instituto: a decisão do contraente público com repercussão específica gera reposição nos termos do art. 282.º, do CCP, ao passo que a alteração anormal e imprevisível, não coberta pelos riscos próprios do contrato, gera

direito apenas a "uma compensação financeira", fixada "segundo critérios de equidade, por acordo entre as partes ou por decisão judicial ou arbitral", nos termos dos arts. 314.º-A, n.os 1 e 2, e 314.º-B, do CCP.

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111/2012 indica as bases da decisão portuguesa pela via legislativa, que qualifica como "pretendido, mas não demonstrado" o reforço da tutela financeira buscado anteriormente e reconhece que a dispersão das tarefas de preparação e acompanhamento contribuiu, "de forma determinante", para o agravamento dos encargos com as PPPs. Desta forma, a resposta foi uma unidade técnica de acompanhamento de projetos, nos termos do preâmbulo e dos arts. 34.º a 36.º, do Decreto-Lei n.º 111/2012. O regime passou a exigir estruturas que minimizem a probabilidade de reequilíbrios, nos termos do art. 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 111/2012, e comissão de negociação, com participação da unidade técnica, para todo pleito de reposição, nos termos do art. 21.º do Decreto-Lei n.º 111/2012. Entende-se que o reequilíbrio passou a ser tratado também como evento fiscal a ser evitado na modelagem e controlado na execução, e que o sentido da reforma de 2026 é o de dar celeridade ao investimento sem reabrir a porta a reequilíbrios indiscriminados, nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 177/2026.

4 Marco normativo brasileiro: uma lei sintética

No Brasil, a disciplina legal do reequilíbrio é curta e distribuída por camadas. A Lei nº 8.987/1995, Lei das Concessões e Permissões de serviços públicos, admite mecanismos de revisão das tarifas e estabelece, nos termos de seus arts. 9º e 10, que, "sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro". O art. 5º, III, da Lei nº 11.079/2004, Lei das Parcerias Público-Privadas, impõe como cláusula obrigatória "a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária". A Lei nº 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, aplicável subsidiariamente conforme previsto em seu art. 186, determina, nos termos de seu art. 103, § 4º, que a matriz "definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes" e admite, nos termos de seu art. 124, II, "d", o restabelecimento por fatos imprevisíveis, "respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato".

O direito brasileiro positivou, assim, a matriz de riscos como critério de definição do equilíbrio, deslocando a preocupação da tutela dos riscos extracontratuais para a alocação dos riscos contratuais (GUIMARÃES, 2017). Todavia, não diferenciou, quanto à consequência, o fato imputável à Administração de evento genuinamente imprevisível. Assim ambos conduzem ao mesmo "restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial", sem previsão de repartição equitativa do prejuízo. Não se vislumbra nem na Lei 8.987/1995, nem na Lei 11.079/2004, a disciplina da alocação ou do arbitramento dos riscos extracontratuais (GUIMARÃES, 2017).

A doutrina atual sustenta que a matriz contratual não tem força para derrogar a imputação legal, à Administração Pública, dos eventos imprevisíveis de efeitos extraordinários (RIBEIRO, 2026a), sem admitir a repartição do prejuízo. É esse o espaço que o direito português ocupa por lei e que, no Brasil, tem sido ocupado pela jurisprudência e pela regulação setorial.

5 A experiência brasileira como fonte do regime do reequilíbrio

Em face da ausência normativa expressa, as soluções são construídas empiricamente, caso a caso, e sem qualquer sistematização clara, como se pode observar de algumas orientações jurisprudenciais e de órgãos de controle, que são trazidas para melhor ilustrar a celeuma.

No STF, a ADI nº 3.768/DF declarou constitucional a gratuidade do transporte coletivo urbano aos maiores de 65 anos, por reproduzir norma constitucional de eficácia plena (BRASIL, 2007), não caracterizando, por si só, causa ensejadora a reequilíbrio contratual. Benefícios criados posteriormente por norma local, sem fonte de custeio, colocar-se-iam, ao contrário, no campo do fato do príncipe.

No STJ, o AgInt na SLS nº 2.779-RJ, relativo à PPP de esgotamento sanitário de Rio das Ostras (RJ), discutia-se quanto à redução da arrecadação de royalties do petróleo que compunham o fundo garantidor da contraprestação pública. Naquela oportunidade determinou-se que a queda de arrecadação do Município "não constitui motivo suficiente para redução da contraprestação devida à concessionária de serviços públicos se essa contraprestação não estiver vinculada contratualmente à variação do preço do petróleo" (BRASIL, 2022). Por se tratar de contracautela, contudo, o tribunal disse o que não se pode fazer, mas não disse como se mede o desequilíbrio.

O método poderia provir do controle externo e da regulação setorial. No Acórdão nº 2.759/2012-Plenário, o TCU afirmou que "a utilização dos mecanismos de 'desconto de reequilíbrio' e do 'fluxo de caixa marginal' é possível" nas concessões rodoviárias (BRASIL, 2012). O fluxo de caixa marginal isola o efeito do novo evento sem reabrir toda a equação original, aproximando-se da reposição "única, completa e final" por evento, prevista no art. 282.º, n.º 4, do CCP, embora todo reequilíbrio envolva alguma margem de negociação sobre as projeções e a aplicação dessas regras (RIBEIRO, 2026a).

No direito administrativo contemporâneo, os atributos tradicionais da atuação administrativa vêm sendo atenuados à medida que o consenso ganha espaço na atuação estatal, com instrumentos como o ajustamento de conduta, os acordos de leniência e as formas alternativas de composição de litígios (DI PIETRO, 2025).

Neste sentido é que a via consensual ganhou base legal expressa com o art. 26, caput e § 1º, I, da LINDB, que autoriza compromisso para "eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa" mediante "solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais". Para a doutrina, o art. 26, da LINDB autoriza a Administração Pública a celebrar compromisso com o particular e exige que a autoridade administrativa se apoie na manifestação prévia do órgão jurídico (VIEIRA; GALIL, 2022). Em Porto Alegre, o acordo firmado em mediação no CEJUSC Empresarial do TJRS em 24 de setembro de 2020 harmonizou a repartição do prejuízo da pandemia: o Município aportou o valor "correspondente à diferença de custeio", e as concessionárias renunciaram ao montante referente à "remuneração e depreciação de capital e à remuneração do serviço" (PORTO ALEGRE, 2020; CNJ, 2020). A resposta não foi a recomposição total, mas uma repartição negociada, o que ilustraria a lógica do art. 314.º-A, do CCP, que, contudo, adiaria o enfrentamento do desequilíbrio sem substituir uma revisão estrutural do modelo de remuneração.

Essa pequena amostragem evidencia que o arcabouço é coerente, mas fragmentado, o que é particularmente sensível para os municípios sem agência reguladora nem corpo técnico especializado.

6 A construção legislativa como solução para o Brasil

A primeira tentação diante da reforma portuguesa seria concluir que o Brasil precisaria de um dispositivo equivalente aos arts. 314.º-A e 314.º-B, do CCP, ou de um código que concentrasse todo o regime do equilíbrio contratual. Mas ela reproduziria a crença de que todo problema de gestão pública encontra sua solução na edição de uma nova norma, e o resultado nem sempre seria mais segurança jurídica: com frequência, seria um sistema mais denso, mais sujeito a conflitos de interpretação e mais distante da realidade dos contratos. Muitos litígios de reequilíbrio nascem antes, na estruturação: matrizes de riscos genéricas, cláusulas de revisão sem marco de referência nem metodologia e gestão contratual sem corpo técnico, problemas que nenhuma lei consegue antecipar integralmente.

A análise econômica do direito oferece fundamento teórico para essa constatação: os contratos são inevitavelmente incompletos, e aperfeiçoá-los ou completá-los seria excessivamente oneroso (MACKAAY; ROUSSEAU, 2020). A incompletude é, portanto, um traço estrutural desses contratos, e, como observa a doutrina administrativista, a negociação é inerente à execução das concessões e PPPs, justamente por serem contratos incompletos e relacionais (RIBEIRO, 2026a). A doutrina civilista brasileira reconhece que nenhum contrato prevê todas as contingências, dada a racionalidade limitada dos contratantes e os custos de transação (BANDEIRA, 2015b), e vê no contrato incompleto uma relação em que a colaboração entre as partes se torna mais intensa ao longo do cumprimento (BANDEIRA, 2015a), cujas lacunas são integradas segundo o procedimento contratualmente previsto, pela atuação das partes, de terceiro

ou de fatores externos (BANDEIRA, 2015a). Essa doutrina foi construída inicialmente no âmbito do direito civil, e a doutrina administrativista passou a tratar os contratos de concessão e PPP como incompletos (RIBEIRO, 2026a). Todavia, a doutrina civilista não se confunde com a análise econômica, pois sustenta que esta, limitada ao critério de eficiência, não esgota a complexidade de valores do sistema jurídico (BANDEIRA, 2015a). Aqui, a questão relevante não é eliminar as lacunas, mas definir quem as preenche, como e com que critério.

Quando o contrato é omisso, o preenchimento ocorre pela renegociação, por uma regra supletiva ou pela decisão de um terceiro. A distinção importa, porque, na renegociação, a modificação do contrato não segue parâmetro algum fixado de antemão, seja pela lei, seja pelas próprias partes (RIBEIRO, 2026b). Nas concessões, o risco corre nos dois sentidos: o poder concedente pode reter o reequilíbrio depois da obra, e o concessionário pode fazer propostas agressivas e contar com renegociar depois.

É por isso que copiar o modelo do CCP poderia revelar-se uma armadilha. O modelo português seria eficaz em Portugal porque se apoiaria num contexto que lhe dá sentido: um Estado unitário, uma unidade técnica central de acompanhamento das parcerias, a moldura das diretivas europeias e uma tradição de codificação. Transplantada sem esse contexto, a mesma regra correria o risco de tornar-se mais uma camada normativa, na linha da advertência doutrinária contra a transplantação imprudente de institutos desenvolvidos em culturas jurídicas diversas (JUSTEN FILHO, 2003). A conclusão pela mera edição de lei seria precipitada, por três razões.

A primeira seria federativa. Portugal é Estado unitário, ainda que respeite a autonomia das autarquias locais, nos termos da Constituição da República Portuguesa. No Brasil, compete aos Municípios prestar os serviços públicos de interesse local, "incluído o de transporte coletivo", nos termos do art. 30, V, da Constituição Federal, e a regulação contratual dispersa-se entre milhares de entes com capacidades desiguais. Uma regra geral de compensação equitativa, aplicada sem estrutura técnica local, poderia multiplicar disputas sobre o que é "equitativo".

A segunda seria sistemática. As leis especiais já conteriam o essencial, no art. 10, da Lei nº 8.987/1995 e no art. 5º, III, da Lei nº 11.079/2004, e há dúvida sobre se normas federais de alteração contratual se aplicam a Estados e Municípios (RIBEIRO, 2026a). A lacuna brasileira não estaria na ausência de critério de alocação, mas na ausência de critério de consequência para o risco não alocado, como já apontava a doutrina:

[...] por mais que se pretenda alcançar um nível avançado quanto ao detalhamento do catálogo de riscos e de sua alocação, é obviamente inviável esgotar no plano do contrato todo o repertório de eventos potencialmente lesivos à esfera das partes. Daí surge a necessidade de o direito oferecer critérios e parâmetros para o arbitramento da responsabilidade sobre os riscos extracontratuais. (GUIMARÃES, 2017, p. 23).

Esse critério poderia ser dado pelo contrato, por compartilhamento percentual, faixas de tolerância ou recomposição parcial. Uma regra nacional que distinga a reposição por fato da Administração da compensação por evento imprevisível não alocado não substituiria a matriz, mas lhe daria um ponto de partida.

A terceira seria institucional. O próprio percurso português sugeriria que a lei, isoladamente, não resolveu o problema: o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111/2012 atribui o agravamento dos encargos menos à falta de normas do que à dispersão institucional, e o que Portugal construiu de mais durável teria sido uma unidade técnica e um rito obrigatório de negociação para reequilíbrios, nos termos do preâmbulo e do art. 21.º, do Decreto-Lei n.º 111/2012. Esse aparato foi desenhado para o nível estatal, e a sua aplicação às PPPs municipais é controvertida em Portugal.

Nos municípios com pouca capacidade técnica, uma regra geral de consequência reduz o que precisa ser negociado, embora não suprima a negociação (RIBEIRO, 2026a), e dá aos terceiros (agências, verificadores independentes, árbitros, tribunais de contas) um parâmetro verificável. Diante desse quadro, sustenta-se que a construção legislativa nacional seria útil desde que limitada a normas gerais de consequência, e que o principal esforço brasileiro deveria concentrar-se na modelagem contratual e na governança subnacional.

7 Soluções portuguesas úteis a contratos municipais brasileiros

Seria possível identificar quatro soluções portuguesas que poderiam ser incorporadas por municípios brasileiros sem alteração legislativa, cada qual associada a um gargalo de uma das fases do ciclo do projeto.

O primeiro gargalo estaria na fase de estruturação, em que matrizes de riscos municipais tendem a tratar a "álea extraordinária" como categoria residual atribuída integralmente ao poder concedente. A solução passaria por adotar, no contrato, a distinção do CCP: eventos imputáveis ao concedente, inclusive por ato normativo local com repercussão específica (como a criação de gratuidades sem fonte de custeio), gerariam reposição do equilíbrio; eventos anormais e imprevisíveis não alocados gerariam compensação partilhada segundo critério previamente quantificado. Para os riscos previsíveis, a doutrina civilista oferece outra técnica, a de deixá-los deliberadamente não alocados no contrato:

> Desse modo, existem, no ordenamento jurídico brasileiro, duas formas voluntárias de gerir a álea normal dos contratos: (i) a *gestão positiva*, por meio da alocação de riscos segundo as cláusulas contratuais; e (ii) a *gestão negativa*, mediante o contrato incompleto, no qual voluntariamente não se aloca *ex ante* os riscos supervenientes, cujos ganhos e perdas econômicos serão distribuídos em ocasião posterior, mediante o preenchimento da lacuna contratual, de acordo com os critérios previstos no negócio, diante da verificação de determinado evento. (BANDEIRA, 2015a, p. 176).

Trata-se de não alocação voluntária de riscos econômicos previsíveis, própria da álea normal (BANDEIRA, 2015a), e não do evento imprevisível. Entende-se que a gestão negativa não resolveria, portanto, a álea extraordinária; serviria apenas, por analogia, como modelo procedimental para que o contrato previsse desde logo o critério de tratamento dos eventos não alocados. Essa cláusula seria compatível com o art. 5º, III, da Lei nº 11.079/2004 e, subsidiariamente, com o art. 103, da Lei nº 14.133/2021.

O segundo gargalo estaria na comportabilidade fiscal. Diante da decisão relativa ao Município de Rio das Ostras (BRASIL, 2022), a solução consistiria em incorporar aos estudos de viabilidade de PPPs municipais a lógica do art. 6.º, do Decreto-Lei n.º 111/2012: análises de sensibilidade de receitas próprias e transferências, como a contribuição de iluminação pública do art. 149-A, da Constituição Federal, e explicitação na matriz de quem suporta a sua variação.

O terceiro gargalo estaria na gestão contratual, fase de menor capacidade técnica instalada nos municípios, que, segundo se entende, costumam dispor de menos informação sobre o serviço, os custos e o modelo econômico-financeiro do que o concessionário. A solução passaria por algo próximo da comissão de negociação do art. 21.º, do Decreto-Lei português n.º 111/2012: um rito previsto em contrato ou em norma local, com instância técnica independente, para todo pleito de reequilíbrio, com prazos, metodologia definida (como o fluxo de caixa marginal comentado anteriormente) e registro público da decisão. Propõe-se que consórcios públicos e estruturas de apoio estaduais pudessem desempenhar, para municípios menores, papel análogo ao da unidade técnica portuguesa, prevista no Decreto-Lei n.º 111/2012.

Um caso concreto desse terceiro seria o verificador independente apoiando o poder concedente, com base na regra que permite "a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los" na fiscalização, nos termos dos arts. 117 e 186, da Lei nº 14.133/2021. As atividades de avaliar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, revisar o fluxo de caixa marginal e recomendar parâmetros para a recomposição podem ser atribuídas, a título de apoio técnico à fiscalização, ao verificador independente contratado pelo poder concedente. Propõe-se que os contratos municipais confiem ao verificador a avaliação técnica de todo pleito de reequilíbrio, ficando a decisão com o poder concedente, titular da revisão nos termos do art. 29, V, da Lei nº 8.987/1995. O verificador não dirimiria o pleito, mas o instruiria. Entretanto, pondera-se que o desenho tem alguns ônus: a independência, pois a doutrina registra conflito de interesses quando o verificador é pago pelo concessionário (OLIVEIRA, 2024); o custo, que poderia ser enfrentado por verificador compartilhado em consórcio público, nos termos da Lei nº 11.107/2005; e o risco de captura.

O quarto gargalo estaria na resolução de disputas. O Decreto-Lei n.º 177/2026 recuperou as comissões técnicas de conciliação e reorganizou a arbitragem nos arts. 464.º-B a 464.º-G, do CCP, e o art. 314.º-A, do CCP, prevê que a compensação seja fixada, em primeiro lugar, "por acordo entre as partes". A solução passaria por prever, desde

o contrato, nos termos do art. 151, da Lei nº 14.133/2021, comitês técnicos de prevenção de disputas e mediação prévia para pleitos de reequilíbrio, com a regra de que a compensação por evento não alocado seja apurada por equidade dentro de parâmetros contratuais, e não em juízo cautelar (CNJ, 2020). A equidade, contudo, não dispensaria motivação, nos termos do art. 20, da LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Para a doutrina, a lei torna mais rigorosa a motivação das decisões administrativas, ao exigir que sejam consideradas as consequências práticas, jurídicas e administrativas da decisão (DI PIETRO, 2025), e previne o risco de que decisões baseadas em fórmulas gerais e imprecisas, sem atenção às consequências práticas e às alternativas, encubram preferências subjetivas da autoridade e configurem escolhas arbitrárias (GUIMARÃES, 2025). Propõe-se a ligação entre o art. 20 e a compensação equitativa: um critério equitativo sem parâmetro prévio seria precisamente o tipo de valor abstrato que o dispositivo pretende disciplinar.

8 Conclusões e recomendações

A controvérsia examinada representa o debate sobre onde deveria estar a regra que decide quem paga pelo imprevisto em contratos de longo prazo: na lei, no contrato ou na decisão. Portugal escolheu reforçar a lei em 2026; o Brasil tem deixado essa tarefa à jurisprudência e aos órgãos de controle, que não oferecem um método uniforme para os contratos subnacionais.

A tese que se sustenta é a de que a experiência portuguesa serve ao Brasil como referência, e não como modelo a ser transplantado, e de que deve ser aplicada dentro das condições e dos limites do ordenamento brasileiro. Esses limites são federativos, sistemáticos e institucionais. Diante do exposto, poderiam ser propostas as seguintes máximas:

- O equilíbrio econômico-financeiro não seria garantia abstrata contra qualquer evento, mas remissão à alocação de riscos pactuada, nos termos do art. 10, da Lei nº 8.987/1995, do art. 5º, III, da Lei nº 11.079/2004 e, subsidiariamente, dos arts. 103, §§ 4º e 5º, e 186, da Lei nº 14.133/2021. Como sintetiza Mauricio Portugal, a função do reequilíbrio é fazer valer, na execução, a repartição de riscos pactuada (RIBEIRO, 2026b), e a alocação ao contratante mais apto a suportar o ônus

encontra justificativa econômica, também por analogia com o direito contratual privado, na figura do *cheapest cost avoider*, a parte capaz de evitar o dano ao menor custo (MACKAAY; ROUSSEAU, 2020).

- O fato da Administração que repercute especificamente sobre o contrato geraria direito à recomposição, como já preveem a lei de concessões para a variação de tributos e encargos, no art. 9º, § 3º, da Lei nº 8.987/1995, e a lei geral para o fato do príncipe, no art. 124, II, "d", da Lei nº 14.133/2021, e, como referência comparada, o art. 314.º-B, do CCP.
- O risco fiscal do ente contratante não se transferiria ao parceiro privado sem previsão contratual (BRASIL, 2022).
- A legislação brasileira já permitiria que essa distinção fosse feita no contrato, com base no art. 5º, III, da Lei nº 11.079/2004 e, subsidiariamente, nos arts. 124, II, "d", e 186, da Lei nº 14.133/2021, pois a alteração da distribuição de riscos por acordo é juridicamente admitida (RIBEIRO, 2026a), ressalvada a incerteza sobre os limites de alteração aplicáveis aos municípios (RIBEIRO, 2026a).

Das análises acima esposadas recomenda-se, em consequência: (i) que as matrizes de riscos de PPPs e concessões municipais façam a distinção expressa entre os eventos imputáveis ao concedente e eventos imprevisíveis não alocados, com consequências diferentes; (ii) que os estudos de viabilidade incluam análises de sensibilidade da capacidade fiscal do ente e das receitas vinculadas; (iii) que os municípios instituam, por contrato ou por norma local, rito técnico e metodologia uniforme para pleitos de reequilíbrio, com apoio de verificador independente contratado pelo poder concedente e de consórcios ou estruturas estaduais, preservada a decisão do poder concedente; (iv) que os contratos prevejam, desde a estruturação, a escada de solução consensual de disputas admitida pela LINDB, pela Lei nº 13.140/2015 e pela Lei nº 14.133/2021; e (v) que se avalie, no plano das normas gerais, a positivação da distinção entre reposição do equilíbrio e compensação equitativa, sem prejuízo da liberdade contratual de alocação. A criação de capacidade técnica permanente para a gestão de contratos subnacionais, mais do que a importação de dispositivos, constituiria o caminho natural para assegurar segurança jurídica, previsibilidade fiscal e bancabilidade aos projetos.

As opiniões expressas neste artigo são pessoais da autora e não representam a posição institucional do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Letícia Oliveira Lins de. *Uma releitura do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviço público*. 2018. 240 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. DOI: https://doi.org/10.11606/D.2.2018.tde-15102020-193811.

BANDEIRA, Paula Greco. *Contrato incompleto*. [São Paulo]: Atlas, 2015a.

BANDEIRA, Paula Greco. O contrato incompleto e a análise econômica do direito. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2696-2718, 2015b. DOI: https://doi.org/10.12957/rqi.2015.20944.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 25 out. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 16 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 16 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 17 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). ADI nº 3.768/DF. Rel. Min. Cármen Lúcia. j. 19 set. 2007. *DJ*, 26 out. 2007. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp? incidente=2396731. Acesso em: 16 out. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2.759/2012. Rel. Min. José Múcio Monteiro. Sessão de 10 out. 2012. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2759/2012/Plen%C3%A1rio. Acesso em: 16 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 17 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 16 out. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). AgInt na SLS nº 2.779-RJ. Rel. Min. Humberto Martins, Rel. Acd. Min. João Otávio de Noronha. Julgado em 01/06/2022, *DJe* 16/08/2022. *Informativo de Jurisprudência*, n. 748, 12 set. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/? acao=pesquisarumaedicao&livre=0748.cod. Acesso em: 16 out. 2026.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Acordo inédito sobre transporte de Porto Alegre (RS) é firmado no CEJUSC-Empresarial*. Brasília, DF, 27 set. 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/acordo-inedito-sobre-transporte-de-porto-alegre-rs-e-firmado-nocejusc-empresarial/. Acesso em: 16 out. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O direito administrativo do século XXI. In: PREDIGER, Carin; BITENCOURT, Caroline; FORTINI, Cristiana; MELO, Ligia (coord.). *Infraestrutura e cidades na visão delas*: em homenagem à desembargadora Iris Helena Medeiros Nogueira. Curitiba: Íthala, 2025. p. [277]-287[?].

GUIMARÃES, Dayana Alves. Análise sobre a adoção do pragmatismo jurídico no ordenamento jurídico brasileiro. In: FORTINI, Cristiana; MELO, Ligia; GABARDO, Emerson (coord.). *Integridade, sustentabilidade e governança*: livro do 38º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. [583]-[?].

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Repartição objetiva de riscos nas parcerias públicoprivadas. In: NUNES JR., Vidal Serrano et al. (coord.). *Enciclopédia jurídica da PUCSP*. Tomo II: direito administrativo e constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbetes/reparticaode-riscos-nas-parcerias-publico-privadas/. Acesso em: 24 out. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. As diversas configurações da concessão de serviço público. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, n. 1, p. 95-136, jan./mar. 2003.

LEME (SP). Prefeitura Municipal. *Concorrência internacional nº [•]*: PPP [...] do sistema de iluminação pública do Município de Leme: Anexo VII – Diretrizes de contratação do verificador independente. Leme, [s.d.]. Minuta de edital. Disponível em: https://www.leme.sp.gov.br/download/paginasadicionaisarquivos/1124. Acesso em: 24 out. 2026.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Análise econômica do direito*. Tradução de Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Verificador independente em contratos de saneamento básico. *Revista Digital de Direito Administrativo*, [Ribeirão Preto], v. 11, n. 1, p. 290-306, 2024. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11n1p290-306. Disponível em: https://revistas.usp.br/rdda/article/download/218973/203127.

PORTO ALEGRE. Procuradoria-Geral do Município. *Termo de acordo*: Anexo Único do I Termo Aditivo do Contrato de Concessão do Serviço de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus. Porto Alegre, 24 set. 2020. Documento SEI/PMPA 11622606. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/static/2020/09/Acordo-FINAL-SEi.pdf. Acesso em: 17 out. 2026.

PORTUGAL. Código Civil (Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966). Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=775&tabela=leis. Acesso em: 16 out. 2026.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa (1976). Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis. Acesso em: 16 out. 2026.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Aprova o Código dos Contratos Públicos. Versão atualizada, na redação republicada pelo Decreto-Lei n.º 177/2026. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php? nid=2063&tabela=leis. Acesso em: 16 out. 2026. Redações anteriores do art. 314.º disponíveis em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_busca_art_velho.php? artigonum=2063A0314&n_versao=6&nid=2063&so_miolo=. Acesso em: 23 out. 2026.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1720&so_miolo=&tabela=leis e https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/111-2012-177863. Acesso em: 16 out. 2026.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/170-2019-126870686. Acesso em: 23 out. 2026.

PORTUGAL. Assembleia da República. Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março. Faz cessar a vigência do Decreto-Lei n.º 170/2019. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 56, 19 mar. 2020a. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucaoassembleia-republica/16-2020-130399855. Acesso em: 24 out. 2026.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 177/2026, de 4 de setembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 172, 4 set. 2026. Disponível em: https://files.diariodarepublica.pt/1s/2026/09/17200/0000200283.pdf. Acesso em: 16 out. 2026.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. Comentários ao estudo sobre contratação incompleta de projetos de infraestrutura publicado por Nobrega, Véras e Turolla. In: RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Reequilibrando o equilíbrio econômico-financeiro e as renegociações de contratos administrativos*. São Paulo: JusPodivm, 2026a. p. 451-470.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. Nota sobre a diferença entre negociações, renegociações e reequilíbrios de contratos administrativos. In: RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Reequilibrando o equilíbrio econômico-financeiro e as renegociações de contratos administrativos*. São Paulo: JusPodivm, 2026b. p. 471-474.

VIEIRA, Raphael Diogenes Serafim; GALIL, João Victor Tavares. A consensualidade, o direito administrativo sancionador e o papel da advocacia pública: regra de calibração e interdependência na LINDB. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 23, n. 86, p. 9-32, out./dez. 2022.

WALD, Arnoldo. Do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 222, p. 297-306, out./dez. 2000. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v222.2000.49011.

PARTE

03

Capacidades públicas, controle e governança da informação

As parcerias dependem de organizações públicas capazes de formular projetos e acompanhar contratos. Essa capacidade se constitui por meio da formação de equipes e da organização das decisões. Também depende de informações confiáveis para verificar obrigações e avaliar alternativas quando surgem problemas durante a execução.

Os quatro capítulos desta parte investigam dimensões diferentes desse desafio. O estudo dos Tribunais de Contas examina a qualidade dos fundamentos utilizados na estruturação e a atuação do controle externo concomitante. O caso do Parque Dom Pedro II analisa os mecanismos previstos para produção e integração de evidências contratuais. A experiência de Novo Hamburgo aborda a integração de serviços digitais à modelagem de uma PPP de iluminação. O artigo sobre o MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis acrescenta a formação aplicada como mecanismo de construção de competências para estruturar projetos públicos.

A discussão deixa claro que a inovação institucional exige capacidade de atuação pública. Formação e aprendizagem ajudam a preparar decisões; regras e mecanismos de controle dão condições para acompanhá-las. O valor desses instrumentos depende de como se articulam na organização responsável pelo serviço.

PARTE
03

CAPACIDADES PÚBLICAS, CONTROLE E GOVERNANÇA DA INFORMAÇÃO

CAPÍTULO 12 ARTIGO

Prevenir antes de corrigir: o controle externo concomitante em PPPs municipais de iluminação pública

Gabriel Stella

SOBRE O CAPÍTULO

O exame de decisões de Tribunais de Contas sobre PPPs de iluminação pública identifica problemas recorrentes na instrução de projetos e nas respostas dos órgãos de controle. O capítulo discute a proporcionalidade das providências e a preservação da competência decisória pública. Integra a seção dedicada à qualidade dos procedimentos e às evidências necessárias ao exercício do controle.

Resumo: O artigo analisa a atuação concomitante dos Tribunais de Contas sobre a modelagem e a licitação de parcerias público-privadas municipais de iluminação pública e investiga os parâmetros que compatibilizam essa fiscalização com a autonomia decisória do poder concedente. A pesquisa, de abordagem qualitativa, combina análise jurídico-dogmática da Constituição, da Lei nº 11.079/2004, da Lei nº 14.133/2021 e da LINDB com estudo documental de oito decisões de seis Tribunais de Contas estaduais sobre planejamento e edital de PPPs de iluminação pública. Cada achado foi classificado conforme o vício, a fase de atuação do controle, a providência determinada e o desfecho do processo, e os modelos de fiscalização prévia do TCE-RS, do TCE-PR e do TCU compõem o quadro institucional de referência. A discussão percorre os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, a competitividade do edital, as garantias de contraprestação vinculadas à COSIP, a matriz de riscos e os indicadores de desempenho. As decisões examinadas concentram a intervenção na consistência das premissas econômico-financeiras e na proporcionalidade das exigências de habilitação, e a severidade da resposta varia com a materialidade do vício e com a reação da Administração. Propõe-se um teste de deferência controladora, formado por cinco questionamentos sobre os dados da decisão administrativa, a comparação de alternativas, a motivação, a materialidade do vício e a menor interferência necessária, destinado a orientar a decisão do tribunal e a instrução do projeto pelo gestor municipal. Os parâmetros extraídos podem ser aplicados por municípios e estruturadores

na instrução de editais e estudos. A hipótese de que a antecedência da fiscalização favorece o saneamento dos projetos é examinada à luz das fases em que cada decisão foi proferida, e as conclusões limitam-se ao conjunto de decisões analisado.

Palavras-chave: Controle externo; Parcerias público-privadas; Iluminação pública.

Introdução

A estruturação de PPPs municipais de iluminação pública concentra na fase interna do processo os riscos que mais pesam sobre o contrato. O inventário do parque, a projeção de arrecadação da COSIP, a matriz de riscos e os indicadores de desempenho definem a estabilidade de um ajuste que pode durar até trinta e cinco anos (BRASIL, 2004, art. 5º, I). A Lei nº 11.079/2004 reconhece a centralidade desse momento ao condicionar a abertura da licitação a estudo técnico, estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração sobre o fluxo de recursos públicos necessário ao pagamento (BRASIL, 2004, art. 10).

Os arts. 70 e 71 da Constituição Federal (CRFB/88) fundamentam a fiscalização dessa fase, e alguns Tribunais de Contas regulamentaram o acompanhamento anterior à publicação do edital. A Resolução nº 1.157/2022 do TCE-RS exige o envio dos documentos com 90 dias de antecedência, e a Resolução nº 101/2023 do TCE-PR fixa esse prazo em 120 dias (TCE-RS, 2022; TCE-PR, 2023). O referencial do TCU organiza a análise em cinco dimensões e adota a prevenção como objetivo da fiscalização (TCU, 2024).

A extensão dessa intervenção permanece em disputa. O controle alcança a coerência dos estudos, a motivação e a conformidade legal, e a escolha entre alternativas juridicamente admissíveis pertence ao poder concedente. André Rosilho sustenta que o direito administrativo do controle de contas exige critérios capazes de separar o juízo sobre defeitos relevantes da revisão da conveniência administrativa (ROSILHO, 2023, p. 42).

O artigo investiga em que condições a fiscalização concomitante aperfeiçoa a modelagem de PPPs municipais de iluminação pública sem substituir escolhas legítimas do gestor e sem provocar paralisações desproporcionais. O objetivo consiste em extrair das decisões parâmetros de atuação para os tribunais e de instrução para os municípios. A contribuição está na formulação do teste de deferência controladora e na sistematização dos padrões de vício identificados em oito decisões de seis tribunais. O trabalho se insere no eixo de estruturação e modelagem de PPPs e concessões.

Metodologia

A pesquisa é qualitativa, de natureza jurídico-dogmática e documental, e busca identificar como os Tribunais de Contas examinam aspectos relacionados ao planejamento e à estruturação de PPPs e concessões de iluminação pública. O *corpus* reúne oito decisões de seis Tribunais de Contas (Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo), proferidas entre 2019 e 2025. A seleção considerou a pertinência temática, a possibilidade de identificação do processo e a disponibilidade integral ou suficiente do conteúdo decisório em fonte oficial. A localização das decisões ocorreu em nos portais dos Tribunais, com os descritores relacionados à temática, em coleta encerrada com a submissão do artigo. O conjunto não esgota o universo de decisões sobre o tema, e a seleção pode refletir a disponibilidade e a indexação de cada portal.

Foram incluídas decisões referentes a PPPs ou concessões de iluminação pública de titularidade municipal ou intermunicipal que examinassem elementos do planejamento ou do edital, inclusive quando a análise decorresse de representação, fiscalização ou medida cautelar. Excluíram-se auditorias voltadas exclusivamente à execução contratual, bem como consultas e prejulgados, estes considerados apenas quando utilizados como fundamento normativo das decisões selecionadas. A delimitação busca manter a comparação concentrada na atuação do controle externo durante a preparação e a licitação dos projetos. O relatório de auditoria do TCE-PI sobre a PPP de Água Branca foi utilizado como fonte complementar na discussão dos indicadores de desempenho, fora do *corpus*.

A unidade de análise é o achado de controle identificado em cada decisão. Os achados foram classificados segundo o eixo do vício apontado (estudos de viabilidade, competitividade, garantias e COSIP, matriz de riscos ou indicadores de desempenho), a fase de atuação do Tribunal (anterior ao edital ou posterior à publicação), a providência adotada (recomendação, determinação ou suspensão cautelar) e o desfecho processual registrado. A leitura das decisões considera os fundamentos apresentados, a relação entre as irregularidades identificadas e as medidas determinadas, bem como eventuais diferenças de abordagem entre os órgãos examinados.

O número reduzido de decisões e a seleção documental impedem generalizações estatísticas ou afirmações sobre a frequência dos vícios no universo das concessões. Assim, as conclusões restringem-se ao conjunto examinado e permitem identificar padrões argumentativos e formas de intervenção observáveis nesse recorte.

1 Referencial e contexto institucional

1.1 Controle concomitante, juridicidade e deferência

O controle concomitante acompanha a formação da decisão administrativa enquanto ela se desenvolve, posição intermediária entre a fiscalização prévia e a posterior. Este artigo distingue duas modalidades. O controle concomitante preventivo atua na fase interna, antes da publicação do edital. O controle concomitante cautelar atua sobre a licitação já publicada e pode resultar na suspensão do certame.

Em PPPs, a fase interna concentra as escolhas de maior impacto sobre o contrato, como as premissas econômicas, a repartição de riscos e o desenho da remuneração. Quando a lesão nasce nesse momento, a fiscalização posterior encontra custos de reversão e expectativas jurídicas já instaladas. O referencial do TCU adota a melhoria preventiva do desempenho das políticas de infraestrutura como orientação da fiscalização de concessões e PPPs (TCU, 2024).

O parâmetro dessa atuação, conforme Maria Di Pietro, é a juridicidade da decisão administrativa, que abrange conformidade normativa, motivação adequada, coerência interna dos estudos, aderência aos limites fiscais e razoabilidade do desenho contratual (DI PIETRO, 2022, p. 171-173). A economicidade, prevista no art. 70 da CRFB/88, designa nesses contratos a relação racional entre encargos públicos, qualidade do serviço, distribuição de riscos e resultado esperado.

A deferência ao gestor recai sobre a faixa de soluções juridicamente admissíveis. O poder concedente dispõe de espaço decisório para definir o objeto, selecionar a tecnologia contratual e ponderar alternativas de política pública. Rosilho registra que o direito administrativo do controle de contas exige critérios para distinguir o juízo sobre defeitos juridicamente relevantes da revisão da conveniência administrativa (ROSILHO, 2023, p. 42).

Este artigo propõe, como critério de aplicação, o teste de deferência controladora, formado por cinco questionamentos dirigidos à decisão administrativa e à providência do tribunal. O primeiro indaga se a Administração definiu o problema com dados verificáveis. O segundo, se comparou alternativas razoáveis. O terceiro, se motivou a escolha em termos jurídicos, técnicos e fiscais. O quarto identifica eventual incompatibilidade material entre premissas, cálculos e conclusão. O quinto verifica se a medida exigida corrige o vício com a menor interferência necessária. Respostas afirmativas aos três primeiros indicam deferência, resposta afirmativa ao quarto caracteriza vício passível de correção, e o quinto delimita a providência.

A medida cautelar exige fundamentação reforçada. O Supremo Tribunal Federal reconheceu, no Mandado de Segurança nº 24.510, a legitimidade do TCU para expedir cautelares destinadas a prevenir lesão ao erário e assegurar a efetividade de suas decisões (STF, 2003). A suspensão de licitação de PPP repercute sobre cronograma,

financiamento e custos transacionais, o que obriga o tribunal a indicar o vício e demonstrar sua relevância para o equilíbrio do projeto. Os arts. 20 e 21 da LINDB alcançam a esfera controladora e exigem que a decisão considere as consequências práticas e, na invalidação, indique de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas (BRASIL, 1942, arts. 20 e 21).

1.2 Regime normativo

A organização da iluminação pública compete ao Município, como serviço de interesse local, prestado diretamente ou por concessão (BRASIL, 1988, arts. 30, V, e 175). A Lei nº 11.079/2004 define a concessão administrativa como contrato de prestação de serviços de que a Administração seja usuária direta ou indireta e condiciona o pagamento à disponibilização do serviço (BRASIL, 2004, arts. 2º, § 2º, e 7º). O TCE-SC admitiu a PPP para a iluminação pública quando demonstradas a viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira e a vantajosidade da opção (TCE-SC, 2018).

O art. 10 da Lei de PPPs subordina a abertura da licitação a autorização fundada em estudo técnico, estimativa do impacto orçamentário-financeiro, declaração de compatibilidade com a lei orçamentária e consulta pública da minuta (BRASIL, 2004). A repartição objetiva de riscos e a remuneração variável por desempenho constam dos arts. 4º, VI, 5º, III e VII, e 6º, § 1º (BRASIL, 2004).

O art. 149-A da CRFB/88, na redação da Emenda Constitucional nº 132/2023, autoriza a COSIP para o custeio, a expansão e a melhoria da iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros (BRASIL, 1988). O STF reconheceu a constitucionalidade da aplicação dos recursos na expansão e no aprimoramento da rede (STF, 2020). A COSIP comporta vinculação a conta específica quando a lei municipal a autoriza e o contrato regula o fluxo de recursos e a recomposição de saldos (CAIXA, 2024).

O art. 171 da Lei nº 14.133/2021 impõe ao tribunal que suspende cautelarmente uma licitação o dever de se pronunciar sobre o mérito em 25 dias úteis, prorrogáveis uma vez, e de definir objetivamente as causas da suspensão (BRASIL, 2021, art. 171, § 1º). A decisão de mérito deve indicar as medidas necessárias e adequadas, diante das alternativas possíveis, para sanear o processo ou determinar sua anulação (BRASIL, 2021, art. 171, § 3º).

1.3 Modelos dos tribunais

Os modelos do TCE-RS e do TCE-PR antecipam o exame técnico à publicação do edital, com prazos distintos. No TCE-RS, a Resolução nº 1.157/2022 exige o envio dos estudos, projetos e demais documentos da licitação com antecedência mínima de 90 dias. A auditoria realiza o exame de admissibilidade, requisita documentos ausentes

e analisa o projeto em prazo de 90 dias, contado do recebimento da documentação completa. O resultado é uma informação técnica ao conselheiro-relator, sem ato de autorização do projeto (TCE-RS, 2022).

A Resolução nº 101/2023 do TCE-PR fixa antecedência de 120 dias para a comunicação dos projetos, ampliada para 150 dias quando integrarem o Programa de Parcerias do Paraná. A comunicação inicial traz objeto, investimento previsto, motivação, localização, cronograma e estágio da contratação, o que permite ao tribunal selecionar projetos para acompanhamento (TCE-PR, 2023).

O referencial do TCU, aprovado pela Portaria-TCU nº 119/2024, adota o Modelo das Cinco Dimensões, que abrange as dimensões estratégica, econômica, comercial, financeira e gerencial (TCU, 2024). A competência do TCU sobre PPPs municipais depende da aplicação de recursos federais, de modo que o documento serve de parâmetro metodológico aos demais tribunais (BRASIL, 1988, art. 71, VI).

2 Resultados e discussão dos achados de controle e sua aplicabilidade

2.1 Panorama do corpus e fase de atuação do controle

O *corpus* reúne oito decisões de seis Tribunais de Contas estaduais sobre PPPs ou concessões de iluminação pública de titularidade municipal ou intermunicipal. Blumenau/SC, Cachoeiro de Itapemirim/ES e Alegre/ES receberam recomendações ou determinações de adequação, sem suspensão do certame (TCE-SC, 2024; TCE-ES, 2023; TCE-ES, 2025). Palhoça/SC e Viamão/RS foram objeto de cautelar que sustou ou suspendeu a licitação para apuração das falhas e esclarecimentos do Executivo (TCE-SC, 2020; TCE-RS, 2024). Bauru/SP e o Consórcio Conder no Paraná tiveram suspensões motivadas por restrição à competitividade (TCE-SP, 2025; TCE-PR, 2025). O TCE-MG confirmou a suspensão do certame de São Francisco/MG, em razão de contraprestação superestimada diante da receita da COSIP (TCE-MG, 2019).

A fase de atuação foi classificada em três categorias, anterior à publicação do edital, posterior à publicação e não identificada na decisão. Cinco decisões incidiram sobre licitações já publicadas, entre elas as de Palhoça, Viamão e Bauru. O edital de Viamão foi publicado em 12 de setembro de 2024 e suspenso em 30 de outubro do mesmo ano (TCE-RS, 2024). Em Bauru, a cautelar interrompeu licitação em andamento, com fundamento nos arts. 171 e 219-A da Lei nº 14.133/2021 (TCE-SP, 2025).

Palhoça ocupa posição singular. O edital foi enviado ao TCE-SC em cumprimento à Instrução Normativa nº 22/2015, que determina o encaminhamento prévio dos editais de concessão e PPP, e a sustação cautelar sobreveio depois da publicação, porque quatro orientações permaneciam sem atendimento (TCE-SC, 2020).

