João Sérgio Gondim Feitoza Filho

Governança e Desempenho em Parcerias Público-Privadas Estaduais

um estudo sobre
eficiência e transparência

2027

EDITORA JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

1

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO DIREITO BRASILEIRO

As PPPs surgem como uma ferramenta jurídica e administrativa de extrema relevância no contexto contemporâneo de gestão pública, especialmente em um cenário de restrições orçamentárias e demandas sociais cada vez mais complexas. A ideia central das PPPs é permitir que o Estado, sem abrir mão de sua titularidade sobre os serviços públicos, conte com a participação do setor privado na execução de projetos de infraestrutura e na prestação de serviços essenciais. O modelo busca equilibrar eficiência econômica e desenvolvimento social, conciliando interesses públicos e privados por meio de contratos de longo prazo, nos quais riscos, responsabilidades e benefícios são compartilhados.

Além disso, esse instrumento contratual foi concebido como parte de um movimento internacional de modernização do Estado, alinhado à busca por modelos de governança capazes de superar limitações financeiras, gerenciais e institucionais. As PPPs passaram, assim, a representar não apenas um mecanismo financeiro, mas um arranjo jurídico voltado à entrega de resultados e ao reforço da capacidade estatal.

O presente capítulo se propõe a analisar o marco histórico, jurídico e conceitual das PPPs no Brasil, destacando suas diferenças

em relação a outros instrumentos de delegação de serviços públicos, a trajetória da desestatização no país e a centralidade do princípio da eficiência na sua implementação. Além disso, busca-se apresentar a perspectiva histórica, política e econômica de inserção das PPPs como ferramenta de viabilização de políticas públicas, em que a iniciativa privada atua juntamente à Administração Pública como alternativa para superar suas limitações, considerando as particularidades inerentes ao panorama de cada Estado.

Esse panorama geral também permite compreender como as PPPs se ajustam ao movimento de publicização de funções administrativas, exigindo novos modelos de controle, monitoramento e avaliação de desempenho, especialmente quando se trata de contratos de longa duração.

Um dos pilares que incentivaram o surgimento das PPPs foi o movimento de redução do tamanho do Estado perante às atividades econômicas, aliado à necessidade de otimização dos serviços públicos e à superação da ineficiência da atividade administrativa na prestação direta de serviços e obras públicas. Esse processo de diminuição do Estado ocorreu por meio da política de venda de empresas estatais e da transmissão da prestação de serviços públicos, anteriormente exercida exclusivamente pela Administração, aos particulares. Além disso, a quebra de monopólios e a desregulação do mercado contribuíram para a flexibilização dos limites regulatórios.

Tal conjuntura foi marcada pela globalização econômica, pressões de organismos multilaterais e transformações tecnológicas que demandavam novas formas de gestão pública. Ao mesmo tempo, os Estados passaram a ser cobrados pela sociedade por resultados mais céleres, transparentes e eficientes, o que reforçou a busca por modelos de cooperação com o setor privado.

Uma das medidas marcantes desse movimento foi o Consenso de Washington[1], que deu início a um processo de privatizações

1. Política de ajustamento para solucionar a crise da dívida externa ao implantar programas de ajustamento e reformas que promoveram mudanças nos modelos econômicos.

em países como Chile, Inglaterra e Estados Unidos da América, sendo posteriormente disseminado a outros países em desenvolvimento. Essas privatizações foram adotadas como solução para superar déficits fiscais e a inefetividade na prestação de serviços públicos. No entanto, apesar de trazer melhorias, o processo de privatizações não se mostrou uma solução definitiva para os problemas de infraestrutura dos países em desenvolvimento. As ações do setor privado foram frequentemente influenciadas por expectativas elevadas de apoio da Administração Pública, o que alterou a relação de risco e desempenho, minimizando os benefícios aos parceiros privados e reduzindo sua participação[2].

Com o esgotamento desse modelo, verificou-se que a simples transferência de ativos não garantia sustentabilidade, continuidade ou qualidade dos serviços, evidenciando a necessidade de contratos mais sofisticados que disciplinassem obrigações de desempenho e mecanismos de fiscalização.

Diante das limitações observadas no processo de privatizações, emergiu a alternativa de contratação pública por meio das Parcerias Público-Privadas. As PPPs, que surgiram na década de 1990 no Reino Unido sob o modelo conhecido como *Private Finance Initiatives* (PFIs), representam um instituto inovador, permitindo que o setor público atue em colaboração com o setor privado como parceiro em projetos de infraestrutura.