Nenhuma decisão do *corpus* registra análise anterior à publicação seguida de licitação sem suspensão. Esse dado impede atribuir efeito ao controle concomitante preventivo sobre a continuidade dos projetos, nos limites do conjunto examinado, e orienta a leitura seguinte para a relação entre a gravidade do vício e a severidade da resposta.

2.2 Padrões de vício nos eixos da modelagem

O art. 10 da Lei nº 11.079/2004 exige estudo técnico que demonstre a conveniência da contratação e impõe a estimativa do impacto orçamentário-financeiro (BRASIL, 2004). O § 4º do mesmo artigo fixa nível de detalhamento de anteprojeto para os estudos de engenharia que definem o valor do investimento (BRASIL, 2004). O TCE-ES determinou a adequação da licitação de Alegre por deficiências nos estudos de valor por dinheiro e por dimensionamento inadequado de mão de obra, e advertiu que a insuficiência do anteprojeto pode alcançar, na responsabilização por irregularidades da execução, os agentes que aprovaram os documentos da fase de estruturação (TCE-ES, 2025). Em Cachoeiro de Itapemirim, a mesma Corte reconheceu impropriedades no estudo e entendeu que a PPP permanecia vantajosa e que as falhas não justificavam isoladamente a suspensão ou a anulação (TCE-ES, 2023). O art. 10, VII, da Lei de PPPs exige licença ambiental prévia ou diretrizes para o licenciamento, quando o objeto o exigir (BRASIL, 2004, art. 10, VII). Todavia, o componente ambiental do estudo não figura entre os achados das decisões.

A comparação com a contratação tradicional segue a lógica do valor por dinheiro (*VfM*), que busca a combinação mais adequada entre custo, qualidade e resultado ao longo do ciclo de vida do projeto (BURGER; HAWKESWORTH, 2011). O TCE-SC recomendou a Blumenau a revisão do custo médio ponderado de capital, por inconsistências como a mistura de indicadores nacionais e estrangeiros (TCE-SC, 2024). Em Palhoça, o corpo técnico do mesmo Tribunal considerou incoerente com negócios análogos o *WACC* de 11,19% e o comparou ao patamar de 8,09% adotado pela ANEEL na distribuição de energia (TCE-SC, 2020). Em Viamão, o relator identificou um valor presente líquido de cerca de R$ 8 milhões como remuneração adicional ao concessionário sem respaldo técnico ou jurídico (TCE-RS, 2024). Em Blumenau, a Corte recomendou a revisão e exigiu a justificação das premissas, sem prescrever o modelo de negócio. O caso de Palhoça, em que o parâmetro regulatório de outro setor serviu de indício de incoerência, é examinado na seção 3.3. O critério extraído é a rastreabilidade das fontes e a coerência entre premissas e resultados.

Na competitividade, o TCE-PR suspendeu a Concorrência Pública nº 1/2024 do Conder, cujo edital exigia experiência anterior com captação de investimentos de ao menos R$ 14.069.225,91 e excluía desse cálculo os contratos formalizados sob a Lei nº 8.666/1993. O relator concluiu que o critério restringia a competição sem justificativa e sem respaldo legal, e tratou o número de apenas duas empresas na disputa como indício dessa restrição (TCE-PR, 2025). Em Bauru, a unidade regional do TCE-SP apontou indícios de redução da competitividade, violação aos princípios da eficiência

e da isonomia, falta de transparência e redação imprecisa (TCE-SP, 2025). O critério de controle recai sobre a motivação técnica de cada exigência, vinculada ao risco contratual que ela pretende mitigar. Nas duas decisões o vício atinge o conjunto de interessados na disputa, e sua correção tende a exigir alteração do edital e reabertura do prazo, o que ajuda a compreender a suspensão cautelar como providência adotada.

A Lei nº 14.133/2021 veda situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação (BRASIL, 2021, art. 9º, I, a) e fixa como objetivo a justa competição (BRASIL, 2021, art. 11, II). O critério de controle recai sobre a motivação técnica de cada exigência, vinculada ao risco contratual que ela pretende mitigar. Nas duas decisões o vício atinge o conjunto de interessados na disputa, e as cortes o trataram por suspensão cautelar.

A viabilidade financeira da PPP depende da confiança do parceiro privado na regularidade dos pagamentos. O art. 8º da Lei de PPPs admite a vinculação de receitas como garantia, observado o art. 167, IV, da CRFB/88, que alcança a receita de impostos (BRASIL, 2004; BRASIL, 1988). A vinculação da COSIP a conta específica exige lei municipal autorizadora, e o arranjo usual direciona a arrecadação a conta movimentada por terceiro mandatado, com conta garantidora para formar reserva (CAIXA, 2024). A ABDIB registra que a conta vinculada é facultativa e uma das garantias públicas que mais despertam o interesse do parceiro privado (ABDIB, 2019). No processo de São Francisco, o TCE-MG confirmou a suspensão da Concorrência Pública nº 02/2019 porque a contraprestação prevista no estudo estava superestimada em relação à receita da COSIP, e exigiu que o valor fosse justificado em memória de cálculo constante do edital e das planilhas do estudo econômico-financeiro (TCE-MG, 2019). O controle testou a compatibilidade entre obrigação contratual e fonte de custeio antes da assinatura. O critério extraído é a suficiência da fonte de pagamento, demonstrada em série de arrecadação e em memória de cálculo acessível ao licitante.

A repartição objetiva de riscos exige critério de apropriação baseado em variáveis igualmente objetivas, sem margem de apreciação subjetiva (VALLE, 2005, p. 13). Timothy Irwin identifica três capacidades que orientam a alocação, a de influenciar o fator de risco, a de influenciar a sensibilidade do valor do projeto a esse fator e a de absorver o risco (IRWIN, 2007). A análise da matriz de Palhoça apontou como riscos de maior gravidade os juros e o financiamento, a expansão do parque acima do previsto, o inadimplemento do poder público e os atos de terceiros (LOSSO; SUSKI, 2026, p. 6).

Aplicados os critérios de Irwin, a expansão extraordinária depende de decisões urbanísticas municipais, e o desempenho energético do ativo está sob gestão do parceiro privado (IRWIN, 2007). O processo de Cachoeiro revela como o cadastro do parque condiciona a matriz. O TCE-ES identificou falhas na aprovação do cadastro-base pelo verificador independente, entre elas a ausência de plano formal de amostragem e inconsistências de localização, potência e registro fotográfico (TCE-ES, 2023).

O cadastro fundamenta o investimento e a medição do desempenho, e sua deficiência desloca para a execução um risco que a fase de estruturação deveria ter alocado. O tribunal examina a consistência da distribuição e sua motivação, e a escolha entre alternativas defensáveis permanece com o poder concedente.

Os indicadores de desempenho ligam a qualidade do serviço ao valor efetivamente pago e dependem de dados auditáveis. Em Alegre, o TCE-ES determinou a revisão do custo do verificador independente, estimado em quase 30% do custo total de operação e manutenção dos três serviços do contrato, por utilizar valor-hora extraído de conselhos de classe, sem referência a preços de mercado. A Corte recomendou ainda indicador específico para a fidedignidade do cadastro, com peso significativo na matriz de desempenho, e considerou a recomendação parcialmente atendida (TCE-ES, 2025).

Auditoria do TCE-PI sobre a PPP de Água Branca apontou ausência de indicadores claros e relevantes e limitações de auditoria por falta de documentação verificável (TCE-PI, 2023). Relatório dessa auditoria, utilizado como fonte complementar por tratar da execução contratual, apontou ausência de indicadores claros e relevantes e limitações de auditoria por falta de documentação verificável (TCE-PI, 2023). Indicadores com fórmula e fonte de dados definidas reduzem a margem interpretativa na aferição dos resultados. O critério de controle é a verificabilidade de cada indicador e de sua fonte de dados, somada à razoabilidade do custo da verificação.

2.3 Teste de deferência e aplicabilidade para os municípios

O teste foi aplicado às decisões do *corpus* a partir dos achados descritos na seção anterior. Em Blumenau e em Cachoeiro de Itapemirim, as cortes pediram a justificação das premissas e mantiveram a licitação, o que indica resposta favorável às três primeiras perguntas e correção limitada (TCE-SC, 2024; TCE-ES, 2023).

Palhoça aproxima-se da fronteira entre controle e substituição, porque o parâmetro regulatório de outro setor serviu de indício de incoerência da taxa adotada. A adoção desse parâmetro como patamar obrigatório equivaleria a fixar a taxa de retorno em lugar do poder concedente. O desfecho do processo, com novo estudo da prefeitura e revogação da cautelar depois das alterações propostas pela Corte, indica que a suspensão operou como instrumento de saneamento (TCE-SC, 2020). Em Alegre, a revisão do custo do verificador apoiou-se em preços de mercado, e o indicador de fidedignidade do cadastro foi objeto de recomendação, providência de menor intensidade (TCE-ES, 2025).

A severidade da resposta variou com a materialidade do vício. Em Viamão, a suspensão permaneceu até o exame de mérito, depois de o relator identificar remuneração adicional sem respaldo técnico ou jurídico e risco de consolidação de situação desfavorável ao poder público (TCE-RS, 2024). O art. 171, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 exige

que a decisão de mérito indique as medidas necessárias e adequadas, diante das alternativas possíveis, para sanear o processo ou determinar sua anulação (BRASIL, 2021, art. 171, § 3º). Airton Rehbein registrou, entre dez municípios paulistas submetidos à análise prévia do TCE-SP desde 2017, suspensão da licitação em seis casos e anulação em quatro (REHBEIN, 2021). O resultado sugere a hipótese de que a ausência de etapa dialógica prévia amplia a probabilidade de paralisação. A trajetória de Palhoça é compatível com ela, e um *corpus* de oito decisões não permite generalizá-la.

Para o gestor municipal, o teste converte-se em dossiê de instrução. O cadastro georreferenciado do parque, validado por plano de amostragem, sustenta o investimento e a medição do desempenho. As premissas econômicas precisam de memória de cálculo com fontes rastreáveis, inclusive para o custo de capital. Cada exigência de habilitação requer motivação técnica que a vincule ao risco contratual correspondente, o que responde ao exame de proporcionalidade realizado em Conder e em Bauru. A contraprestação deve ser demonstrada frente à série de arrecadação da COSIP, com amparo em lei municipal e em conta vinculada, como no caso de São Francisco. A matriz de riscos atribui cada evento à parte com maior capacidade de gerenciá-lo, e os indicadores informam fórmula, fonte de dados e custo de verificação. Esses elementos delimitam o campo em que a discricionariedade do gestor se exerce com segurança, e a sua documentação na fase interna oferece ao tribunal os dados necessários para verificar a motivação administrativa.

Conclusão

O estudo permite sustentar, nos limites do conjunto de oito decisões examinado, que o controle concomitante sobre PPPs municipais de iluminação pública alcança maior legitimidade quando recai sobre a qualidade da instrução e adota providência proporcional à materialidade do vício. As decisões que reconheceram impropriedades nos estudos e mantiveram a licitação, como as de Blumenau e de Cachoeiro de Itapemirim, preservaram a escolha administrativa e exigiram a justificação das premissas. As suspensões se concentraram em vícios de competitividade, na incompatibilidade entre contraprestação e receita da COSIP e em premissas econômicas sem respaldo.

O teste de deferência controladora oferece ao tribunal um roteiro de motivação e ao gestor um roteiro de instrução. O roteiro do gestor abrange cadastro validado do parque, memória de cálculo das premissas econômicas, motivação técnica das exigências de habilitação, demonstração da suficiência da COSIP, matriz de riscos com responsáveis definidos e indicadores com fonte de dados verificável. Os municípios que documentam esses elementos na fase interna fornecem ao órgão de controle os dados necessários ao exame da decisão administrativa.

A hipótese sobre o efeito da antecedência da fiscalização permanece em aberto, porque o conjunto examinado não contém decisão anterior à publicação do edital com licitação concluída sem suspensão. Duas frentes de pesquisa decorrem desse ponto. A primeira acompanha projetos desde o envio prévio dos documentos até a assinatura do contrato, com registro das alterações incorporadas e do tempo transcorrido. A segunda submete o teste à aplicação por outros pesquisadores sobre decisões de outros tribunais, com verificação da concordância entre codificadores. Os modelos do TCE-RS e do TCE-PR, que fixam antecedência de 90 e 120 dias para o envio dos documentos, oferecem ambiente adequado para a primeira frente (TCE-RS, 2022; TCE-PR, 2023).

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE (ABDIB). *Guia de boas práticas em PPPs de iluminação pública*. 1 ed. São Paulo, SP: ABDIB, 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 04 set. 1942.

BRASIL. *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Mandado de Segurança nº 24.510/DF*. Relatora: Min. Ellen Gracie. Tribunal Pleno, 19 nov. 2003. Publicado no DJ em 19 mar. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Recurso Extraordinário nº 666.404/SP (Tema 696 da Repercussão Geral)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, 18 ago. 2020. Publicado no DJe em 4 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 666.404/SP (Tema 696 de Repercussão Geral)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, 28 nov. 2013. Publicado no DJe em 17 fev. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Portaria-TCU nº 119, de 28 de junho de 2024*. Aprova o Referencial para Controle Externo de Concessões e Parcerias Público-Privadas. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, ano 57, n. 18 especial, 1 jul. 2024.

BURGER, Philippe; HAWKESWORTH, Ian. How to attain value for money: comparing PPP and traditional infrastructure public procurement. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 11, n. 1, p. 91-146, 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *PPP de Iluminação Pública*: Guia Prático de Estruturação de Projeto. Brasília, DF: CAIXA, 2024.

DI PIETRO, Maria S. Z. *Parcerias na administração pública*: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado (TCE-ES). *Processo TC nº 02597/2022* – Acórdão nº 00169/2023-6. Relator: Cons. Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Vitória, 03 mar. 2023. Publicado no Diário Oficial em 13 mar. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado (TCE-ES). *Processo TC nº 03978/2024* – Acórdão nº 00922/2025-8. Relator: Cons. Davi Diniz de Carvalho. Vitória, 26 set. 2025. Publicado no Diário Oficial em 03 out. 2025.

IRWIN, Timothy C. *Government guarantees*: allocating and valuing risk in privately financed infrastructure projects. Washington, DC: World Bank, 2007.

LOSSO, Alfeu. L.; SUSKI, Cássio. A. Análise da matriz de risco em concessão de iluminação pública no contexto de cidades inteligentes no Município de Palhoça/SC. *Revista Científica Igapó*, Manaus, v. 20, p. 1-16, 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado (TCE-MG). *Processo nº 1.066.586*. Relator: Cons. Victor Meyer. Belo Horizonte, 02 mai. 2019. Publicado no Diário Oficial em 10 mai. 2019.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR). *Processo nº 5114/25* – Acórdão nº 1547/2025. Relator: Cons. Maurício Requião de Mello e Silva. Curitiba, 16 jun. 2025. Publicado no Diário Oficial em 02 jul. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR). *Resolução nº 101, de 2023*. Dispõe sobre o controle e a fiscalização referente às etapas de planejamento e licitação das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas Parcerias Público-Privadas - PPP) e das Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Curitiba, 03 mai. 2023.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado (TCE-PI). *Processo nº 006876/2023* – Relatório de Auditoria nº 3/2023. Relator: Cons. Kleber Dantas Eulalio. Teresina, 29 set. 2023.

REHBEIN, Airton R. Análise prévia de editais de licitação de PPPs: a experiência do TCE-SP no setor de iluminação pública. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas*, São Paulo, v. 1, n. 7, p. 100-121, ago. 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/153>. Acesso em: 15 out. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS). *Processo nº 27628-0200/23-7* – Decisão nº 6201619. Relator: Cons. Alexandre Postal. Porto Alegre, 29 out. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS). *Resolução nº 1.157, de 2022*. Dispõe sobre a fiscalização das Privatizações, fundamentadas na Lei Estadual nº 10.607, de 28 de dezembro de 1995, das Concessões, no âmbito da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e das Parcerias Público-Privadas (PPPs), amparadas na Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Porto Alegre, 01 jun. 2022.

ROSILHO, André (org.). *Direito administrativo e controle de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). *Prejulgado nº 2204* – Processo nº 17/00651975. Relator: Cons. Cesar Filomeno Fontes. Florianópolis, 30 jul. 2018. Publicado no Diário Oficial em 30 jul. 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). *Processo LCC nº 18/00280227*. Relator: Cons. Aderson Flores. Florianópolis, 06 mai. 2020. Publicado no Diário Oficial em 16 jun. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC). *Processo LCC nº 23/00749526*. Relatora: Consa. Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis, 23 jun. 2024. Publicado no Diário Oficial em 25 jun. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SP). *Processo nº 19608/989/25* – Decisão nº 20085829. Relator: Cons. Dimas Ramalho. São Paulo, 03 nov. 2025. Publicado no Diário Oficial em 05 nov. 2025.

VALLE, Vanice L. Repartição objetiva de riscos: desafio de modelagem nas PPP's. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 22, p. 11-23, out./dez. 2005.

PARTE
03

CAPACIDADES PÚBLICAS, CONTROLE E GOVERNANÇA DA INFORMAÇÃO

CAPÍTULO 13 ARTIGO

Capacidades estatais e produção de evidências em PPPs: a arquitetura institucional no Parque Dom Pedro II

Pedro Zampronio

SOBRE O CAPÍTULO

A PPP do Parque Dom Pedro II permite examinar a organização prevista para produzir, validar e integrar informações por meio de agentes especializados. O caso evidencia como o desenho de fiscalização e informação é parte da capacidade pública requerida para governar contratos complexos. O estágio pré-operacional delimita o alcance dos achados à arquitetura instituída ou planejada.

Resumo: As parcerias público-privadas (PPPs) ampliam a capacidade de investimento e de implementação de políticas públicas pelo Estado, mas introduzem desafios relevantes de governança decorrentes da complexidade contratual, da longa duração dos contratos e das assimetrias informacionais entre Poder Público e concessionárias. Este artigo analisa como capacidades estatais voltadas à governança de PPPs são construídas ainda na fase de estruturação dos projetos. Para tanto, propõe o conceito de Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências, definido como o arranjo de agentes, instrumentos, sistemas e fluxos informacionais destinados à produção, validação, integração e utilização de informações para monitoramento, avaliação e tomada de decisão. A pesquisa adota abordagem qualitativa e estudo de caso da PPP do Parque Dom Pedro II, no Município de São Paulo, com base na análise documental do contrato, dos anexos e de seus instrumentos de governança. Os resultados indicam que a Certificadora de Obras, a Auditoria Independente e o Verificador Independente constituem componentes especializados de um sistema de produção de evidências que fortalece capacidades estatais ao reduzir assimetrias informacionais e ampliar a capacidade de monitoramento da implementação da política pública. O estudo sugere que parcela significativa da capacidade estatal necessária à governança de PPPs complexas é definida antes do início da execução contratual, por meio do desenho institucional dos mecanismos responsáveis pela produção e integração de evidências.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada; capacidades estatais; governança baseada em evidências; implementação de políticas públicas; governança de PPPs.

1 Introdução

As parcerias público-privadas (PPPs) têm assumido papel crescente na implementação de políticas públicas de infraestrutura urbana e social. Embora ampliem a capacidade de investimento do Estado, esses arranjos envolvem contratos complexos e de longa duração, nos quais governança, monitoramento e assimetrias informacionais constituem desafios relevantes.

A capacidade estatal de governar PPPs depende, portanto, não apenas de instrumentos jurídicos e regulatórios, mas também de mecanismos capazes de produzir e utilizar informações para monitoramento, avaliação e tomada de decisão. Este artigo parte da premissa de que essa capacidade começa a ser construída ainda na fase de estruturação da parceria, por meio do desenho das instituições e dos mecanismos que produzirão as evidências necessárias à sua implementação.

Nesse sentido, propõe-se o conceito de Arquitetura Institucional de Produção de Evidências, definido como o conjunto de agentes, instrumentos e fluxos informacionais destinados à produção e integração das informações necessárias ao acompanhamento de políticas públicas executadas por meio de concessões e PPPs. Embora a literatura trate amplamente da fiscalização contratual e da avaliação de desempenho, o desenho institucional dos mecanismos de produção dessas evidências recebe menor atenção.

O artigo analisa, por meio de estudo de caso e análise documental, a PPP do Parque Dom Pedro II, no Município de São Paulo. Como a parceria se encontra em fase pré-operacional, a análise concentra-se no desenho dos mecanismos de governança previstos para o acompanhamento das dimensões física, econômico-financeira e operacional da futura implementação.

A pesquisa busca responder à seguinte questão: “ **como o Estado se prepara institucionalmente para governar contratos complexos antes do início de sua execução?”.** O objetivo é analisar como a estrutura de governança da PPP do Parque Dom Pedro II foi concebida para produzir evidências destinadas ao monitoramento, à avaliação e à tomada de decisão pública.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução: referencial teórico; desenvolvimento do conceito de Arquitetura Institucional de Produção de Evidências; análise do caso; discussão dos resultados; e conclusões.

2 Referencial Teórico

2.1 Da Administração Burocrática à Administração Estratégica

A evolução da Administração Pública pode ser compreendida como uma passagem de modelos centrados na conformidade dos procedimentos para abordagens orientadas por resultados e pelo uso estratégico da informação (CHIAVENATO, 1993; MAXIMIANO, 2000). No modelo burocrático de Weber, a ação administrativa baseia-se na observância de normas, na impessoalidade e na racionalidade formal, enquanto a informação exerce, sobretudo, função de registro e comprovação da regularidade dos atos.

Em contextos de maior complexidade, entretanto, a conformidade procedimental não é suficiente para assegurar a efetividade da ação estatal. A gestão passa a incorporar objetivos, resultados e mecanismos de acompanhamento, atribuindo à informação, um papel relevante no planejamento e na tomada de decisão (DRUCKER, 1984). O controle, nesse contexto, deixa de se restringir à verificação de procedimentos e passa a integrar processos de monitoramento, avaliação e aprendizagem institucional (CHIAVENATO, 2000).

A governança baseada em evidências pressupõe, portanto, mais do que a disponibilidade de dados: requer capacidade institucional para produzir, interpretar e utilizar informações relevantes à ação governamental.

2.2 Capacidades Estatais e Governança baseada em evidências

Capacidades estatais correspondem às competências institucionais necessárias para formular diagnósticos, coordenar atores, monitorar resultados e orientar decisões. A produção e o uso de evidências constituem, nesse sentido, uma dimensão dessas capacidades, especialmente em políticas que envolvem elevada complexidade técnica e informacional.

Essa questão é particularmente relevante nas Parcerias Público-Privadas (PPPs). Contratos de longa duração, especialização técnica e assimetrias informacionais entre o Poder Público e a concessionária ampliam os desafios de governança. A capacidade estatal depende, nesse ambiente, de mecanismos que permitam produzir, integrar e interpretar informações sobre a execução contratual e os resultados da política pública.

A governança baseada em evidências contribui para reduzir essas assimetrias e qualificar o monitoramento, a avaliação e a tomada de decisão. Assim, mecanismos de produção e integração de informações não se limitam à fiscalização contratual, também podem constituir instrumentos de fortalecimento das capacidades estatais.

É a partir dessa perspectiva que o artigo desenvolve o conceito de Arquitetura Institucional de Produção de Evidências, entendida como o arranjo de agentes, instrumentos e fluxos informacionais destinado a transformar dados e informações em evidências para a governança de PPPs. A análise dessa arquitetura permite examinar como capacidades estatais são incorporadas ao próprio desenho institucional da parceria, antes do início de sua execução.

3 Procedimentos Metodológicos e Fontes Documentais

O estudo utiliza abordagem qualitativa e método de estudo de caso, tendo como objeto a PPP do Parque Dom Pedro II, estruturada pelo Município de São Paulo. Como a concessão ainda se encontra em fase inicial de execução, a pesquisa não avalia seus resultados, mas examina o desenho institucional estabelecido para sua governança e implementação.

A análise documental tem como base o Contrato nº 001/SP-REGULA/2026 e seus anexos, entre eles os Cadernos de Encargos da Concessionária, o Sistema de Mensuração de Desempenho, o Mecanismo de Pagamento da Contraprestação e do Aporte, a Matriz de Riscos e os demais instrumentos de governança elaborados durante a estruturação da concessão. A Tabela 1 apresenta os principais documentos analisados, suas respectivas funções na pesquisa e as dimensões da governança investigadas.

Tabela 1 **Documentos analisados e respectivas funções na pesquisa**

Documento	Função na pesquisa	Dimensão analisada
Contrato de Concessão	Estrutura de direitos, obrigações e governança	Regulatório
Cadernos de Encargos	Obrigações e parâmetros de execução	Infraestrutura/operacional
Sistema de Mensuração de Desempenho	Indicadores e avaliação	Operacional
Mecanismo de Pagamento	Relação entre desempenho e remuneração	Econômico-financeira
Matriz de Riscos	Alocação e gestão de riscos	Econômico-financeira/Regulatório

Fonte: elaboração própria.

O conjunto documental apresentado na Tabela 1 permite examinar diferentes dimensões da governança da parceria, abrangendo aspectos regulatórios, físico-operacionais e econômico-financeiros. O exame desses documentos concentra-se nos mecanismos de produção, integração e utilização de informações nas dimensões física, econômico-financeira e operacional da parceria. Nesse conjunto, destacam-se a Certificadora

de Obras, a Auditoria Independente e o Verificador Independente. A análise procura compreender como esses mecanismos foram incorporados ao desenho da PPP e de que maneira contribuem para o monitoramento, a avaliação e a tomada de decisão pelo Poder Público.

4 PPPs como Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas

As parcerias público-privadas (PPPs) são instrumentos utilizados pelo Estado para implementar políticas públicas de infraestrutura e serviços. A PPP não se confunde com a própria política pública: trata-se do arranjo institucional por meio do qual objetivos definidos pelo Poder Público são executados em parceria com o setor privado. Essa distinção permite analisar a governança para além do cumprimento das obrigações contratuais, considerando também a capacidade do Estado de acompanhar a implementação e os resultados da parceria.

Como observam Howlett e Ramesh, a implementação é uma etapa dinâmica do ciclo das políticas públicas, marcada por processos de monitoramento, avaliação e retroalimentação das decisões. Para que esses processos ocorram, o Poder Público precisa dispor de informações capazes de orientar a gestão e ajustar sua atuação ao longo da implementação.

Esse desafio é maior em PPPs de infraestrutura, caracterizadas por contratos de longa duração, elevada complexidade técnica e assimetrias informacionais entre o Poder Público e a concessionária. Nesses casos, a governança não depende apenas da fiscalização do contrato, mas também da capacidade de produzir e integrar informações sobre diferentes aspectos da política pública.

A partir dessa perspectiva, o artigo analisa como a estrutura de governança da PPP do Parque Dom Pedro II foi desenhada para produzir evidências e apoiar o monitoramento, a avaliação e a tomada de decisão. O foco recai, portanto, sobre os mecanismos institucionais que permitem ao Estado acompanhar a implementação da parceria e construir capacidade informacional desde sua estruturação.

5 Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências

A implementação de políticas públicas por meio de concessões e parcerias público-privadas (PPPs) exige capacidades estatais que vão além da regulação e da fiscalização contratual. Em contratos complexos, de longa duração e marcados por assimetrias informacionais, a governança depende também da capacidade de produzir, validar, integrar e utilizar informações para monitoramento, avaliação e tomada de decisão.

A partir dessa premissa, o artigo propõe o conceito de Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências, definido como o conjunto de agentes, instrumentos, fluxos informacionais e mecanismos de monitoramento estruturados para produzir, consolidar e utilizar evidências sobre a implementação de políticas públicas por meio de concessões e PPPs. A Tabela 2 sintetiza os componentes que integram essa arquitetura, suas funções e sua aplicação no caso da PPP do Parque Dom Pedro II.

Tabela 2 **Componentes da Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências**

Componente	Função	Aplicação no caso
Agentes	Produzir e validar evidências	Certificadora, Auditoria e Verificador
Instrumentos	Registrar e estruturar informações	Relatórios, indicadores e documentos
Fluxos	Fazer a informação circular	Envio de relatórios, notificações e recomendações entre concessionária, agentes independentes e Poder Concedente
Sistemas	Consolidar, integrar e apoiar decisões	Sistemas de monitoramento, gestão documental e painéis gerenciais
Decisão	Converter evidências em ação	Aplicação de penalidades, liberação de pagamentos, correções e gestão de riscos

Fonte: elaboração própria.

Conforme apresentado na Tabela 2, a arquitetura proposta articula diferentes componentes institucionais que atuam de forma complementar na produção, integração e utilização de evidências para a governança da parceria. Esses componentes não devem ser compreendidos isoladamente, mas como partes de um sistema voltado à redução de assimetrias informacionais e ao fortalecimento das capacidades estatais necessárias à implementação da política pública.

A arquitetura é composta por quatro elementos:

a) Agentes de produção e validação de evidências: responsáveis pela geração e verificação de informações sobre a execução contratual, como certificadoras, auditorias independentes e verificadores de desempenho;

b) Instrumentos de monitoramento: estruturam e registram as evidências produzidas, incluindo relatórios de obras, demonstrações financeiras auditadas e relatórios de desempenho;

c) Fluxos institucionais de informação: organizam a circulação das evidências entre concessionária, agentes independentes e Poder Público, contribuindo para reduzir assimetrias informacionais e ampliar a rastreabilidade;

d) Sistemas de análise e decisão: consolidam informações provenientes de diferentes fontes e as transformam em subsídios para o acompanhamento e a gestão da política pública.

A proposta desloca a análise tradicional desses mecanismos. Certificadoras, auditorias e verificadores independentes não são considerados apenas segundo suas atribuições formais, mas também como componentes de uma estrutura institucional destinada à produção de informações para a ação governamental.

Essa estrutura deve integrar evidências de diferentes dimensões da concessão. Na dimensão de infraestrutura, estão as informações sobre intervenções e marcos de execução; na econômico-financeira, aquelas relacionadas à situação financeira e à sustentabilidade da parceria; na operacional, as informações sobre desempenho e qualidade dos serviços; e, no regulatório, as obrigações contratuais.

A integração dessas informações fortalece capacidades estatais ao criar condições para subsidiar a fiscalização, a gestão contratual, o monitoramento da implementação e o aperfeiçoamento da política pública.

A principal proposição do artigo é que a capacidade estatal de governar PPPs complexas começa a ser construída ainda na estruturação da parceria. Ao definir agentes, instrumentos, fluxos de informação e mecanismos de monitoramento, o desenho institucional estabelece as bases para a produção e utilização de evidências ao longo da execução contratual. É essa arquitetura que orienta a análise da PPP do Parque Dom Pedro II nas seções seguintes.

6 O caso da PPP Parque Dom Pedro II

6.1 A Política Pública de Requalificação Urbana

A PPP do Parque Dom Pedro II integra a política de requalificação da região central de São Paulo, abrangendo intervenções em mobilidade, infraestrutura urbana, drenagem, áreas verdes, espaços públicos e no Terminal Parque Dom Pedro II. Estruturada como concessão administrativa de 30 anos, a parceria reúne investimentos, operação e manutenção dos ativos.

A diversidade das intervenções e a participação de diferentes atores tornam a produção de informações um elemento relevante para o acompanhamento da política pública. Nesse contexto, a governança da PPP incorpora mecanismos destinados a produzir, validar e integrar evidências sobre a execução contratual.

6.2 O Desenho da Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências

A governança da PPP foi estruturada com mecanismos específicos para acompanhar diferentes dimensões da concessão. O modelo combina agentes independentes, instrumentos de monitoramento e sistemas de gestão, cujas informações são utilizadas pelo Poder Concedente no acompanhamento e na fiscalização do contrato.

A Tabela 3 apresenta a configuração da Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências da PPP do Parque Dom Pedro II, identificando as dimensões monitoradas, os agentes responsáveis pela produção das informações, as evidências geradas e suas respectivas finalidades na governança da parceria.

Tabela 3 **Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências da PPP do Parque Dom Pedro II**

Dimensão	Agente	Evidência Produzida	Finalidade
Infraestrutura	Certificadora de Obras	Relatórios de Obras	Monitoramento da implantação
Econômico-financeira	Auditoria Independente	Demonstrações Financeiras Auditadas	Sustentabilidade financeira
Operacional	Verificador Independente	Relatórios de Desempenho	Avaliação dos níveis de serviço
Regulatório	Poder Concedente	Relatórios Gerenciais e Painéis	Decisão e Controle

Fonte: elaboração própria.

Como demonstra a Tabela 3, a governança da PPP está organizada em torno de diferentes dimensões de monitoramento, cada uma delas associada a agentes especializados responsáveis pela produção de evidências específicas. O desenho institucional busca assegurar que aspectos físicos, econômico-financeiros, operacionais e regulatórios da concessão sejam acompanhados de forma integrada, permitindo ao Poder Concedente dispor de informações qualificadas para a gestão da parceria.

Na dimensão física, a Certificadora de Obras acompanha a execução e certifica os marcos previstos no contrato. A Auditoria Independente verifica as informações contábeis e financeiras da concessão. O Verificador Independente, por sua vez, avalia o desempenho da concessionária com base nos indicadores contratuais.

As informações produzidas por esses agentes são reunidas nos mecanismos de monitoramento utilizados pelo Poder Concedente. O arranjo permite relacionar evidências de diferentes dimensões da concessão e utilizá-las na fiscalização, na gestão contratual e na tomada de decisão.

A arquitetura observada no caso, portanto, não se limita à distribuição de responsabilidades entre agentes. Ela estabelece uma estrutura para produzir, validar e integrar informações, reduzindo assimetrias informacionais e ampliando a capacidade do Poder Público de acompanhar a implementação da política pública. Sob essa perspectiva, os agentes independentes não atuam apenas como instâncias de controle, mas como componentes de um sistema institucional voltado à geração de evidências para apoiar a governança e fortalecer as capacidades estatais ao longo da execução contratual.

7 Os agentes da Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências

A arquitetura institucional da PPP do Parque Dom Pedro II conta com três agentes independentes responsáveis pela produção e validação de evidências sobre diferentes dimensões da execução contratual: a Certificadora de Obras, a Auditoria Independente e o Verificador Independente. O Poder Concedente, por sua vez, consolida essas informações e as utiliza na gestão da parceria.

A Tabela 4 apresenta os principais agentes que compõem a Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências, as informações produzidas por cada um deles e as questões de governança que essas evidências buscam responder.

Tabela 4 **Agentes da Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências**

Agente	Evidência Produzida	Governança
Certificadora de Obras	Medição física das obras e certificação de marcos de implantação	A infraestrutura está sendo implantada conforme previsto?
Auditoria Independente	Demonstrações financeiras auditadas e relatórios econômico-financeiros	O projeto mantém condições de sustentabilidade econômico-financeira?
Verificador Independente	Indicadores e relatórios de desempenho	Os serviços e resultados contratados estão sendo efetivamente entregues?
Agente Público	Relatórios gerenciais, painéis e consolidação das informações	Quais decisões devem ser adotadas para assegurar a implementação da política pública?

Fonte: elaboração própria.

Como sintetizado na Tabela 4, cada agente produz evidências especializadas sobre uma dimensão específica da concessão, enquanto o Poder Concedente desempenha a função de integrar essas informações e transformá-las em subsídios para a gestão contratual e a tomada de decisão. A lógica da arquitetura não está apenas na existência de múltiplos agentes de controle, mas na complementaridade das informações produzidas por eles.

A Certificadora de Obras acompanha a execução física da parceria, verificando cronogramas, marcos contratuais e a conformidade das intervenções realizadas. As evidências produzidas subsidiam a validação das entregas e os procedimentos relacionados aos aportes vinculados à implantação da infraestrutura.

A Auditoria Independente acompanha a situação econômico-financeira da concessão, produzindo informações sobre a saúde financeira da Sociedade de Propósito Específico (SPE), a regularidade das demonstrações financeiras e as condições de equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O Verificador Independente avalia os indicadores de desempenho e os níveis de serviço previstos contratualmente. Seus relatórios permitem monitorar a qualidade dos serviços prestados e subsidiam os mecanismos de remuneração, incentivos e eventuais ajustes decorrentes do desempenho da concessionária.

A atuação desses agentes cobre dimensões distintas e complementares da parceria: a implantação da infraestrutura, a sustentabilidade econômico-financeira e o desempenho operacional. As evidências produzidas são posteriormente consolidadas pelo Poder

Concedente, que as utiliza para monitorar a execução da concessão, gerir riscos, fiscalizar obrigações contratuais e orientar decisões relacionadas à implementação da política pública.

O caso evidencia, assim, que a governança da PPP foi estruturada a partir de uma divisão especializada de funções na produção de evidências. Mais do que mecanismos isolados de fiscalização, os agentes integram uma arquitetura institucional voltada à redução de assimetrias informacionais e ao fortalecimento da capacidade estatal de acompanhar, compreender e conduzir a implementação da parceria ao longo do tempo.

8 Discussão

A análise do caso mostra que a governança da PPP do Parque Dom Pedro II foi estruturada para produzir e integrar evidências sobre diferentes dimensões da implementação da política pública. O monitoramento não está concentrado em um único mecanismo, mas distribuído entre agentes com funções específicas e posteriormente integrado pelo Poder Concedente.

O principal achado é a complementaridade entre as evidências produzidas. A Certificadora de Obras acompanha a implantação da infraestrutura; a Auditoria Independente produz informações sobre a situação econômico-financeira da concessão; e o Verificador Independente acompanha o desempenho dos serviços. Essa divisão permite ao Poder Concedente observar aspectos distintos da execução contratual a partir de fontes especializadas.

O caso também sugere que a governança de contratos complexos depende da capacidade de organizar e integrar informações, e não apenas de ampliar mecanismos de fiscalização. A arquitetura identificada cria condições para reduzir assimetrias informacionais e subsidiar o monitoramento, a avaliação e a tomada de decisão.

Esse resultado aproxima-se da discussão apresentada no referencial teórico sobre a passagem de uma administração centrada na conformidade para modelos orientados por resultados. No caso analisado, o controle contratual não se limita à verificação de obrigações: incorpora mecanismos voltados à produção sistemática de informações sobre a implantação, a situação econômico-financeira e o desempenho da parceria.

A principal contribuição do estudo é propor a Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências como uma lente para analisar a governança de PPPs e concessões. Nessa perspectiva, certificadoras, auditorias e verificadores independentes não são vistos apenas pelas suas atribuições formais, mas também pelo papel que desempenham na produção de informações utilizadas pelo Estado.

Por fim, o caso indica que parte da capacidade estatal necessária à governança de uma PPP pode ser construída ainda na fase de estruturação. A definição prévia de agentes, instrumentos e fluxos de informação estabelece as condições institucionais para o acompanhamento da concessão ao longo de sua execução.

Conclusão

A análise da PPP do Parque Dom Pedro II mostra que a capacidade do Estado para governar contratos complexos não depende apenas da existência de mecanismos de fiscalização. Depende, sobretudo, de como as informações são produzidas, verificadas, organizadas e utilizadas nas decisões. Nesse sentido, o caso analisado sugere que uma das principais inovações institucionais da parceria não está propriamente na criação de novos instrumentos de controle, mas na construção de uma estrutura capaz de produzir, de forma sistemática, informações sobre diferentes dimensões da política pública.

A governança da concessão foi organizada a partir de quatro eixos de monitoramento: regulatório, de infraestrutura, econômico-financeiro e operacional. Cada um deles conta com instrumentos próprios, agentes responsáveis pela produção das informações e mecanismos para sua consolidação e utilização. O resultado é uma estrutura que permite ao Poder Concedente acompanhar, de maneira articulada, o cumprimento das obrigações contratuais, a execução das obras, a situação econômico-financeira da concessão e o desempenho dos serviços.

Nesse arranjo, a Certificadora de Obras, a Auditoria Independente e o Verificador Independente desempenham um papel que vai além da fiscalização tradicional. Esses agentes produzem e validam informações especializadas sobre diferentes aspectos

da parceria. Com isso, ajudam a reduzir as assimetrias de informação entre o Poder Público e o parceiro privado e ampliam as condições para que o Estado acompanhe a execução do contrato com maior segurança.

O caso também permite observar uma mudança importante na própria concepção da gestão pública de contratos de longo prazo. A atuação do Estado não se limita à verificação posterior do cumprimento das obrigações. Ela envolve o acompanhamento contínuo da execução, a análise das informações produzidas, a avaliação dos resultados e, quando necessário, a adoção de medidas para corrigir os rumos da implementação. A questão, portanto, deixa de ser apenas saber se o contrato está sendo cumprido e passa a envolver a capacidade do Poder Público de compreender o que está acontecendo e utilizar esse conhecimento na condução da política pública.

É nesse ponto que se encontra a principal contribuição proposta pelo artigo: o conceito de Arquitetura Institucional de Produção e Integração de Evidências. A ideia é oferecer uma lente para analisar a governança de PPPs e concessões a partir da relação entre agentes, instrumentos, fluxos de informação, sistemas de monitoramento e processos decisórios. Mais do que olhar isoladamente para cada mecanismo, o conceito permite observar como essas diferentes peças se articulam e como essa articulação pode contribuir para a construção de capacidades estatais desde o desenho da parceria.

Os achados do caso indicam que essa capacidade não está simplesmente na existência de especialistas, sistemas ou instrumentos de controle. O aspecto central está na possibilidade de conectar essas diferentes fontes de informação e transformá-las em subsídios para a gestão. Dados regulatórios, informações sobre a execução física, indicadores econômico-financeiros e dados operacionais passam, assim, a compor uma base mais ampla para o acompanhamento da concessão. A arquitetura proposta pode ser entendida, nesse sentido, como uma espécie de infraestrutura de inteligência da gestão contratual, voltada não apenas ao controle, mas também ao aprendizado e ao aperfeiçoamento da política pública.

É preciso, contudo, considerar os limites dessa interpretação. O desenho institucional, por mais sofisticado que seja, não garante automaticamente decisões melhores ou resultados mais efetivos. A qualidade da governança depende também da capacidade das organizações públicas de interpretar as informações produzidas, estabelecer prioridades e incorporá-las efetivamente aos processos de decisão. Em outras palavras, produzir informação é uma condição importante, mas não suficiente. É preciso que ela seja utilizada.

Por fim, o acompanhamento da execução da PPP poderá abrir novas possibilidades de pesquisa. Será particularmente relevante observar em que medida as informações produzidas pelos diferentes agentes são, de fato, incorporadas às decisões do Poder Público e contribuem para processos de aprendizagem institucional. Essa agenda pode ajudar a compreender uma questão que ultrapassa o caso do Parque Dom Pedro

II: não apenas como o Estado produz e organiza informações, mas como transforma esse conhecimento em capacidade efetiva de governar contratos complexos e conduzir políticas públicas ao longo do tempo.

O caso analisado, portanto, sugere que a governança de uma PPP não se resume ao conjunto de cláusulas, indicadores e mecanismos de fiscalização previstos no contrato. Ela envolve também a construção de condições institucionais para que o Poder Público saiba o que está acontecendo, consiga interpretar as informações disponíveis e tenha condições de agir a partir delas. É nessa conexão entre informação, análise e decisão que se encontra uma dimensão relevante da capacidade estatal em contratos de longo prazo.

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração: teoria, processo e prática. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. Teoria geral da administração. 4. ed. São Paulo: McGrawHill, 1993. 2 v.

DRUCKER, Peter Ferdinand. Introdução à administração. São Paulo: Pioneira, 1984.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade em economia globalizada. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOORE, Mark H. Creating public value: strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias. Parque Dom Pedro II. São Paulo, 2026. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/desestatizacao_projetos/w/parques/359065. Acesso em: 22 set. 2026.

SÃO PAULO (Município). SP Regula. Contrato n.º 001/SP-REGULA/2026: concessão administrativa para reformulação do Terminal Parque Dom Pedro II, recuperação e implantação de áreas verdes, melhoramentos viários e serviços associados. São Paulo: SP Regula, 2026.

SÃO PAULO (Município). SP Regula. Anexo III. Caderno de Encargos da Concessionária. Volume A: Implantação. São Paulo: SP Regula, 2026.

SÃO PAULO (Município). SP Regula. Anexo III. Caderno de Encargos da Concessionária. Volume B: Operação e Manutenção. São Paulo: SP Regula, 2026.

SÃO PAULO (Município). SP Regula. Anexo III. Caderno de Encargos da Concessionária. Volume C: Reformulação do Terminal. São Paulo: SP Regula, 2026.

SÃO PAULO (Município). SP Regula. Anexo IV. Sistema de Mensuração de Desempenho. São Paulo: SP Regula, 2026.

SÃO PAULO (Município). SP Regula. Anexo V. Mecanismo de Pagamento da Contraprestação e do Aporte. São Paulo: SP Regula, 2026.

SÃO PAULO (Município). SP Regula. Anexo VII. Matriz de Riscos. São Paulo: SP Regula, 2026.

CAPÍTULO 14 ARTIGO

Cidades inteligentes e PPP: convergências entre o SmartNH e a modelagem de iluminação pública e serviços digitais em Novo Hamburgo/RS

Daiana de Leonço Monzon, Michele Vargas Antonello e Livio Bruno Oliveira Peixoto

SOBRE O CAPÍTULO

O estudo de Novo Hamburgo aborda a compatibilização entre uma estratégia municipal de transformação digital e a estruturação de uma PPP de iluminação pública. A análise organiza questões de finalidade, base legal, interoperabilidade, governança de dados, custos e atualização tecnológica. Seu foco está nas condições de decisão de uma iniciativa ainda em estruturação.

Resumo: A integração entre políticas de cidade inteligente e projetos de infraestrutura exige compatibilidade entre objetivos públicos, sistemas existentes e instrumentos de contratação. Este artigo examina as convergências entre o SmartNH, programa municipal de transformação urbana de Novo Hamburgo/RS, e a modelagem de uma parceria público-privada (PPP) de iluminação pública e serviços digitais. Busca-se identificar as condições em que a infraestrutura de iluminação pode apoiar a integração de soluções digitais, especialmente o videomonitoramento, considerando a trajetória institucional e os limites jurídicos, tecnológicos e econômico-financeiros. Adota-se estudo de caso único, qualitativo, exploratório-descritivo e de base documental, apoiado em notícias oficiais, normas e literatura especializada. As fontes foram confrontadas segundo quatro categorias analíticas, distinguindo ações implementadas, alternativas em estudo e proposições dos autores. O exame evidencia a necessidade de interoperabilidade, governança de dados, distribuição de competências, atualização tecnológica e sustentabilidade fiscal. Como contribuição, apresenta-se matriz de sete dimensões para apoiar a avaliação de serviços digitais em concessões municipais. Conclui-se que o caso permite analisar a articulação entre planejamento de cidade inteligente e escolhas de estruturação de infraestrutura, sem antecipar a viabilidade ou o escopo definitivo da parceria.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas; Cidades inteligentes; Serviços digitais.

1 Introdução

A digitalização dos serviços públicos desafia os municípios a conciliar a continuidade de infraestruturas essenciais com demandas por novas capacidades tecnológicas. Redes de iluminação pública, tradicionalmente avaliadas em função de segurança viária, iluminância, cobertura e eficiência energética, passam a ser consideradas também na discussão sobre infraestrutura de suporte para aplicações urbanas conectadas. Essa possibilidade, embora promissora, não implica que todo produto digital seja técnica ou economicamente apropriado para uma concessão de iluminação.

No Brasil, a Lei nº 11.079/2004 estabeleceu normas gerais para contratação de PPPs, criando instrumentos de compromisso de longo prazo, alocação contratual de riscos e remuneração vinculada ao desempenho. No campo da iluminação pública, a complexidade dos investimentos e das obrigações de manutenção torna necessário combinar definição precisa de indicadores, capacidade institucional de fiscalização e sustentabilidade das contraprestações ao longo de todo o período contratual (BRASIL, 2004).

A inovação recente no debate não reside simplesmente em adicionar equipamentos a postes: reside em decidir quais serviços podem integrar legitimamente um mesmo arranjo de contratação, quais devem permanecer em soluções autônomas e de que forma serão administradas interfaces entre contratos, órgãos públicos, dados e infraestrutura. A Emenda Constitucional nº 132/2023 acrescentou ao art. 149-A a possibilidade de contribuição municipal destinada também a sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos, ampliando o horizonte jurídico da discussão, sem dispensar a legislação local e os estudos específicos (BRASIL, 1988).

Em Novo Hamburgo/RS, o Município divulgou o SmartNH como estratégia de integração tecnológica e, posteriormente, o início da estruturação de uma PPP de Iluminação Pública e Serviços Digitais, com assessoramento da Caixa Econômica Federal e de consultorias técnicas (NOVO HAMBURGO, 2025a; 2025c). Em fevereiro de 2026, a Prefeitura noticiou a conclusão de diagnósticos preparatórios e o desenvolvimento de cenários de modelagem (NOVO HAMBURGO, 2026a).

A pergunta de pesquisa é: em que condições a infraestrutura associada a uma PPP de iluminação pública pode ser articulada a serviços digitais alinhados ao SmartNH, sem confundir ações implementadas com obrigações contratuais futuras? O objetivo é analisar os condicionantes institucionais, jurídicos, tecnológicos e econômico-financeiros dessa convergência no processo de estruturação de Novo Hamburgo/RS.

A contribuição do artigo está em examinar iniciativas complementares em diferentes estágios: o SmartNH reúne prioridades e ações municipais em execução; a modelagem da PPP compara alternativas de investimento e prestação de serviços de longo prazo. Propõe-se matriz analítica para apoiar a seleção justificada de soluções digitais.

A coexistência de ações implantadas e de estudos em andamento não constitui contradição: permite identificar necessidades já observadas na operação municipal e avaliar, tecnicamente, quais interfaces podem ser ampliadas pela parceria. A carteira digital divulgada representa possibilidades sujeitas à seleção e validação, e não obrigações contratuais definitivas.

2 Referencial teórico e marco normativo

As PPPs representam arranjos contratuais cuja efetividade depende menos da adoção abstrata do instrumento e mais da qualidade dos estudos, da atribuição verificável das responsabilidades e do desenho de incentivos. Na iluminação pública, o objetivo primário envolve modernização, expansão, operação e manutenção do serviço, devendo eventuais funcionalidades adicionais demonstrar compatibilidade com tais obrigações e vantagens em relação a outras formas de contratação.

A Carta Brasileira para Cidades Inteligentes concebe a transformação digital urbana como processo planejado e inclusivo, orientado a problemas concretos e ao uso responsável de dados (BRASIL, 2020). Meijer e Rodríguez Bolívar (2016), ao revisarem a literatura sobre governança inteligente, distinguem perspectivas centradas em tecnologia, capacidades sociais e colaboração institucional. Essa abordagem evidencia que monitoramento, conectividade e mobilidade não constituem fins em si: dependem de coordenação pública e critérios verificáveis de valor social.

A Nota Técnica Conjunta nº 001/2025/SEPPI/CC/PR/SNDUM/MCID, divulgada pelo Governo Federal, dirige-se especificamente a estruturadores de concessões e PPPs voltadas a cidades inteligentes. Entre os pontos de atenção da modelagem estão o alinhamento a estratégias municipais, a implantação por etapas, a atualização tecnológica, a governança de dados, a neutralidade tecnológica e os indicadores de desempenho. Essas diretrizes são especialmente pertinentes a soluções digitais, cujos ciclos tecnológicos costumam ser inferiores ao prazo das concessões (BRASIL, 2025).

O art. 149-A da Constituição, na redação conferida pela EC nº 132/2023, passou a prever contribuição municipal para custeio, expansão e melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos (BRASIL, 1988). A alteração oferece fundamento constitucional relevante para examinar soluções de monitoramento no mesmo ambiente de planejamento. Todavia, não autoriza presumir a aplicação indistinta dos recursos a toda modalidade de serviço digital: a aderência da despesa à finalidade constitucional e à legislação municipal, assim como sua compatibilidade contratual, demanda verificação específica.

A integração tecnológica implica interfaces regulatórias adicionais. As regras do setor elétrico não tornam automaticamente disponíveis todos os postes e estruturas de distribuição para instalação de equipamentos digitais. Também a proteção de dados, inclusive imagens e informações biométricas quando aplicável, exige delimitação de finalidades, bases legais, controles de acesso, registros de operação e governança entre órgãos públicos e eventuais prestadores. O gerenciamento tecnológico não deve ser confundido com o exercício de atribuições de polícia administrativa ou de segurança pública.

Da perspectiva fiscal, a reunião de infraestrutura tradicional e aplicações tecnológicas somente se justifica quando o balanço entre investimentos, despesas recorrentes, riscos e benefícios supera alternativas de prestação separada. A análise de eficiência deve examinar custos de integração, reposição de hardware, licenças de software, tratamento de dados, conectividade, suporte e eventual dependência de fornecedores. A ampliação de objeto, por si só, não constitui prova de economicidade.

2.1 Infraestrutura de iluminação e a cidade como rede integrada

Antunes (2017) discute a estrutura de iluminação pública como possível suporte à constituição de uma rede inteligente municipal, associando modernização luminotécnica, instrumentos concessórios e prestação integrada de utilidades urbanas. A contribuição dessa abordagem está em deslocar o olhar de equipamentos isolados para a coordenação entre serviços. O próprio autor, entretanto, examina um modelo concebido em contexto normativo e tecnológico anterior à reforma constitucional de 2023; sua aplicação contemporânea demanda exame autônomo da regulação vigente, das possibilidades de compartilhamento físico e dos riscos de dependência tecnológica.

A presença territorial de pontos de iluminação não implica disponibilidade automática de capacidade elétrica, conectividade, postes ou direitos de ocupação por terceiros. O potencial de integração precisa ser comprovado por levantamentos de engenharia, compatibilidade com os sistemas existentes e repartição de responsabilidades. A análise deve também considerar que os ciclos de renovação de câmeras, softwares, redes e dispositivos podem ser menores do que os períodos de contratos de infraestrutura.

2.2 Arcabouço municipal de PPPs e governança institucional

No plano local, a Lei Municipal nº 1.408, de 31 de maio de 2006, instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas de Novo Hamburgo e fixou diretrizes relacionadas à eficiência administrativa, responsabilidade fiscal, transparência, repartição objetiva de riscos, continuidade dos serviços e remuneração vinculada ao desempenho (NOVO HAMBURGO, 2006). O diploma prevê ainda critérios de avaliação de desempenho e mecanismos de preservação da atualidade na prestação contratual. Assim, a estruturação contemporânea ocorre em município com marco institucional prévio, cuja conformidade com a legislação superveniente requer revisão jurídica específica.

O Decreto Municipal nº 8.935/2019 nomeou integrantes do Conselho Gestor do Programa Municipal de PPPs. Conforme informação institucional prestada pelos autores, o Conselho permanece inalterado; tal confirmação não equivale, entretanto, à verificação documental de todos os atos normativos posteriores e de sua regularidade atual. Para os fins do estudo, distingue-se a existência de governança formal da avaliação de sua atuação concreta na modelagem da presente parceria.

As adequações legislativas municipais apontadas como necessárias ainda não estavam concluídas no recorte considerado. Não se atribui conteúdo definitivo a essas alterações. Sua importância analítica decorre de uma premissa geral: o planejamento de uma concessão integrada exige compatibilizar o marco municipal, o sistema de custeio e as normas federais pertinentes, antes da publicação de instrumentos licitatórios.

2.3 A contribuição de iluminação pública e os limites de sua expansão

A Emenda Constitucional nº 132/2023 alterou o art. 149-A da Constituição e ampliou sua finalidade para contemplar, além da iluminação pública, sistemas de monitoramento voltados à segurança e à preservação de logradouros públicos. Essa inovação abre uma possibilidade jurídica relevante para modelos municipais que avaliem integrar iluminação e monitoramento. Ela não autoriza, porém, a custear indistintamente toda a carteira de tecnologias urbanas: o enquadramento de cada serviço, a legislação local instituidora, os limites tributários e a suficiência de arrecadação devem ser demonstrados antes de decisões contratuais.

3 SmartNH e a convergência entre política pública e infraestrutura

Lançado em 2025, o SmartNH foi apresentado pelo Município como estratégia de transformação de Novo Hamburgo em uma cidade inteligente, integrada e segura, orientada à utilização de tecnologias para qualificar serviços públicos. A apresentação institucional organiza a agenda em cinco pilares: Segurança Inteligente, Gestão Pública Integrada, Mobilidade e Infraestrutura Inteligente, Cidade Conectada e Participação Cidadã (NOVO HAMBURGO, 2025d). A concepção intersetorial desloca o foco da aquisição isolada de dispositivos para a coordenação de serviços, dados e competências municipais.

A modelagem da PPP de iluminação pública e serviços digitais integra esse percurso como instrumento em estudo para operacionalizar parte da agenda. Há interseção direta com Segurança Inteligente, pela infraestrutura de videomonitoramento; com Mobilidade e Infraestrutura Inteligente, pela iluminação conectada e potencial sensoriamento; e com Cidade Conectada, pela conectividade urbana. As interfaces com Gestão Pública Integrada e Participação Cidadã dependem sobretudo da interoperabilidade, da governança e da qualidade das informações e serviços, sem pressupor transferência dessas políticas à concessionária.

O Município divulgou avanços do SmartNH em monitoramento urbano (NOVO HAMBURGO, 2026b), cuja infraestrutura e experiência operacional podem subsidiar decisões de integração na modelagem da PPP. Tais ações não são entregas da futura concessão.

A distinção de estágios é analiticamente produtiva: iniciativas já implantadas revelam demandas e capacidades existentes; a modelagem da PPP permite comparar formas de estruturar investimentos adicionais e responsabilidades de longo prazo. Assim, uma iniciativa pode informar a outra sem que seus resultados ou encargos sejam confundidos.

A escolha de Novo Hamburgo pode ser compreendida como uma estratégia de convergência: associar a modernização de um serviço urbano essencial à avaliação gradual de soluções digitais compatíveis com as prioridades do SmartNH. A integração desejável não se mede pelo número de tecnologias no contrato, mas pela aderência das escolhas ao interesse público, à capacidade fiscal e ao funcionamento dos sistemas municipais.

A apresentação de lançamento registra a modelagem de uma PPP para iluminação pública e segurança entre as iniciativas do pilar Segurança Inteligente (NOVO HAMBURGO, 2025d). Metas e projeções anunciadas naquele momento não equivalem, por si sós, a resultados alcançados.

4 Metodologia

Adota-se um estudo de caso único, qualitativo, exploratório-descritivo e de base documental, tendo como unidade de análise o processo de estruturação da PPP de Iluminação Pública e Serviços Digitais e, como contexto, o SmartNH. O recorte considera documentos institucionais e normativos disponíveis até outubro de 2026 (YIN, 2015).

O corpus principal reúne cinco notícias oficiais (três de 2025 e duas de 2026), a apresentação institucional do SmartNH, a Lei Municipal nº 1.408/2006, o Decreto nº 8.935/2019, legislação e orientações federais e literatura especializada. As notícias registram lançamento da estratégia, início da estruturação, levantamento técnico, diagnósticos divulgados e expansão do monitoramento.

Foram incluídas fontes oficiais relativas a objetivos, etapas, aplicações digitais, interfaces institucionais e condicionantes jurídicos; excluíram-se alegações da imprensa sem confirmação oficial, estimativas internas e dados reservados. Cada documento foi classificado segundo quatro categorias: (i) trajetória institucional; (ii) soluções digitais divulgadas; (iii) aderência ao SmartNH; e (iv) condicionantes legais, financeiros e operacionais. Um quadro de evidências distinguiu fatos públicos, opções em avaliação e interpretações dos autores.

Os diagnósticos integrais, modelos financeiros, minutas contratuais e decisões finais sobre o escopo não integram o corpus publicável. A análise trata das condições de estruturação, não da viabilidade definitiva dos produtos nem de resultados de uma concessão futura.

As notícias sustentaram a cronologia; a apresentação, os objetivos estratégicos; e as normas e a literatura, a interpretação crítica. Ações do SmartNH já operacionais foram distinguidas das obrigações potenciais da PPP.

A triangulação confrontou cada anúncio institucional com os limites normativos e as referências técnicas para avaliar sua sustentação documental, pertinência jurídica e coerência operacional. Diferenças de estágio ou de escopo foram registradas como incertezas; não se aplicou codificação formal de análise de conteúdo (YIN, 2015).

Materiais internos consultados apenas para contextualização não foram utilizados como fontes de afirmações reservadas, nem tiveram reproduzidos seus números, alternativas ou decisões não publicizadas.

5 Resultados e discussão

5.1 Evolução institucional da estruturação

A Prefeitura informou, em setembro de 2025, a reunião de abertura da modelagem da PPP de Iluminação Pública e Serviços Digitais, com apoio técnico da Caixa e de consultorias especializadas. Notícia de outubro de 2025 registrou levantamentos de campo destinados ao conhecimento das condições do parque de iluminação. Em fevereiro de 2026, foi divulgada a conclusão de diagnósticos técnico-operacional, jurídico, socioambiental e fiscal, seguida do aprofundamento dos cenários e da viabilidade da parceria (NOVO HAMBURGO, 2025c; 2025b; 2026a). Esses marcos permitem identificar progresso procedimental concreto, sem converter etapas concluídas em afirmações sobre licitação ou contratação da concessão.

No estudo de um projeto ainda preparatório, o primeiro resultado verificável é institucional: constituição de uma agenda de estruturação, realização de levantamentos e divulgação de diagnósticos. Seu alcance é distinto de resultado de operação contratual. Não se imputam à PPP melhorias que tenham origem em contratações e programas municipais já existentes.

5.2 Iluminação pública como núcleo do projeto

A infraestrutura de iluminação constitui o serviço principal que orienta a estruturação. Modernização tecnológica, eficiência energética, capacidade de manutenção, cobertura e qualidade do serviço são elementos centrais para qualquer avaliação

de resultados futuros. A discussão sobre serviços digitais precisa preservar a hierarquia do objeto: aplicações adicionais não devem obscurecer a mensuração das obrigações primárias de iluminação nem dificultar o controle de custos e desempenho.

A iluminação pública permanece como núcleo técnico e funcional da iniciativa. A possível incorporação de serviços digitais somente se justifica quando sua associação promove vantagem comprovável em relação a contratações independentes, com manutenção da qualidade, ampliação da confiabilidade e compatibilidade com a legislação aplicável.

5.3 Portfólio digital em avaliação

As notícias municipais apresentaram como alternativas conectividade pública, videomonitoramento, sistemas de mobilidade e tráfego, geolocalização, monitoramento ambiental e de frotas (NOVO HAMBURGO, 2025c). Trata-se de carteira de possibilidades a ser analisada à luz da demanda, da finalidade pública e da capacidade de financiamento. O videomonitoramento merece exame específico por sua relação com o SmartNH.

A seleção de serviços digitais deve explicitar, para cada componente, benefícios potenciais, dependências de sistemas existentes, competências de operação e vantagens demonstráveis da contratação integrada, sem pressupor a inclusão de toda a carteira inicialmente divulgada.

5.4 Videomonitoramento como ponto de interseção estratégica

O videomonitoramento constitui uma interface especialmente concreta entre o SmartNH e a modelagem da PPP. O programa municipal já articula estruturas e sistemas de acompanhamento urbano; a parceria em elaboração permite estudar como investimentos futuros, manutenção tecnológica e requisitos de disponibilidade poderiam apoiar essa infraestrutura. A complementaridade exige compatibilidade entre soluções, tratamento adequado de dados e definição transparente do que compete ao poder público e ao eventual parceiro privado.

A sinergia não depende da simples reunião de câmeras e luminárias em um contrato. Ela depende de examinar a integração de redes, suporte físico, comunicações, centros de controle e padrões de serviço, preservando as atribuições públicas de segurança e poder de polícia. Os ganhos esperados são hipóteses de planejamento sujeitas à verificação de vantajosidade, não resultados já demonstrados.

5.5 Complementaridade com ativos e contratos municipais existentes

A existência de ações em execução no SmartNH oferece aprendizado operacional à modelagem: revela necessidades de continuidade, integração e escalabilidade. Por sua vez, a estruturação da PPP pode avaliar alternativas de ampliação e manutenção de infraestrutura, sem substituir automaticamente os contratos e sistemas atuais. Essa complementaridade recomenda mapear previamente ativos, obrigações, interfaces e regimes de acesso aos dados.

O diagnóstico prévio de contratos e ativos instalados é condição necessária para prevenir duplicidade de despesas. Recomenda-se documentar interfaces técnicas, licenças, obrigações de manutenção e propriedade de equipamentos, sem transformar a futura PPP em pressuposto de substituição de arranjos vigentes.

5.6 Governança contratual e desempenho

A convivência de serviços com ciclos tecnológicos distintos exige indicadores próprios e auditáveis. A iluminação pública pode ser monitorada por disponibilidade e prazos de reparo; serviços digitais, por conectividade, continuidade, segurança e resposta a falhas. A remuneração por desempenho deve corresponder às obrigações sob controle da futura concessionária e admitir verificação independente.

A governança contratual deve distinguir medição de desempenho, tratamento de incidentes, fiscalização administrativa e decisões reservadas às autoridades públicas, assegurando clareza e rastreabilidade das responsabilidades.

5.7 Sustentabilidade econômica e fiscal

Sob o aspecto fiscal, a ampliação da hipótese constitucional de utilização da contribuição não comprova capacidade de pagamento. É necessário examinar arrecadação, compromissos existentes, investimentos na iluminação pública e custo total dos componentes digitais, sem presumir a vantajosidade da integração.

Sob o aspecto jurídico, a EC nº 132/2023 passou a contemplar sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos no art. 149-A. Para os gestores, essa possibilidade depende de regulamentação municipal compatível, delimitação finalística dos serviços e demonstração de sustentabilidade econômico-financeira, sem abranger indiscriminadamente todo serviço digital.

5.8 Riscos de obsolescência e proteção de dados

Os ciclos de atualização de luminárias, câmeras, softwares e conectividade são distintos. A estruturação de longo prazo deve prever interoperabilidade, atualização tecnológica, migração de dados, continuidade e prevenção de dependência de fornecedores. No monitoramento urbano, os controles de finalidade, acesso, retenção

e segurança exigem análise do regime jurídico aplicável, inclusive da Lei nº 13.709/2018 (LGPD) quando pertinente, observadas suas disposições específicas para segurança pública.

O tratamento de imagens e dados biométricos demanda finalidade legítima, regras de acesso, segurança e responsabilização. A LGPD (Lei nº 13.709/2018) estabelece regime geral de proteção de dados, mas seu art. 4º, III, exclui do âmbito de aplicação da lei o tratamento realizado exclusivamente para fins de segurança pública, sujeito a legislação específica e às salvaguardas cabíveis. A natureza da atividade e dos dados tratados deve ser examinada caso a caso.

5.9 Matriz de condições para integração

Da triangulação entre a trajetória pública, os marcos normativos e a literatura, propõe-se avaliar cada serviço digital por sete perguntas: (a) qual problema público atende? (b) há competência e fundamento legal? (c) é compatível com ativos e contratos existentes? (d) apresenta vantagem demonstrável frente a alternativas de contratação? (e) como se distribuem a governança e as responsabilidades sobre dados? (f) há desempenho mensurável e mecanismos de atualização? (g) como assegurar transparência, participação e controle? A matriz é proposição dos autores, não ferramenta oficial da modelagem.

Quadro 1 **Matriz de condições para avaliação de serviços digitais em PPPs de iluminação pública**

Dimensão	Pergunta orientadora	Evidência necessária
Estratégia	Atende ao SmartNH?	Objetivo público
Base jurídica	É juridicamente cabível?	Fundamentação normativa
Integração	Integra ativos existentes?	Inventário técnico
Economia	Há vantagem na integração?	Estudo comparativo
Governança e dados	Quem opera e fiscaliza?	Responsabilidades definidas
Desempenho	Como medir e atualizar?	Indicadores e cláusulas
Transparência	Há controle e participação?	Registros de validação

Fonte: elaboração dos autores, com base na literatura, no marco normativo e nas fontes públicas analisadas.

A matriz é uma proposta metodológica dos autores, e não reprodução de ferramenta adotada oficialmente pelos estruturadores. Ela permite registrar decisões fundamentadas e tornar comparáveis soluções de naturezas tecnológicas distintas, antes da consolidação de um eventual escopo contratual.

5.10 Lições de integração para outros municípios

A experiência de Novo Hamburgo sugere que políticas de cidade inteligente e concessões de infraestrutura podem avançar em temporalidades diferentes e, ainda assim, fortalecer-se mutuamente. A agenda estratégica identifica finalidades e prioridades; os estudos da PPP testam condições de contratação, riscos e viabilidade. A interseção entre ambas ocorre quando tecnologias e responsabilidades são selecionadas em função de necessidades verificáveis.

Como recomendações aplicáveis a outros municípios, propõe-se: mapear previamente ativos e contratos digitais; vincular cada serviço proposto a objetivos públicos explícitos; avaliar interoperabilidade e proteção de dados; comparar a contratação integrada com alternativas; e prever governança, indicadores e atualização tecnológica antes da licitação. A matriz apresentada não substitui estudos oficiais, mas organiza perguntas úteis à decisão.

6 Conclusões

A experiência de Novo Hamburgo evidencia um caminho de planejamento em que a estratégia SmartNH orienta a investigação de soluções digitais na modelagem de uma PPP de iluminação pública. A relevância do caso não depende da conclusão da concessão, mas da tentativa de articular política pública, infraestrutura existente e critérios de contratação em um processo de estruturação ainda aberto.

A principal contribuição analítica é explicitar a sinergia potencial entre iniciativas complementares: o SmartNH organiza objetivos intersetoriais e experiências operacionais já observáveis; a modelagem da PPP examina a viabilidade de investimentos e serviços associados ao núcleo da iluminação pública. Essa convergência exige delimitação criteriosa do escopo, sustentabilidade econômico-financeira, interoperabilidade e governança.

O videomonitoramento exemplifica essa interseção porque aproxima a rede de infraestrutura urbana da gestão digital da segurança. Isso não torna a futura concessionária responsável por toda a política de segurança, nem transforma metas de lançamento do SmartNH em resultados contratualizados. As responsabilidades e tecnologias dependerão da conclusão dos estudos e das decisões públicas pertinentes.

Como desdobramento, recomenda-se que pesquisas posteriores, respeitadas as limitações de publicidade dos documentos, comparem alternativas efetivamente escolhidas, examinem indicadores aprovados e avaliem os resultados operacionais quando houver contrato vigente e execução mensurável. No estágio atual, o valor do estudo reside em sistematizar critérios reproduzíveis para municípios que busquem compatibilizar transformação digital urbana e concessões de iluminação pública.

O estudo ainda possui limites claros: sem acesso publicável aos resultados integrais das análises de cenários, não há suporte para afirmar vantagem econômica quantificada, desenho de remuneração aprovado ou inclusão contratual definitiva dos serviços digitais. Essa delimitação protege a consistência acadêmica e a confidencialidade do processo de estruturação.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Vitor Amuri. Parcerias público-privadas para smart cities. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 149-A, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 25 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709compilado.htm. Acesso em: 25 out. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Carta Brasileira para Cidades Inteligentes. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andu s/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes. Acesso em: 25 out. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos. Nota Técnica Conjunta nº 001/2025/SEPPI/CC/PR/SNDUM/MCID: diretrizes aos agentes estruturadores para PPPs de cidades inteligentes. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n-1328/SEI_6591641_Nota_T ecnica__Manual__001_2025_SEPPI_CC_PR_SNDUM_MCID_.pdf. Acesso em: 25 out. 2026.

MEIJER, Albert; RODRÍGUEZ BOLÍVAR, Manuel Pedro. Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. International Review of Administrative Sciences, v. 82, n. 2, p. 392-408, 2016. DOI: 10.1177/0020852314564308.

NOVO HAMBURGO. Lei nº 1.408, de 31 de maio de 2006. Dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas de Novo Hamburgo. Disponível em: https://leismunicipa.is/hrnep. Acesso em: 25 out. 2026.

NOVO HAMBURGO. Decreto nº 8.935, de 27 de setembro de 2019. Nomeia membros para o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas. Disponível em: https://leismunicipa.is/agudx. Acesso em: 25 out. 2026.

NOVO HAMBURGO. Prefeitura Municipal. Com foco na inteligência e tecnologia, Prefeitura de Novo Hamburgo lança o Programa SmartNH. Novo Hamburgo, 21 ago. 2025a. Disponível em: https://novohamburgo.rs.gov.br/noticia/foco-inteligencia-tecnologia-prefeitura-novo-hamburgo-la nca-programa-smartnh. Acesso em: 25 out. 2026.

NOVO HAMBURGO. Prefeitura Municipal. Começa levantamento para projeto da PPP de iluminação pública de Novo Hamburgo. Novo Hamburgo, 1 out. 2025b. Disponível em: https://www.novohamburgo.rs.gov.br/noticia/comeca-levantamento-projeto-ppp-iluminacao-publi ca-novo-hamburgo. Acesso em: 25 out. 2026.

NOVO HAMBURGO. Prefeitura Municipal. Novo Hamburgo avança na estruturação de PPP inovadora de Iluminação Pública e Serviços Digitais. Novo Hamburgo, 10 set. 2025c. Disponível em: https://novohamburgo.rs.gov.br/noticia/novo-hamburgo-avanca-estruturacao-ppp-inovadora-ilumi nacao-publica-servicos-digitais. Acesso em: 25 out. 2026.

NOVO HAMBURGO. Prefeitura Municipal. SmartNH: Novo Hamburgo inteligente, integrada e segura. Apresentação institucional de lançamento. Novo Hamburgo, 2025d. Material disponibilizado pelos autores.

NOVO HAMBURGO. Prefeitura Municipal. PPP de Iluminação Pública e Serviços Digitais avança e conclui etapa de diagnósticos em Novo Hamburgo. Novo Hamburgo, 12 fev. 2026a. Disponível em: https://www.novohamburgo.rs.gov.br/noticia/ppp-iluminacao-publica-servicos-digitais-avanca-co nclui-etapa-diagnosticos-novo-hamburgo. Acesso em: 25 out. 2026.

NOVO HAMBURGO. Prefeitura Municipal. SmartNH amplia monitoramento e reforça segurança em Hamburgo Velho. Novo Hamburgo, 15 maio 2026b. Disponível em: https://novohamburgo.rs.gov.br/noticia/smartnh-amplia-monitoramento-reforca-seguranca-hambu rgo-velho. Acesso em: 25 out. 2026.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

CAPÍTULO 15 ARTIGO

Aprendizagem baseada em projetos e desenvolvimento de capacidades estatais: a experiência do MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis do FGV Cidades

Paula Burgarelli Corrente, Erika Lisboa e Patricia Mello

SOBRE O CAPÍTULO

O estudo examina uma experiência de aprendizagem baseada em projetos voltada à formação de equipes públicas para a estruturação de PPPs e concessões. A metodologia combina disciplinas, oficinas e mentorias aplicadas a projetos reais. A análise mobiliza uma carteira de 116 projetos e informações comparáveis sobre a maturidade de 88 iniciativas. Sua contribuição está na discussão da formação como mecanismo de articulação de competências e desenvolvimento de capacidades de estruturação, antes da contratação.

Resumo: Este artigo analisa a experiência do MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis da FGV Cidades, desenvolvido em parceria com o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, como estratégia de formação executiva fundamentada na aprendizagem baseada em projetos (Project-Based Learning). A aprendizagem baseada em projetos é desenvolvida por meio do FGV Action, eixo prático da formação que integra visitas técnicas, oficinas e mentorias aplicadas a projetos reais da administração pública. Por meio de análise quantitativa descritiva, analisam-se registros acadêmicos, bases de participantes e indicadores de maturidade dos projetos. Os resultados evidenciam abrangência territorial, diversidade temática e avanços na maturidade das iniciativas acompanhadas. Argumenta-se que a articulação entre interdisciplinaridade, aprendizagem aplicada e acompanhamento continuado favorece o desenvolvimento de competências técnicas e institucionais, contribuindo para o fortalecimento das capacidades estatais na estruturação de PPPs e concessões.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; Concessões; formação executiva.

1 Introdução

As projeções demográficas das Nações Unidas indicam que, até 2050, aproximadamente 67,3% da população mundial deverá residir em áreas urbanas, o equivalente a cerca de 6,5 bilhões de habitantes (UNITED NATIONS, 2025). A intensificação do processo de urbanização amplia os desafios enfrentados pelas administrações públicas, especialmente no que se refere ao planejamento territorial, à provisão e manutenção de infraestruturas urbanas e à capacidade institucional de estruturar soluções para demandas coletivas cada vez mais complexas. A implementação de projetos de infraestrutura exige uma atuação do poder público como articulador, regulamentador e fiscalizador de conhecimentos técnicos, econômicos, jurídicos e operacionais na provisão das infraestruturas e serviços necessários para o desenvolvimento territorial. Isso se dá desde a identificação da necessidade passando pela contratação e pela fiscalização, até chegar à gestão dos serviços pleiteados. Nas parcerias público-privadas e concessões, os contratos de longo prazo não afastam essa responsabilidade estatal, pois a administração é demandada para definir requisitos, avaliar riscos, acompanhar a execução e assegurar que os resultados pactuados atendam ao interesse e ao problema público levantados. Para tanto, considera-se que a disponibilidade de serviços e de infraestruturas urbanas depende, e muito, das capacidades dos órgãos públicos para coordenar atores e sustentar a implementação.

Essa exigência coloca em evidência a a importância de uma formação continuada que permita aos agentes públicos aplicar conhecimentos aos desafios concretos de seus territórios. A qualificação individual dos agentes é importante, mas não se confunde com capacidade institucional. Conhecimento técnico precisa ser mobilizado em equipes, rotinas e processos de coordenação e decisão. Tais capacidades são vistas como fenômenos que ultrapassam as competências individuais e dependem também de condições organizacionais, sistemas de trabalho e relações entre Estado e sociedade.

A aprendizagem baseada em projetos, ou Project-Based Learning (PBL), oferece um referencial para aproximar formação e prática profissional. Em sua formulação, o projeto deve organizar a aprendizagem, envolver investigação e construção de conhecimento e estar ligado a problemas autênticos (THOMAS, 2000). O papel da orientação, do feedback e da revisão dos produtos também é relevante para sustentar a aprendizagem nesses projetos complexos (BLUMENFELD, 1991). Entretanto, a literatura não autoriza presumir que a adoção de projetos produza automaticamente melhores resultados: revisões apontam desafios de implementação e limites na força causal de parte das evidências (KOKOTSAKI; MENZIES; WIGGINS, 2016). Na educação superior, estudos destacam a importância de avaliar não só o impacto a partir das percepções dos integrantes, mas também aprendizagem, processos e produtos desenvolvidos ao longo da oferta formativa (GUO et al., 2020).

A busca exploratória realizada para este artigo teve como enfoque ações que afetam a administração pública, encontrando produções que tratam do PBL na educação dentro desta área de formação, mas interessada em articular ações voltadas à aprendizagem aplicada aos governos (SEMENOV; FILATOVA, 2018). Além desta, há também literatura sobre aprendizagem experiencial em programas de formação de administradores públicos, embora essa abordagem não seja equivalente ao PBL (CUNNINGHAM, 1997).

Este artigo examina o MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis do FGV Cidades, curso de especialização lato sensu, realizado em parceria com o Banco do Brasil e com o apoio do Tesouro Nacional. O curso propõe que agentes públicos de qualquer ente subnacional desenvolvam projetos relacionados às necessidades de seus territórios, voltados especialmente à provisão de infraestruturas. O FGV Action entra como metodologia prática que complementa a formação pretendida, integrando visitas técnicas, oficinas e mentorias periódicas, vinculadas às disciplinas e temáticas necessárias para a modelagem de uma parceria. O caso permite analisar a articulação entre aprendizagem, projetos reais e acompanhamento aplicado, indicando os atuais efeitos da metodologia, da formação e da temática no âmbito do território brasileiro.

Pretende-se discutir como a articulação entre projetos reais, formação interdisciplinar e atividades do Action organiza uma experiência de aprendizagem baseada em projetos para agentes públicos municipais, e quais evidências permitem relacioná-la à aprendizagem dos participantes, à evolução dos projetos e às capacidades institucionais. Com estudo de caso com análise quantitativa descritiva, o artigo analisa registros acadêmicos, bases de participantes e de projetos e indicadores de maturidade.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o contexto institucional e o referencial teórico sobre infraestrutura, interdisciplinaridade e capacidades estatais. A terceira descreve o MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis do FGV Cidades e sua proposta pedagógica, com destaque para o FGV Action. A quarta apresenta e discute os resultados da experiência, considerando o perfil dos participantes, a distribuição territorial e temática dos projetos e sua evolução em termos de maturidade. Por fim, a quinta seção reúne as considerações finais, discutindo as contribuições e os limites da experiência para o desenvolvimento de capacidades estatais.

2 Contexto institucional

A provisão de infraestrutura demanda a identificação de necessidades, selecionando melhores alternativas para estruturar projetos, contratar sua execução e acompanhar a prestação dos serviços. Nas parcerias público-privadas (PPPs), essas tarefas se estendem por contratos de longo prazo que podem reunir projeto, construção, financiamento e operação. A parceria reorganiza a participação dos setores público e privado,

mas não elimina as responsabilidades estatais de definir objetivos, avaliar propostas, fiscalizar obrigações e proteger o interesse público (TREBILCOCK; ROSENSTOCK, 2015; ZHANG, 2005). A formação deve, assim, ser capaz de aproximar conhecimentos acadêmicos, competências técnicas e processos decisórios da administração pública para resolver problemas coletivos, tendo como referência o interesse público. Há um esforço acadêmico em reconhecer a ampliação das funções universitárias para além do ensino e da pesquisa, como no modelo do tríplice hélice (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000). Mello, Lisboa e Oshiro (2025) propõem, por exemplo, a noção de universidade regenerativa, que incorpora preocupações sociais, ambientais, institucionais e democráticas.

Mobilizando Andrews, Pritchett e Woolcock (2017), Pires e Gomide (2021) e Mazzucato e Kattel (2020), compreendem-se capacidades públicas como atributos que não se restringem às habilidades de servidores individualmente considerados. Essa perspectiva ajuda a situar o problema da formação profissional: implementar projetos complexos requer mais do que conhecimento técnico isolado e exige capacidade para integrar informações, coordenar atores e tomar decisões ao longo de diferentes etapas do ciclo do projeto. O desafio é particularmente relevante em governos municipais, onde equipes podem precisar articular competências especializadas e, ao mesmo tempo, responder às condições e prioridades locais, muitas vezes sem recursos orçamentários suficientes para tanto. Nesse cenário, a educação pode atuar como infraestrutura institucional para desenvolver capacidades públicas, reorganizar práticas administrativas e mobilizar redes de cooperação interinstitucional (MELLO; LISBOA; OSHIRO, 2025).

2.1 Os Desafios Contemporâneos da Provisão de Infraestrutura

Os anos 1990 no Brasil marcaram o início de um gradual processo de domínio das finanças nos processos de produção do espaço urbano, tornando as cidades mais rentáveis a partir das privatizações das indústrias de redes, onde uma nova classe de ativos entraria no espectro de atuação da finança global (HARVEY, 2004). Observam-se ainda inovações nas modelagens financeiras, com a disposição dos ativos urbanos em estruturas permutáveis trazendo liquidez e maior interesse dos agentes privados envolvidos (LORRAIN, 2011). Novas articulações foram se configurando, colocando as cidades no epicentro do processo de expansão e consolidação da finança global (AALBERS, 2015; LORRAIN, 2011).

No Brasil, a consolidação da racionalidade das parcerias com o setor privado foi acompanhada por sucessivas reformas normativas que ampliaram a participação do setor privado na provisão e gestão de infraestruturas. A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) disciplinava o modelo tradicional de contratação de obras e serviços, enquanto a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) regulamentou a delegação da prestação de serviços públicos à iniciativa privada, mediante remuneração predominantemente tarifária. Embora esse modelo tenha favorecido setores com maior potencial de retorno

econômico, mostrou limitações para infraestruturas de menor rentabilidade (RUFINO et al., 2021). Posteriormente, a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004) ampliou as possibilidades de atuação privada por meio das concessões patrocinadas, que combinam tarifas e contraprestações públicas, e das concessões administrativas, remuneradas pela Administração Pública. Esse marco normativo consolidou mecanismos de mobilização do fundo público e de garantias contratuais destinados a viabilizar a participação do capital privado em infraestruturas e serviços urbanos.

Projetos de infraestrutura são marcados por longos horizontes de planejamento, orçamento e operação, além de incertezas sobre custos e demanda e interdependência entre decisões técnicas, financeiras, jurídicas e operacionais que impactam a vida das pessoas a curto, médio e longo prazos. A articulação da dinâmica financeira atrelada à renda ganha força como um mecanismo de alavancagem dos negócios de concessões e parcerias. Paulani (2013) explica que a renda é uma forma específica de apropriação de valor que não deriva diretamente da produção, mas da posse e controle de ativos escassos como a terra, os imóveis ou os títulos financeiros, configurando um poder de monopólio sobre o acesso e o uso desses bens. Christophers (2019) considera, como práticas rentistas, a obtenção de rendimentos derivados da mera propriedade e expande seu entendimento para além de sua função tradicional de investimentos produtivos, envolvendo também a produção e gestão de bens imobiliários e outros ativos para obtenção de lucros.

Nas PPPs, o agrupamento de diferentes etapas em um contrato pode favorecer a coordenação entre elas, mas também eleva as exigências para a administração pública: é preciso definir requisitos e padrões de desempenho, avaliar riscos, fiscalizar a prestação e lidar com contingências que não podem ser completamente previstas no momento da contratação (TREBILCOCK; ROSENSTOCK, 2015). Isto posto, o sucesso de uma parceria com a iniciativa privada não pode ser deduzido apenas da assinatura do contrato, da obtenção de financiamento ou da conclusão da obra, sendo essencial avaliar a capacidade pública de estruturar o projeto e acompanhar a sua execução, valendo-se das obrigações vinculadas. A literatura associada ao tema ressalta que contratos de longo prazo deixam espaço para renegociações e demandam monitoramento e capacidade institucional ao longo de sua vigência (TREBILCOCK; ROSENSTOCK, 2015). A estruturação também precisa articular escolhas sobre o modelo de contratação, a distribuição de riscos, os pagamentos, a fiscalização e a gestão do contrato (ZHANG, 2005).