Esse modelo buscou, desde o início, construir arranjos contratuais capazes de proteger o interesse público sem desestimular o investimento privado, baseando-se em controles rigorosos, análises de viabilidade e distribuição equilibrada de riscos.

Assim, diante da necessidade de novos investimentos, especialmente em um contexto de restrição fiscal, as PPPs se

2. HARRIS, Clive. 2003. "Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons." World Bank Working Paper 5. World Bank, Washington, D.C.

2

MUDANÇAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, representou um marco significativo na disciplina das contratações públicas brasileiras[1]. Conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ela substitui gradativamente o regime anteriormente regido pela Lei nº 8.666, pela Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e por dispositivos da Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC – Lei nº 12.462/2011). O legislador buscou consolidar em um único diploma jurídico um conjunto de normas que se encontravam dispersas, de forma a conferir maior sistematização, clareza e eficiência ao processo de compras e contratações do setor público.

A elaboração da nova legislação foi motivada não apenas por demandas internas, mas também pelo movimento de modernização da gestão pública em escala global. A convergência com práticas internacionais de governança, a busca por maior transparência e o estímulo à concorrência saudável foram princípios norteadores. Ao mesmo tempo, a lei pretendeu responder a críticas

1. BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 04 mar. 2025.

recorrentes de que o regime anterior, embora sólido do ponto de vista jurídico, era excessivamente burocrático e, em muitos casos, incapaz de promover contratações céleres e eficientes.

Diante desse cenário, este capítulo está dividido em três seções principais. A primeira apresenta as principais mudanças trazidas pela Lei nº 14.133, destacando os objetivos de sua reformulação. A segunda analisa os reflexos dessas alterações sobre pequenos e médios municípios, realçando desafios de implementação e eventuais oportunidades. Por fim, a terceira seção se concentra nos impactos da nova lei sobre as Parcerias Público-Privadas, destacando as implicações práticas e estratégicas para a governança estatal.

2.1. PRINCIPAIS MUDANÇAS PROPOSTAS PELA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133[2]surgiu para substituir a antiga Lei nº 8.666 de 1993 e também para unificar em um só diploma jurídico as regras previstas no Pregão da Lei nº 10.520 de 2002 e no Regime Diferenciado de Contratações Públicas da Lei nº 12.462 de 2011 essa unificação buscou eliminar a fragmentação normativa que por muitos anos gerou insegurança e interpretações divergentes dentro da administração pública a intenção do legislador foi criar um marco regulatório mais moderno simples e funcional capaz de atender às necessidades atuais do Estado brasileiro.

A nova lei busca tornar os contratos mais eficientes, mantendo, contudo, punições rigorosas para os casos de inadimplência, sem, por outro lado, oferecer garantias mais robustas que assegurem o pagamento ao contratado[3]. Em relação às modalidades de licitação, a legislação trouxe mudanças significativas. No modelo anterior, estavam previstas as seguintes formas de licitação:

2. Ibid.
3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concurso, pregão (presencial e eletrônico), além do regime diferenciado de contratações.

A nova Lei de Licitações tenha mantido modalidades já conhecidas, como a concorrência, o concurso, o leilão e o pregão, ela trouxe mudanças importantes na forma como essas modalidades são aplicadas. Entre as novidades, destaca-se a possibilidade de adoção do critério de julgamento baseado na melhor técnica ou no conteúdo artístico, o que amplia as formas de avaliação das propostas. Além disso, quando se trata de concursos voltados à elaboração de projetos, a legislação atual estabelece que o vencedor deverá transferir à Administração Pública todos os direitos patrimoniais sobre o projeto, incluindo o direito de execução, conforme os critérios de conveniência e oportunidade do poder público[4].

Enquanto que a antiga Lei nº 8.666/93 estabelecia que o processo licitatório deveria seguir as seguintes etapas: abertura do processo, habilitação dos participantes, abertura das propostas, julgamento e classificação, homologação e, por fim, adjudicação[5]. Com a nova legislação, essa ordem foi reformulada, passando a incluir as seguintes fases: preparatória, divulgação do edital, apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, interposição de recursos e, por último, homologação. Vale destacar que essa mudança reflete uma prática que já vinha sendo amplamente adotada desde a instituição da Lei do Pregão, que se tornou a modalidade mais comum utilizada pela administração pública. No entanto, apesar dos avanços, a inversão da ordem das fases ainda desperta algumas críticas e questionamentos no meio jurídico e administrativo.