É importante destacar que, conforme Brogaard e Petersen (2018), as PPPs não constituem um modelo institucional homogêneo, sendo sua configuração influenciada pelas relações entre os atores, pela distribuição de responsabilidades, pelos objetivos públicos e privados e pelas condições de governança, em arranjos de cooperação que se modificam nas interações entre esses atores. Ainda, há risco de divergências entre atores, de fragmentação do conhecimento ou de assimetrias de poder que tornariam mais difícil definir o problema e alcançar acordos. Distinguir essas

especificidades evita tratar toda iniciativa de infraestrutura como igualmente intratável e permite ajustar os instrumentos de análise, coordenação e participação ao desafio concreto (ALFORD; HEAD, 2017). Tal articulação de frentes pode tornar um projeto tecnicamente difícil sem que seus objetivos sejam contestados.

A análise de políticas de infraestrutura no Executivo federal brasileiro mostra que a existência de burocracias com conhecimento técnico não assegura, por si só, autonomia decisória, coesão entre órgãos ou relações perenes com governos subnacionais, grupos sociais afetados e instâncias de controle (GOMIDE; PEREIRA, 2018).

2.2 A Interdisciplinaridade na Estruturação de PPPs e Concessões

A estruturação de PPPs e concessões depende da integração de diferentes campos de conhecimento e atores. Conforme as características do projeto, também são relevantes o conhecimento da demanda, das condições territoriais e dos efeitos sobre a população afetada direta e indiretamente por aquela infraestrutura para um processo de tomada de decisão assertivo (ZHANG, 2005). A interdisciplinaridade exige que as diferentes áreas compreendam as interfaces entre as decisões tomadas e consigam trabalhar sobre objetivos e critérios compartilhados, mapeando atores, interesses e objetivos para aquela política pública.

A coordenação desse processo envolve interesses e relações de poder, sendo necessário compreender como diferentes atores definem valor, elencam demandas e se relacionam com o processo de tomada de decisão daquele desenho de política (FREEMAN, 2010). Na governança colaborativa, a participação não decorre automaticamente da reunião de atores: ela depende, entre outros fatores, do desenho dos espaços de interação, dos incentivos à colaboração e das assimetrias de recursos e poder (ANSELL; GASH, 2008). Assim, integrar especialidades técnicas e financeiras é necessário, mas não suficiente; a estruturação também precisa prever como o conhecimento e as demandas relevantes serão considerados nas decisões.

No MBA em análise, a composição de equipes com profissionais das áreas econômico-financeira, jurídica e operacional oferece um exemplo dessa exigência interdisciplinar, reforçado por Kumaraswamy et al. (2007), que destacam a relevância de equipes multidisciplinares e multifuncionais nos processos de contratação e execução de PPPs. A composição interdisciplinar das equipes, contudo, não permite, por si só, afirmar que as diferentes competências tenham sido efetivamente articuladas na elaboração e revisão dos projetos.

2.3 Da Capacitação Profissional às Capacidades Institucionais

A capacitação dos agentes públicos é uma dimensão importante da implementação, mas não equivale, de forma isolada, à construção de capacidades estatais (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Para a gestão de infraestrutura, isso implica considerar

tanto os conhecimentos e as habilidades dos profissionais quanto as condições para que possam mobilizar recursos, coordenar áreas e tomar decisões. Uma abordagem sistêmica da capacidade de políticas públicas também inclui liderança, sistemas de qualidade, processos de trabalho, engajamento externo e relações político-administrativas (WASHINGTON, 2023). A formação, assim, contribui para a capacidade pública, mas seus efeitos institucionais dependem de como o aprendizado se conecta às rotinas, às equipes e às condições de trabalho associadas ao longo da implementação e avaliação da política pública.

Essa distinção é importante para avaliar o papel das PPPs, pois o envolvimento de parceiros privados não elimina a necessidade de capacidade pública para orientar o processo, por meio de pesquisa e levantamento de dados consolidados para subsidiá-lo, além de selecionar e gerir contratos e acompanhar a prestação dos serviços (TREBILCOCK; ROSENSTOCK, 2015). Em um estudo de governos locais ingleses, os ganhos de eficiência associados às PPPs estiveram condicionados à capacidade gerencial das administrações analisadas, reforçando a relevância da capacidade pública (ANDREWS; ENTWISTLE, 2015).

No Brasil, Gomide e Pereira (2018) analisam essas capacidades no campo da infraestrutura. Com foco no Executivo federal, o estudo considera dimensões técnico-administrativas (profissionalização, autonomia e coordenação) e relacionais (interlocução com a sociedade, articulação com outros níveis de governo e interação com órgãos de controle). Os autores sugerem que o conhecimento técnico e a qualificação burocrática devem ser examinados em conjunto com as condições organizacionais e relacionais que influenciam a implementação. A formação executiva pode, assim, ser um mecanismo possível de fortalecimento das capacidades estatais, mas isso não presume que a capacitação individual produza automaticamente mudanças organizacionais. Essa distinção permite reconhecer a diferença entre capacidade potencial e desempenho efetivamente observado. É preciso examinar mecanismos e resultados concretos para avaliar a implementação de um projeto de provisão e operação de uma infraestrutura dentro da Administração Pública, evitando usar a capacidade como explicação genérica (WASHINGTON, 2023; WILLIAMS, 2021).

3 Descrição do estudo de caso

O Ministério da Fazenda instituiu, por meio da Portaria Normativa MF nº 808, de 26 de julho de 2023, um mecanismo de apoio ao fortalecimento da gestão pública subnacional, vinculando a concessão de garantias da União em determinadas operações de crédito à aplicação de contrapartidas pelas instituições financeiras. A portaria estabelece uma contrapartida mínima equivalente a 0,5% do valor das operações de crédito abrangidas, que se destinam a iniciativas de melhoria da gestão fiscal, capacitação profissional e apoio à estruturação de projetos de PPPs e concessões nos entes subnacionais brasileiros. Posteriormente, a Portaria STN/MF nº 1.478/2023 passou

a regulamentar tal mecanismo, estabelecendo condições para sua aplicação (BRASIL, 2023a, 2023b). Nesse contexto, estruturou-se uma oferta formativa de 356 profissionais servidores públicos, efetivos e comissionados, e 116 projetos associados a Parcerias ou Concessões no Brasil. Desenvolvido em parceria com o Banco do Brasil, o programa propõe metodologia e coordenação pedagógica com uma abordagem distinta da formação tradicional em infraestrutura e concessões públicas, a começar pelo processo seletivo que é voltado à inscrição de um projeto, com elementos técnicos e de viabilidade que serão analisados por banca de julgamento competente para tal. Ainda, associado ao projeto inscrito, há verificação do perfil dos profissionais que pleiteiam a inscrição ao curso, priorizando a heterogeneidade da formação, experiência prévia em contratos e projetos complexos e garantindo critérios de raça, gênero e território de implementação daquele projeto.

A concepção do programa fundamentou-se, segundo Mello, Lisboa e Oshiro (2025), em dois pilares analíticos complementares: o primeiro, a teoria do programa (CHEN, 2005; WEISS, 1998), estabelecendo mecanismos causais pelos quais a seleção de equipes públicas, a formação aplicada a problemas reais, o alinhamento interinstitucional e a elaboração de propostas fundamentadas em evidências podem fortalecer capacidades estatais e promover a adoção qualificada de PPPs como instrumentos de política pública. O segundo, a teoria da mudança (FUNNELL; ROGERS, 2011; TAPLIN; CLARK, 2012), sistematiza essa lógica de intervenção ao articular insumos, atividades, produtos, resultados e impactos esperados, orientando a operacionalização do programa e a avaliação de seus efeitos na administração pública.

A estrutura pedagógica organiza-se a partir da metodologia D.I.C.A., desenvolvida pelo Action e com base nos princípios da aprendizagem baseada em projetos (PBL) e da abordagem ágil, com quatro módulos complementares: Descubra, Inove, Construa e Avalie. O DESCUBRA abrange quatro disciplinas que incentivam as equipes a identificarem problemas públicos, realizarem diagnósticos e reconhecerem oportunidades para a estruturação de projetos. Na sequência, o módulo INOVE, com mais quatro disciplinas, explora alternativas e auxilia os alunos a formularem soluções adequadas às necessidades identificadas. O módulo CONSTRUA, também com quatro disciplinas, concentra-se no desenvolvimento e detalhamento das propostas, incorporando instrumentos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros necessários à estruturação de PPPs e concessões. Por fim, o módulo AVALIE, com as quatro disciplinas finais, orienta a definição de mecanismos de acompanhamento, indicadores e avaliação dos resultados e impactos esperados.

3.1 O FGV Action como arquitetura de aprendizagem aplicada e sua relação com o PBL

Dentro do cenário acima colocado, o módulo FGV Action ocupa posição central na arquitetura da especialização, funcionando como espaço de integração entre teoria, prática, evidências e construção aplicada dos projetos desenvolvidos pelas equipes

participantes. Trata-se de um eixo prático e integrador estruturado como um conjunto contínuo de oficinas e mentorias aplicadas, acompanhando os alunos ao longo de toda a jornada formativa e permitindo que os conteúdos desenvolvidos nas disciplinas sejam imediatamente incorporados aos projetos reais das equipes. Após cada conjunto de disciplinas, os participantes passam por oito oficinas e oito mentorias especializadas organizadas em três dimensões complementares: operacional, jurídica e econômico-financeira. As oficinas buscam apresentar ferramentas e instrumentos práticos para aplicação e definição de aspectos relevantes para um projeto de PPP. Além disso, os alunos são apresentados a projetos de PPPs e concessões em diversos estados do Brasil por meio de visitas técnicas realizadas ao longo do curso e no encerramento da formação das equipes.

Em relação às atividades do Action, é importante destacar que as mentorias jurídicas concentram-se nos aspectos regulatórios, institucionais e contratuais dos projetos. As mentorias econômico-financeiras, por sua vez, trabalham modelagem, sustentabilidade financeira, estruturação de garantias e mecanismos de viabilidade. Já as mentorias operacionais exercem um papel particularmente estratégico ao conectar o projeto ao problema público que lhe dá origem. De maneira geral, os mentores selecionados para conduzir a carga horária associada às mentorias incentivam o grupo a pensar e definir um problema público para, então, pensar em estratégias para resolvê-lo.

A proposta retoma a importante premissa de que um projeto desta envergadura, PPP ou concessão, somente se justifica quando consegue produzir melhorias efetivas na vida da população e responder de maneira consistente ao interesse público. A abordagem aproxima o desenvolvimento dos projetos da lógica do modelo lógico e da Teoria da Mudança, estimulando os participantes a compreenderem a relação entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos sociais. Os alunos são incentivados a abandonar uma visão centrada em sua formação individual, passando a desenvolver uma compreensão mais ampla da PPP como mecanismo de política pública orientado à geração de valor coletivo, compreendendo, inclusive, o seu papel para a concretização deste objetivo. O Quadro 1 apresenta os critérios utilizados para classificar os estágios de maturidade dos projetos, cuja evolução será examinada na seção seguinte.

Quadro 1 **Estágio de Maturidade**

Estágio	Critério operacional
1 – Concepção inicial	Ideia/projeto ainda em formulação; problema e escopo preliminares; sem estruturação formal identificada.
2 – Preparação da estruturação	Preparação da estruturação: definição de escopo, governança, qualificação/priorização e organização dos insumos para estruturar a parceria.
3 – Contratação dos estudos	Contratação dos estudos: chamamento/PMI, contratação de consultoria/estruturador, termos de referência ou processo de seleção dos estudos.

Quadro 1 **Estágio de Maturidade** (continuação)

4 – Elaboração dos estudos e modelagem	Estudos e modelagem em elaboração: estudos técnicos, econômico-financeiros, jurídicos, ambientais e modelagem da parceria em curso.
5 – Consulta pública e *roadshow*	Consulta pública, audiência pública, *roadshow* ou *market sounding* formal do projeto/modelagem.
6 – Ajustes finais e aprovações	Consulta concluída e projeto em ajustes finais, aprovações, análise de tribunal de contas/órgãos jurídicos ou preparação final do edital.
7 – Leilão	Edital publicado e procedimento competitivo em curso, incluindo sessão/leilão, julgamento, adjudicação ou homologação antes da assinatura.
8 – Contratação de parceria em andamento	Contrato de parceria assinado ou parceria/concessão em execução; inclui mobilização e implementação contratual.

4 Resultados, discussão e contribuições

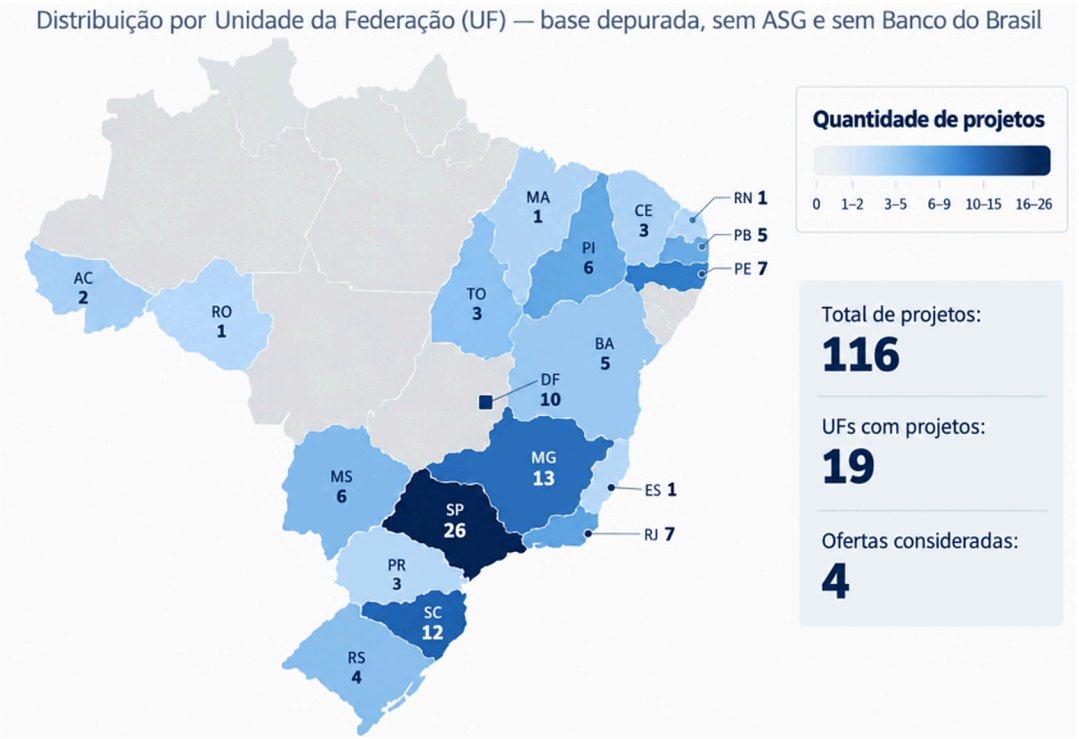
É importante destacar que a celebração de uma parceria ou concessão não depende, exclusivamente, da finalização da oferta formativa aqui estudada. A evolução da maturidade dos projetos desenvolvidos pode ser influenciada pela formação de sua equipe, mas depende de fatores externos alheios à especialização. Para a análise dos dados aqui indicados, tomou-se a decisão metodológica de excluir os projetos hipotéticos conduzidos pelo Banco do Brasil, cliente que dispõe de vagas destinadas a seus servidores para a capacitação em questão. Optou-se pela exclusão tendo em vista não ser possível identificar o projeto territorialmente e nem a sua implementação por se tratar de projetos hipotéticos ou adaptáveis à realidade das agências financeiras da instituição. Entretanto, cabe diferenciar a amplitude de participação e a maturidade observada dos projetos dos efeitos efetivamente produzidos pela formação sobre as capacidades institucionais. Assim, para o universo dos 116 projetos analisados, foi preciso adotar um critério metodológico de mapeamento da maturidade inicial, no momento da inscrição, dos projetos de todos os inscritos na oferta 01 do Programa. Ocorre que apenas a partir da oferta 02 os processos seletivos passaram a perguntar tal informação. Portanto, adotou-se como critério a busca nos sítios oficiais dos entes subnacionais, tentando mapear as maturidades e, assim, compará-las com o estágio atual monitorado até então. Para os casos em que não foi possível obter informações oficiais públicas para categorizar o estágio inicial, esses casos foram classificados como "Evidência Histórica Insuficiente".

Quadro 2 **Quantidade de Projetos e Participantes por Oferta – excluídos projetos cortesia**

Oferta	Início	Fim/ previsão	Projetos	Participantes
01	Mai/2024	Dez/2025	28	84
02	Abr/2025	Ago/2026	28	84
03	Nov/2025	Mar/2027	30	90
04	Abr/2026	Set/2027	30	90
Total[1]	116[2]	348		

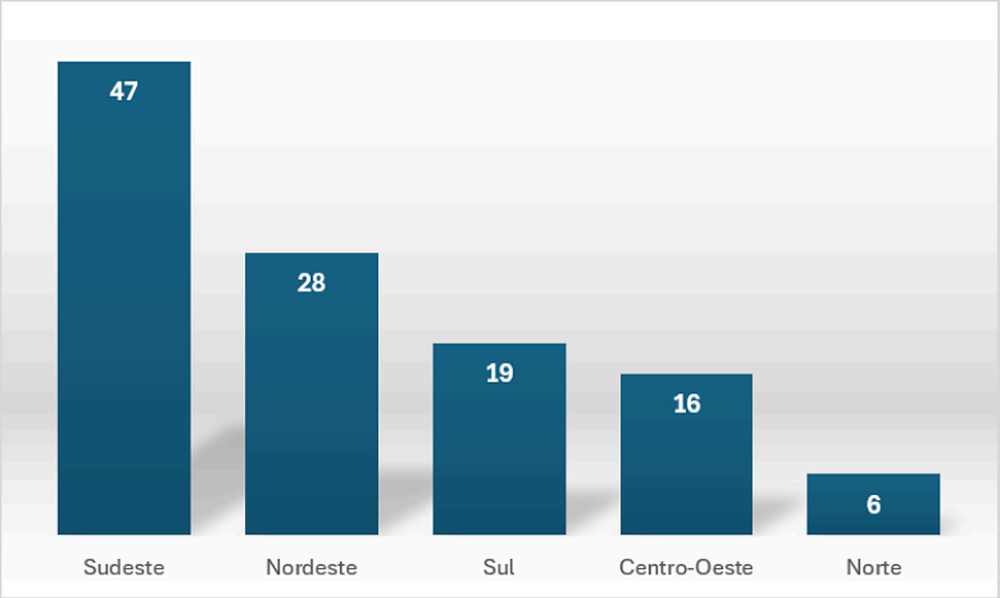
Os dados mostram que há uma carteira territorialmente abrangente e diversificada, com predomínio de projetos vinculados à esfera municipal, o que permite discutir a pertinência de estratégias formativas orientadas ao fortalecimento de capacidades técnicas, jurídicas e econômico-financeiras dos governos locais. Essa participação municipal, contudo, não prova maior carência institucional nem maior efetividade do curso. Esses aspectos exigiriam indicadores adicionais.

Figura 1 **Mapa dos Projetos de PPP das Ofertas 01 a 04 do MBA de PPP e Concessões Sustentáveis**



A distribuição territorial dos projetos desenvolvidos ao longo das quatro ofertas do MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis evidencia a abrangência nacional da experiência formativa, integrando 19 das 27 unidades da federação, com iniciativas provenientes das cinco regiões brasileiras.

Figura 2 **Projetos inscritos no MBA PPP e Concessões Sustentáveis por Região**

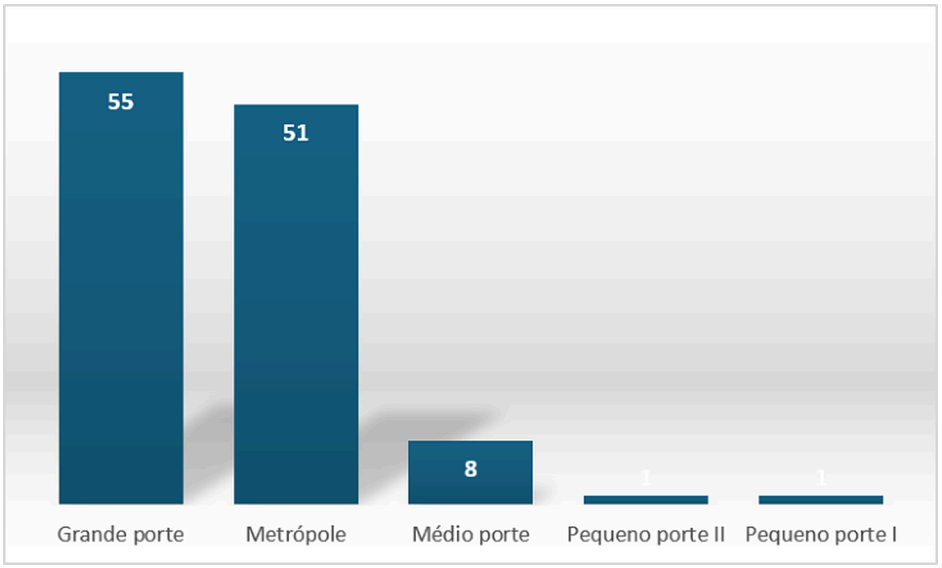


Observa-se maior concentração na região Sudeste, responsável por 40,5% dos projetos (47 iniciativas), seguida pelo Nordeste, com 24,1% (28), Sul, com 16,4% (19), Centro-Oeste, com 13,8% (16), e Norte, com 5,2% (6). A presença de projetos em todas as macrorregiões demonstra a capilaridade territorial alcançada pelo programa, embora com participação desigual entre as regiões.

A concentração de projetos no Sudeste, que reúne aproximadamente quatro em cada dez iniciativas analisadas, pode ser considerada à luz das assimetrias regionais de capacidade institucional e das diferentes condições de acesso a instrumentos de estruturação de parcerias.

Quanto ao porte populacional, verifica-se expressiva concentração de iniciativas associadas a municípios classificados como de grande porte (47%) e metrópoles (44%), que, conjuntamente, representam 91% da carteira analisada.

Figura 3 **Projetos por Porte Populacional (IBGE)**

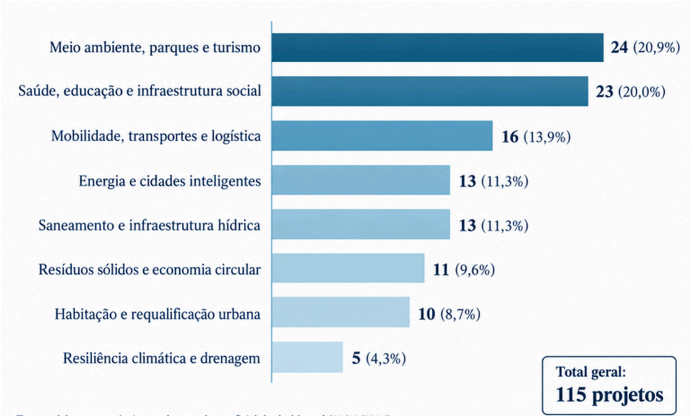


Em contrapartida, os municípios de médio porte correspondem a 7% dos projetos, enquanto aqueles classificados como de pequeno porte I e II apresentam participação conjunta de apenas 1%. Essa distribuição sugere maior presença de iniciativas vinculadas a territórios com maior concentração populacional e demandas complexas de infraestrutura e serviços públicos.

Em relação ao perfil dos participantes, a distribuição é praticamente paritária. Embora o gênero masculino seja ligeiramente predominante (50,4%), a diferença corresponde a apenas três participantes, corroborando a paridade de gênero em um instrumento de fortalecimento das capacidades institucionais dos governos subnacionais.

As iniciativas estão distribuídas em 8 áreas temáticas. Aqui tomou-se a decisão de excluir 1 projeto tendo em vista que o grupo relacionado a ele acabou desistindo de concluir a oferta formativa.

Figura 4 **Área Temática dos Projetos**

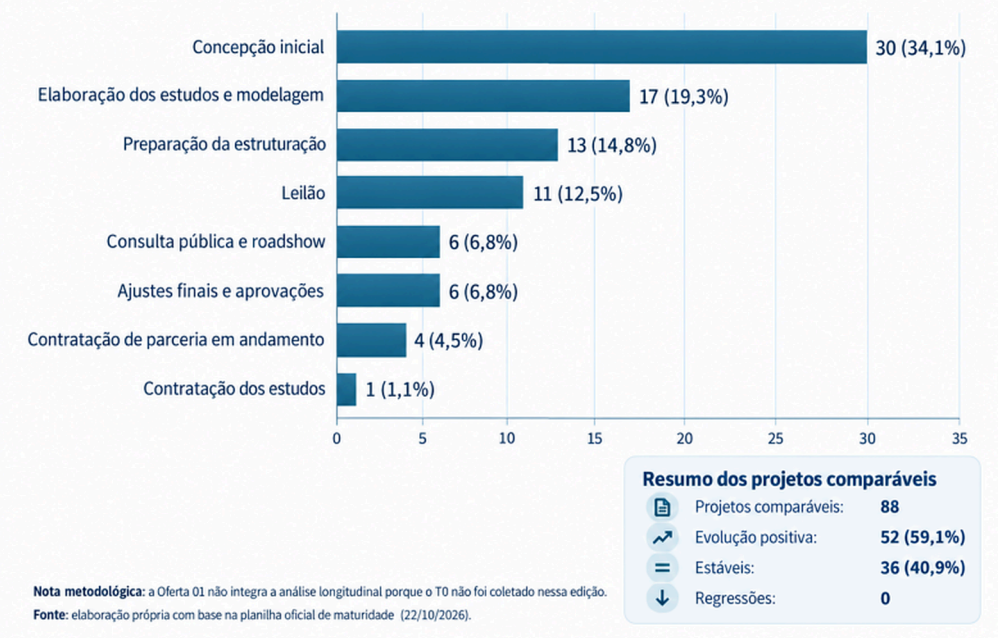


Conforme visto, há uma maior concentração nas temáticas de Meio Ambiente, Parques e Turismo, seguida da temática de Saúde, Educação e Infraestrutura social que, juntas, somam quase 51% das temáticas identificadas. Observa-se uma ampliação das carteiras de projetos para além de rodovias, energia e saneamento.

Os dados evidenciam que as PPPs passaram a integrar o repertório de instrumentos empregados na estruturação de políticas públicas em setores social e territorialmente distintos, seguindo diretrizes da carteira federal e subnacional do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Governo Federal. As áreas de saneamento e infraestrutura hídrica (11,3%), resíduos sólidos (9,6%) e mobilidade e logística (13,9%) continuam relevantes, indicando alternativas para superar uma cobertura desigual dos serviços, infraestrutura insuficiente, elevados custos de expansão e dificuldades de manutenção.

Uma vez que não foram coletados dados iniciais de maturidade para a primeira oferta formativa iniciada em 2024, a análise longitudinal da maturidade dos projetos, realizada mediante comparação entre o estágio inicial (T0) e o estágio atual de desenvolvimento, contemplou 88[3] iniciativas – das ofertas 02, 03 e 04 - com informações históricas comparáveis, correspondentes a 77% dos 115 projetos válidos das quatro ofertas formativas. Desse conjunto, 52 (59,1%) apresentaram progressão para estágios superiores de maturidade, enquanto 36 (40,9%) permaneceram no mesmo estágio. Não foram identificadas regressões na escala adotada.

Figura 5 **Comparativo de Maturidade de Projetos - Ofertas 02, 03 e 04**



Os resultados evidenciam uma tendência positiva de amadurecimento da carteira acompanhada, com predominância de iniciativas que alcançaram etapas posteriores do ciclo de estruturação de PPPs e concessões. Como a oferta 04 começou em abril de 2026 e a oferta 03 ainda não terminou, vale dizer que o intervalo observado é curto e que a progressão não pode ser atribuída apenas à formação.

A análise apresenta limitações relacionadas à ausência de grupo de comparação, ao curto período de acompanhamento e à disponibilidade desigual de dados históricos para reconstrução da maturidade inicial dos projetos. Além disso, a progressão dos projetos não permite mensurar diretamente a aprendizagem dos participantes ou o fortalecimento das capacidades institucionais, tampouco atribuir os avanços exclusivamente à formação. Além disso, os indicadores utilizados não permitem mensurar diretamente a aprendizagem individual ou o fortalecimento das capacidades institucionais, restringindo as conclusões a evidências descritivas, sem atribuição causal à formação.

5 Considerações finais

O presente estudo teve como objetivo analisar a experiência do MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis do FGV Cidades, discutindo a aplicação da aprendizagem baseada em projetos (*Project-Based Learning*) e da Teoria da Mudança à formação de agentes públicos envolvidos na estruturação de projetos de infraestrutura.

A contribuição do MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis ultrapassa a transmissão de conteúdos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros, uma vez que sua modelagem pedagógica articula conteúdos estruturados, aprendizagem baseada em projetos, oficinas aplicadas e mentorias no âmbito do FGV Action, aproximando o processo formativo das condições concretas de estruturação de uma parceria público-privada ou concessão no Brasil. Conforme argumentam Brogaard e Petersen (2018), as PPPs constituem arranjos institucionais complexos, cuja efetividade depende da articulação entre múltiplos atores, recursos, responsabilidades, riscos, competências e objetivos, para além da existência de um instrumento contratual formal.

Os resultados demonstram a abrangência territorial e a diversidade temática dos projetos desenvolvidos pelas equipes participantes. A análise da maturidade também identificou avanços: entre os 88 projetos com informações históricas comparáveis, 52 (59,1%) evoluíram para estágios posteriores de estruturação, enquanto 36 (40,9%) permaneceram no mesmo estágio. Esses resultados evidenciam o amadurecimento de parte da carteira acompanhada, embora não permitam atribuir exclusivamente à formação os avanços observados. Esse resultado constitui a principal evidência quantitativa de amadurecimento da carteira acompanhada, ainda que sua evolução não possa ser atribuída exclusivamente à experiência formativa, considerando a influência de fatores institucionais, políticos e financeiros externos ao programa.

Nesse contexto, a atuação da instituição de ensino superior, em articulação com outros atores envolvidos no fortalecimento da gestão pública, contribui para aproximar a formação das necessidades concretas da administração. O FGV Action constitui um espaço pedagógico no qual conhecimentos e competências são mobilizados para o desenvolvimento de projetos reais, permitindo às equipes trabalhar de forma integrada as diferentes dimensões envolvidas na estruturação de PPPs e concessões. As oficinas e mentorias interdisciplinares planejadas, articuladas aos projetos apresentados pelas equipes, mobiliza conhecimentos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros para a resolução de problemas públicos concretos constituindo um componente relevante do processo de aprendizagem, embora os registros analisados não permitam mensurar diretamente a evolução das competências individuais dos participantes.

A experiência evidencia, portanto, que a formação de agentes públicos para a estruturação de PPPs e concessões não se resume ao desenvolvimento de projetos até a contratação. Sua contribuição está também na articulação de conhecimentos, na construção de soluções para problemas concretos e na preparação das equipes para conduzir decisões complexas. Embora a evolução da maturidade dos projetos não permita, isoladamente, comprovar o fortalecimento das capacidades institucionais, ela constitui um resultado relevante da experiência analisada. O desafio que se coloca é compreender em que medida essas aprendizagens se incorporam às práticas e aos processos decisórios dos governos, transformando a formação de profissionais em capacidade institucional para planejar, estruturar e gerir políticas públicas de infraestrutura.

Como agenda de pesquisa futura, caberia aprofundar a análises de modo a acompanhar a trajetória dos projetos após a conclusão da formação, identificando fatores associados à sua progressão, continuidade ou descontinuidade. Adicionalmente, recomenda-se investigar, por meio de estudos de caso e entrevistas com gestores e equipes participantes, em que medida os conhecimentos mobilizados durante a experiência formativa são incorporados às rotinas administrativas e às suas instituições, além da forma com a qual ela é incorporada nos instrumentos de planejamento e aos processos decisórios dos entes públicos, evidenciando como uma aprendizagem individual e coletiva pode se converter em capacidades institucionais duradouras para a estruturação e gestão de projetos de infraestrutura no Brasil.

NOTAS

1 Até o fechamento do capítulo, a oferta 05 encontrava-se em fase de processo seletivo.

2 Do universo do monitoramento, 1 projeto de 1 equipe desistiu.

3 A única ressalva metodológica que permanece é a ausência de T0 verificável para parte dos projetos da Oferta 01. Esses casos não foram considerados na comparação longitudinal.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel B. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 214–219, 2015. DOI: https://doi.org/10.1177/2043820615588158.

ALFORD, John; HEAD, Brian W. Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, v. 36, n. 3, p. 397–413, 2017. DOI: https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634.

ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. **Building state capability: evidence, analysis, action**. Oxford: Oxford University Press, 2017. DOI: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747482.001.0001.

ANDREWS, Rhys; ENTWISTLE, Tom. Public-private partnerships, management capacity and public service efficiency. **Policy & Politics**, v. 43, n. 2, p. 273–290, 2015. DOI: https://doi.org/10.1332/030557314X13917703359707.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.

BLUMENFELD, Phyllis C. et al. Motivating project-based learning: sustaining the doing, supporting the learning. **Educational Psychologist**, v. 26, n. 3–4, p. 369–398, 1991. DOI: https://doi.org/10.1080/00461520.1991.9653139.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria Normativa MF nº 808, de 26 de julho de 2023. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 142, p. 18, 27 jul. 2023a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN/MF nº 1.478, de 23 de novembro de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 nov. 2023b.

BROGAARD, Lena; PETERSEN, Ole Helby. Public-private partnerships (PPPs) in development policy: exploring the concept and practice. *Development Policy Review*, v. 36, suplemento 2, p. O729–O747, 2018. DOI: https://doi.org/10.1111/dpr.12277.

CHEN, Huey-Tsyh. *Practical program evaluation: assessing and improving planning, implementation, and effectiveness*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2005.

CHRISTOPHERS, Brett. The problem of rent. **Critical Historical Studies**, v. 6, n. 2, p. 303–323, 2019. DOI: https://doi.org/10.1086/705396.

CUNNINGHAM, Bob. Experiential learning in public administration education. *Journal of Public Administration Education*, v. 3, n. 2, p. 219–227, 1997. DOI: https://doi.org/10.1080/10877789.1997.12023431.

ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. The dynamics of innovation: from national systems and "Mode 2" to a triple helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, v. 29, n. 2, p. 109–123, 2000. DOI: https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00055-4.

FREEMAN, R. Edward. **Strategic management: a stakeholder approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FUNNELL, Sue C.; ROGERS, Patricia J. **Purposeful program theory: effective use of theories of change and logic models**. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 935–955, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220170006.

GUO, Pengyue; SAAB, Nadira; POST, Lysanne S.; ADMIRAAL, Wilfried. A review of project-based learning in higher education: student outcomes and measures. **International Journal of Educational Research**, v. 102, artigo 101586, 2020. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ijer.2020.101586.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

KOKOTSAKI, Dimitra; MENZIES, Victoria; WIGGINS, Andy. Project-based learning: a review of the literature. **Improving Schools**, v. 19, n. 3, p. 267–277, 2016. DOI: https://doi.org/10.1177/1365480216659733.

KUMARASWAMY, M. M.; RAHMAN, M. M.; PALANEESWARAN, E.; UGWU, O. O.; ANVUUR, A. M.; YOGESWARAN, K. Multidisciplinary and multi-functional teams in PPP procurement and delivery. In: CIB W092 PROCUREMENT SYSTEMS SYMPOSIUM: BUILDING ACROSS BORDERS, 2007, Newcastle. **Proceedings [...]**. Newcastle: University of Newcastle, 2007. p. 250–262.

LORRAIN, Dominique. The discrete hand: global finance and the city. *Revue française de science politique*, v. 61, n. 6, p. 47–71, 2011.

MAZZUCATO, Mariana; KATTEL, Rainer. COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 36, suplemento 1, p. S256–S269, 2020. DOI: https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031.

MELLO, Patrícia Alencar Silva; LISBOA, Erika; OSHIRO, Claudia. Educação regenerativa e governança experimental: universidades como infraestruturas institucionais para o fortalecimento de capacidades públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 19, n. 37, p. 211–230, 2025. DOI: https://doi.org/10.36704/ppp.v19i37.10607.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Capacidades estatais e inovação em políticas públicas: abordagens, dimensões analíticas e experiências no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 72, n. 3, p. 451–474, 2021.

PAULANI, Leda Maria. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237–264, 2013.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz; FAUSTINO, Raphael Brito; WEHBA, Cristina. Infraestrutura em disputa: da construção crítica de um objeto de pesquisa à compreensão das transformações no contexto da financeirização. In: RUFINO, Maria Beatriz Cruz; FAUSTINO, Raphael Brito; WEHBA, Cristina (org.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. p. 9–33.

SEMENOV, S.; FILATOVA, O. How to improve project-based learning in public administration education? In: *INTERNATIONAL CONFERENCE ON EDUCATION AND NEW LEARNING TECHNOLOGIES (EDULEARN18)*: IATED Academy, 2018. p. 5157–5162.

TAPLIN, D. H.; CLARK, H. Theory of change basics: a primer on theory of change. New York: ActKnowledge, 2012.

THOMAS, John W. **A review of research on project-based learning**. San Rafael: The Autodesk Foundation, 2000.

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. DOI: https://doi.org/10.1080/00220388.2014.959935.

UNITED NATIONS. *World urbanization prospects 2025: summary of results*. New York: United Nations, 2025. (UN DESA/POP/2025/TR/No. 12). Disponível em: https://desapublications.un.org/publications/world-urbanization-prospects-2025-summary-results. Acesso em: 9 out. 2026.

WASHINGTON, Sally. An infrastructure for building policy capability: lessons from practice. *Policy Design and Practice*, v. 6, n. 3, p. 283–298, 2023. DOI: https://doi.org/10.1080/25741292.2022.2139952.

WEISS, Carol H. *Evaluation: methods for studying programs and policies*. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

WILLIAMS, Martin J. Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform. **Journal of Institutional Economics**, v. 17, n. 2, p. 339–357, 2021. DOI: https://doi.org/10.1017/S1744137420000478.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 2015. DOI: https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001.

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

PARTE

04

Experiências de estruturação, inovação e gestão pública

Os relatos de experiência tornam visíveis decisões que os estudos sobre modelos contratuais nem sempre conseguem reconstruir. Sua contribuição está na descrição dos problemas enfrentados por equipes públicas e das soluções que foram construídas em condições institucionais concretas. A experiência registrada pode envolver tanto a preparação da contratação quanto a operação e o acompanhamento dos serviços.

As iniciativas do Metrô de São Paulo discutem o aproveitamento de ativos e a gestão do custo de energia. O EITA Recife acompanha a experimentação e a contratação de soluções inovadoras. Caxias do Sul apresenta a reorganização de um serviço funerário por meio de concessão comum, enquanto Sapiranga descreve a estruturação e a operação inicial de uma PPP de iluminação. Criciúma relata a estruturação de uma PPP de cidade inteligente voltada a integrar infraestruturas urbanas antes fragmentadas, e Belo Horizonte examina a institucionalização da gestão dos contratos de PPP da saúde municipal.

As experiências mostram que a inovação pode assumir formas distintas conforme o problema enfrentado. Sua leitura conjunta permite reconhecer escolhas de organização e aprendizagem que podem ser úteis a outras equipes, sem presumir que soluções adotadas em determinado contexto possam ser transferidas sem adaptação.

PARTE
04

EXPERIÊNCIAS DE ESTRUTURAÇÃO, INOVAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 16 RELATO DE EXPERIÊNCIA

Metrô-SP como catalisador do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável: financiamento inovador, integração urbana e qualidade de vida

Régis Takaoka

SOBRE O CAPÍTULO

A experiência do Metrô de São Paulo apresenta iniciativas voltadas à exploração de ativos e à captura de benefícios imobiliários associados à infraestrutura de transporte. A questão editorial é o relacionamento entre decisões financeiras, ordenamento territorial e finalidade pública da mobilidade. O capítulo descreve frentes de planejamento e estruturação, sem atribuir a elas impactos urbanos já realizados.

Resumo: Este relato de experiência apresenta a atuação da Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô-SP) na formulação de alternativas para integrar expansão metroviária, desenvolvimento urbano e financiamento da infraestrutura. O problema enfrentado é recorrente na administração pública: grandes projetos de mobilidade exigem elevados investimentos, enquanto os benefícios econômicos e a valorização imobiliária produzidos pela infraestrutura nem sempre retornam ao próprio sistema de transporte. A experiência analisada reúne duas frentes: o estudo de Financial Advisory da Linha 20-Rosa, com objetivo de avaliar modelos de negócio capazes de reduzir o esforço fiscal estadual através captura da valorização do entorno da linha e estações da futura Linha 20 - Rosa, e a Chamada Pública destinada ao desenvolvimento imobiliário do espaço aéreo das áreas dos terminais de ônibus Vila Madalena, Vila Mariana e Belém Norte que são pertencentes ao Metrô-SP. A abordagem adotada combina princípios de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS), captura de valorização fundiária, aproveitamento de ativos públicos, receitas não tarifárias e cooperação com o setor privado. O estudo de caso é descritivo e aplicado, baseado na sistematização da experiência institucional, na análise dos instrumentos considerados e na identificação dos desafios de governança, regulação urbanística, estruturação econômico-financeira e coordenação entre Estado e municípios. Os resultados indicam que esta agenda amplia o papel da empresa pública de transporte: além de operar

a rede, ela pode induzir centralidades urbanas mais compactas, conectadas e inclusivas. Também demonstra que instrumentos como Fundo de Investimento Imobiliário, Sociedade de Propósito Específico, contratos de parceria e exploração comercial podem compor uma estratégia diversificada, desde que submetidos a governança pública, avaliação de riscos, transparência e preservação da função operacional. Como contribuição prática, o relato propõe um modelo replicável a municípios e entes públicos interessados em transformar estações de metrôs e trens, terminais e corredores de transporte em plataformas de desenvolvimento urbano e geração de receitas, sem confundir monetização patrimonial com privatização do interesse público.

Palavras-chave: desenvolvimento orientado ao transporte; captura de valorização imobiliária; financiamento de infraestrutura de transporte.

1 Introdução

A expansão da infraestrutura urbana brasileira ocorre em ambiente de restrição fiscal, aumento da demanda por serviços públicos e necessidade de adaptação das cidades às agendas climática, social e econômica. No transporte público metropolitano de alta capacidade, essa combinação é desafiadora: os projetos de metrô, trens e corredores de ônibus possuem ciclo longo, elevados custos de implantação, interfaces territoriais complexas e benefícios que extrapolam a oferta de mobilidade, redução de tempo de deslocamento e diminuição de emissão de poluentes atmosférico. Uma nova estação melhora a acessibilidade, reorganiza fluxos, eleva a atratividade econômica do entorno e pode valorizar imóveis, mas parte relevante desse valor permanece dissociada do financiamento da infraestrutura que o gerou.

No caso paulista, o Metrô-SP reúne ativos, conhecimento técnico e capacidade de articulação que permitem tratar a rede não apenas como sistema de deslocamento, mas como infraestrutura estruturante da cidade. Essa perspectiva aproxima a operação metroviária do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável, abordagem que integra mobilidade, uso do solo, densidade, diversidade de atividades comerciais e acesso a oportunidades de emprego mais próximos a residências, assim como aspectos de redução de trânsito, poluição e aumento de mobilidade para população. O desafio institucional consiste em converter essa visão em projetos juridicamente seguros, financeiramente viáveis e territorialmente coordenados.

O problema central deste relato é, portanto, identificar como uma empresa pública de transporte pode organizar mecanismos de desenvolvimento urbano e captura de valor para apoiar a expansão e a sustentabilidade financeira da rede, preservando o interesse público. O objetivo geral é sistematizar a experiência do Financial Advisory da Linha 20-Rosa e da Chamada Pública dos terminais Vila Madalena, Vila Mariana e Belém Norte que são contíguas as estações de metrôs com o mesmo nome. Como

objetivos específicos, busca-se: descrever os instrumentos avaliados; registrar dificuldades de implementação; discutir os resultados institucionais alcançados; e apresentar lições aplicáveis a municípios, empresas públicas e demais entes responsáveis por ativos urbanos.

A contribuição do trabalho está em apresentar uma experiência ainda em construção, evitando tratá-la como modelo concluído. O valor do caso reside na mudança de abordagem: sair de iniciativas patrimoniais isoladas para uma carteira estruturada, na qual transporte, urbanismo, finanças, mercado e governança sejam analisados conjuntamente.

2 Referencial teórico e contexto institucional

O DOTS, também denominado internacionalmente Transit-Oriented Development, propõe concentrar de forma qualificada moradia, emprego, comércio, serviços e espaços públicos no entorno de estações e corredores de transporte de alta capacidade. A literatura associa essa estratégia a menores distâncias de viagem, maior participação de modos ativos e coletivos, redução da dependência do automóvel e melhor aproveitamento da infraestrutura existente (CERVERO et al., 2004; ITDP, 2017). Não se trata apenas de adensar. Um projeto orientado ao transporte exige diversidade de usos, desenho urbano adequado, integração modal, segurança para pedestres e atenção à inclusão social.

A relação entre infraestrutura e valor da terra também fundamenta instrumentos de captura de valorização. Investimentos públicos e alterações regulatórias podem gerar incrementos de valor imobiliário que não decorrem exclusivamente do esforço do proprietário. A recuperação de parte desse ganho pode ocorrer por tributos, contribuições, outorga onerosa, operações urbanas, alienação ou concessão de direitos, desenvolvimento conjunto e participação pública em empreendimentos (SMOLKA, 2014). No Brasil, o Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano) reforça a integração entre planejamento do transporte, uso do solo e desenvolvimento urbano (BRASIL, 2026).

Para o Metrô-SP, a aplicação desses conceitos ocorre em contexto metropolitano, no qual decisões sobre zoneamento, coeficientes de aproveitamento, outorga onerosa, habitação e espaço público pertencem majoritariamente aos municípios, enquanto a implantação e a operação da rede metroviária envolvem o Estado. A governança precisa, assim, articular competências distintas. Sem coordenação, o investimento em transporte pode gerar valorização sem contrapartida para o sistema, adensamento sem infraestrutura local suficiente ou expulsão de moradores de menor renda.

Do ponto de vista financeiro, a estratégia não substitui integralmente o orçamento público. Seu propósito é ampliar e diversificar fontes, reduzir pressões fiscais e criar receitas complementares. A combinação pode envolver receitas comerciais em estações,

exploração de áreas remanescentes, desenvolvimento imobiliário, participação em estruturas societárias, fundos imobiliários e contratos de longo prazo. Cada instrumento apresenta riscos próprios de mercado, licenciamento, demanda, construção, governança e liquidez, razão pela qual a modelagem deve comparar cenários e distribuir responsabilidades de forma verificável.

3 Metodologia e descrição do estudo de caso

O trabalho adota metodologia qualitativa, descritiva e aplicada, organizada como relato de experiência institucional. A unidade de análise é a estratégia do Metrô-SP para associar infraestrutura de transporte, aproveitamento imobiliário e geração de receitas não tarifárias. A sistematização considera documentos e estudos institucionais, participação profissional no processo de planejamento financeiro e observação das interfaces entre áreas técnicas, jurídicas, patrimoniais e de negócios.

A análise foi estruturada em quatro dimensões: a) problema público e objetivos; b) instrumentos financeiros e imobiliários considerados; c) arranjos de governança e coordenação; e d) potencial de replicação. Como se trata de iniciativa com etapas ainda em desenvolvimento, os resultados são apresentados principalmente como produtos institucionais, aprendizados e capacidades construídas, e não como receitas efetivamente realizadas ou impactos urbanos já consolidados.

A primeira frente é o Financial Advisory da Linha 20-Rosa. O estudo avaliou aspectos econômico-financeiros, jurídicos e mercadológicos, além da prospecção de agentes privados, com a finalidade de testar modelos capazes de minimizar ou neutralizar parte do esforço fiscal necessário à implantação. A hipótese é utilizar o potencial comercial e imobiliário associado às futuras estações e aos seus entornos como suporte ao CAPEX da linha. Entre os arranjos considerados estão Fundo de Investimento Imobiliário, Sociedade de Propósito Específico, contratos especializados e parcerias com agentes privados.

A segunda frente é a Chamada Pública relacionada aos terminais Vila Madalena, Vila Mariana e Belém Norte. A iniciativa procura atrair propostas para áreas vinculadas a importantes nós de transporte, preservando a operação dos terminais e avaliando usos urbanos complementares. Diferentemente da Linha 20-Rosa, que considera uma infraestrutura futura e seus potenciais efeitos territoriais, os terminais oferecem a oportunidade de testar instrumentos sobre ativos existentes, com restrições operacionais conhecidas e inserção urbana consolidada.

As duas experiências foram examinadas como componentes de uma mesma estratégia. Em ambas, o ativo público não é analisado somente por seu valor de alienação ou locação, mas por sua capacidade de integrar mobilidade, atividades urbanas e retorno econômico ao sistema. Essa abordagem exige visão de ciclo de vida, definição clara dos direitos concedidos, proteção da operação metroviária, mecanismos de desempenho e governança para decisões de longo prazo.

4 Resultados, discussões e contribuições

O primeiro resultado foi a consolidação de uma hipótese institucional: a valorização produzida pela infraestrutura metroviária pode ser incorporada, de forma parcial e regulada, ao financiamento do próprio sistema. O Financial Advisory permitiu amplificar o debate de uma fonte única de recursos - o orçamento público -, para um portfólio de mecanismos. Essa mudança é relevante porque projetos de transporte de grande porte dificilmente se sustentam por um instrumento isolado. A diversificação reduz dependências, mas aumenta a necessidade de coordenação e controle. O resultado do estudo mostrou a viabilidade comercial e financeira da exploração imobiliária nas estações e no entorno delas para o financiamento das desapropriações, obras civis e principais sistemas de uma linha de metrô.

O segundo resultado foi a aproximação entre planejamento financeiro e planejamento urbano. A receita imobiliária não deve ser tratada como objetivo autônomo. Seu potencial depende de acessibilidade, parâmetros urbanísticos, demanda, faseamento, qualidade do espaço público e aceitação social. A aplicação do DOTS oferece critério para avaliar se a exploração econômica também produz benefícios urbanos, como usos mistos, serviços próximos, integração com metrô, ônibus e bicicletas, fachadas ativas e melhor circulação de pedestres.

O terceiro resultado foi o aprendizado sobre governança. Estruturas como FII e SPE podem facilitar segregação de riscos, aporte de ativos, contratação especializada e participação de investidores, mas também exigem regras claras de controle, avaliação independente, prestação de contas, conflitos de interesse, saída de parceiros e destinação de resultados. Em uma empresa pública, a eficiência econômica deve coexistir com legalidade, transparência, finalidade pública e controles internos e externos.

Entre os principais desafios estão a assimetria temporal entre obra metroviária e empreendimento imobiliário; a incerteza sobre parâmetros urbanísticos futuros; o risco de superestimar receitas; a necessidade de compatibilizar licenciamento, desapropriações e operação; e a coordenação entre Estado, municípios e mercado. Outro risco é a valorização territorial contribuir para deslocamento de população vulnerável. Por isso, instrumentos de habitação acessível, participação social e monitoramento dos efeitos distributivos devem integrar a modelagem desde o início.

A experiência sugere que a inovação não está apenas no instrumento financeiro, mas na forma de organizar o problema. Para outros municípios e entes públicos, é recomendável iniciar por um inventário de estações, terminais, garagens e áreas adjacentes; classificar os ativos por maturidade, restrição operacional e potencial urbano; selecionar projetos-piloto; e elaborar estudos de demanda, vocação imobiliária, viabilidade econômico-financeira e enquadramento jurídico. A consulta prévia ao mercado pode reduzir assimetrias, desde que não substitua a avaliação independente do poder público.

Um modelo replicável compreende sete etapas: 1) definição do problema público e dos resultados urbanos esperados; 2) inventário e regularização dos ativos; 3) diagnóstico urbanístico e socioeconômico do entorno; 4) modelagem técnica, jurídica e econômico-financeira com cenários conservador, base e otimista; 5) articulação com o município para parâmetros urbanísticos e contrapartidas; 6) seleção competitiva de parceiros, com matriz de riscos e indicadores; e 7) monitoramento de receitas, impactos urbanos, inclusão social e qualidade do serviço.

A aplicabilidade prática é maior quando o ente público dispõe de governança transversal. Recomenda-se comitê executivo com representantes de planejamento, finanças, engenharia, operação, patrimônio, jurídico, licenciamento e relações municipais. A carteira deve possuir critérios de priorização, responsáveis, marcos decisórios e registro dos riscos. Esse arranjo reduz a dispersão de iniciativas e ajuda a distinguir projetos com potencial real de propostas excessivamente dependentes de premissas de mercado.

Para municípios de menor porte, estruturas sofisticadas podem não ser necessárias no início. Concessões de uso, locações, operações consorciadas e revisão coordenada do zoneamento podem ser mais proporcionais. Já regiões metropolitanas e empresas com grandes carteiras de ativos podem avaliar fundos, sociedades específicas ou concessões integradas. Em todos os casos, a escolha deve decorrer da natureza do ativo e do risco, e não da preferência prévia por um veículo financeiro.

5 Conclusões

A experiência do Metrô-SP mostra que empresas públicas de transporte podem atuar como catalisadoras do desenvolvimento urbano, desde que a exploração comercial e imobiliária esteja subordinada a objetivos de mobilidade, qualificação territorial e sustentabilidade financeira. O Financial Advisory da Linha 20-Rosa e a Chamada Pública dos terminais Vila Madalena, Vila Mariana e Belém Norte conferem materialidade a essa agenda ao testar modelos que aproximam infraestrutura, mercado e planejamento urbano.

A principal lição é que captura de valor não corresponde a uma receita automática. Ela exige ativos regularizados, segurança jurídica, parâmetros urbanísticos compatíveis, modelagem prudente, governança e coordenação intergovernamental. Também requer salvaguardas para que os benefícios da acessibilidade não sejam anulados por exclusão territorial ou perda de qualidade urbana.

Como contribuição à administração pública, o caso demonstra a utilidade de construir carteiras de projetos, iniciar por pilotos e comparar instrumentos antes de definir a estrutura contratual. A inovação mais relevante é institucional: integrar áreas que tradicionalmente trabalham separadas e tratar estações e terminais como plataformas de serviço público, desenvolvimento local e geração responsável de valor.

A continuidade da experiência deverá incluir acompanhamento de indicadores financeiros, operacionais, urbanísticos, sociais e ambientais. Estudos futuros poderão comparar receitas projetadas e realizadas, medir valorização, avaliar efeitos sobre habitação e comércio local e verificar em que medida os recursos gerados retornam à expansão, operação e manutenção do transporte público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 15.432, de 13 de junho de 2026. Institui o marco legal do transporte público coletivo urbano. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 14 jun. 2026.

CERVERO, Robert et al. Transit-oriented development in the United States: experiences, challenges, and prospects. Washington, DC: Transportation Research Board, 2004.

INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO (ITDP). Padrão de qualidade DOTS. 3. ed. Rio de Janeiro: ITDP Brasil, 2017.

METRÔ-SP. Financial Advisory da Linha 20-Rosa: estudo de alternativas econômico-financeiras, jurídicas e mercadológicas. São Paulo: Companhia do Metropolitano de São Paulo, [s.d.]. Documento institucional.

METRÔ-SP. Chamada pública para desenvolvimento de projetos imobiliários nos terminais Vila Madalena, Vila Mariana e Belém Norte. São Paulo: Companhia do Metropolitano de São Paulo, [s.d.]. Documento institucional.

SMOLKA, Martim O. Implementing value capture in Latin America: policies and tools for urban development. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

PARTE
04

EXPERIÊNCIAS DE ESTRUTURAÇÃO, INOVAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 17 RELATO DE EXPERIÊNCIA

Autoprodução de energia renovável no Metrô de São Paulo: inovação contratual, eficiência econômica e sustentabilidade na administração pública

Régis Takaoka e Eraldo Rubens Rett

SOBRE O CAPÍTULO

O relato apresenta a resposta institucional do Metrô-SP à volatilidade do custo de energia elétrica. O arranjo de autoprodução centralizada por arrendamento distribui responsabilidades de financiamento, implantação e operação e busca previsibilidade econômica. O texto documenta decisões de estruturação e projeções de economia que deverão ser verificadas durante a execução.

Resumo: Este relato apresenta a experiência da Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô-SP) na estruturação de um projeto de autoprodução de energia elétrica renovável destinado a suprir parte relevante da demanda de tração das linhas metroviárias. A iniciativa surgiu da necessidade de enfrentar a volatilidade do Mercado Livre de Energia, ampliar a previsibilidade orçamentária e reduzir despesas com um insumo que historicamente constitui o segundo maior componente de custo operacional do Metrô-SP, atrás apenas de pessoal. O caso descreve a modelagem de autoprodução centralizada por arrendamento, sem aporte inicial de capital pelo Metrô, na qual o empreendedor privado assume o financiamento, a implantação, o licenciamento, a operação e a manutenção da usina solar. O processo foi precedido por chamamento público com 30 participantes e, em fase posterior, recebeu 15 propostas, das quais nove foram qualificadas. A solução selecionada prevê o fornecimento inicial de 10 MW médios em 2027 e a ampliação para 20 MW médios a partir de 2029, diante de consumo médio corporativo de aproximadamente 50 a 55 MW médios. Estima-se redução de custos da ordem de R$ 12,2 milhões anuais no longo prazo, associada a benefícios regulatórios, redução de encargos e preços definidos contratualmente, reajustados segundo critérios previamente estabelecidos. Além dos ganhos econômicos, o projeto diversifica o portfólio de contratação, reduz a exposição a oscilações de mercado, fortalece a agenda ambiental e demonstra como empresas públicas podem induzir investimentos em infraestrutura renovável. Conclui-se que a replicação do modelo depende

de planejamento de longo prazo, segurança jurídica, governança, capacidade técnica para gestão dos riscos e adequada alocação de responsabilidades entre o ente público e o parceiro privado.

Palavras-chave: autoprodução de energia; administração pública; sustentabilidade.

1 Introdução

A prestação do serviço metroviário depende de fornecimento contínuo, confiável e economicamente sustentável de energia elétrica. No Metrô de São Paulo, a energia movimenta trens, estações, sistemas de sinalização, ventilação, iluminação e demais instalações indispensáveis à operação. Em 2024, o consumo da rede alcançou aproximadamente 450 GWh. Por sua materialidade, a energia elétrica figura historicamente como o segundo maior item de gasto da Companhia, atrás apenas das despesas com pessoal.

A aquisição no Ambiente de Contratação Livre trouxe flexibilidade para negociar volumes, prazos e preços diretamente com geradores e comercializadores. Ao mesmo tempo, manteve a Companhia exposta à volatilidade gerada por condições hidrológicas, sazonalidade, alterações regulatórias, encargos setoriais e movimentos de oferta e demanda. Para uma empresa pública responsável por serviço essencial, essa incerteza repercute no planejamento orçamentário e exige gestão técnica e financeira contínua.

O problema central do caso foi, portanto, encontrar uma solução que combinasse quatro objetivos: reduzir o custo efetivo da energia; conferir maior previsibilidade aos desembolsos; ampliar o uso de fontes renováveis; e preservar a Companhia de riscos incompatíveis com sua atividade-fim, especialmente os riscos de construção, financiamento, licenciamento e operação de uma usina.

A solução foi a estruturação de um modelo de autoprodução centralizada por arrendamento. Nessa configuração, o Metrô participa do arranjo como autoprodutor em relação à parcela da energia que lhe é destinada, enquanto o empreendedor privado investe na planta, obtém licenças e autorizações, implanta o empreendimento e presta os serviços de operação e manutenção. O modelo escolhido não exige aporte inicial de capital pelo Metrô e permite associar os ganhos regulatórios da autoprodução a uma clara alocação contratual de responsabilidades.

Este relato tem como objetivo sistematizar os desafios enfrentados, apresentar a solução institucional e contratual adotada, discutir resultados esperados e extrair lições aplicáveis a outros Estados, municípios, empresas estatais e entes públicos com consumo relevante de energia. A contribuição do caso está em demonstrar que inovação

pública não se restringe à adoção de tecnologia: ela também pode decorrer da combinação entre modelagem econômica, segurança jurídica, governança e gestão de riscos.

2 Referencial teórico e contexto institucional

2.1 Autoprodução e Ambiente de Contratação Livre

A autoprodução de energia é o regime no qual pessoa jurídica, isoladamente ou reunida em consórcio, produz energia destinada ao próprio consumo. O Decreto Federal nº 2.003/1996 estabeleceu as bases da figura do autoprodutor, enquanto o Decreto nº 5.163/2004 disciplinou a comercialização de energia e o Ambiente de Contratação Livre. No caso estudado, trata-se de autoprodução centralizada, distinguindo-se da micro e minigeração distribuída disciplinada pela Lei nº 14.300/2022.

A Resolução Normativa ANEEL nº 1.071/2023 consolidou requisitos aplicáveis à central geradora associada à autoprodução. Para atender ao enquadramento regulatório, o Metrô-SP também precisou adequar seu Estatuto Social, incluindo a atividade de geração de energia em seu objeto social. A experiência evidencia que a inovação contratual em setores regulados exige coerência entre documentos societários, autorizações setoriais e instrumentos contratuais.

2.2 Especificidades da empresa pública

A modelagem ocorreu no contexto da Lei nº 13.303/2016, que disciplina o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. A chamada pública para seleção do parceiro estratégico foi estruturada considerando a natureza específica da oportunidade de negócio e o art. 28, § 3º, inciso II, e § 4º, da referida lei. Nesse ambiente, a busca por eficiência deve ser acompanhada de motivação, transparência, isonomia, rastreabilidade das decisões e mecanismos de integridade.

2.3 Sustentabilidade e valor público

A utilização de fonte solar agrega uma dimensão ambiental à iniciativa. Para uma operadora de transporte de alta capacidade, a descarbonização do insumo energético reforça os benefícios ambientais já inerentes ao transporte sobre trilhos. O valor público do projeto decorre, assim, não apenas da economia financeira, mas também da contribuição para a transição energética, da redução indireta de emissões e da possibilidade de obtenção de certificados de energia renovável.

3 Metodologia e descrição do estudo de caso

O trabalho adota abordagem qualitativa, descritiva e aplicada, baseada na análise do processo de estruturação do projeto, dos documentos institucionais, das alternativas de mercado e dos parâmetros econômico-operacionais utilizados pela Companhia. O estudo de caso foi organizado em cinco etapas: diagnóstico do consumo e dos riscos; sondagem de mercado; comparação de arranjos; seleção e negociação; e preparação regulatória e contratual.

3.1 Diagnóstico e definição do problema

A primeira etapa consistiu em avaliar o perfil de consumo do Metrô, em torno de 50 a 55 MW médios, e a exposição decorrente das contratações no mercado livre. Definiu-se que a autoprodução deveria cobrir apenas parte da demanda. Essa decisão preserva a flexibilidade para contratar volumes complementares em horizontes menores, reduz o risco de sobrecontratação e evita concentrar toda a estratégia energética em um único empreendimento.

3.2 Sondagem e participação do mercado

Em julho de 2023, foi divulgado chamamento para identificar parceiros e soluções capazes de viabilizar geração renovável incentivada. A fase de sondagem contou com 30 empresas, entre geradores, comercializadores e investidores. O diálogo com o mercado permitiu testar a viabilidade, compreender estruturas disponíveis e calibrar requisitos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros. Na fase seguinte foram recebidas 15 propostas formais, das quais nove foram qualificadas para negociação e seleção.

3.3 Comparação dos modelos

Foram examinados contratos tradicionais de compra de energia de longo prazo e modelos de autoprodução por equiparação e por arrendamento. O modelo por equiparação apresentava estruturas societárias possíveis, porém poderia exigir aquisição de participação, financiamento ou exposição a riscos de investimento fora da atividade principal do Metrô-Sp

A alternativa de arrendamento foi considerada mais aderente porque dispensa aporte inicial do Metrô, mantém o CAPEX sob responsabilidade do empreendedor e associa o arrendamento da planta ao contrato de operação e manutenção. A outorga e a organização consorcial asseguram o enquadramento como autoprodução, enquanto indicadores de desempenho, garantias e responsabilidades contratuais devem preservar a entrega da energia e a qualidade do serviço.

4 Implementação, governança e gestão de riscos

4.1 Configuração contratual

O arranjo selecionado prevê parceria com a CGN Brasil e a Pontoon Energia para utilização de usina solar localizada em Lagoa do Barro, no Piauí. O Metrô arrenda a parcela correspondente da planta e contrata sua operação e manutenção. O empreendedor permanece responsável pelo investimento, financiamento, desenvolvimento, licenciamento, implantação e desempenho do empreendimento. A separação das obrigações evita transferir à Companhia riscos de engenharia e implantação que ela não controla diretamente.

4.2 Escalonamento e horizonte do contrato

A entrada da autoprodução foi planejada de forma gradual. O início previsto é de 10 MW médios em 2027, equivalente a aproximadamente 20% da demanda atual. A partir de 2029, o volume deverá alcançar 20 MW médios, próximo de 40% do consumo corporativo atual, permanecendo até 2041. O prazo de 15 anos confere estabilidade à solução, mas torna indispensáveis cláusulas de reajuste, desempenho, garantias, eventos regulatórios, recomposição, saída e solução de controvérsias.

4.3 Matriz de riscos e controles

A replicação do modelo requer matriz de riscos detalhada. Riscos de atraso e conclusão da usina devem ser alocados ao empreendedor, com marcos de implantação, garantias e consequências pelo descumprimento.

5 Resultados, discussões e contribuições

5.1 Resultados econômico-financeiros esperados

A estimativa de economia é de até R$ 12,2 milhões por ano no longo prazo, em comparação com os custos incorridos no modelo de contratação então utilizado. O ganho decorre da combinação entre redução de encargos setoriais aplicáveis à autoprodução, condições associadas à energia incentivada e preço contratualmente definido, com reajuste segundo critérios previstos, em vez de exposição integral às oscilações do mercado.

A economia estimada deve ser interpretada como projeção, e não como resultado garantido. Sua realização dependerá do comportamento dos preços de referência, da inflação, dos encargos, do desempenho da usina, da disponibilidade da energia e da evolução regulatória. Para avaliar o benefício efetivo, o Metrô-SP deve comparar

periodicamente o custo total da autoprodução com um cenário contrafactual de contratação no mercado livre, considerando tributos, encargos, custos de gestão e eventuais exposições ao mercado de curto prazo.

5.2 Previsibilidade e resiliência

A principal vantagem gerencial está na previsibilidade. A contratação de longo prazo reduz a parcela da demanda sujeita a oscilações de curto e médio prazo e facilita a elaboração do orçamento empresarial. Ao mesmo tempo, a cobertura parcial evita rigidez excessiva: o Metrô preserva capacidade de ajustar o restante do portfólio às condições futuras do mercado e às mudanças no consumo decorrentes de expansão ou modernização da rede.

5.3 Benefícios ambientais e institucionais

A fonte solar contribui para ampliar a participação de energia renovável no consumo operacional. Além da redução indireta de emissões, certificados de energia renovável podem apoiar indicadores ESG e dialogar com exigências ambientais de bancos de desenvolvimento e organismos multilaterais.

6 Aplicabilidade prática a outros entes públicos

O caso pode ser adaptado por empresas de saneamento, iluminação pública, hospitais, universidades, operadores de transporte, consórcios intermunicipais e outras organizações com carga relevante e previsível. Entretanto, o porte e a regularidade do consumo são determinantes. Pequenos consumidores podem obter melhores resultados por compras agregadas, consórcios ou geração distribuída, enquanto grandes consumidores têm maior capacidade para estruturar autoprodução centralizada.

Um modelo de aplicação em outros entes públicos compreende:

- Mapear o perfil horário, sazonal e projetado de consumo, identificando demanda mínima, flexibilidade e riscos de sobrecontratação.
- Construir cenário-base do custo de energia, separando preço, uso de rede, encargos, tributos, perdas e custos de gestão.
- Comparar PPA tradicional, autoprodução por equiparação, arrendamento, geração distribuída e contratação de curto e médio prazo.
- Realizar sondagem transparente de mercado antes de fixar o modelo, preservando isonomia e rastreabilidade.
- Produzir matriz de riscos, avaliação jurídica, estudo econômico-financeiro e análise de sensibilidade para preços, inflação, geração e regulação.
- Definir governança contratual, indicadores, garantias, auditoria, transparência e estratégia de saída.

Outro ponto replicável é a alocação do CAPEX ao parceiro especializado. Essa solução reduz a necessidade de aporte público e mantém o risco de implantação com quem possui capacidade técnica para administrá-lo. Contudo, não elimina o dever de fiscalização. A Administração precisa acompanhar o empreendimento, validar medições, verificar licenças e monitorar a saúde econômico-financeira da contraparte durante toda a vigência.

7 Conclusões

A autoprodução de energia renovável do Metrô de São Paulo constitui experiência relevante de inovação na administração pública. Partindo de problema concreto, a volatilidade e a materialidade do custo de energia, a Companhia estruturou solução capaz de combinar previsibilidade, redução de despesas, diversificação do portfólio e avanço ambiental.

A economia anual projetada de R$ 12,2 milhões, embora relevante, deverá ser acompanhada por metodologia de aferição que compare custos efetivos e cenário de referência. A governança deve abranger desempenho técnico, riscos regulatórios, benefícios ambientais e equilíbrio econômico-financeiro ao longo dos 15 anos.

Para outros entes públicos, a principal lição é que contratos inovadores exigem preparação institucional. Dados confiáveis, equipe multidisciplinar, diálogo estruturado com o mercado, segurança jurídica, matriz de riscos e monitoramento contínuo são condições para converter uma boa modelagem em valor público duradouro.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Resolução Normativa ANEEL nº 1.071, de 29 de agosto de 2023. Estabelece requisitos e procedimentos aplicáveis à exploração de centrais geradoras e à autoprodução de energia elétrica. Brasília, DF: ANEEL, 2023.

BRASIL. Decreto nº 2.003, de 10 de setembro de 1996. Regulamenta a produção de energia elétrica por produtor independente e por autoprodutor. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 set. 1996.

BRASIL. Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004. Regulamenta a comercialização de energia elétrica e o processo de outorga de concessões e autorizações. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 jul. 2004.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 jul. 2016.

BRASIL. Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021. Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. e altera a legislação do setor elétrico. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022. Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 jan. 2022.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. Relatório Integrado 2024. São Paulo: Metrô, 2025.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. Chamada pública para seleção de parceiro estratégico para projeto de geração de energia renovável em regime de autoprodução. São Paulo: Metrô, 2023.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. Autoprodução de energia: documentos técnicos, apresentações institucionais e registros internos de modelagem. São Paulo: Metrô, 2023-2026.

PARTE
04

EXPERIÊNCIAS DE ESTRUTURAÇÃO, INOVAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 18 RELATO DE EXPERIÊNCIA

Inovação aberta e capacidade pública: contratação, aprendizagem institucional e continuidade no EITA Recife (2021–2026)

Pedro Lucas Guedes

SOBRE O CAPÍTULO

O EITA Recife articula identificação de problemas, experimentação tecnológica e contratação pública de soluções inovadoras. A sistematização do ciclo e da continuidade de parte das soluções demonstra formas de aprendizagem organizacional e gestão de compromissos financeiros por etapas. O instrumento utilizado, o CPSI, possui regime próprio e integra a discussão do livro como alternativa de contratação de inovação.

Resumo: Este relato examina a contratação pública de soluções inovadoras no EITA Recife, considerando o primeiro ciclo (2021–2022) e seus desdobramentos documentados até 2026. A análise utiliza o regulamento, a planilha de avaliação, contratos de fornecimento, pesquisa acadêmica e comunicações oficiais. O ciclo articulou secretarias, Rede de Transformação Digital, Emprel, universidades e empresas na formulação de desafios, prototipagem e Contratos Públicos para Solução Inovadora (CPSIs), com compromisso de recursos por etapas. Quatro soluções chegaram a contratos de fornecimento entre 2024 e 2025, com valores globais estimados de R$ 11,85 milhões. Para o *Absens*, voltado à redução do absenteísmo em consultas e exames, foram reportadas 117.556 vagas reaproveitadas até outubro de 2023 e mais de 280 mil até agosto de 2026, com economia oficialmente estimada em R$ 20 milhões. A experiência oferece parâmetros de modelagem a outros municípios: escalonar o compromisso financeiro, fixar regras de propriedade intelectual desde o edital e vincular a continuidade a indicadores de desempenho.

Palavras-chave: Inovação pública. Contratação de soluções inovadoras. Capacidades estatais.

1 Introdução

No início da década de 2020, o Recife já contava com um parque tecnológico consolidado em torno do **Porto Digital**. Aproximar esse repertório dos problemas enfrentados pelos serviços municipais exigia, porém, uma capacidade que a presença de empresas e profissionais especializados não produziria sozinha: identificar demandas, formulá-las de modo verificável e contratar soluções ainda sujeitas a experimentação.

O **EITA Recife** surgiu desse encontro entre necessidades administrativas e capacidades tecnológicas. Organizado coletivamente por diferentes equipes municipais, o programa reuniu secretarias finalísticas, a estrutura de transformação digital, a Emprel, universidades e empresas para identificar desafios, comparar alternativas e testá-las nos próprios serviços. A digitalização acelerada pela pandemia havia tornado mais visíveis as oportunidades dessa colaboração e os limites dos procedimentos habituais de compra, desenhados para adquirir produtos já especificados.

Este relato examina o primeiro ciclo, entre 2021 e 2022, e seus desdobramentos documentados até 2026, com o objetivo de descrever como a escolha dos problemas, a prototipagem e o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) permitiram testar alternativas antes da celebração de contratos de fornecimento. A contribuição para gestores públicos e estruturadores de projetos está em sistematizar uma sequência de contratação que compromete recursos por etapas, condiciona a continuidade à validação técnica e preserva direitos públicos sobre as soluções desenvolvidas, e em identificar as capacidades institucionais que esse arranjo exige.

2 Contexto institucional e referencial

Criado em 2000 no Bairro do Recife, o **Porto Digital** consolidou-se como uma política de desenvolvimento econômico apoiada na articulação entre poder público, universidades e empresas, associada à reabilitação do patrimônio construído no centro histórico. Quando o primeiro ciclo do EITA foi lançado, em 2021, o parque reunia quase 350 empresas e 13,3 mil profissionais. Em 2025, segundo balanço divulgado em março de 2026, já alcançava **541 empresas**, **24.079 colaboradores** e R$ 7,4 bilhões de faturamento anual (PORTO DIGITAL, 2021, 2026). A escala dessa economia ampliava as possibilidades de colaboração e tornava mais urgente organizar, dentro da Prefeitura, a demanda por soluções tecnológicas.

Para isso, o EITA reuniu competências da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, da estrutura de transformação digital, dos órgãos responsáveis pelos serviços e da Empresa Municipal de Informática do Recife (**Emprel**). A **Rede de Transformação Digital**, composta por pontos focais nas secretarias, ajudava a identificar processos, contratos e dificuldades cotidianas que poderiam se converter em desafios públicos.

O fundamento jurídico do programa foi a Lei Complementar nº 182/2021, que instituiu o CPSI como modalidade específica de licitação e contratação de soluções inovadoras, ao lado da encomenda tecnológica prevista no art. 20 da Lei nº 10.973/2004 (BRASIL, 2004a, 2021). O regulamento do primeiro ciclo estabeleceu uma seleção competitiva de propostas e protótipos não funcionais, e o CPSI seria celebrado com as selecionadas para desenvolver e testar um produto mínimo viável (MVP). Metas, relatórios, avaliação, matriz de riscos e propriedade intelectual compunham a gestão dessa etapa (EITA RECIFE, 2021). O CPSI é instrumento distinto da parceria público-privada regida pela Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004b): remunera o desenvolvimento e o teste de uma solução por prazo limitado, sem delegação da prestação do serviço público. Sua relação com o debate sobre concessões está na alocação contratual de riscos entre o poder público e os fornecedores.

A saúde concentrou desafios do ciclo por reunir serviços de grande escala e problemas percebidos diretamente pelos cidadãos, como faltas a consultas que deixam ociosas vagas que outras pessoas aguardam.

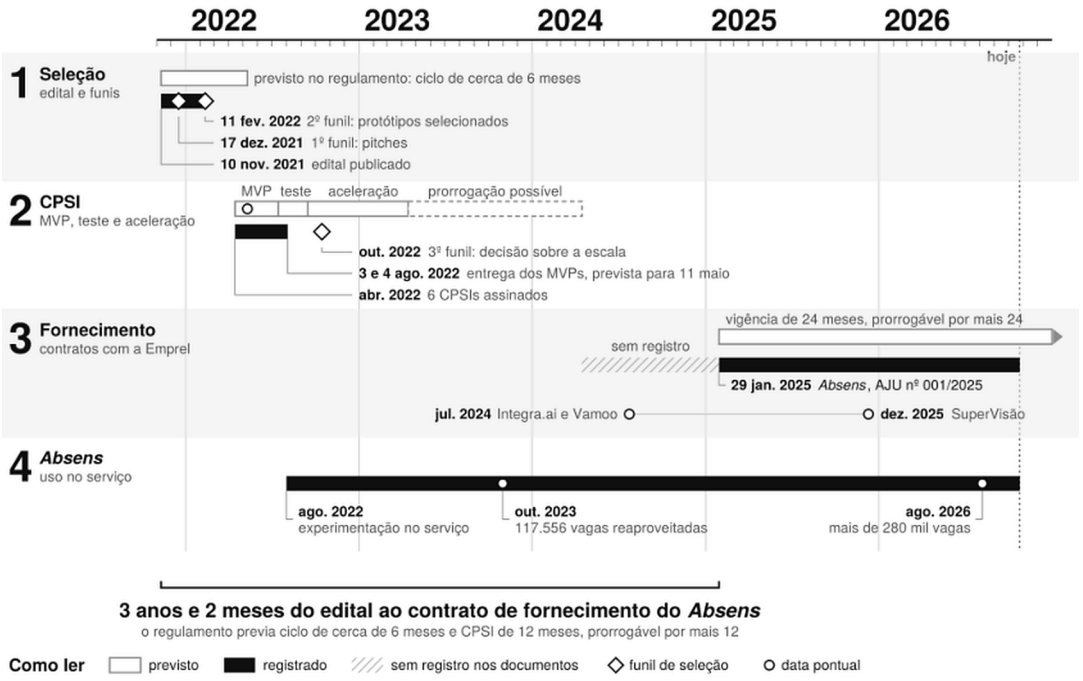
3 Metodologia e descrição da experiência

A análise documental utiliza o regulamento de 2021, a planilha de avaliação dos protótipos do primeiro ciclo, os contratos de fornecimento firmados pela Emprel, o estudo de Camargos (2024) e comunicações oficiais da Prefeitura. Uma entrevista concedida pelo autor sobre o programa é utilizada para discutir aprendizagens percebidas por um participante, e a comprovação dos resultados permanece apoiada nos documentos. Como assessor técnico da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, o autor colaborou na organização do ciclo, sem integrar a comissão de seleção. As realizações examinadas são atribuídas às equipes e instituições envolvidas.

A construção do banco de desafios envolvia as equipes que conheciam os problemas na rotina administrativa e exigia distinguir demandas que poderiam ser atendidas por compras convencionais daquelas para as quais ainda não havia solução definida. Oficinas, debates e instrumentos de desenho do problema procuravam explicitar causas, limitações dos processos existentes e resultados desejados. Na entrevista do autor, essa etapa aparece como aprendizagem central para os servidores: reconhecer os limites do que já se sabe fazer e transformar incertezas em questões que possam ser efetivamente investigadas e avaliadas.

A Figura 1 compara prazos previstos e datas registradas do edital ao contrato de fornecimento. A seleção cabia à Comissão Especial Integrada, que reunia representação da Emprel, especialista do órgão responsável pelo desafio, especialista acadêmico e integrante da Rede de Transformação Digital, e avaliava critérios como potencial de resolução, viabilidade econômica, custo-benefício e escalabilidade.

Figura 1 **Prazos previstos e datas registradas no 1º ciclo do EITA Recife**



Fonte: elaborado pelo autor com base em EITA Recife (2021), Recife (2022, 2024, 2026a), Camargos (2024) e Emprel (2024–2025).

O primeiro ciclo publicou seis desafios, e os resultados individuais examinados restringem-se aos casos com continuidade comprovada em contrato ou com indicadores operacionais publicados.

No primeiro ciclo, cada MVP tinha remuneração fixa de até R$ 40 mil, e o CPSI tinha teto de R$ 1,6 milhão, com a continuidade condicionada à validação técnica e ao interesse da Emprel (EITA RECIFE, 2021). Na leitura do autor, esses valores organizam o método. Os R$ 40 mil permitem errar barato: pesam pouco no orçamento municipal e bastam para uma equipe pequena transformar o protótipo em produto, o que atrai proponentes sem histórico de contratação com o poder público. O teto de R$ 1,6 milhão orienta a escolha dos desafios, que precisam admitir uma solução capaz de operar por pelo menos dois anos dentro desse valor. Os valores maiores ficam no contrato de fornecimento, limitado a cinco vezes o teto do CPSI e celebrado depois de evidência produzida no próprio serviço. Dos seis CPSIs do ciclo, quatro chegaram a essa etapa.

4 Resultados, discussão e aplicabilidade prática

4.1 Resultados administrativos e gestão do risco

Os registros do primeiro ciclo apontam a celebração de seis CPSIs (CAMARGOS, 2024). Nos anos seguintes, quatro das soluções originaram contratos de fornecimento com a Emprel vinculados ao Chamamento Público nº 002/2021 (Quadro 1). A assinatura comprova a decisão formal de continuidade, e a execução integral dos objetos depende de medições próprias.

Quadro 1 **Soluções do primeiro ciclo com contrato de fornecimento**

Solução	Empresa	Objeto	CPSI de origem	Contrato de fornecimento	Valor estimado (R$)
Vamoo	Cfit Healthtech Analytics	Atividade física e bem-estar	016/2022	AJU nº 021/2024	1.636.027,33
Integra.ai	Pitang	Encaminhamentos na saúde	013/2022	AJU nº 024/2024	3.284.444,69
Absens	Beyond Cloud	Absenteísmo em consultas e exames	014/2022	AJU nº 001/2025	2.998.959,03
SuperVisão	Geovista	Pavimento das vias	015/2022	AJU nº 039/2025	3.932.974,87
Total					11.852.405,92

Fonte: elaborado pelo autor com base em Emprel (2024–2025) e Recife (2024).

Os valores globais estimados incluem infraestrutura, sustentação e serviços sob demanda, e os pagamentos efetivos dependem das ordens de serviço emitidas e das entregas aceitas.

4.2 Absens : resultados documentados na saúde

Entre os casos examinados, o *Absens* dispõe da documentação mais consistente de resultados operacionais. A solução desenvolvida pela **Beyond Cloud** utiliza mensagens para lembrar consultas e exames regulados, permitir confirmação ou cancelamento e tornar as vagas liberadas novamente disponíveis à rede. Segundo Camargos (2024), os registros acumulados até outubro de 2023 indicavam respostas a 83,28% das mensagens, 117.556 vagas reaproveitadas e redução de 4,29 pontos percentuais no absenteísmo, na comparação com o mesmo período anterior. Esses indicadores descrevem o monitoramento divulgado, sem constituir uma avaliação causal controlada.

Em 7 de agosto de 2026, a Prefeitura informou que o *Absens* já havia recuperado **mais de 280 mil vagas** e produzido economia estimada de **R$ 20 milhões**, após implantação gradual iniciada em 2022. Sem memória de cálculo publicada, o valor é tratado aqui como estimativa institucional (RECIFE, 2026a).

A Prefeitura informou depois o fornecimento do *Absens* ao Estado do Amazonas e ao município de Cajamar (SP), o que comprova difusão comercial sem demonstrar os mesmos resultados nesses territórios (RECIFE, 2026b).

4.3 Continuidade comprovada e limites das evidências

Na área de saúde, o *Integra.ai*, da **Pitang**, avançou para contrato de fornecimento destinado à integração com os processos municipais de encaminhamento. Na infraestrutura urbana, a **Geovista** firmou contrato para o *SuperVisão*, voltado ao monitoramento de defeitos no pavimento das vias. Os instrumentos preveem ordens de serviço, sustentação, critérios de aceitação e fiscalização, e a demonstração de efeitos sobre encaminhamentos ou prazos de manutenção viária depende de séries de indicadores ainda não publicadas.

4.4 Continuidade, propriedade intelectual e difusão

A **Emprel** formalizou os CPSIs e conduziu a passagem das soluções validadas à etapa de fornecimento. Os contratos preveem copropriedade das criações abrangidas entre a empresa pública e as desenvolvedoras, respeitados os direitos sobre tecnologias preexistentes, e disciplinam a utilização permanente das soluções pela Emprel e suas atualizações.

O regulamento de 2021 prevê exploração comercial pelas desenvolvedoras e remuneração do poder público mediante acordos próprios, com condições e percentuais definidos em cada instrumento. A difusão para outros entes já se efetivou em casos divulgados, e cada contratação requer verificação específica de seu fundamento jurídico.

4.5 Aprendizagem institucional e aplicabilidade

A experiência também produziu um espaço de aprendizagem entre profissionais com formações distintas. Servidores responsáveis pelos serviços passaram a dialogar com especialistas de tecnologia, contratação, universidades e empresas em torno de hipóteses, custos, escalabilidade e critérios de sucesso. Na interpretação apresentada pelo autor em entrevista, o avanço mais importante estava na possibilidade de deslocar a pergunta administrativa do produto a comprar para o problema a compreender. O efeito é qualitativo e ainda não foi medido.

A replicação pressupõe servidores capazes de formular desafios, participação dos órgãos responsáveis pelos serviços, avaliação interdisciplinar e condições jurídicas, técnicas e orçamentárias para acompanhar a contratação. Para gestores e estruturadores de projetos, a experiência oferece três parâmetros de modelagem. O primeiro é escalonar o compromisso financeiro entre prototipagem, CPSI e fornecimento, com cada passagem vinculada a critérios de sucesso definidos previamente. O segundo é fixar desde o edital as regras de propriedade intelectual, uso permanente e participação na comercialização. O terceiro é incluir no contrato de fornecimento indicadores de desempenho que permitam avaliar a continuidade pelo serviço efetivamente prestado.

5 Conclusões

A experiência do EITA Recife mostra como problemas públicos podem orientar a seleção, a experimentação e a contratação de inovação, e os quatro contratos de fornecimento de 2024 e 2025 demonstram a continuidade de parte das soluções do primeiro ciclo.

O *Absens* reúne a evidência mais consistente de impacto finalístico. Nos demais casos, os documentos comprovam a continuidade contratual, com efeitos nos serviços ainda por mensurar.

A contribuição do EITA está também na aprendizagem coletiva criada pelo próprio procedimento: formular problemas, discutir alternativas, testar hipóteses, compreender limites tecnológicos e negociar condições de uso e continuidade. Sua consolidação exige estabilidade institucional, fiscalização e avaliação dos resultados ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Brasília, DF: Presidência da República, 2004a.

BRASIL. *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004b.

BRASIL. *Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021*. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

CAMARGOS, Luciana Sousa. *Arranjos de governança e gestão da inovação aberta no governo local do Recife após o marco legal das startups*. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024. Disponível em: https://hdl.handle.net/1843/76176. Acesso em: 22 out. 2026.

EITA RECIFE. *Regulamento do 1º ciclo de inovação aberta*. Recife: Empresa Municipal de Informática do Recife, 2021. Disponível em: https://sites.google.com/recife.pe.gov.br/eita-recife/regulamento. Acesso em: 22 out. 2026.

EMPREL. *Contratos AJU nº 024/2024 (Pitang), nº 001/2025 (Beyond Cloud) e nº 039/2025 (Geovista)*. Recife: Empresa Municipal de Informática do Recife, 2024–2025.

PORTO DIGITAL. *Porto Digital completa 21 anos e celebra maior participação na economia do Recife*. Recife, 20 dez. 2021. Disponível em: https://www.portodigital.org/noticias/porto-digital-completa-21-anos. Acesso em: 22 out. 2026.

PORTO DIGITAL. *Porto Digital cresce 19% e ultrapassa 24 mil colaboradores*. Recife, 27 mar. 2026. Disponível em: https://portodigital.org/noticia/porto-digital-cresce-19-e-ultrapassa-24-mil-colaborador es/. Acesso em: 22 out. 2026.

RECIFE (Município). *Prefeitura do Recife assina Contratos Públicos para Soluções Inovadoras*. Prefeitura do Recife, 18 abr. 2022. Disponível em: https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/18/04/2022/prefeitura-do-recife-assina-contrato s-publicos-para-solucoes-inovadoras. Acesso em: 25 out. 2026.

RECIFE (Município). *Diário Oficial do Recife*, ed. 102, 25 jul. 2024. Extrato do contrato AJU nº 021/2024 (Vamoo). Disponível em: https://dome.recife.pe.gov.br/upload_dome/DO_102_25_07_2024-assinado.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

RECIFE (Município). *Recife vence a maior premiação de Governo Digital do Brasil no SECOP 2026 com tecnologia de Inteligência Artificial para o SUS*. Prefeitura do Recife, 7 ago. 2026a. Disponível em: https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/07/08/2026/recife-vence-maior-premiacao-de-g overno-digital-do-brasil-no-secop-2026-com. Acesso em: 22 out. 2026.

RECIFE (Município). *Prefeitura do Recife conquista prêmio nacional de inovação com IA que reduziu filas na saúde pública*. Prefeitura do Recife, 2 set. 2026b. Disponível em: https://www2.recife.pe.gov.br/node/300744. Acesso em: 22 out. 2026.

PARTE
04

EXPERIÊNCIAS DE ESTRUTURAÇÃO, INOVAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 19 RELATO DE EXPERIÊNCIA

Reestruturação e concessão dos serviços funerários do Município de Caxias do Sul

Jéssica Scopel Marchioretto e José Gabriel Gonçalves

SOBRE O CAPÍTULO

A revisão da concessão funerária de Caxias do Sul permite observar escolhas sobre concorrência entre operadores, requisitos de prestação e previsão contratual de gratuidade. O relato documenta a preparação e a contratação de um novo modelo, além de suas premissas econômicas. Os resultados efetivos de longo prazo dependem da operação e da fiscalização subsequentes.

Resumo: Este estudo de caso analisa a reestruturação da concessão dos serviços funerários de Caxias do Sul/RS, conduzida para superar fragilidades contratuais e ampliar a concorrência em um serviço público essencial. A partir da revisão do certame iniciado em 2024, o Município reformulou a modelagem jurídica, operacional e econômico-financeira e promoveu a Concorrência nº 084/2026, com contratos assinados em julho de 2026. O modelo permite a atuação simultânea de até quatro concessionárias na mesma base territorial, sem zoneamento geográfico rígido, e incorpora um fator de ajuste tarifário associado ao número de participantes. A estrutura estabelece requisitos mínimos de infraestrutura e atendimento, prazo de concessão de dez anos e obrigação de gratuidade correspondente a 12% do volume mensal de serviços para famílias vulneráveis encaminhadas pelo Poder Concedente. A análise descreve as premissas da modelagem, os desafios institucionais enfrentados e os resultados projetados, incluindo estímulo a investimentos privados, ampliação da escolha dos usuários, maior segurança jurídica e fortalecimento da regulação municipal. O caso evidencia como a revisão crítica de premissas e a integração entre concorrência, viabilidade econômico-financeira e inclusão social podem contribuir para a inovação na estruturação de concessões comuns municipais.

Palavras-chave: concessão comum; serviços funerários; concorrência.

1 Introdução e contexto do projeto

O Município de Caxias do Sul, segundo maior polo econômico do Estado do Rio Grande do Sul, enfrentava um cenário histórico de insegurança e precariedade jurídica na delegação do setor funerário municipal. Embora a concessionária responsável mantivesse um bom padrão de atendimento e qualidade operacional no serviço prestado à comunidade, a operação manteve-se por longos anos respaldada em vínculos transitórios e prorrogações sem um marco licitatório definitivo. Essa fragilidade contratual e a ausência de um certame moderno limitavam a livre concorrência, desincentivavam novos investimentos privados de longo prazo e geravam assimetrias na regulação tarifária.

Com o advento da **Lei Complementar Municipal nº 670/2021** (1) e sua regulamentação pelo **Decreto Municipal nº 22.793/2023** (2), o Município estabeleceu que o serviço funerário possui caráter essencial e público, podendo ser delegado mediante prévia licitação. A diretriz central do Poder Concedente consistiu em romper com a exclusividade histórica de mercado e desenhar um **modelo concorrencial inovador**, permitindo a atuação de até 4 (quatro) concessionárias simultâneas na mesma base territorial, sem zoneamento geográfico.

Este estudo de caso apresenta a trajetória de estruturação técnica, econômica, jurídica e regulatória desenvolvida pela equipe interna do Município para viabilizar a **Concorrência nº 084/2026**. O case destaca os desafios da modelagem de receitas compartilhadas sob incerteza de participantes, a superação de percalços judiciais, a articulação com o Tribunal de Contas do Estado do RS (TCE-RS) e a bem-sucedida outorga dos contratos assinados em julho de 2026.

2 Referencial teórico e contexto institucional

2.1 Premissas do projeto e estrutura de mercado

A concessão foi qualificada como **concessão comum precedida de execução de obras** (conforme a Lei Federal nº 8.987/1995 e Resolução TCE-RS nº 1.157/2022). Diferentemente das concessões tradicionais de infraestrutura, os ativos físicos (como veículos, mobiliários e reformas de imóveis locados) permanecem sob posse privada **sem reversibilidade de bens ao Poder Concedente** ao final do prazo de 10 anos.

As principais premissas macroeconômicas e operacionais da nova estruturação incluem:

a) Prazo de Concessão e Implantação: A modelagem considera um prazo de concessão de 10 (dez) anos. O prazo para implantação e execução das obras varia entre 4 (quatro) e 18 (dezoito) meses, contados a partir da homologação, conforme a natureza da intervenção prevista, podendo compreender reforma, reforma e ampliação ou construção de nova edificação.

b) Demanda de Mercado: A projeção de demanda foi elaborada com base em dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, estimando-se a projeção da ocorrência dos óbitos por ano no Município de Caxias do Sul.

c) Estrutura Mínima por Concessionária: Para a prestação dos serviços, cada concessionária deverá disponibilizar estrutura física e operacional mínima composta por recepção, sala de exposição de urnas, sala de tanatopraxia/preparação, estoque mínimo de 80 (oitenta) ataúdes e frota mínima de 3 (três) veículos adequados. Deverão ser disponibilizadas, ainda, no mínimo 3 (três) capelas velatórias, cada uma com área de 60 m^2 (sessenta metros quadrados) e sanitários acessíveis.

2.2 O modelo de concorrência e o fator de redução tarifária

Uma das soluções técnicas da modelagem econômico – financeira residiu no tratamento da precificação e das receitas operacionais considerando as características específicas do mercado funerário e a baixa elasticidade da demanda, mediante a adoção de um fator de ajuste tarifário de caráter conservador.

Para simular os efeitos do aumento da concorrência sobre o consumidor, a modelagem adotou o modelo de concorrência oligopolística de Cournot como benchmark para estimar a redução do poder de mercado decorrente da entrada de novos participantes. A partir do resultado do modelo, foi desenvolvida, para fins deste projeto, uma regra específica de conversão da redução da restrição quantitativa em fator de ajuste tarifário. À medida que novos participantes ingressam no mercado (n), o fator de redução tarifária atua, conforme sintetizado nas tabelas de percentual da população por classe social e pela tabela do fator tarifário por número de participantes, derivado do benchmark de Cournot:

$F_n = 100\% - (50\% - (100\% / (n + 1)))$ (1)

onde (n) é o número de concessionárias.

Para (n=4):

$F_4 = 100\% - (50\% - (100\% / 5)) = 70\%$

E a redução tarifária:

$RT_n = 100\% - F_n$ (2)

Logo:

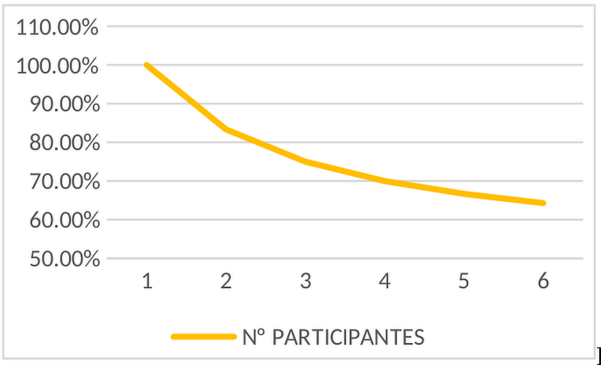
$RT_4 = 30\%$.

Tabela 1 **Fator tarifário por número de participantes**

Nº. de Concessionárias	Fator Tarifário (%)	Redução Tarifária (%)
1	100,00	0,00
2	83,33	16,67
3	75,00	25,00
4	70,00	30,00
5	66,67	33,33
6	64,29	35,71

Fonte: Elaborado pelos autores, 2026

Figura 1 **Redução de preço – Fator tarifário**



Fonte: Elaborado pelos autores, 2026

Tabela 2 **Percentual da população por classe socioeconômica**

Classe Socioeconômica	Percentual da População (%)
Classe A	7,00
Classe B	27,10
Classe C	37,30
Classe D	20,60
Classe E	8,00

Fonte: Elaborado pelos autores, 2026

2.3 Métricas financeiras e indicadores de viabilidade (cenário base: 4 concessionárias)

Para assegurar a atratividade do certame sem gerar ganhos anormais indevidos (alinhado à jurisprudência do TCU e TCE-RS), a Taxa Interna de Retorno (TIR) do Projeto foi igualada ao Custo Médio Ponderado de Capital (WACC/CMPC) (3):

- **CAPEX Total por Concessionária:** R$ 3.078.018,42 (incluindo reformas em padrão CSL 8-N / GI do CUB/SINDUSCON-RS, aquisição de frota, mobiliário, projetos e RECAPEX no ano 5).
- **OPEX Total (10 anos):** R$ 28.721.088,78 (custos operacionais, quadro de pessoal escalonado, locações e seguros).
- **Receita Total Projetada (10 anos):** R$ 39.665.125,43.
- **WACC / TIR Real do Projeto:** 10,74% a.a.
- **Payback Simples:** 6,9 anos.
- **Valor Presente Líquido (VPL):** R$ 0,00 (ponto de equilíbrio da modicidade tarifária).
- **Outorga Fixa por Empresa:** R$ 577.184,53 (parcelada ao longo da concessão).

2.4 Mecanismos de inclusão social

2.4.1 Gratuidades sociais como obrigação contratual

Além do pagamento da outorga fixa ao Município, o modelo contratual incorporou uma importante dimensão social à concessão, estabelecendo a prestação de serviços funerários integralmente gratuitos às pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social encaminhadas pelo Poder Concedente. A medida representa um instrumento de promoção da inclusão social e de proteção à dignidade humana, ao assegurar que a limitação de recursos financeiros não constitua um impedimento ao acesso a serviços essenciais em um momento de especial fragilidade para as famílias.

Para viabilizar essa política pública, foi estabelecida uma cota de gratuidade correspondente a 12% do volume total de serviços prestados mensalmente pelas concessionárias. Dessa forma, a obrigação social passa a integrar diretamente a estrutura contratual da concessão, vinculando a exploração econômica do serviço ao cumprimento de uma finalidade de interesse público. A previsão permite que os benefícios sociais sejam distribuídos entre os operadores privados, conforme as obrigações estabelecidas no contrato, sem depender exclusivamente da disponibilidade de recursos orçamentários municipais para custear os atendimentos gratuitos.

A incorporação dessa obrigação à modelagem da concessão demonstra que a delegação de serviços públicos à iniciativa privada pode conciliar sustentabilidade econômico-financeira, eficiência operacional e responsabilidade social. Nesse arranjo,

a gratuidade não é tratada como uma medida eventual ou desvinculada da prestação do serviço, mas como um compromisso contratual previamente definido, que deverá ser observado pelas concessionárias ao longo da execução dos contratos.

Além disso, a adoção de uma cota objetiva de gratuidade confere maior previsibilidade à política de atendimento social, permitindo que essa obrigação seja considerada na organização operacional das concessionárias e acompanhada pelo Poder Público no exercício de suas atribuições de fiscalização. Assim, o modelo busca assegurar que a ampliação da concorrência e a participação da iniciativa privada sejam acompanhadas de mecanismos concretos de proteção à população em situação de vulnerabilidade.

Sob essa perspectiva, a concessão dos serviços funerários de Caxias do Sul evidencia uma solução de modelagem que integra a dimensão social às obrigações econômicas e operacionais do contrato. Ao prever atendimentos gratuitos sem a necessidade de aporte financeiro direto do Município para o custeio desses serviços, o modelo procura ampliar o acesso da população vulnerável, preservar a dignidade das famílias atendidas e fortalecer a função social da prestação do serviço público.

3 Metodologia e descrição do estudo de caso

A trajetória do projeto de Concessão dos Serviços Funerários exigiu resiliência institucional e aperfeiçoamento constante por parte da gestão pública municipal. Inicialmente, o **edital n° 232/2024** publicado em agosto do mesmo ano pela Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMMAS), sofreu uma Ação Popular (nº 50438101120248210010) que culminou em **medida liminar de suspensão** em setembro de 2024. E diante da necessidade de aprimorar os estudos econômicos e editalícios, a Advocacia Geral do Município (AGM) orientou a **revogação do certame** para reestruturação integral do projeto.

Ato contínuo, a Secretaria de Planejamento e Parcerias Estratégicas (SEPLAN) assumiu a reformulação do Plano de Negócios Referencial e da Modelagem de Fluxo de Caixa Descontado. Após a nova **reestruturação técnica**, a documentação foi formalmente submetida ao **Tribunal de Contas do Estado do RS (Ofício nº 01/2025-SEPE)**, atendendo rigorosamente às exigências da Resolução TCE-RS nº 1.157/2022.

A partir de **um novo Certame (Concorrência nº 084/2026)**, com premissas sólidas e critérios transparentes de credenciamento e julgamento de propostas, a nova licitação **obteve êxito total**. Em 16 de junho de 2026, o Município homologou o resultado, credenciando três grandes operadoras qualificadas para o mercado de Caxias do Sul:

1. Funerária Angelus Ltda.
2. L. Formolo & Cia Ltda.
3. Previr Serviços Funerários Ltda.

Ao final, em **julho de 2026**, os contratos de concessão foram solenemente assinados, consolidando a transição de um modelo precário para um ambiente formal, regulado e altamente concorrencial.

4 Resultados, discussões e contribuições / aplicabilidade prática

4.1 Comparativo dos resultados: situação anterior e nova concessão

A reestruturação e concessão dos serviços funerários representaram uma mudança significativa na forma de organização e regulação do setor no Município de Caxias do Sul. O modelo anterior, embora apresentasse bom padrão de atendimento e qualidade operacional, encontrava-se inserido em um contexto de fragilidade contratual, marcado por vínculos transitórios e sucessivas prorrogações, sem a realização de um certame moderno e definitivo. Esse cenário restringia a livre concorrência, desestimulava a entrada de novos operadores e limitava a realização de investimentos privados de longo prazo.

Com a nova concessão, o Município promoveu a transição para um modelo formal, licitado e concorrencial, permitindo a atuação simultânea de diferentes concessionárias em uma mesma base territorial, sem a adoção de zoneamento geográfico rígido. Essa alteração amplia as possibilidades de escolha dos usuários e cria condições para que os prestadores concorram por preço, qualidade e eficiência na prestação dos serviços.

Uma das principais melhorias introduzidas pela nova modelagem está relacionada à expectativa de redução dos custos dos serviços funerários. Enquanto o modelo anterior apresentava menor pressão competitiva sobre os preços, a nova estrutura incorporou um mecanismo de redução tarifária associado ao número de concessionárias participantes. No cenário de quatro concessionárias, a modelagem estima uma redução tarifária de 30%, utilizando como referência o modelo concorrencial adotado nos estudos econômico-financeiros.

Também houve uma alteração relevante quanto à infraestrutura e à qualidade mínima exigida para a prestação dos serviços. A nova concessão estabelece requisitos mínimos de estrutura física e operacional por concessionária, incluindo recepção, sala de exposição de urnas, sala de tanatopraxia/preparação, estoque mínimo de ataúdes, frota mínima de veículos e três capelas velatórias com 60 m^2 cada e sanitários acessíveis. Dessa forma, além da competição por preço, o modelo estabelece parâmetros objetivos de estrutura e atendimento que devem ser observados pelos prestadores.

Outro avanço está relacionado à atração de investimentos privados. A nova concessão estima a mobilização mínima de mais de R$ 9 milhões em investimentos diretos pelas concessionárias, destinados à implantação e melhoria das salas de velório, aquisição

de veículos e qualificação da infraestrutura de atendimento. Trata-se de uma mudança relevante porque permite a modernização da estrutura do setor sem que esses investimentos dependam exclusivamente da capacidade financeira do Município.

No campo social, a concessão também introduziu um mecanismo específico de proteção às famílias em situação de vulnerabilidade. Foi estabelecida uma cota de gratuidade correspondente a 12% do volume mensal de serviços, destinada às famílias encaminhadas pelo Poder Concedente. O modelo permite, assim, ampliar o acesso aos serviços funerários gratuitos sem a necessidade de aporte ou sobrecarga adicional ao orçamento municipal.

Sob a perspectiva do Município, a nova concessão também produz efeitos positivos na organização regulatória e financeira do setor. O processo substituiu um cenário marcado por fragilidades contratuais por uma estrutura formal de concessão, com regras definidas, obrigações contratuais, requisitos de prestação dos serviços e maior segurança jurídica. Além disso, **está prevista a geração de aproximadamente R$ 3,6 milhões em receita de outorga fixa, criando uma fonte adicional de receita municipal sem comprometer diretamente os recursos destinados à prestação de outros serviços públicos.**

Assim, a principal transformação promovida pelo projeto pode ser sintetizada na passagem de um modelo historicamente concentrado e juridicamente frágil para um ambiente formal, concorrencial, regulado e orientado à eficiência. A concessão não representa apenas uma mudança de operador, mas uma alteração estrutural na forma como o serviço funerário é organizado no Município, com mecanismos destinados a ampliar a concorrência, estimular investimentos, estabelecer padrões mínimos de qualidade, promover a inclusão social e fortalecer a capacidade de regulação e planejamento do Poder Público.

4.2 Lições aprendidas para a gestão pública

A estruturação da nova concessão dos serviços funerários permitiu ao Município extrair importantes aprendizados relacionados ao planejamento, à modelagem e à condução de projetos de concessão de serviços públicos. A experiência demonstrou que a qualidade da estruturação prévia, a capacidade de revisão das premissas e a adequada avaliação dos riscos jurídicos, econômicos e operacionais são elementos fundamentais para a construção de um projeto mais seguro, competitivo e aderente ao interesse público.

Um dos principais aprendizados está relacionado à possibilidade de utilização da concorrência como instrumento de organização e melhoria da prestação dos serviços, sem a necessidade de estabelecer, necessariamente, uma divisão territorial rígida do mercado. A previsão de concessões simultâneas, com liberdade de escolha pelo usuário e atuação dos concessionários em diferentes regiões do Município, pode favorecer a competição por qualidade, preço e eficiência operacional.

Essa alternativa mostra-se especialmente relevante em serviços funerários, nos quais a demanda apresenta características de relativa inelasticidade, uma vez que a contratação está associada a uma necessidade que, em regra, não pode ser postergada ou reduzida em razão do preço. Nesse contexto, a existência de múltiplos prestadores e a possibilidade de escolha pelo usuário constituem mecanismos relevantes para evitar a concentração excessiva do mercado e estimular a busca por melhores condições de prestação dos serviços.

O aprendizado, portanto, é que a modelagem territorial de uma concessão deve ser definida a partir das características específicas do mercado e dos objetivos públicos pretendidos, evitando-se a adoção automática de soluções restritivas. A opção por não estabelecer zoneamento rígido deve, contudo, estar acompanhada de regras claras de prestação, padrões mínimos de qualidade, mecanismos de fiscalização e instrumentos capazes de assegurar a continuidade e a adequada prestação dos serviços.

Outro aprendizado relevante decorre da necessidade de compreender a estruturação de uma concessão como um processo dinâmico, sujeito a revisões e aperfeiçoamentos ao longo de sua preparação. A experiência com o Edital de 2024 demonstrou que a identificação de fragilidades ou de riscos relevantes durante a fase de planejamento não deve ser encarada como um obstáculo ao projeto, mas como uma oportunidade para seu aprimoramento.

Nesse sentido, a revogação tempestiva do Edital de 2024 permitiu ao Município reavaliar as premissas adotadas anteriormente, aprofundar os estudos econômico-financeiros e revisar aspectos jurídicos e operacionais antes da realização de um novo certame. A decisão de interromper um procedimento, diante da identificação de aspectos que poderiam comprometer sua segurança ou sustentabilidade, representou uma medida de prudência administrativa e de gestão de riscos.

O processo também evidenciou a importância de que a Administração Pública desenvolva capacidade técnica interna para compreender, questionar e validar as premissas utilizadas nas modelagens realizadas para os projetos de concessão. O aprofundamento das premissas econômico-financeiras pela equipe municipal contribuiu para conferir maior aderência entre o modelo projetado e as condições efetivamente observadas no mercado, permitindo ao Município avaliar de maneira mais criteriosa a viabilidade do projeto, a distribuição dos riscos e os potenciais impactos sobre os usuários e sobre a própria Administração.

A experiência reforçou, ainda, que a estruturação de uma concessão exige atuação integrada entre as dimensões jurídica, econômica, financeira e operacional. A existência de uma modelagem economicamente viável não é suficiente, por si só, para garantir o sucesso do projeto. É necessário que as premissas econômicas estejam amparadas por regras jurídicas claras e que os requisitos operacionais sejam compatíveis com a realidade do serviço e com a capacidade de investimento dos futuros concessionários.

Nesse sentido, a análise antecipada dos riscos de judicialização, dos requisitos de habilitação, das obrigações contratuais, da estrutura tarifária e das condições de prestação dos serviços contribui para reduzir incertezas e conferir maior previsibilidade ao futuro contrato. O aprendizado obtido demonstra que a segurança jurídica deve ser incorporada à modelagem desde as etapas iniciais, e não tratada apenas como uma etapa final de validação do edital.

Por fim, a experiência evidencia a importância do fortalecimento da capacidade institucional do Município para a estruturação e gestão de concessões. Projetos dessa natureza demandam conhecimento multidisciplinar, capacidade de análise de dados, avaliação econômico-financeira, conhecimento regulatório e jurídico, além de compreensão das características específicas do serviço público objeto da concessão.

A experiência acumulada ao longo da revisão do projeto constitui, portanto, um ativo institucional para o Município, na medida em que permite incorporar à estruturação de futuros projetos as lições obtidas a partir de situações concretas. A consolidação desses aprendizados contribui para a formação de uma metodologia mais consistente de planejamento, estruturação, avaliação de riscos e tomada de decisão em projetos de concessão e parcerias público-privadas.

Dessa forma, mais do que a elaboração de um novo modelo de concessão para os serviços funerários, o processo representou uma oportunidade de aprimoramento da própria atuação do Poder Público na estruturação de projetos de infraestrutura e serviços públicos. A revisão das premissas, a abertura para ajustes de modelagem e a priorização da segurança jurídica e da sustentabilidade econômico-financeira demonstram a importância de uma Administração Pública capaz de avaliar criticamente seus próprios projetos, corrigir rumos quando necessário e transformar a experiência adquirida em conhecimento aplicável a futuras iniciativas.

4.3 Inovação na estruturação da concessão

A inovação central do case da Concessão dos Serviços Funerários de Caxias do Sul está na forma como o Município estruturou o modelo de prestação do serviço, utilizando a própria concessão como instrumento de **organização do mercado, promoção da concorrência e geração de benefícios sociais.**

O modelo rompe com a lógica de concentração historicamente verificada no setor e estabelece a possibilidade de atuação simultânea de diferentes concessionárias em uma mesma base territorial, sem divisão rígida do Município em áreas de exclusividade. Com isso, a concorrência passa a ocorrer pela escolha do usuário e pela capacidade de cada prestador de oferecer melhores condições de preço, qualidade e eficiência.

Essa estrutura concorrencial foi incorporada à própria **modelagem econômico-financeira da concessão**. O Município considerou os efeitos da entrada de novos operadores sobre o poder de mercado e desenvolveu um fator específico de ajuste tarifário. No cenário de quatro concessionárias, a modelagem projetou uma redução de 30% em relação ao cenário de referência, demonstrando que a concorrência foi concebida não apenas como resultado esperado do certame, mas como elemento estruturante do equilíbrio econômico do projeto.

Outro diferencial está na incorporação de **obrigações sociais diretamente ao contrato de concessão**. O modelo prevê a prestação gratuita de serviços funerários às famílias em situação de vulnerabilidade encaminhadas pelo Poder Concedente, correspondente a 12% do total de serviços realizados mensalmente. Assim, a dimensão social do serviço não permanece dissociada da exploração econômica, mas passa a integrar a própria estrutura contratual da concessão, sem previsão de subsídio financeiro direto do Município.

A inovação também se manifesta na adoção de **padrões mínimos de estrutura e qualidade**, aplicáveis a todos os concessionários, criando condições homogêneas de prestação sem eliminar a competição entre os operadores. O modelo estabelece requisitos relacionados à estrutura física, frota, estoque e número e dimensão das capelas, garantindo que a ampliação da concorrência seja acompanhada de parâmetros mínimos de qualidade e atendimento.

Dessa forma, o projeto demonstra uma mudança de perspectiva na estruturação de concessões municipais: **não se trata apenas de delegar a execução de um serviço público à iniciativa privada, mas de desenhar um ambiente regulado no qual os mecanismos econômicos, concorrenciais e sociais atuem de forma integrada**.

O resultado é uma modelagem que procura alinhar diferentes interesses: de um lado, a sustentabilidade econômico-financeira e a atratividade do projeto para os operadores privados, de outro, a proteção dos usuários, a ampliação da concorrência, a qualidade da prestação e o atendimento às famílias vulneráveis. Nesse sentido, a experiência de Caxias do Sul demonstra como a inovação na modelagem de uma concessão pode transformar um serviço historicamente marcado pela concentração e pela precariedade contratual em um arranjo institucional orientado à **eficiência, à concorrência, à sustentabilidade e à geração de valor público**.

5 Conclusões

A experiência de Caxias do Sul demonstra que a reestruturação de uma concessão pode transformar fragilidades contratuais em oportunidade de aperfeiçoamento institucional. A revisão do certame, a construção de uma modelagem compatível com as características do mercado e a previsão de múltiplos operadores buscaram fortalecer a concorrência, ampliar a liberdade de escolha dos usuários e estimular

investimentos privados. A incorporação de gratuidades sociais e de padrões mínimos de estrutura e atendimento também procura compatibilizar a exploração econômica do serviço com a proteção de famílias em situação de vulnerabilidade. Como lição prática, o caso reforça a importância de integrar análises jurídicas, econômicas e operacionais, avaliar riscos desde a fase de planejamento e revisar premissas quando necessário. Os efeitos projetados, especialmente quanto à redução tarifária, deverão ser acompanhados durante a execução contratual, à luz dos resultados efetivamente observados. O modelo oferece, assim, referências úteis para outros municípios que busquem estruturar concessões comuns com concorrência, sustentabilidade econômico-financeira e geração de valor público.

REFERÊNCIAS

Lei Complementar Municipal nº 670/2021 - Município de Caxias do Sul. Disponível em: https://caxias.rs.gov.br/ Acesso em: 23 out. 2026.

Decreto Municipal nº 22.793/2023 – Município de Caxias do Sul. Disponível em: https://caxias.rs.gov.br/ Acesso em: 23 out. 2026

Plano de Negócios Referencial Não Vinculativo – Concessão dos Serviços Funerários – Município de Caxias do Sul. Disponível em: https://caxias.rs.gov.br/ Acesso em: 23 out. 2026.

PARTE
04

EXPERIÊNCIAS DE ESTRUTURAÇÃO, INOVAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 20 RELATO DE EXPERIÊNCIA

PPP de iluminação pública de Sapiranga como experiência de capacidade estatal municipal

Emerson Aguinelo da Silva Leite, Fabio Vieira e Marisa Tschiedel

SOBRE O CAPÍTULO

A primeira PPP municipal de Sapiranga oferece uma trajetória de estruturação, licitação e início de operação em município de médio porte. O relato evidencia a articulação entre apoio externo, equipe própria, verificação contratual e prestação de contas sobre a qualidade do serviço. Os resultados reportados incluem economia no consumo de energia, em estágio de acompanhamento operacional.

Resumo: Este relato analisa a estruturação e o início da operação da Parceria Público-Privada (PPP) de iluminação pública de Sapiranga, município de médio porte do Vale do Sinos, no Rio Grande do Sul. O caso é relevante por combinar apoio técnico de um banco regional de desenvolvimento, decisão municipal de avançar com uma PPP inédita para a cidade, consulta pública, disputa competitiva na B3 e execução contratual apoiada em telegestão, indicadores e fiscalização pública. A concessão administrativa, contratada por 24 anos, prevê modernização, eficientização, expansão, operação e manutenção da rede. O município enfrenta um conjunto de desafios internos e externos para atingir seus objetivos e lograr êxito. A municipalidade estrutura suas escolhas de forma a atingir a excelência no serviço a ser desenvolvido no município, principalmente nos indicadores qualitativos. A gestão municipal já obteve a redução de 63,58% no consumo mensal de energia e economia aproximada de R$ 200 mil por mês na conta de energia. O caso sugere que o desempenho não decorre apenas da tecnologia ou da contratação privada, depende da capacidade municipal de estruturar o projeto, manter interlocução com os parceiros, fiscalizar obrigações e traduzir a mudança operacional em serviços percebidos pela população.

Palavras-chave: parceria público-privada; iluminação pública; governança; capacidade estatal; Sapiranga; telegestão.

1 Introdução

A iluminação pública é uma infraestrutura cotidiana, sua qualidade afeta circulação, segurança percebida, uso de praças e equipamentos esportivos e a relação dos moradores com os espaços urbanos à noite. Em Sapiranga, a decisão de estruturar uma PPP respondeu ao desafio de modernizar um parque com mais de 11 mil pontos, ampliar o atendimento em locais com demanda reprimida e assegurar manutenção mais sistemática. A proposta não foi apenas trocar luminárias. O escopo anunciado reuniu modernização, eficiência energética, expansão, operação, manutenção e gestão remota integral do parque.

O interesse analítico do caso está na trajetória institucional. Sapiranga adotou sua primeira PPP municipal, em um município de aproximadamente 82 mil habitantes, mobilizando o BRDE como estruturador, consultorias especializadas, a B3 como ambiente do leilão, uma concessionária privada, um Verificador Independente e, conforme a arquitetura contratual, a Caixa Econômica Federal na administração da conta depósito vinculada. A experiência permite discutir como um governo municipal constrói maturidade técnico-administrativa para gerir um contrato de longo prazo e uma mudança disruptiva em um serviço antes executado diretamente pelo poder público.

2 Contexto e decisão de estruturar a PPP e Arranjo institucional

A motivação da PPP deve ser apresentada como uma resposta de política pública a três problemas combinados (1) a necessidade de substituir o parque existente por tecnologia mais eficiente; (2) a existência de pontos sem atendimento adequado às normas e de demanda reprimida; (3) e a necessidade de organizar manutenção e expansão com padrões de serviço verificáveis. A consulta pública de outubro e novembro de 2023 descreveu a substituição dos pontos por LED e a ampliação da rede em locais onde a iluminação não atendia aos requisitos normativos. O desafio era especialmente institucional. Para um município que ainda não havia implantado uma PPP, não bastava dispor de uma decisão política favorável. Era necessário aprender a compreender a repartição de riscos, estruturar níveis de serviço, comparar modelos, preparar documentos, dialogar com os órgãos de controle e criar capacidade de fiscalização durante 24 anos. Esta ação foi executada na construção de uma equipe municipal responsável pelo acompanhamento e fiscalização, com a área de Planejamento como referência institucional. A experiência, portanto, é mais bem interpretada como um processo de construção de capacidade estatal do que como simples aquisição de luminárias.

A estruturação foi liderada pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), com apoio de consultoria especializada. O Governo do Estado do Rio Grande do Sul e o BRDE deram visibilidade pública ao projeto e ao leilão, enquanto a B3 conduziu a sessão competitiva. A opção pelo BRDE é um eixo importante do relato,

buscamos diferentes modeladores, tanto em esfera privada quanto em esfera pública, em nossa busca entramos em contato com a Caixa Econômica Federal e o BNDS, porém fomos preteridos por ambos. O motivo foi semelhante, a Caixa Econômica Federal acolhe municípios acima de 100.000 (cem mil) habitantes e BNDS municípios acima de 300.000 (trezentos mil habitantes). Dentro desta jornada encontramos o BRDE, um banco público que encontro em municípios de médio e pequeno porte um nicho de trabalho não acolhido por outros. A consulta pública foi aberta em 26 de outubro de 2023 e recebeu contribuições até 25 de novembro, acompanhada de audiência pública prevista para 9 de novembro. A Prefeitura disponibilizou os documentos de consulta em página municipal própria. Em setembro de 2023, a legislação municipal autorizou a delegação do serviço por PPP e alterou a lei local da contribuição de iluminação pública, criando bases legais para a concessão e sua sustentação financeira.

O desenho contratual incorporou um escopo integrado composto pela substituição de 11.163 pontos, atendimento de 1.163 pontos de demanda reprimida, incluindo os oito quilômetros da RS-239 que cruzam o município, instalação anual de 128 pontos para acompanhar a expansão urbana, iluminação de destaque em 16 bens culturais e telegestão em 100% dos pontos previstos. A inclusão de poda e manejo de vegetação foi uma definição estratégica imposta pelo município para que o projeto mitigasse eventuais problemas técnicos, esta ideia foi obtida através da análise de outros projetos de PPP em execução que foram objetos de análise da equipe técnica.

3 Licitação, contrato e governança da execução

O leilão ocorreu na B3 em 19 de setembro de 2024. Três propostas participaram. O Consórcio IP Sapiranga venceu com contraprestação pública mensal de R$ 361.126,00, deságio de 16,51% sobre o teto do edital. O contrato foi assinado em 17 de dezembro de 2024 e tem prazo de 24 anos com uma estimativa de investimento de R$ 127 milhões ao longo da concessão. A governança da execução envolve mais do que a relação entre Prefeitura e concessionária. O município permanece responsável por definir diretrizes e fiscalizar obrigações. A concessionária executa obras, operação e manutenção; o Verificador Independente deve oferecer aferição técnica dos indicadores e dos eventos contratuais; e a conta vinculada constitui mecanismo de suporte aos pagamentos e à previsibilidade financeira, conforme a disciplina contratual. O chamamento municipal para seleção de Verificador Independente foi publicado em dezembro de 2024 e início da execução por ordem de serviço em 16 de abril de 2025. A participação da Caixa na gestão da conta vinculada é um elemento estrutural, possui a missão de gerenciar os pagamentos e manter a sanidade técnica da manutenção da conta depósito vinculada. No âmbito das PPPs, conta depósito vinculada é uma conta bancária específica, prevista no contrato ou em instrumento associado, destinada a receber e manter recursos reservados para obrigações da parceria.

Sua movimentação segue regras previamente definidas, por exemplo, quem deposita, em que condições os valores podem ser liberados e quais documentos ou eventos autorizam a movimentação.

O objetivo é dar previsibilidade e segurança aos pagamentos da Administração à concessionária. Em vez de depender apenas do fluxo ordinário de caixa do ente público a cada vencimento, os recursos podem ser separados e movimentados conforme o mecanismo pactuado. Isso pode reduzir o risco de atraso e contribuir para a bancabilidade do projeto. A conta vinculada não transfere a responsabilidade pública pelo contrato, nem significa automaticamente que todo o valor da PPP fica garantido desde o início. O efeito concreto depende do desenho jurídico e financeiro: origem dos recursos, saldo mínimo, regras de recomposição, instituição administradora, hipóteses de saque, controles e tratamento de insuficiência de saldo. Também é importante distinguir a conta vinculada de uma conta de pagamento comum: a primeira tende a ter finalidade e regras de movimentação específicas, definidas para proteger obrigações contratuais.

O modelo também desloca o cotidiano do serviço para novos canais. Desde o início da operação, a Prefeitura orienta moradores a registrar pedidos de manutenção diretamente com a IP Sapiranga, que oferece aplicativo, portal e telefone 24 horas. Isso reorganiza a interface entre usuário, concessionária e poder público. A solicitação passa a alimentar um fluxo operacional rastreável, enquanto a Prefeitura fiscaliza o cumprimento dos padrões pactuados.

Para realizar uma imersão do leitor dentro dos aspectos da Parceria Público Privada do Município desenvolvemos duas tabelas, a primeira (Tabela A) nos situa dentro da linha do tempo dos momentos relevantes do processo e a segunda (Tabela B) apresenta aspectos anteriores e posteriores a PPP no município de Sapiranga.

Tabela A **– Linha do tempo**

Data	Marco	Relevância para o caso
Abril de 2023	Início dos trabalhos de estruturação, segundo notícia do Estado/BRDE	Início da modelagem técnica e jurídico-financeira.
21 set. 2023	Leis municipais 7.273 e 7.274	Alteração da legislação da COSIP e autorização para delegação por PPP.
26 out.–25 nov. 2023	Consulta pública; audiência pública prevista para 9 nov.	Participação social e disponibilização dos estudos e minutas.
24 jul. 2024	Publicação da Concorrência Presencial 002/2024	Abertura da fase competitiva.
19 set. 2024	Leilão na B3	Três propostas; vitória do Consórcio IP Sapiranga, com R$ 361.126 mensais e deságio de 16,51%.
17 dez. 2024	Assinatura do contrato 418/2024	Formalização da concessão por 24 anos.

Tabela A **– Linha do tempo** (continuação)

Data	Marco	Relevância para o caso
27 dez. 2024	Publicação do chamamento para Verificador Independente	Formação do mecanismo independente de aferição.
16 abr. 2025	Ordem de serviço e início da operação	Início efetivo da execução contratual.
Junho de 2025	Início da segunda fase e da instalação de LED com telegestão	Transição da recuperação operacional para modernização do parque.
Outubro de 2025	Mais de 9 mil pontos modernizados; expansão a praças e campos	A mudança torna-se visível também nos espaços de lazer.
Dezembro de 2025	12.281 pontos modernizados, segundo balanço municipal	Meta inicial superada em mais de 3%.
8 jan. 2026	Divulgação de balanço de energia e atendimento	Município informa redução de consumo e economia na fatura.

Tabela B **– Antes e depois: mudança operacional e experiência do usuário**

Dimensão	Situação/arranjo anterior	Situação reportada após a implantação
Parque luminotécnico	Mais de 11 mil pontos a modernizar; substituição integral por LED.	12.281 pontos modernizados entre junho e dezembro de 2025, acima do total inicialmente previsto.
Controle operacional	Manutenção conduzida em arranjo municipal anterior; realizado por equipe municipal de eletricistas, solicitações realizadas por protocolo municipal	Telegestão instalada nos pontos modernizados, com monitoramento remoto; Município reporta identificação de falhas em tempo real.
Demanda não atendida	1.163 pontos de demanda reprimida identificados no projeto, incluindo RS-239.	O projeto prevê incorporar essa demanda; a conclusão por localidade deve ser medida nos termos de aceite e relatórios do VI.
Manutenção	Comunicação de lâmpadas defeituosas à Secretaria de Obras, com consertos e trocas semanais, competição do usuário com os equipamentos públicos, compras por processos licitatórios, sem padronização, tempo médio de atendimento 15 dias.	Em 2025, foram reportados 451 chamados mensais, com atendimento médio de 17 horas; a concessionária também realizou rondas próprias.
Espaços de uso noturno	Necessidade de qualificar espaços de convivência e lazer apontada no escopo de modernização.	Em 2025, reportamos 11 praças e parques e 15 campos e quadras modernizados ao longo do ano;

Tabela B – **Antes e depois: mudança operacional e experiência do usuário** (continuação)

Dimensão	Situação/arranjo anterior	Situação reportada após a implantação
Energia	Tínhamos aproximadamente 10% do parque luminotécnico em LED, porém não atualizados junto a concessionaria de energia. Equipamentos heterogêneos e com grande consumo de energia.	R$ 632.368 (média), redução calculada pela Prefeitura de 63,58%; fatura reduzida em aproximadamente R$ 200 mil por mês.
Acesso do cidadão	Fluxo concentrado nos canais municipais e rotina operacional anterior; ausência de registro histórico, ausência da qualificação do equipamento, ausência de registro fotográfico.	Canais da concessionária 24h por telefone, aplicativo e portal, com registro e rastreabilidade do protocolo. Histórico de equipamentos seguem normas de ISO e existe o registro fotográfico do antes e depois da intervenção.

4 Resultados financeiros e econômicos

Os números públicos indicam três dimensões distintas. Primeiro, o certame fixou contraprestação mensal de R$ 361.126,00, com deságio de 16,51% sobre o teto da licitação. Segundo, o projeto conta com investimentos estimados em até R$ 127 milhões. Terceiro, o balanço municipal de 2025 atribuiu à modernização redução de 63,58% no consumo mensal de energia e aproximadamente R$ 200 mil mensais de economia na conta de luz. Neste aspecto analisaremos o Relatório de Desempenho e Avaliação da Concessionária, realizado pelo Verificador Independente Grupo Maciel / Russell Bedford, Contrato de Concessão nº 418/2024 (Município de Sapiranga/RS), 3º trimestre de 2026 (Julho a Setembro). Em tempo conduzo o leitor ao papel do Verificador Independente. O Verificador Independente é uma entidade técnica, autônoma e imparcial contratada para auditar, monitorar e avaliar a execução dos contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões públicas. Na dimensão das PPPs, o seu papel fundamental consiste em mitigar a assimetria de informação entre o Poder Concedente e a concessionária privada, assegurando que o controle de metas, níveis de serviço e indicadores de desempenho ocorra de maneira totalmente neutra e rigorosa. Por meio de inspeções in loco, análises de relatórios e apurações periódicas de índices contratuais, o Verificador Independente emite pareceres técnicos fundamentais que determinam a remuneração devida à empresa e garantem a total transparência, a segurança jurídica e a qualidade na entrega dos serviços essenciais à população.

No retorno a nossa analise econômico/financeira, em análise ao terceiro trimestre de 2026, a apuração financeira resultou no valor de R$ 382.531,68 para a Contraprestação Mensal Efetiva a ser paga à concessionária nos meses subsequentes. Esse montante decorre da atualização da tarifa base original, fixada em R$ 362.126,00, mediante a aplicação do reajuste de 5,634967% acumulado entre setembro de 2024 e setembro de 2025. A composição da remuneração reflete o desempenho pleno da empresa

na execução dos serviços. O Fator de Desempenho foi mantido no valor máximo de 1,00, consequência direta da nota perfeita obtida na medição dos indicadores operacionais. Além disso, o Fator de Modernização e Eficientização permanece fixado em 100%, em razão do cumprimento formal e da homologação do segundo Marco da Concessão pelo Poder Concedente, concluído em janeiro de 2026.

O Índice de Desempenho Geral consolidado atingiu a nota máxima de 1,00 no período avaliado, confirmando a total conformidade da prestação dos serviços em relação às exigências do contrato. A avaliação do Critério de Qualidade registrou nota máxima, sustentada por um Índice de Adequação Luminotécnica de 1,00, respaldado pela conformidade de 99,6% identificada na amostragem fiscalizada de 286 pontos efetivos. Da mesma forma, os índices de qualidade dos dados cadastrais e de iluminação especial em praças e destaques atingiram a pontuação integral. No Critério de Operação, a concessionária obteve nota 1,00 em todas as frentes de atuação fiscalizadas. O Índice de Disponibilidade de Luz atestou o controle adequado sobre lâmpadas acesas durante o dia ou apagadas à noite, enquanto o sistema de telegestão manteve operacionalidade contínua. A Central de Atendimento ao cidadão operou sem filas de espera regulamentares, e a gestão de prazos para chamados corretivos e podas de árvores cumpriu integralmente a programação estabelecida. Os critérios de Conformidade e de Eficientização também alcançarão a nota máxima de 1,00. A empresa manteve o atendimento rigoroso às exigências normativas, ambientais e de segurança, garantindo a entrega tempestiva de relatórios técnicos e a atualização dos cadastros do sistema. Além disso, o monitoramento contínuo da carga instalada assegurou a manutenção dos padrões de eficiência energética pactuados para o município.

A gestão da concessionária ao longo do trimestre demonstrou maturidade técnica e administrativa na condução da infraestrutura pública. As rotinas de manutenção preventiva e corretiva garantiram a estabilidade do sistema, sem registro de falhas graves ou descumprimento de prazos regulamentares na rotina operacional. No âmbito da gestão ambiental, o relatório abordou o procedimento adotado para o descarte de resíduos e materiais poluentes. A concessionária apresentou justificativa formal, aceita pela auditoria independente, esclarecendo que o volume de materiais recolhidos no período ainda não atingiu a quantidade mínima exigida pela empresa contratada para transporte e destinação final. Todos os resíduos seguem armazenados de forma segura e segregada até que o lote atinja o volume necessário para a emissão dos Manifestos de Transporte de Resíduos. A governança do projeto permaneceu alinhada às diretrizes de transparência do setor público. O envio tempestivo das prestações de contas e a manutenção atualizada dos canais de informação reforçam a relação institucional entre a concessionária, o Poder Concedente e o Verificador Independente.

Diante do exposto acima, A IP Sapiranga Concessionária de Iluminação Pública S.A., responsável pela modernização, expansão, eficientização e manutenção contínua da rede de iluminação do município de Sapiranga/RS, sob o Contrato nº 418/2024,

cumpriu a consolidação dos marcos contratuais de eficientização e permitiu que a operação atingisse um patamar de estabilidade, concentrando esforços na manutenção da qualidade do serviço prestado à população.

5 Interpretação - maturidade administrativa e mudança disruptiva

A experiência sugere que a inovação central não é somente a tecnologia LED. O contrato institui uma rotina diferente de gestão. Cadastro georreferenciado dos pontos, monitoramento remoto, canal contínuo de solicitações, indicadores de desempenho e separação entre operação privada e fiscalização municipal. O cidadão passa a acessar diretamente os canais da concessionária, enquanto a Prefeitura se desloca da execução de cada reparo para a definição de padrões, acompanhamento de evidências e gestão do contrato. Essa transformação depende de recursos humanos públicos capazes de formular demandas, interpretar relatórios, verificar dados de telegestão, acompanhar o Verificador Independente e tratar riscos contratuais ao longo do tempo.

A iluminação altera também o modo como a cidade usa seus espaços. O balanço municipal registra intervenções em praças, parques, campos e quadras, dimensões que aproximam o resultado contratual do cotidiano e da fruição urbana. A expansão para espaços esportivos conduz o usuário ao exercício pleno de sua cidadania, compreendendo que a municipalidade é resolutiva e consegue conciliar as diferentes demandas do município no que tange a dimensão da iluminação pública. Um deferimento especial a dimensão da segurança, a qual poui aspecto qualitativo disruptivo. A interface com a RGE e com os postes compartilhados merece tratamento específico. A iluminação municipal ocupa infraestrutura que também envolve a distribuidora e outros usuários dos postes. Recentemente conseguimos, em união de esforços entre Concessionária, Verificador Independente e Poder Concedente, efetivar mais de 90% dos nossos postes modernizados do parque iluminotécnico junto a concessionária RGE, isso possui especial importância visto que existe a obrigatoriedade da concessionaria atualizar o cadastro do poste de iluminação para que a modernização tenha impacto efetivo.

6 Disseminação e potencial de replicação

Em outubro de 2025, representantes de vários municípios do Estado do RS e do BRDE visitaram Sapiranga para conhecer a sala de espelhamento da telegestão e a central da concessionária, bem como conhecer a jornada de execução do projeto. Em janeiro de 2026, também recebemos comitiva interestadual para conhecer o modelo. Esses registros demonstram interesse de outros entes e dão suporte à percepção de que Sapiranga passou a funcionar como referência de aprendizagem, sem que isso, por si só, prove replicação contratual em outros municípios. A replicabilidade não está em copiar um edital. Ela depende de diagnóstico do parque, qualidade cadastral,

sustentabilidade da fonte de pagamento, clareza das responsabilidades, capacidade de formar equipe fiscalizadora e disponibilidade de mecanismos para medir desempenho. Para municípios médios, o caso evidencia o valor de instituições de apoio à estruturação, mas também mostra que a capacidade local continua indispensável na fase de execução.

Conclusão

O caso de Sapiranga mostra uma trajetória que vai da decisão de modernizar um serviço cotidiano à criação de uma estrutura contratual de longo prazo. A contribuição mais importante para o debate sobre PPPs municipais é a articulação entre apoio de modelagem, compromisso político, formação de equipe, competição, controle de desempenho e abertura de canais digitais ao cidadão. Os resultados reportados em 2025, modernização de 12.281 pontos, redução de 63,58% do consumo mensal e média de atendimento de 17 horas, constituem evidências relevantes de entrega. A estruturação e execução da Parceria Público-Privada (PPP) de iluminação pública em Sapiranga consolidam-se como um marco de relevância regional, evidenciando como a capacidade estatal municipal pode ser construída e aprimorada ao longo de um projeto de alta complexidade. Partindo do desafio de modernizar e expandir um parque obsoleto, o município demonstrou que o sucesso de uma concessão de longo prazo vai muito além da simples adoção de tecnologias eficientes como o LED ou da delegação de serviços à iniciativa privada. O desempenho exemplar alcançado no terceiro trimestre de 2026 — traduzido na nota máxima do Índice de Desempenho Geral, no pagamento da Contraprestação Mensal Efetiva e na expressiva economia mensal de recursos públicos — é fruto direto de uma governança estruturada, da atuação técnica e imparcial do Verificador Independente e, sobretudo, do protagonismo institucional da Prefeitura.

LEITURAS BIBLIOGRÁFICAS

CABRAL, Sandro; FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo; RIBEIRO, Daniel Barroso de Carvalho. Os papéis dos *stakeholders* na implementação das parcerias públicoprivadas no estado da Bahia. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 325339, abr./jun. 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/1679-395147398.

FIRMINO, Sandra I. Fatores críticos de sucesso das Parcerias Público-Privadas: aspetos político-institucionais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1270-1281, nov./dez. 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220170228.

NUNES, Wellington. Políticas públicas e construção de capacidades estatais: comparando políticas industriais e sociais no Brasil. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 28, e004, p. 1-23, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/1678-987320287304.

OLIVEIRA, Fábio Lucas Pimentel de; BRANDÃO, Carlos Antônio; WERNER, Deborah. Políticas públicas, estatalidades e experimentações neoliberalizantes: o estado do Rio de Janeiro como um caso situado. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, v. 24, e202215, p. 1-25, 2022. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202215pt.

PARTE
04

EXPERIÊNCIAS DE ESTRUTURAÇÃO, INOVAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 21 RELATO DE EXPERIÊNCIA

Da fragmentação à infraestrutura urbana integrada: a experiência de estruturação da PPP de Cidade Inteligente de Criciúma (SC)

Tiago Ferro Pavan

SOBRE O CAPÍTULO

O relato descreve a estruturação da PPP de Cidade Inteligente de Criciúma, concessão administrativa de 25 anos que reúne iluminação pública, telecomunicações e geração fotovoltaica em um único contrato. A análise documental mostra como demandas setoriais foram convertidas em obrigações verificáveis, remuneração por desempenho e mecanismos de fiscalização. O texto distingue entregas já produzidas de benefícios ainda esperados e reúne lições aplicáveis a outros municípios.

Resumo: Este relato de experiência examina a estruturação da Parceria Público-Privada (PPP) de Cidade Inteligente de Criciúma, Santa Catarina, concebida como concessão administrativa de 25 anos para integrar iluminação pública, telecomunicações e geração fotovoltaica. O problema enfrentado foi transformar demandas urbanas interdependentes, usualmente tratadas por contratos isolados, em um arranjo de investimento, operação e fiscalização de longo prazo. Adotou-se estudo de caso descritivo, baseado na análise dos documentos técnicos, jurídicos, econômico-financeiros e ambientais submetidos à consulta pública, complementada por informações institucionais oficiais. A experiência resultou em um conjunto documentado de obrigações e parâmetros: 39.265 pontos de iluminação pública; cerca de 304 km de fibra óptica para atender 648 instalações; conectividade de 159 edificações, 162 pontos de Wi-Fi público e aplicações de segurança, mobilidade e monitoramento climático; e geração fotovoltaica mínima de 5.646.828,19 kWh/ano destinada à compensação energética de 343 unidades consumidoras. A modelagem prevê R$ 182,43 milhões em investimentos iniciais e reinvestimentos, remuneração afetada por sete indicadores de desempenho, verificação independente, matriz de riscos e revisão tecnológica periódica. Entre 25 de junho e 24 de julho de 2026, a consulta pública recebeu 17 manifestações formalizadas. Os resultados comprovados até esta etapa correspondem à estruturação e à publicidade dos instrumentos, e não à operação dos serviços. O caso

evidencia como integração tecnológica, incentivos contratuais, governança e transparência podem ser incorporados ao desenho de PPPs municipais, oferecendo aprendizados replicáveis e pontos de atenção para sua futura execução.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas. Cidades inteligentes. Governança contratual.

1 Introdução

A digitalização de serviços, a transição energética e a demanda por respostas urbanas mais rápidas têm ampliado a interdependência entre redes de iluminação, conectividade, segurança, mobilidade e gestão de informações. Na administração municipal, contudo, essas funções frequentemente são planejadas, contratadas e monitoradas de modo separado. O resultado potencial é a multiplicação de soluções com manutenção, padrões tecnológicos e indicadores distintos, dificultando a integração e a continuidade dos investimentos.

Em Criciúma (SC), a resposta proposta foi estruturar uma PPP na modalidade de concessão administrativa, por 25 anos, reunindo três eixos: eficientização, operação e manutenção da iluminação pública; implantação, operação e manutenção de telecomunicações e serviços digitais associados; e geração distribuída de energia fotovoltaica. A questão orientadora deste relato é como converter uma estratégia municipal de cidade inteligente em obrigações contratuais mensuráveis, economicamente modeladas e fiscalizáveis, sem reduzir inovação pública à aquisição de equipamentos (Criciúma, 2026b, 2026g).

O objetivo é descrever as escolhas de estruturação, distinguir entregas efetivamente produzidas de benefícios ainda esperados e discutir lições aplicáveis a outros municípios. O recorte temporal compreende a documentação de 2026 e a consulta pública encerrada em julho daquele ano; não se trata de avaliação ex post da concessionária, pois a execução contratual não foi demonstrada pelas fontes examinadas.

2 Referencial teórico e contexto institucional

A Lei Federal nº 11.079/2004 caracteriza a concessão administrativa como contrato de prestação de serviços no qual a Administração é usuária direta ou indireta e estabelece diretrizes de eficiência, repartição objetiva de riscos, responsabilidade fiscal e mecanismos de pagamento e garantias (Brasil, 2004). Sob essa perspectiva, uma PPP não é simplesmente uma forma de antecipar obras: trata-se da contratação de resultados e da distribuição de responsabilidades ao longo de um ciclo operacional prolongado.

O arranjo municipal está situado no marco local de PPPs previsto na Lei nº 8.155/2022 e na governança de análise de estudos do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, mencionado na minuta editalícia com referência ao Decreto nº 1.386/2025. O Município figura como poder concedente, e o Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades (IPGC) aparece como responsável pela estruturação técnica. O material disponibilizado para consulta reúne anteprojetos georreferenciados, plano de negócios, instrumentos de contratação, matriz de riscos e cadernos específicos de operação, indicadores e fiscalização (Criciúma, 2026i, 2026g).

O conceito de cidade inteligente adotado na experiência ultrapassa a incorporação isolada de dispositivos digitais. A rede de dados, o Centro de Controle e Operação (CCO), os mecanismos de interoperabilidade e as obrigações energéticas são concebidos como partes de uma infraestrutura comum de gestão urbana. Sua inovação institucional reside em articular especificação técnica, ciclo de investimentos, aferição de desempenho e capacidade de supervisão pública (Criciúma, 2026b, 2026c).

3 Metodologia: descrição do estudo de caso

Adotou-se abordagem qualitativa e descritiva, na modalidade de relato de experiência fundamentado em análise documental. O corpus principal compreendeu o Termo de Referência, o Plano de Negócios de Referência, as minutas do edital e do contrato, os Cadernos de Governança e de Encargos, o Caderno de Indicadores de Desempenho, a Matriz de Riscos e as Diretrizes Ambientais. A análise foi complementada pelo portal oficial do projeto e pela notícia institucional de encerramento da consulta pública.

Os documentos foram examinados em quatro dimensões: (i) problema público e integração dos objetos; (ii) materialização das soluções em quantitativos e obrigações; (iii) sustentabilidade econômico-financeira, riscos, remuneração e governança; e (iv) transparência, participação e condições de replicação. Os números apresentados são parâmetros de referência da modelagem submetida à consulta, sujeitos a alterações nas etapas posteriores. Não foram realizadas entrevistas, medições de campo nem comparação econométrica entre alternativas contratuais; por isso, não se atribuem ao projeto economias realizadas, redução efetiva de criminalidade ou impactos energéticos já verificados.

4 Resultados, discussões e contribuições práticas

4.1 A integração como decisão de modelagem

O principal resultado da estruturação foi a passagem de um portfólio de necessidades setoriais para um desenho contratual integrado. No lugar de licitar separadamente redes, equipamentos, manutenção, monitoramento e renovação tecnológica, a modelagem organiza implantação, operação e reinvestimentos em um único horizonte de responsabilidade. O CCO é projetado como elemento articulador dos subsistemas, apoiando acompanhamento de ativos, registro de ocorrências e produção de informações para a gestão (Criciúma, 2026b, 2026c).

Essa opção cria oportunidades de padronização e redução de interfaces contratuais, mas não elimina desafios: a efetividade dependerá de protocolos interoperáveis, integração com sistemas legados, segurança da informação, definição clara das atribuições públicas e capacidade municipal de validar as medições. Portanto, a inovação da experiência é, antes de tudo, de arquitetura de serviços e governança, e não uma alegação de resultados operacionais antecipados.

4.2 Escopo técnico transformado em obrigações verificáveis

Na iluminação pública, o Termo de Referência contempla 39.265 pontos, além de demanda reprimida, e a incorporação de 19.037 luminárias LED já existentes. Prevê modernização, controle remoto e redução mínima de 20% do consumo anual de energia elétrica do parque. Esse patamar contratual mínimo não deve ser confundido com a estimativa de eficientização de 20,63% utilizada como referência em mecanismo específico de bonificação do desempenho energético (Criciúma, 2026b, 2026e).

No eixo digital, o anteprojeto identificou 648 instalações e estimou aproximadamente 304 km de fibra óptica, compreendendo rede principal e ramificações. Estão dimensionados links dedicados a 159 edificações públicas, 162 pontos gratuitos de Wi-Fi, 213 locais de videomonitoramento, 67 pontos de cercamento digital, 11 terminais de emergência, 10 estações meteorológicas, um radar meteorológico e 25 controladoras semafóricas adaptativas. A especificação de referência inclui 538 câmeras em 316 pontos relacionados às soluções de monitoramento. São quantitativos de projeto, não equipamentos já implantados pela PPP (Criciúma, 2026b).

Na dimensão energética, a geração fotovoltaica deverá compensar o consumo de 343 unidades consumidoras, com obrigação mínima anual de 5.646.828,19 kWh a partir do segundo ano contratual, segundo o Termo de Referência. A solução compreende novas instalações, estruturas de estacionamento solar e operação de unidade geradora existente. Ao traduzir compromissos ambientais em produção energética aferível, o projeto cria uma base objetiva para acompanhamento futuro, desde que sejam observadas as regras do sistema de compensação e os parâmetros de medição (Criciúma, 2026b).

4.3 Investimento de ciclo de vida e gestão da obsolescência

O Plano de Negócios de Referência estima investimento inicial de R$ 88.916.071,29 e reinvestimentos de R$ 93.511.440,24, totalizando R$ 182.427.511,53. O documento prevê ciclos de renovação de iluminação e fotovoltaica no 12º ano e de telecomunicações no 12º e no 20º anos, incorporados à avaliação econômica. Tais valores são estimativas de referência, não desembolsos realizados, e não representam, por si sós, demonstração de economia líquida ou superioridade econômica em relação à contratação tradicional (Criciúma, 2026d).

A questão da obsolescência é tratada também como obrigação contratual: a minuta do Caderno de Encargos exige Relatório de Evolução Tecnológica a cada dois anos e prevê autorização pública para novas soluções. Em certas situações de redução de custos da concessionária, o modelo estabelece compartilhamento de ganhos com o poder concedente. Essa combinação desloca a atualização de equipamentos do improviso contratual para uma regra previamente desenhada, embora sua eficácia dependa da mensuração rigorosa dos ganhos e de eventuais reequilíbrios (Criciúma, 2026c, 2026g).

4.4 Remuneração por desempenho, fiscalização e riscos

O Caderno de Indicadores estabelece a Parcela Remuneratória Mensal Efetiva (PRME) como produto da Parcela Remuneratória Mensal (PRM) por um Fator de Desempenho Geral (FDG), aferido trimestralmente e situado entre 0,85 e 1,00. Sete indicadores compõem a avaliação, relacionados à iluminância, uniformidade, atendimento e manutenção da iluminação, velocidade de conexão, manutenção da rede, gravação de imagens e satisfação dos usuários. Assim, o valor sujeito ao fator pode sofrer redução de até 15%, vinculando parte da receita à comprovação da qualidade dos serviços (Criciúma, 2026e).

O desenho de fiscalização prevê Verificador Independente, Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG), relatórios, evidências e responsabilidades institucionalmente definidas. O CMOG tem reuniões trimestrais previstas; a Matriz de Riscos estabelece eventos, alocação entre as partes e medidas mitigadoras, dando referência a procedimentos de reequilíbrio. Esses elementos não substituem equipe pública qualificada: a capacidade de interpretar indicadores, auditar dados e exercer decisões indelegáveis é condição para a utilidade da governança proposta (Criciúma, 2026a, 2026f, 2026g).

4.5 Sustentabilidade ambiental, transparência e participação

As Diretrizes Ambientais tratam de licenciamento aplicável, manuseio, acondicionamento e destinação de resíduos, logística reversa de componentes de iluminação e cuidados específicos com telecomunicações e sistemas fotovoltaicos. A minuta contratual atribui à concessionária obrigações relativas ao passivo decorrente de sua operação

e à gestão ambiental dos resíduos. Desse modo, a sustentabilidade foi incorporada ao ciclo de vida dos ativos, não apenas à futura geração solar (Criciúma, 2026h, 2026g).

No processo participativo, os documentos permaneceram acessíveis após o período prévio de controle indicado pelo Município. A consulta pública ocorreu de 25 de junho a 24 de julho de 2026 e recebeu 17 manifestações formalizadas, envolvendo questões técnicas, jurídicas, econômicas e operacionais. A notícia oficial informou que as contribuições seriam analisadas para possíveis ajustes. O portal da PPP disponibiliza os estudos e as minutas mesmo depois do encerramento das manifestações, permitindo controle social e rastreabilidade do processo decisório (Criciúma, 2026i, 2026j).

4.6 Lições aprendidas e aplicabilidade a outros municípios

A experiência indica que a replicação começa por um inventário confiável dos ativos e das demandas, seguido de anteprojetos georreferenciados e estimativas financeiras compatíveis com a vida útil dos equipamentos. Um segundo aprendizado é especificar resultados e interfaces antes de escolher marcas ou tecnologias, conectando cada obrigação a dados verificáveis, a um responsável e a regras de atualização. O terceiro é desenhar simultaneamente mecanismos de pagamento, riscos e estrutura de fiscalização, pois indicadores sem capacidade de auditoria não garantem desempenho.

Uma quarta lição é que transparência deve acompanhar o ciclo completo da estruturação: consulta pública, documentação acessível, respostas às contribuições e rastreabilidade das revisões. Persistem desafios a serem enfrentados na contratação e na execução, como interoperabilidade efetiva, proteção de dados, segurança cibernética, governança compartilhada entre áreas municipais e verificação da relação custo-benefício nas decisões de reequilíbrio. Esses pontos constituem agenda de monitoramento, e não fragilidades superadas apenas pela elaboração das minutas.

5 Conclusões

A PPP de Cidade Inteligente de Criciúma demonstra uma experiência de estruturação pública em que tecnologia, investimentos de ciclo de vida e governança são traduzidos em especificações, indicadores, riscos e instrumentos de controle. Seu diferencial reside na articulação entre três infraestruturas tradicionalmente tratadas de forma setorial e em mecanismos que buscam preservar a qualidade, a atualização e a transparência durante 25 anos.

Até o estágio documental analisado, os resultados comprováveis são a produção de uma modelagem integrada, a definição de quantitativos e compromissos verificáveis e a abertura do processo à participação social. A economia energética, a expansão da conectividade, a melhoria da segurança, a redução de custos e os benefícios

ambientais permanecem resultados prospectivos, dependentes de contratação, implantação e aferição futura. Para outros municípios, o caso oferece uma metodologia prática: diagnosticar ativos e problemas, integrar soluções quando houver justificativa técnica, precificar reinvestimentos, remunerar desempenho, alocar riscos e manter supervisão pública e transparência permanente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079compilado.htm. Acesso em: 27 out. 2026.

CRICIÚMA (SC). Prefeitura Municipal. Anexo I do Contrato: Caderno de Governança. Criciúma: Prefeitura Municipal, 2026a. Disponível em: https://ppp.criciuma.sc.gov.br/. Acesso em: 27 out. 2026.

CRICIÚMA (SC). Prefeitura Municipal. Anexo I do Edital: Termo de Referência. Criciúma: Prefeitura Municipal, 2026b. Disponível em: https://ppp.criciuma.sc.gov.br/. Acesso em: 27 out. 2026.

CRICIÚMA (SC). Prefeitura Municipal. Anexo II do Contrato: Caderno de Encargos. Criciúma: Prefeitura Municipal, 2026c. Disponível em: https://ppp.criciuma.sc.gov.br/. Acesso em: 27 out. 2026.

CRICIÚMA (SC). Prefeitura Municipal. Anexo II do Edital: Plano de Negócios de Referência. Criciúma: Prefeitura Municipal, 2026d. Disponível em: https://ppp.criciuma.sc.gov.br/. Acesso em: 27 out. 2026.

CRICIÚMA (SC). Prefeitura Municipal. Anexo III do Contrato: Indicadores de Desempenho, Mecanismo de Pagamento e Garantias. Criciúma: Prefeitura Municipal, 2026e. Disponível em: https://ppp.criciuma.sc.gov.br/. Acesso em: 27 out. 2026.

CRICIÚMA (SC). Prefeitura Municipal. Anexo IV do Contrato: Matriz de Riscos. Criciúma: Prefeitura Municipal, 2026f. Disponível em: https://ppp.criciuma.sc.gov.br/. Acesso em: 27 out. 2026.

CRICIÚMA (SC). Prefeitura Municipal. Anexo IV do Edital: Minuta de Contrato da Concessão Administrativa. Criciúma: Prefeitura Municipal, 2026g. Disponível em: https://ppp.criciuma.sc.gov.br/. Acesso em: 27 out. 2026.

CRICIÚMA (SC). Prefeitura Municipal. Anexo V do Contrato: Diretrizes Ambientais. Criciúma: Prefeitura Municipal, 2026h. Disponível em: https://ppp.criciuma.sc.gov.br/. Acesso em: 27 out. 2026.

CRICIÚMA (SC). Prefeitura Municipal. Consulta Pública 2026: PPP Cidade Inteligente de Criciúma/SC. Criciúma: Prefeitura Municipal, 2026i. Disponível em: https://ppp.criciuma.sc.gov.br/. Acesso em: 27 out. 2026.

CRICIÚMA (SC). Prefeitura Municipal. Consulta Pública da PPP de Cidade Inteligente recebe 17 contribuições para aprimorar projeto. Diretoria de Tecnologia e Inovação, Criciúma, 28 jul. 2026j. Disponível em: https://dti.criciuma.sc.gov.br/noticia/19852. Acesso em: 27 out. 2026.

PARTE
04

EXPERIÊNCIAS DE ESTRUTURAÇÃO, INOVAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 22 RELATO DE EXPERIÊNCIA

Institucionalização da gestão de contratos de parceria público-privada: a criação da Diretoria de PPPs em Belo Horizonte

Lucas Henrique Filardi Mendonça

SOBRE O CAPÍTULO

O relato acompanha a reorganização da gestão das duas PPPs da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, a da Atenção Primária e a do Hospital Metropolitano Dr. Célio de Castro, até a criação, em 2026, de uma diretoria dedicada a esses contratos. A experiência mostra como a formação de uma equipe própria, a unificação do acompanhamento e a institucionalização em decreto sustentam a fiscalização do desempenho, as revisões contratuais e a solução consensual de controvérsias. Os resultados descritos referem-se à organização da gestão e aos indicadores de desempenho acompanhados pela própria administração.

Resumo: O presente relato de experiência descreve o processo de reestruturação organizacional e a consolidação da governança contratual das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte (SMSA), órgão finalístico desta Prefeitura de Belo Horizonte e que faz a gestão direta de duas PPPs. Historicamente fragmentada em diferentes setores da Secretaria, a gestão e fiscalização desses complexos contratos de concessão administrativa – referentes à Atenção Primária (PPP/APS)[1] e ao Hospital Metropolitano Dr. Célio de Castro (PPP/HMDCC)[2] – exigiu a centralização de esforços para assegurar eficiência e perenidade. O processo, iniciado em 2023 com a unificação da equipe de acompanhamento, culminou em outubro de 2026 com a publicação do Decreto Municipal nº 19.780/2026[3] que instituiu a primeira Diretoria de Parcerias Público-Privadas (DPPP) em um órgão finalístico de saúde.

O estudo demonstra como a qualificação técnica de uma equipe própria e dedicada reflete na melhoria contínua dos serviços, evidenciada pela manutenção de Indicadores de Desempenho (KPIs) superiores a 95%, em áreas críticas como higienização, segurança e engenharia clínica. Demonstra-se também que esta estruturação possibilitou a qualificação da governança contratual e do relacionamento com *stakeholders*, a condução de processos complexos como revisões ordinárias e a resolução consensual de litígios.

O relato comprova que a institucionalização da gestão é essencial para entes que lidam com contratos de grande monta, garantindo segurança jurídica, sustentabilidade fiscal e foco exclusivo do Poder Público na assistência e cuidado direto ao usuário do SUS.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; Governança; Organização administrativa.

1 Introdução

A gestão de infraestrutura e serviços públicos por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs) demanda do Poder Concedente uma capacidade técnica e institucional proporcional à complexidade dos contratos. No município de Belo Horizonte, a Secretaria Municipal de Saúde (SMSA) atua na gestão de dois dos mais emblemáticos projetos de PPP em saúde no Brasil: a PPP da Atenção Primária (APS), e a PPP do Hospital Metropolitano Dr. Célio de Castro (HMDCC). O modelo adotado em ambas é o de "bata cinza", no qual a infraestrutura, a manutenção e os serviços de apoio logístico são delegados ao parceiro privado. Por outro lado, o atendimento clínico e assistencial ("bata branca") permanece sob responsabilidade pública, que no caso do HMDCC foi delegado a um Serviço Social Autônomo (SSA-HMDCC)[4].

Apesar da relevância destes contratos, o acompanhamento e a fiscalização foram, por muitos anos, diluídos em diferentes esferas da SMSA. Em momentos passados, a fiscalização da PPP/HMDCC competia ao próprio Serviço Social Autônomo responsável pela prestação dos serviços assistenciais do Hospital, e posteriormente para um núcleo setorial na SMSA ligado a uma das subsecretarias como assessoria. A gestão da PPP/APS concentrava-se no gabinete, na figura da Secretária Adjunta; a gestão da PPP-HMDCC ficava primeiro também no gabinete com o então Secretário Adjunto, e depois passou para outra diretoria; e a fiscalização da PPP/APS em um quarto setor distinto, a Diretoria responsável pela atenção primária. Esta fragmentação gerava desafios de padronização de procedimentos, defasagem de equipe efetivamente especializada em PPPs, dificuldades de priorização de demandas, dentre outros pontos que as rotinas fragmentadas impunham, evidenciando o que nos parece o problema central: a necessidade de uma estrutura formal e dedicada às PPPs, de forma sintonizada e continuamente alinhada, e capaz de aprimorar a governança desses contratos.

Este relato de experiência tem como objetivo descrever a trajetória de unificação, estruturação e institucionalização da gestão e acompanhamento contratual destas PPPs, e apresentar as contribuições práticas dessa medida. O presente trabalho insere-se no Eixo Temático 2 ("Gestão, Fiscalização e Desempenho"), alinhando-se aos debates sobre governança nessa gestão e fiscalização das parcerias.

2 Contexto Institucional

A literatura sobre contratos de longo prazo, notadamente ancorada na Economia dos Custos de Transação e na Teoria dos Contratos Incompletos, postula que concessões estão intrinsecamente sujeitas a incertezas e necessidades de adaptação ao longo do tempo. Na administração pública, isso se traduz na urgência de estruturas de governança capazes de mitigar riscos e reequilibrar relações.

No contexto institucional da SMSA-PBH, a gestão recai sobre concessões administrativas com alto impacto social. O contrato da PPP/APS engloba a substituição, modernização, operação dos serviços não assistenciais e manutenção predial, no momento, de 69 Centros de Saúde, e uma Central de Esterilização (CME) e Laboratório (CMDL) unificado. Por sua vez, a PPP/HMDCC foca nos serviços de apoio logístico, hotelaria, engenharia clínica e manutenção de uma unidade hospitalar de 460 leitos, referência metropolitana em diversos procedimentos e um dos maiores hospitais do estado de Minas Gerais.

Frequentemente, os órgãos municipais dependem quase que exclusivamente do apoio de consultorias ou empresas estruturadoras, ainda que públicas, para gerir tais demandas. Embora Belo Horizonte conte com termos de cooperação vigentes com a PBH Ativos S.A., a premissa que norteou este projeto foi a de que uma estrutura própria de gestão da SMSA garante maior segurança da informação, transparência e expertise operacional no relacionamento com as concessionárias e com os atores de controle, respostas rápidas às demandas cotidianas, aperfeiçoamento e alinhamento com os stakeholders internos da operação das unidades, dentre outros ganhos.

3 Metodologia e Descrição do Estudo de Caso

O estudo de caso delineia a evolução administrativa ocorrida entre os anos de 2023 e 2026 na SMSA. O contrato de PPP/HMDCC foi assinado em 2012, tendo o Hospital iniciado a operação em 2015. Já a PPP/APS foi assinada em 2016 e teve sua primeira unidade entregue e em operação a partir de 2020. Desde os anos iniciais desses contratos, a SMSA contou com pessoas contratadas ou, ainda que não exclusivamente dedicadas, atuando no assessoramento interno - sobretudo ao gabinete - na lida com os contratos. No entanto, a definição que por muito tempo vigorou em termos formais de designação de gestor e fiscal das duas PPPs, foi uma fragmentação em diferentes setores, conforme já exposto.

A gestão da PPP/APS e também da PPP/HMDCCC nos anos iniciais ficou centralizada em Subsecretários. A fiscalização da PPP/APS, desde o princípio, ficou designada no setor responsável pela atenção primária - a supervisão de obras era, e ainda segue, delegada à Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP). A fiscalização da PPP/HMDCC nos anos iniciais de operação era conduzida pela Diretoria Executiva do SSA-HMDCC, e em 2022 foi transferida para a SMSA, na equipe que já existia

como “núcleo setorial” de acompanhamento das PPPs, que era composto por pessoas dedicadas ao tema, mas vinculadas como assessoria do gabinete. Cada PPP contava com uma portaria própria para designação dos gestores e fiscais, mas não havia uma equipe centralizando essas funções.

O processo de centralização do acompanhamento das PPPs iniciou-se em 2023, momento em que foi promovida a unificação da gestão e da fiscalização dos contratos no mesmo “núcleo”, ainda informal em termos institucionais, mas superando a fragmentação nos "4 setores" citados. Nesta primeira formatação centralizada, uma pessoa era responsável pela gestão dos dois contratos, e havia um fiscal para cada uma das duas PPPs; os três eram ainda assessores vinculados ao gabinete, mas com dedicação exclusiva a essas funções estabelecidas no contrato. Um fiscal substitui o outro formalmente, criando assim um elo de segurança em caso de ausências ou desligamentos. A consolidação de gestão unificada e fiscais dedicados proporcionou aprendizado prático e foi fundamental para o avanço da área.

Em 2024, sob nova organização a nível de gabinete com a criação de uma nova Subsecretaria na SMSA, a equipe amadureceu os processos de trabalho e sua coesão interna. Diante da constatação de que a estruturação então informal gerava ganhos substanciais mas ainda carecia de maior segurança institucional e perenidade, vislumbrou-se a possibilidade de mudar a estrutura. No ano de 2025, a proposta de criação de uma diretoria foi formulada por meio de uma exposição de motivos, sendo aprovada pelos escalões superiores (Gabinete e Secretário de Saúde da época), sendo que seria necessário a edição de novo Decreto para tal estruturação. O período de tramitação interna do citado Decreto estendeu-se até 2026. Nesse ínterim, a "Equipe PPP" adquiriu uma configuração um pouco mais robusta, operando na prática de forma sintonizada com os servidores alocados; entendeu-se que somente o gestor e os dois fiscais não eram suficientes para dar a devida tratativa às demandas, tendo a equipe passado por um crescimento pontual com novas pessoas para apoio.

Após os trâmites internos, validação e acatamento da proposta pelo Gabinete do Prefeito e o suporte da atual gestão da Secretaria, em outubro de 2026 houve a publicação do Decreto nº 19.780/2026 do Prefeito de Belo Horizonte, que instituiu a Diretoria de Parcerias Público-Privadas - DPPP. A instituição por si não representou impacto financeiro direto ou aumento de recursos humanos, uma vez que apenas deu roupagem formal a uma estrutura que já existia. Mas, seguramente, garantirá mais reconhecimento interno e também externo à governança das PPPs da SMSA, além de consolidar um marco de segurança de processos, estruturação de fluxos internos e a garantia de que, independente de quantos assessores ingressarem ou saírem desta equipe, a estrutura formal seguirá, como uma verdadeira casa para acolher a governança contratual. Trata-se de priorizar processos e institucionalização, em detrimento de arranjos circunstanciais pontuais ou mais frágeis.

4 Resultados, Discussões e Contribuições Práticas

A consolidação da governança contratual, catalisada pela atuação integrada da equipe, gerou impactos operacionais expressivos para o município. Atesta-se a garantia de operabilidade contínua de 100% da capacidade do HMDCC, essencial durante as fases críticas da saúde pública, e o avanço substancial na entrega de 63 Centros de Saúde já finalizados na PPP/APS. Destacam-se como resultados diretos da estrutura de gestão instituída:

- **Desempenho Contratual:** A remuneração das concessionárias atrela-se a um Sistema de Mensuração de Desempenho. As auditorias mensais dos Verificadores Independentes (Accenture na APS e Ernst&Young no HMDCC) atestam índices de conformidade de serviços (KPIs) historicamente superiores a 95%. A governança centralizada e consolidada contribui para garantir o devido acompanhamento e manutenção desses índices, além de tratar com expertise e padronização as não conformidades e ocorrências cotidianas.
- **Maturidade na Regulação Contratual:** A estrutura unificada estabelecida em 2023 permitiu realizar com mais qualidade e de forma inédita a primeira revisão ordinária de uma PPP no município (PPP/HMDCC, ocorrida entre 2023 e 2024), e a condução da primeira revisão ordinária na PPP/APS, prevista para término em dezembro de 2026. Internamente, a equipe passou a estruturar fluxos de trabalho e procedimentos operacionais padrão internos, e que serão ainda mais fortalecidos agora, enquanto Diretoria.
- **Autocomposição e Inovação:** O relacionamento mais sólido pode ter contribuído, ainda que de forma pontual, para garantir um clima apto ao diálogo e autocomposição, naturalmente dentro da legalidade e com o devido amparo técnico externo, sendo que um exemplo disso pode ser a superação um litígio arbitral que se arrastava desde 2023 no contrato da PPP-HMDCC, resultando em uma autocomposição consolidada no 18º Termo Aditivo em 2026. Adicionalmente, na PPP/APS, aditivos (10º de 2023 e 16º de 2025) viabilizaram a implantação da já citada CME/CMDL, e de novas unidades básicas (15º de 2025); tais instrumentos contratuais e sua tramitação acabam sendo facilitados, quando se tem uma equipe dedicada ao tema e que entende os meandros de uma PPP com mais segurança, justamente por viver aquilo de forma diária e exclusiva.
- **Transparência e Acessibilidade:** A equipe dedicada aos projetos passou a enxergar novas formas de fortalecer a transparência. Um exemplo disso foi a demanda aos verificadores independentes, para criação de um painel executivo público nos dois contratos, que pode ser visualizado nos portais da transparência já citados. Esse painel permite aferir de maneira geral o desempenho das concessionárias, a contraprestação e outros indicadores.

- **Reconhecimento Institucional:** A atuação técnica e governança qualificada propiciou a admissão da então "Unidade PPP" da SMSA, em 2025, na World Association of PPP Units and Professionals (WAPPP)[5] e permitiu também a centralização e foco em resultados e reconhecimentos, com diferentes submissões, destacando-se dentre elas a seleção da PPP da Atenção Primária no mapa de iniciativas sustentáveis GeoREDUS COP30[6]. A gestão também já registrou, desde 2023, mais de 40 visitas institucionais para conhecer as PPPs.

O modelo implementado de estruturação é plenamente aplicável a outros entes subnacionais. Conforme destacado, não há necessariamente a imposição de aumento de recursos humanos ou dispêndio financeiro. O arranjo permite conduzir com rigor e segurança jurídica a estruturação e operação das PPPs, repactuações, celebração de aditivos, dentre outros temas até a finalização dos contratos, resguardando a modicidade tarifária. Por ser uma estrutura editável via ato normativo ou administrativo interno nos órgãos, mudanças pontuais ou mesmo a extinção da Diretoria é viável - embora, na SMSA, não vislumbramos essa perspectiva - ao menos até o fim dos contratos!

5 Conclusões

A experiência da Secretaria de Saúde de Belo Horizonte reafirma que a infraestrutura de contratos de grande monta exige acompanhamento próximo e assertivo pelos Poderes Concedentes. A evolução de setores dispersos para uma Diretoria de PPPs exclusiva na SMSA em Belo Horizonte demonstra que o desenho institucional do Poder Público é determinante para o sucesso das Parcerias Público-Privadas.

A institucionalização garante a perenidade técnica e consolida um modelo que permite ao ente público direcionar todo o seu esforço para o cuidado direto e a assistência ao usuário. As evidências reforçam que investir na capacidade e estrutura de gestão contratual gera frutos concretos de longo prazo para a administração pública.

NOTAS

1 BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Parceria Público-Privada – Atenção Primária à Saúde (PPP/APS)**. Portal da Transparência, 2026. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/atencao-primaria. Acesso em: 21 out. 2026.

2 BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Parceria Público-Privada – Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro (PPP/HMDCC)**. Portal da Transparência, 2026. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/hospital-metropolitano-de-belo-horizonte. Acesso em: 21 out. 2026.

3 BELO HORIZONTE. **Decreto nº 19.780, de 9 de outubro de 2026**. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Saúde. *Diário Oficial do Município*: DOM-BH, Edição: 7602 | 1ª Edição | Ano XXXII | Publicada em: 10/10/2026. Disponível em: https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/492198. Acesso em: 23 out. 2026.

4 HOSPITAL METROPOLITANO DOUTOR CÉLIO DE CASTRO (HMDCC). **Website institucional mantido pelo Serviço Social Autônomo do HMDCC**. Belo Horizonte, 2026. Disponível em: https://www.hmdcc.com.br/. Acesso em: 23 out. 2026.

5 BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **PBH é reconhecida internacionalmente por parcerias público-privadas na Saúde**. Portal PBH, 1 jul. 2025. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-e-reconhecida-internacionalmente-por-parcerias-publico-privadas-na-saude. Acesso em: 23 out. 2026.

6 BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Modelo de Centros de Saúde em BH entra para mapa nacional de iniciativas sustentáveis**. Portal de Notícias da PBH, Belo Horizonte, 25 nov. 2025. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/modelo-de-centros-de-saude-em-bh-entra-para-mapa-nacional-de-iniciativas-sustentaveis. Acesso em: 23 out. 2026.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Modelo de Centros de Saúde em BH entra para mapa nacional de iniciativas sustentáveis*. Portal de Notícias da PBH, Belo Horizonte, 25 nov. 2025. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/modelo-de-centros-de-saude-em-bh-entra-para-mapa-nacional-de-iniciativas-sustentaveis. Acesso em: 23 out. 2026.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *PBH é reconhecida internacionalmente por parcerias público-privadas na Saúde*. Portal PBH, 1 jul. 2025. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-e-reconhecida-internacionalmente-por-parcerias-publico-privadas-na-saude. Acesso em: 23 out. 2026.

HOSPITAL METROPOLITANO DOUTOR CÉLIO DE CASTRO (HMDCC). *Website institucional mantido pelo Serviço Social Autônomo do HMDCC*. Belo Horizonte, 2026. Disponível em: https://www.hmdcc.com.br/. Acesso em: 23 out. 2026.

BELO HORIZONTE. *Decreto nº 19.780, de 9 de outubro de 2026*. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Saúde. *Diário Oficial do Município*: DOM-BH, Edição: 7602 | 1ª Edição | Ano XXXII | Publicada em: 10/10/2026. Disponível em: https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/492198. Acesso em: 23 out. 2026.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. *Parceria Público-Privada – Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro (PPP/HMDCC)*. Portal da Transparência, 2026. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/hospital-metropolitano-de-belo-horizonte. Acesso em: 21 out. 2026.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. *Parceria Público-Privada – Atenção Primária à Saúde (PPP/APS)*. Portal da Transparência, 2026. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/atencao-primaria. Acesso em: 21 out. 2026.

Conclusão dos organizadores

FGV CIDADES

O conjunto de pesquisas e experiências reunido nesta obra permite compreender as parcerias como escolhas de organização da ação pública. A estruturação de um contrato define parte das condições de provisão de infraestrutura, mas seu significado para a política depende da relação com o problema que se pretende enfrentar. Essa relação atravessa os capítulos e oferece um critério para interpretar tanto as inovações apresentadas quanto seus limites.

A primeira contribuição do livro está em recolocar a escolha do instrumento sob exame. As pesquisas sobre adoção de PPPs, atratividade das concessões e infraestrutura social investigam aspectos diferentes dessa decisão. Revelam a importância de compreender o serviço e as capacidades disponíveis antes de fixar compromissos de longo prazo. Também mostram que a resposta do mercado e o resultado de uma contratação não encerram a avaliação da política pública.

Os estudos sobre financiamento aprofundam essa discussão. A mobilização de capital depende de regras que definem condições de acesso e responsabilidades futuras. O custeio continuado de serviços urbanos exige uma organização econômica compatível com sua prestação. A regionalização introduz decisões sobre a escala e a distribuição de competências. Por sua vez, a disciplina do equilíbrio econômico-financeiro evidencia que contratos de longo prazo precisam oferecer respostas a circunstâncias que se modificam. Esses trabalhos permitem compreender as inovações financeiras como escolhas institucionais com consequências para a capacidade pública de agir.

A capacidade de formular e administrar essas escolhas constitui uma segunda questão transversal. O artigo sobre formação aplicada em PPPs examina como equipes podem desenvolver projetos a partir de problemas de seus territórios. Os estudos sobre controle externo e governança da informação mostram que as decisões precisam estar apoiadas em critérios e informações utilizáveis. O relato de Belo Horizonte acrescenta evidências sobre a organização efetiva da gestão e do acompanhamento contratual. A competência pública requerida pela parceria se manifesta no trabalho cotidiano de interpretar informações e decidir sobre a prestação.

Os relatos de experiência acrescentam uma compreensão importante sobre a inovação. As iniciativas do Metrô de São Paulo, do EITA Recife e de Caxias do Sul mostram como soluções surgem de necessidades concretas e de possibilidades institucionais disponíveis. Sapiranga evidencia a construção de uma trajetória de estruturação e início de operação municipal. A especificidade dessas experiências recomenda que sua contribuição seja lida a partir dos problemas enfrentados e dos mecanismos mobilizados, respeitando o estágio em que cada iniciativa se encontra.

Uma terceira contribuição decorre das diferenças entre as evidências reunidas. Parte dos trabalhos examina a decisão de contratar; outros analisam instrumentos previstos ou descrevem sua implementação. As pesquisas sobre resultados fiscais e efeitos territoriais respondem a perguntas próprias. A interpretação da inovação precisa reconhecer essa diversidade. Informações sobre competição e estruturação são necessárias para compreender escolhas institucionais, enquanto a avaliação das mudanças pretendidas exige observar o funcionamento dos serviços e suas consequências.

A leitura conjunta convida a preservar o vínculo entre problema público e arranjo institucional ao longo de toda a política. Os instrumentos são escolhidos em um momento determinado, mas sua utilização ocorre em contextos que mudam. A produção de informação e a aprendizagem administrativa tornam possível revisar decisões sem perder de vista sua finalidade. Esse é um desafio particularmente relevante nas parcerias, que distribuem responsabilidades e criam compromissos por períodos prolongados.

A inovação em infraestrutura ganha, assim, um sentido diretamente associado à gestão pública. Os trabalhos deste livro ampliam o conhecimento sobre instrumentos que podem ser empregados para enfrentar problemas coletivos e sobre as condições em que sua utilização se torna pertinente. Ao aproximar análises e experiências, a coletânea contribui para uma discussão sobre a capacidade pública de combinar recursos e responsabilidades de modo coerente com as mudanças que justificam sua atuação.

Autores

- **Bruno Watanabe Ono** é engenheiro civil e analista de infraestrutura. Mestre em Engenharia de Transportes pela Escola Politécnica da USP e graduado pela UNESP com período sanduíche na Universidade de Liverpool, Inglaterra. Possui especialização em Auditoria, Avaliações e Perícias de Engenharia pelo IPOG e em Políticas de Infraestrutura pela ENAP. Tem publicações em periódicos nacionais como a Revista Transportes e em 2016 recebeu o Prêmio ANPET de Produção Científica da Confederação Nacional do Transporte. Atuou mais de oito anos na Prefeitura Municipal de Santos na área de gerenciamento e fiscalização de obras públicas. Também possui experiência em pesquisa aplicada em engenharia de tráfego e infraestrutura viária, além de estágio na indústria aeronáutica com foco em processos. Atualmente é servidor público federal no Ministério dos Transportes atuando como analista de infraestrutura no Departamento de Outorgas da Secretaria Nacional de Transporte Rodoviário.

  E-mail: bruno.ono@transportes.gov.br

- **Caio de Souza Castro** é economista, doutor e mestre em Economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EESP) e graduado em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). É professor em tempo integral da FGV EESP e pesquisador do FGV CLEAR e do FGV Cidades. Atua em economia aplicada, com ênfase em inferência causal, experimentos e avaliação de impacto de políticas públicas. Desenvolve pesquisas nas áreas de educação, saúde, mercado de trabalho, comércio internacional e economia do meio ambiente.

  E-mail: caio.castro@fgv.br

- **Carlos Henrique da Rosa Corrêa** é economista e consultor. Mestre em Economia do Desenvolvimento pela PUCRS e bacharel em Ciências Econômicas pela UFRGS, tem certificação CP3P e habilitação em modelagem econômico-financeira pela FIPE. É conselheiro do Conselho Regional de Economia do Rio Grande do Sul (CORECON-RS). Na Secretaria de Parcerias de Porto Alegre, atuou na modelagem econômico-financeira de PPPs, concessões e desestatizações e coordenou a PPP Escola Bem-Cuidada, que abrange 107 escolas e mais de 47 mil estudantes, com valor global estimado em R$ 4,7 bilhões em 20 anos e economia superior a R$ 1,3 bilhão para o município. Atua também em consultoria econômico-financeira, com foco em valuation e planejamento tributário. Sua dissertação de mestrado examinou as PPPs em infraestrutura educacional na América Latina à luz da teoria econômica dos contratos.

  E-mail: economistacarloshenrique@gmail.com

- **Cecília Alvares** é advogada, graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), com especialização em Direito Digital pela PUC-PR e MBA Internacional em PPPs e Concessões pela FESPSP, em parceria com a University College London (UCL). Possui a certificação CP3P (Certified PPP Professional), nos níveis Foundation e Preparation. É analista jurídica do Banco Regional de Desenvolvimento

do Extremo Sul (BRDE) desde 2002, onde atua como Assessora Técnica da Diretoria de Planejamento, na reestruturação da área de PPPs e Concessões. Tem mais de 15 anos de experiência na estruturação de crédito de longo prazo para infraestrutura, especialmente no setor elétrico, e mais de 5 anos na estruturação de projetos de desestatização de ativos públicos. Como Secretária de Parcerias do BRDE, coordenou as PPPs de iluminação pública de Santa Maria e Sapiranga (RS). É Vice-Presidente da Comissão de Infraestrutura, PPPs e Concessões da OAB/SC, desde 2025.

E-mail: cecilia.alvares24@gmail.com

- **Claudio Shikida** é economista, doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É professor do Ibmec Minas Gerais e foi docente da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), onde coordenou o Programa de Pós-Graduação em Organizações e Mercados. Possui experiência em ensino, pesquisa e gestão pública, tendo exercido funções de direção na Fundação João Pinheiro e de coordenação de pesquisa na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Atua nas áreas de economia aplicada, economia institucional, econometria, regulação e políticas públicas, com produção científica sobre instituições, incentivos e desenvolvimento econômico.

E-mail: claudio.shikida@professores.ibmec.edu.br

- **Daiana de Leonço Monzon** é Secretária Municipal de Desenvolvimento Econômico e Inovação de Novo Hamburgo (RS) e professora universitária na FTEC. Doutora e Mestre em Diversidade Cultural e Inclusão Social e graduada em Comunicação Social pela Universidade Feevale, possui mais de 15 anos de experiência na promoção do empreendedorismo, da inovação e do desenvolvimento territorial. Foi Diretora de Inovação da Universidade Feevale, atuando na consolidação do Feevale Techpark como um dos principais ambientes de inovação do Rio Grande do Sul. Sua trajetória inclui atuação na Secretaria de Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico do Estado e na coordenação de comissões regionais do programa Inova RS. Atualmente, lidera iniciativas estratégicas de atração de investimentos, implementação da legislação municipal de inovação e fortalecimento do ecossistema regional, com ênfase na governança colaborativa entre governo, academia, empresas e sociedade civil. Defende a inovação como instrumento de transformação territorial, desenvolvimento econômico e geração de impacto social.

E-mail: daianamonzon@novohamburgo.rs.gov.br

- **Danilo Rebouças dos Reis** é doutorando em Metafísica, com pesquisa em Filosofia Clássica, pela Universidade de Brasília (UnB). Psicólogo, graduado em Comunicação Social pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e em Artes Cênicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Psicologia Organizacional e do Trabalho, Saúde Mental e Atenção Psicossocial, com MBA em Marketing pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Servidor público da Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Distrito Federal (SECEC-DF), atua na gestão,

no monitoramento e na fiscalização de contratos e parcerias culturais, com ênfase nos instrumentos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Integra o Conselho de Cultura do Distrito Federal (CCDF), participando da formulação e do acompanhamento de políticas culturais. Possui experiência docente na Universidade de Brasília. Pesquisador vinculado ao Labô, Laboratório de Política, Comportamento e Mídia da PUC-SP. É autor de produções acadêmicas e literárias. Seus interesses de pesquisa abrangem governança pública, parcerias entre Estado e sociedade civil, gestão de equipamentos culturais e preservação do patrimônio.

E-mail: danilo.reis@cultura.df.gov.br

- **Emerson Aguinelo da Silva Leite** é farmacêutico e servidor público com sólida trajetória na administração pública e na gestão estratégica de projetos. Ao longo de sua carreira, consolidou expertise na modernização de serviços públicos, unindo o rigor técnico de sua formação na área da saúde à visão inovadora voltada para o desenvolvimento socioeconômico e a eficiência administrativa. Atualmente, dedica-se à captação de recursos e à estruturação de projetos complexos e inovadores, com ênfase na modelagem de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões. Seu trabalho consiste em viabilizar investimentos estruturantes, atrair capital privado para o setor público e desenvolver soluções sustentáveis que ampliam a capacidade de entrega do Estado à população. Por meio da articulação entre diferentes esferas governamentais e a iniciativa privada, Emerson atua desde a concepção e o estudo de viabilidade até a implementação de contratos de longo prazo. Comprometido com a inovação na gestão pública, busca transformar desafios orçamentários e operacionais em oportunidades concretas de modernização da infraestrutura e dos serviços essenciais, garantindo segurança jurídica, eficiência na aplicação de recursos e impacto positivo direto na qualidade de vida dos cidadãos.

E-mail: emersonleite@sapiranga.rs.gov.br

- **Eraldo Rubens Rett** é gerente de planejamento financeiro do Metrô de São Paulo. Bacharel em Economia pela PUC-SP e mestre em Economia pela PUC. Possui mais de 30 anos de experiência em transporte, orçamento, financiamento, estruturação de projetos e custos de transporte público. É membro do Plano de Negócios e Estratégia de Longo Prazo do Metrô de São Paulo.

E-mail: erett@metrosp.com.br

- **Erika Lisboa** é doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP) e em Biotecnologia e Biodiversidade pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Psicologia pela UnB e economista pelo UniCEUB. É Coordenadora Adjunta do FGV Cidades, Centro Interdisciplinar de Pesquisa Aplicada e Inovação em Políticas Públicas Urbanas da FGV, onde atua no eixo de educação. Possui 22 anos de experiência docente em instituições públicas e privadas. Leciona na FGV em programas de formação executiva, incluindo o MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis, o MBA em ASG e o MBA em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Desenvolve pesquisas em Administração Pública, políticas públicas e gênero, com publicações

em periódicos internacionais como Public Management Review, Journal of Public Administration Research and Theory e Public Administration. Idealizou e organizou a obra Brazil with an s: The Brazilian Way of Doing Public Administration. Coordena a Área de Administração Pública do SemeAd. Em 2021 e 2022, participou do International Visitor Leadership Program (IVLP), por seleção da Embaixada dos Estados Unidos.

E-mail: erika.lisboa@fgv.br

- **Fabio Vieira** é engenheiro civil com atuação destacada na gestão pública e no desenvolvimento de projetos de infraestrutura. Unindo o conhecimento técnico da engenharia à visão estratégica da administração municipal, especializou-se na estruturação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões, contribuindo para a modernização dos serviços urbanos e a atração de investimentos privados para o setor público. No âmbito da gestão municipal, Fabio desempenha um papel central na articulação institucional com órgãos e secretarias do governo estadual, viabilizando convênios, destravando processos burocráticos e alinhando projetos locais às políticas públicas regionais. Sua experiência abrange desde o planejamento técnico e a análise de viabilidade de obras e serviços até o acompanhamento de modelagens contratuais complexas. Com foco em resultados, eficiência operacional e sustentabilidade financeira, trabalha para transformar demandas de infraestrutura em entregas concretas para a população, fortalecendo a capacidade de execução dos municípios por meio da cooperação entre os entes federativos e da inovação nos modelos de gestão e financiamento público.

E-mail: gabinete@sapiranga.rs.gov.br

- **Fernanda de Godoy Penteado** é engenheira civil pela Universidade de Brasília (UnB), com MBA em Regulação e 20 anos de trajetória na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Ao longo de sua carreira, desenvolveu uma visão abrangente do setor de transportes terrestres, reunindo conhecimento técnico, experiência regulatória e compreensão dos desafios institucionais que envolvem a infraestrutura rodoviária brasileira. Atualmente, exerce o cargo de Diretora de Outorgas Rodoviárias no Ministério dos Transportes, onde atua na condução de processos de concessão e na formulação de diretrizes de regulação do setor rodoviário federal. Seu trabalho envolve a articulação entre o planejamento público, os instrumentos regulatórios e a participação privada, com foco na viabilização de projetos e no aperfeiçoamento das condições para a prestação dos serviços. À frente da Diretoria, contribui para o desenvolvimento de soluções que conciliem a atratividade dos investimentos, a qualidade da infraestrutura e o interesse público. Sua atuação busca fortalecer as concessões como instrumento de modernização das rodovias brasileiras, promovendo maior eficiência, segurança e qualidade nos deslocamentos de pessoas e no transporte de cargas.

E-mail: fernanda.penteado@transportes.gov.br

- **Gabriel Costeira Machado** é doutor em Ciências, com ênfase em Economia Aplicada, pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo (Esalq/USP). É analista de projetos no Banco Regional de Desenvolvimento

do Extremo Sul (BRDE) e pesquisador sênior no Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea/Esalq-USP). No BRDE, atua no Escritório de Projetos da Gerência de Planejamento, especialmente na estruturação de projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), concessões e outras iniciativas vinculadas a programas de desestatização. No campo da pesquisa, dedica-se a temas relacionados à conjuntura macroeconômica, ao mercado de trabalho e à análise das estruturas de mercado do agronegócio.

E-mail: gabriel.machado@brde.com.br

- **Gabriel Stella** é advogado, bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), pós-graduação em Advocacia Extrajudicial e Consultiva pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e mestrando em Direito Público pela Unisinos. Possui trajetória profissional no serviço público, com passagens pelo Poder Executivo Municipal e pelo Poder Legislativo Estadual, desenvolvendo atividades relacionadas à Administração Pública e ao Direito Administrativo. No campo acadêmico, dedica-se ao estudo das concessões de serviços públicos e das Parcerias Público-Privadas (PPPs), com interesse nas relações entre o Estado e a iniciativa privada, nos instrumentos de cooperação e nos modelos jurídicos de desenvolvimento da infraestrutura e dos serviços públicos. Atua também na advocacia consultiva, oferecendo assessoria jurídica estratégica a empresas e instituições, especialmente em questões relacionadas ao Direito Público, às concessões e às Parcerias Público-Privadas.

E-mail: gabrielstellap@gmail.com

- **Greike Aguiar** é doutorando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Organizações e Mercados da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Graduado em Sistemas de Informação, possui MBA em Administração de Banco de Dados. Desenvolve pesquisas interdisciplinares que integram economia aplicada, análise de dados e políticas públicas, com atuação em estudos sobre parcerias público-privadas, concessões, desenvolvimento regional, infraestrutura e avaliação econômica. Seus interesses incluem a aplicação de métodos quantitativos, econometria espacial e ferramentas computacionais à investigação de problemas econômicos e institucionais.

E-mail: greike.aguiar@gmail.com

- **Héder Carlos de Oliveira** é economista, estatístico, jurista e professor associado da UnB. É doutor e mestre em Economia pela UFMG, com bolsa do CNPq, graduado em Ciências Econômicas pela UFV, em Direito pelo UniCEUB e em Estatística pela UnB. Realizou período como Visiting Scholar na Monash University, na Austrália, e pós-doutorado em Métodos Quantitativos na Utrecht University, na Holanda, com bolsa do Tjalling C. Koopmans Institute. Atualmente, é doutorando em Direito na UnB com pesquisa relacionada ao direito à moradia, regulação e comportamento econômico. Sua agenda de pesquisa concentra-se em desigualdade, pobreza, vulnerabilidade e acesso a direitos sociais, combinando análise jurídico-institucional e métodos quantitativos. Também desenvolve estudos sobre desigualdade regional, transição justa, eficiência do gasto público e políticas públicas. Foi professor da UFOP, Coordenador de Atos

de Concentração no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), analista no Ministério do Planejamento e Orçamento e pesquisador visitante na Finnish Competition and Consumer Authority (KKV). Recebeu o Prêmio Destaque na Área de Ciências Sociais Aplicadas da IV Mostra da Pós-Graduação da UFOP em 2019 e no 2º Congresso Internacional e Multidisciplinar sobre o Urbano em 2026. Possui publicações nacionais e internacionais nas áreas de economia aplicada, métodos quantitativos, desenvolvimento e políticas públicas.

E-mail: heder.oliveira@unb.br

- **Hugo Villarinho Pereira de Carvalho** é economista e pesquisador, doutor em Economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EESP), mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e graduado em Engenharia de Produção pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Atua em economia aplicada, inferência causal e avaliação de políticas públicas, com pesquisas em educação, saúde e desenvolvimento econômico. É analista sênior no Instituto Unibanco e desenvolve trabalhos de pesquisa associados à FGV EESP e ao FGV Cidades.

E-mail: hugo.carvalho@fgv.br

- **Jéssica Scopel Marchioretto** é advogada, graduada pela Faculdade da Serra Gaúcha (FSG), com MBA em Cidades Inteligentes e Sustentáveis pela Universidade de Caxias do Sul (UCS) e certificação internacional CP^{3}P (Certified Public-Private Partnership Professional) pela APMG International. Atualmente, atua como coordenadora do Escritório de Parcerias Estratégicas da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, onde trabalha na estruturação e no desenvolvimento de projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), concessões e demais modelos de parceria entre os setores público e privado. Sua atuação abrange as dimensões jurídica, institucional e regulatória dos projetos, com participação na elaboração de estudos, modelagens, editais e contratos, além do acompanhamento de iniciativas voltadas à modernização da infraestrutura e à qualificação dos serviços públicos municipais e gestão de contratos. Possui experiência em projetos nas áreas de educação, iluminação pública, equipamentos públicos, serviços funerários, cemitérios e requalificação de espaços urbanos, com foco na inovação da gestão pública, na sustentabilidade e na geração de valor para as cidades.

E-mail: jessica.marchioretto@gmail.com

- **João Carlos Batista de Souza Prado** é analista de Infraestrutura e engenheiro eletricista. Graduado em Engenharia Elétrica e pós-graduado em Gestão de Projetos de Engenharia pelo Uni-BH, é pós-graduando no MBA em Infraestrutura, Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) pelo IPOS Especialização. Atua no Ministério dos Transportes na análise de modelagens econômico-financeiras (MEF), avaliação de políticas públicas e estruturação de contratos e editais de concessões rodoviárias federais. Possui trajetória multidisciplinar com passagens pela gestão de projetos e ativos de transmissão de energia na Cemig e por doze anos na manutenção de aeronaves na aviação comercial (LATAM e GOL). Seus interesses de pesquisa

concentram-se em modelagem de projetos, alocação de riscos, equilíbrio econômico-financeiro e regulação de infraestruturas.

E-mail: joao.prado@transportes.gov.br

- **José Gabriel Gonçalves** é economista e engenheiro eletricista, com mais de três décadas de experiência na administração pública municipal. É graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em Ciências Econômicas pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), com especialização em Planejamento Energético Ambiental Municipal pela UCS. Atua na estruturação de projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões, com ênfase na engenharia de projetos e na modelagem econômico-financeira. Ao longo de sua trajetória no setor público, acumulou experiência em planejamento, gestão orçamentária, contratos públicos e infraestrutura urbana. Participou da estruturação de projetos estratégicos para o Município de Caxias do Sul, abrangendo ativos e serviços públicos como o complexo MAESA, a educação infantil e os serviços funerários e cemiteriais. Possui certificação CP3P Foundation, M5D Practitioner e capacitações promovidas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

E-mail: jgabrigon@gmail.com

- **Karine Goulart** é graduanda em Direito pelo Instituto de Ensino e Pesquisa do Planalto Central, cursando o 10º semestre. Tem interesse de pesquisa em direito administrativo e tributário, com ênfase em parcerias público-privadas e gestão pública municipal.

E-mail: karinerodriguesgoulart18@gmail.com

- **Letícia de Barros Alves Peixoto** é jornalista, graduada pelo Centro Universitário IESB, com pós-graduação em Comunicação Empresarial pela Universidade Metodista e formação em andamento em Parcerias Público-Privadas e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Atua como chefe da Assessoria de Comunicação da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI), vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Possui mais de 15 anos de experiência em comunicação institucional e estratégica, com atuação em projetos de infraestrutura, articulação institucional, relacionamento com partes interessadas e comunicação de políticas públicas. Desenvolve estudos sobre licença social para operar, gestão de riscos sociocomunicacionais, participação social e construção de confiança em projetos de infraestrutura, PPPs e concessões.

E-mail: ljournaliste@gmail.com

- **Livio Bruno Oliveira Peixoto** é Diretor de Inovação e Tecnologia da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Inovação de Novo Hamburgo (RS). Mestre em Engenharia Ambiental, graduado em Administração de Empresas e Gestão Ambiental, possui MBA em Gestão e Controle Ambiental e certificações internacionais Infrastructure Business Cases Foundation e Practitioner, pela APMG International. Acumula mais de 13 anos de experiência em projetos públicos, multilaterais

e interinstitucionais nas áreas de inovação, sustentabilidade, infraestrutura e desenvolvimento territorial. Liderou a ativação e a gestão do Novo Hamburgo Centro de Inovação e Tecnologia (NH CIT) e atua na governança do Sistema Municipal de Inovação, do Fundo Municipal de Inovação, do Sandbox Novo Hamburgo e da Aliança para Inovação. Anteriormente, chefiou gabinetes municipais nas áreas de desenvolvimento econômico e meio ambiente e foi diretor executivo da FENAC. Atuou em projetos ambientais estruturantes no Instituto Estadual do Ambiente (INEA), no Rio de Janeiro, e como secretário-executivo do Mosaico Carioca de Áreas Protegidas. Possui experiência em consultoria de desenvolvimento econômico local, incluindo iniciativas vinculadas ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e na articulação de projetos de cidades inteligentes e atração de investimentos.

E-mail: liviobruno@novohamburgo.rs.gov.br

- **Lucas Henrique Filardi Mendonça** é Diretor de Parcerias Público-Privadas na Prefeitura de Belo Horizonte (SMSA). Advogado formado pela UFMG, possui especialização em compliance público e em gestão de contratos de parceria; MBA pela Fundação Getúlio Vargas sobre PPPs e concessões; e certificação internacional pela APMG em PPPs (CP3P-F), e em infraestrutura e no modelo de 5 dimensões (IBC-F e IBC-P). É membro do Fórum Nacional de Dirigentes Municipais de PPPs e Concessões da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), e da Associação Mundial de Unidades e Profissionais de Parcerias Público-Privadas (WAPPP).

E-mail: lucas.filardi@pbh.gov.br

- **Marcio Fernandes Fioravanti da Silva** é advogado e consultor em infraestrutura, mestre e bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Desde 2023, atua na Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República (SEPPI), onde acompanha o desenvolvimento de projetos de concessão e de parcerias público-privadas. Empregado da Caixa Econômica Federal desde 2005, possui experiência nas áreas de infraestrutura e de apoio aos entes públicos. Entre 2017 e 2019, integrou o Grupo de Trabalho de Parcerias Público-Privadas, responsável pelo desenvolvimento do modelo de estruturação e dos primeiros projetos do FEP-CAIXA e exerceu a função de gerente executivo da Gerência de Desenvolvimento de Parcerias e Serviços Especiais para Governo da instituição. É autor de artigos nas áreas de infraestrutura e direito penal corporativo publicados no Consultor Jurídico, na Revista Magister de Direito Penal e na Revista Brasileira de Ciências Criminais, bem como do livro “Responsabilidade Penal das Pessoas Jurídicas: os modelos de responsabilização e suas consequências nas decisões dos tribunais brasileiros”.

E-mail: marcio.fioravante.silva@gmail.com

- **Marcos Paulo Rodrigues Correia** é economista, mestre em Economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EESP) e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB). Atua em pesquisas

aplicadas sobre políticas públicas, educação e infraestrutura social, com participação em estudos produzidos no âmbito do FGV Cidades. Sua atuação acadêmica inclui análises quantitativas e produção de evidências para subsidiar o planejamento e a avaliação de políticas públicas.

E-mail: marcospaulorcorreia@gmail.com

- **Marisa Tschiedel** é servidora pública com ampla experiência na gestão educacional e na administração municipal, tendo atuado como vice-diretora no município de Sapiranga (RS). Sua vivência na linha de frente da educação pública proporcionou-lhe uma visão aprofundada das demandas comunitárias, da gestão de equipes e dos desafios operacionais do setor público. Atualmente, exerce a função de Assessora Especial de Governo, onde concentra sua atuação estratégica na captação de recursos, no fortalecimento das relações institucionais e na articulação política e administrativa. Como representante ativa no Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos (COREDE Sinos), Marisa desempenha um papel fundamental na integração entre o município e as instâncias regionais e estaduais, defendendo pautas prioritárias e buscando investimentos para o desenvolvimento integrado da região. Sua trajetória é marcada pela capacidade de diálogo, pela construção de parcerias institucionais sólidas e pelo compromisso contínuo com a eficiência da gestão pública, trabalhando para viabilizar projetos que impulsionem o crescimento local e promovam melhorias efetivas para a sociedade.

E-mail: gabinete@sapiranga.rs.gov.br

- **Matheus Lora Camboim** é engenheiro civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e possui MBA em Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões pela FESP-SP e University College London. É gerente adjunto de Planejamento no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), onde coordena o Escritório de Projetos. Atua na estruturação de projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), concessões e outras iniciativas vinculadas a programas de desestatização, com participação na coordenação e no desenvolvimento das diferentes etapas de estruturação desses projetos.

E-mail: matheus.camboim@brde.com.br

- **Michele Vargas Antonello** é Secretária Municipal da Fazenda de Novo Hamburgo (RS). Graduada em Administração pela Universidade Franciscana (UFN), é especialista em Administração Pública, Auditoria e Controladoria Governamental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), com formação complementar em Negócios pela Antonio Meneghetti Faculdade. Possui mais de 15 anos de experiência na administração pública municipal, com atuação em gestão fiscal, planejamento orçamentário, finanças públicas, controle e responsabilidade fiscal. Na Prefeitura de Santa Maria (RS), exerceu os cargos de Secretária Municipal de Finanças, Secretária Adjunta de Finanças e Chefe de Gabinete. Atuou na coordenação do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) e na estruturação de Parceria Público-Privada (PPP). Durante sua gestão, Santa Maria conquistou, em 2024,

o primeiro lugar no Prêmio de Qualidade da Informação Contábil e Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional, na categoria de municípios com mais de 100 mil habitantes. Participou do Programa de Formação de Lideranças Femininas em Finanças Públicas, promovido pela Caixa Econômica Federal e pelo Tesouro Nacional.

E-mail: micheleantonello@novohamburgo.rs.gov.br

- **Patricia Mello** é professora e coordenadora adjunta do Programa de Mestrado e Doutorado Acadêmico da FGV Direito SP e coordenadora do MBA em Gestão de PPPs Sustentáveis da FGV Cidades. Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP e mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP, atua na interface entre Direito, Administração Pública e Políticas Públicas. Sua agenda de pesquisa concentra-se na arquitetura jurídico-institucional e na governança de ecossistemas de inovação, com ênfase em parcerias público-privadas, desenvolvimento sustentável, políticas públicas baseadas em evidências e transformação urbana.

E-mail: patricia.mello@fgv.br

- **Patrícia Theodorovski Garbin Castanha** é especialista em infraestrutura e concessões rodoviárias, com 18 anos de experiência no setor público federal. Analista de infraestrutura de carreira, é coordenadora-geral de Outorgas Rodoviárias da Secretaria Nacional de Transporte Rodoviário (SNTR) do Ministério dos Transportes, com atuação estratégica na estruturação de parcerias e na viabilização de investimentos em rodovias federais. É engenheira civil e mestre em Engenharia de Transportes pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (EESC-USP). Possui especializações em Gestão Pública e em Gestão e Normatização de Trânsito e Transportes, além das certificações CP^{3}P-F e CP^{3}P-P em parcerias público-privadas. Ao longo de sua trajetória no Ministério e na Empresa de Planejamento e Logística (EPL), atual Infra S.A., consolidou ampla experiência na formulação de políticas públicas, no desenvolvimento de projetos e na articulação com órgãos públicos, operadores e financiadores. Sua atuação abrange todo o ciclo das concessões rodoviárias, da definição de diretrizes governamentais à transferência da infraestrutura ao parceiro privado. Com sólida formação técnica e visão integrada dos desafios do setor, contribui para o aprimoramento da política de concessões e para a construção de soluções que promovam investimentos, modernização da infraestrutura e melhoria dos serviços prestados aos usuários.

E-mail: patricia.garbin@transportes.gov.br

- **Paula Burgarelli Corrente** é mestra e doutoranda em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC), com período de pesquisa na Pontificia Universidad Católica de Chile. Especialista em Economia Urbana e Gestão Pública pela PUC/SP e bacharela em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP. Atualmente é pesquisadora associada ao FGV Cidades e mentora dos cursos de MBA em Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões Sustentáveis e em Ambiental, Social e Governança (ASG) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Possui 15 anos de experiência em pesquisa aplicada, gestão de projetos e políticas públicas, com atuação

em planejamento urbano e territorial, infraestrutura e concessões. Suas pesquisas concentram-se nas relações entre Estado, produção do espaço urbano, financeirização e transformações socioambientais, articulando economia política urbana, governança e desenvolvimento territorial.

E-mail: paula.corrente@fgv.br

- **Pedro Lucas Guedes** é arquiteto e urbanista pela Universidade Federal de Pernambuco (2008) e mestre em Desenvolvimento Urbano e Territorial pela Universitat Politècnica de Catalunya (2011). Desde 2026, é consultor da UNESCO na Estratégia Centro Vivo, em cooperação com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), na frente de desenvolvimento urbano e infraestrutura. Entre 2023 e 2026, foi Gerente Geral de Desenvolvimento Urbano do Gabinete do Centro do Recife, com atuação na formulação e na implementação de incentivos fiscais e urbanísticos à reabilitação de imóveis e à moradia no centro histórico dentro do Programa Recentro. Entre 2019 e 2023, trabalhou na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação da Prefeitura do Recife com atuação em cooperação internacional e governança de dados, elaborando o Marco Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e integrando a equipe que criou o programa de inovação aberta EITA Recife. Antes, trabalhou no Núcleo de Gestão do Porto Digital (NGPD) e coordenou projetos de mobilidade urbana na Serttel, com sistemas planejados e implantados em mais de trinta cidades brasileiras. É membro suplente do Conselho Superior do Instituto de Arquitetos do Brasil pelo Departamento Pernambuco (IAB – PE).

E-mail: plguedes@gmail.com

- **Pedro Zampronio** é administrador pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-graduando no MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis da Fundação Getulio Vargas (FGV). Atua como Assessor de Diretoria na São Paulo Parcerias (SP Parcerias), com experiência em gestão e monitoramento de contratos de parcerias público-privadas (PPPs) e concessões. Seus interesses de pesquisa incluem governança, produção e uso de evidências para tomada de decisão, capacidades estatais e gestão de contratos públicos complexos.

E-mail: pedro.zampronio@spparcerias.com.br

- **Rafael Medeiros Correia** é economista, mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e doutorando em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), desenvolve pesquisas nas áreas de economia aplicada, economia institucional e políticas públicas, com interesse em métodos quantitativos, desenvolvimento econômico e avaliação de fenômenos econômicos e sociais.

E-mail: rafaelmedeirosservice@gmail.com

- **Régis Takaoka** é assessor executivo de planejamento financeiro do Metrô de São Paulo. Bacharel em Ciências Econômicas pela UNESP. Pós-graduado em Gestão Pública pela Fundação de Sociologia e Política – FESPSP, em Gestão de Negócio pela Fundação Dom Cabral – FDC e em Novas Tecnologias, Transformação Digital e Agilidade pela USP. Possui 20 anos de experiência em viabilidade de projetos, orçamento, controladoria e financiamento. É membro da Comissão Permanente de Diversidade e Inclusão, da Comissão Permanente de Gestão do Conhecimento e Inovação e membro do Plano de Negócios e Estratégia de Longo Prazo do Metrô de São Paulo. É conselheiro deliberativo do instituto de previdência e assistência médica – Metrus.

E-mail: rtakaoka@metrosp.com.br

- **Rodrigo Nobre Fernandez** é professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Organizações e Mercados da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em Economia Aplicada pela UFPel e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Possui experiência em ensino, pesquisa e gestão universitária, tendo exercido funções de coordenação de graduação e pós-graduação. Desenvolve pesquisas em economia aplicada, parcerias público-privadas, concessões, infraestrutura, regulação econômica, contratos e avaliação de políticas públicas, com ênfase em métodos quantitativos e econométricos.

E-mail: rodrigonobrefernandez@gmail.com

- **Tiago Ferro Pavan** é gestor público e professor, natural de Criciúma (SC), com mais de 25 anos de atuação em gestão, tecnologia e inovação. Graduado em Gestão da Tecnologia da Informação, é especialista em Governança de TI, Gestão Pública e Gerenciamento de Projetos, possui MBA em Gestão do Conhecimento nas Organizações e certificação internacional ITMP (IT Management Principles). Atualmente, é Secretário de Governança de Criciúma e professor de graduação e pós-graduação na Faculdade Senac Criciúma, com atuação em transformação digital e modernização administrativa. Realizou missões técnicas no Vale do Silício (2019) e em Medellín (2021), participou do programa City Leaders da University College London (2025) e de formação executiva no ISCTE Executive Education, em Lisboa, sobre liderança, projetos, inovação e inteligência artificial. Foi painelista do 15ST Prodem, em Santo Domingo. Sua trajetória inclui Talento Profissional Senac, Feira da Inovação Unesc e classificação no Sinapse da Inovação com o Doação++ (2016); reconhecimentos da Rede Cidade Digital (2018, 2019 e 2022–2025); Case de Sucesso it4CIO (2019 e 2021); CIO Destaque de SC (4Network, 2020); Moção de Aplausos (2021); Boas Práticas no Summit Cidades e Congresso de Municípios de SC (2023–2025); Band Cidades Excelentes (2024–2025); e finalista do Prêmio Connected Smart Cities (2025).

E-mail: governanca@criciuma.sc.gov.br

• **Viviane Esse** é executiva sênior em infraestrutura, concessões, regulação e investimentos, com mais de 20 anos de experiência no setor público e de transportes. Servidora de carreira da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), é Secretária Nacional de Transporte Rodoviário do Ministério dos Transportes e a primeira mulher a ocupar o cargo. É graduada em Engenharia Civil pela UNESP e em Tecnologia em Processamento de Dados pela CEETEPS/FATEC, mestre em Engenharia de Infraestrutura Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e especialista em Infraestrutura de Transportes pela UFRJ, com ênfase em Regulação de Transportes Terrestres. Ao longo de sua trajetória, ocupou posições estratégicas na ANTT, em diferentes ministérios e na Casa Civil da Presidência da República, acumulando experiência em concessões, parcerias público-privadas (PPPs), governança, regulação e estruturação de investimentos. À frente da Secretaria, lidera um dos maiores ciclos de concessões rodoviárias da história do Brasil. Entre 2023 e novembro de 2026, foram realizados 26 leilões, abrangendo 13.167 quilômetros de rodovias e R$ 294,75 bilhões em compromissos contratuais previstos, dos quais R$ 177,07 bilhões correspondem a investimentos (CAPEX). Sua atuação também contempla a modernização regulatória e contratual, o fortalecimento da segurança jurídica, a ampliação da competitividade e a adoção de mecanismos como free flow, arbitragem, dispute boards e soluções voltadas à sustentabilidade e à resiliência climática.

E-mail: viviane.esse@transportes.gov.br

• **Wanessa Rezende** é professora do curso de Direito do Instituto de Ensino e Pesquisa do Planalto Central e dos MBAs em ASG e em Políticas Públicas e Gestão Governamental da FGV, onde também é mentora no MBA em PPPs e Concessões Sustentáveis. Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo IDP, com dissertação premiada com Menção Honrosa, é servidora do Ministério Público da União desde 2001 e foi Assessora-Chefe da Assessoria Jurídica Criminal junto ao Supremo Tribunal Federal (2022-2023). Seu trabalho conecta a experiência no sistema de justiça à pesquisa em Direito e políticas públicas, com foco em regulação, instrumentos de política pública e capacidades estatais, em especial parcerias público-privadas e proteção de dados. É colíder desse tema na área de Administração Pública do SemeAd 2026.

E-mail: rezendewanessasilva@gmail.com

• **Wesley Antonio Miguel** é bacharel em Políticas Públicas (UFABC) e especialista em Gestão Pública Municipal (UFSCar); Governança, Finanças e Gestão Sustentável no Setor Público (UnB); e Análise de Dados como Método de Apoio às Políticas Públicas (UFRRJ). Atualmente é empregado da CAIXA, com atuação na Diretoria Executiva de Sustentabilidade e Cidadania, apoiando a construção e o acompanhamento de projetos de impacto socioambiental. Tem experiência com Trabalho Social e certificação socioambiental em habitação e na promoção de investimentos em projetos público-privados. Seus interesses incluem economia de impacto, financiamento híbrido, parcerias público-privadas, avaliação econômica de projetos socioambientais e análise

de dados aplicada às políticas públicas. As opiniões expressas são do autor e não representam a posição da instituição.

E-mail: w.ant_miguel@outlook.com

Instituições

REALIZAÇÃO

INSTITUTO BRASILEIRO DE PPPS MUNICIPAIS

O Instituto Brasileiro de PPPs Municipais é uma organização sem fins lucrativos com atuação nacional, focada em democratizar o conhecimento sobre Parcerias Público-Privadas e concessões. Seu foco principal são os municípios pequenos e médios brasileiros, que frequentemente carecem de recursos técnicos e informações qualificadas para estruturar projetos de PPPs e concessões. Atua promovendo segurança jurídica, transparência e eficiência na gestão pública, sempre de forma neutra e técnica, sem favorecer empresas, governos ou consultorias específicas.

ibpppmunicipais.com.br · contato@ibpppmunicipais.com.br · @ibpppmunicipais

ORGANIZAÇÃO

FGV CIDADES

Centro de Pesquisa e Inovação em Políticas Públicas Urbanas da FGV, dedicado a reduzir a distância entre conhecimento acadêmico e decisões de governo para enfrentar os desafios das cidades brasileiras. Atua em todo o ciclo das políticas públicas, da produção de conhecimento e do desenho de soluções à implementação, avaliação de impacto e capacitação de gestores públicos responsáveis por sua disseminação e escala. Ao integrar pesquisa e prática, transforma evidências em políticas públicas efetivas e acelera a inovação no setor público, em colaboração com governos, empresas e organizações do terceiro setor.

fgvcidades.fgv.br · cidades@fgv.br · @fgvcidades

O EVENTO

CONIPC BRASIL 2026

1º CONGRESSO NACIONAL DE INOVAÇÃO EM PPPS E CONCESSÕES

25 e 26 de novembro de 2026 · Canoas, RS

O 1º Congresso Nacional de Inovação em PPPs e Concessões reúne especialistas, gestores públicos, iniciativa privada, academia e instituições para discutir soluções aplicadas que impactam o futuro das cidades brasileiras.

conipc.com.br

CONIPC BRASIL 2026

1º CONGRESSO NACIONAL DE INOVAÇÃO EM PPPS E CONCESSÕES

LIVRO OFICIAL

Conhecimento aplicado para qualificar as escolhas públicas

PPPs, concessões e outros arranjos institucionais não constituem soluções por si mesmos. Seus resultados dependem da qualidade das escolhas que os sustentam, da capacidade pública de estruturá-los e acompanhá-los e das condições em que responsabilidades, riscos e recursos são distribuídos.

Este livro reúne pesquisas e relatos de experiência selecionados por meio da chamada pública do 1º Congresso Nacional de Inovação em PPPs e Concessões. Em conjunto, os trabalhos oferecem referências para decisões públicas que moldam a infraestrutura, os serviços e o futuro das cidades brasileiras.

REALIZAÇÃO

INSTITUTO BRASILEIRO DE PPPS MUNICIPAIS

ORGANIZAÇÃO

FGV CIDADES

fgvcidades.fgv.br
ibpppmunicipais.com.br
conipc.com.br