---

4. NIEBUHR, Joel de Menezes. *Nova lei de licitações e contratos administrativos*. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

5. ZUCCO, Fabiano. *Quais as fases de um processo licitatório?* 2019. Disponível em: https://www.rcc.com.br/blog/quais-as-fases-de-um-processo-licitatorio/. Acesso em: 30 mar. 2025.

4

MECANISMOS DE CONTROLE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Ao longo do desenvolvimento das PPPs no Brasil, ficou cada vez mais evidente que esses arranjos não podem funcionar apenas com base na lógica contratual clássica. Diferente das contratações públicas tradicionais, as PPPs envolvem ciclos longos, transferência intensa de riscos, participação privada em setores sensíveis e, sobretudo, impactos sociais amplos.

Por isso, mais do que um simples instrumento de gestão, elas se tornaram verdadeiros arranjos de governança, exigindo, dessa forma, a existência de múltiplos mecanismos de controle os quais devem funcionar de maneira articulada.

A experiência brasileira e internacional mostra que o desempenho de uma PPP não depende apenas da qualidade do projeto ou da capacidade financeira do parceiro privado, sendo o elemento decisivo um sistema de controles que acompanha o contrato do início ao fim. Assim, se fala apenas do controle jurídico tradicional, mas também do controle administrativo exercido pela administração contratante, do controle fiscal e financeiro, do controle institucional realizado pelos Tribunais de Contas e, cada vez mais, do controle social, que se fortalece com a transparência e a participação pública.

Esse conjunto de controles, quando bem estruturado, serve para proteger o interesse público sem paralisar a dinâmica contratual. É justamente esse equilíbrio entre autonomia gerencial e supervisão contínua que sustenta uma boa governança das PPPs. Além disso, ao observar a Agenda 2030, percebe-se que os próprios ODS reforçam essa lógica.

A transparência e o acesso à informação (ODS 16), a eficiência dos serviços públicos (ODS 9 e 17), a participação e o controle social (ODS 16.6 e 16.7) e a sustentabilidade dos resultados (ODS 6, 7, 11, a depender do setor) formam um conjunto de diretrizes que dialoga diretamente com a necessidade de mecanismos de controle robustos.

Assim, este capítulo tem como propósito examinar como esses controles se estruturam, como se complementam e como contribuem para que as PPPs realmente cumpram seu papel dentro da Agenda 2030. A análise parte do controle exercido pelo parceiro público, avança para o papel dos Tribunais de Contas, discute o fortalecimento do controle social e do controle fiscal e, por fim, avalia um caso concreto de PPP estadual para compreender, na prática, como esses instrumentos funcionam e onde ainda falham.

4.1. CONTROLE EXERCIDO PELO PARCEIRO PÚBLICO

O primeiro nível de controle dentro de uma PPP é, naturalmente, aquele exercido pelo próprio ente público contratante. Embora o particular assuma parte significativa das obrigações, e muitas vezes opere integralmente o serviço, a titularidade do interesse público permanece sempre com o Estado.

Isso significa que o parceiro público não apenas pode, mas deve acompanhar e fiscalizar todas as etapas da execução contratual, desde o início da operação até o encerramento do contrato. Trata-se de um verdadeiro poder-dever, inseparável da própria natureza jurídica das PPPs, que não afastam a responsabilidade estatal pela continuidade, qualidade e regularidade do serviço.

Como visto, a Lei nº 11.079/2004, ao estruturar o modelo brasileiro, delineou uma série de instrumentos para garantir essa fiscalização contínua. Um dos mais relevantes é a criação dos comitês gestores de PPPs, instâncias responsáveis por aprovar projetos, acompanhar a execução e avaliar o desempenho das parcerias. A eles se somam as unidades de PPP, órgãos técnicos que funcionam como núcleos de inteligência contratual, acumulando expertise, padronizando procedimentos e conduzindo análises de viabilidade, indicadores e matriz de riscos.

Em paralelo, cada contrato deve contar com um gestor e um fiscal do contrato, que atuam no acompanhamento cotidiano da execução e na verificação do cumprimento das obrigações assumidas pelo parceiro privado.

Assim, esse controle não se limita ao formalismo burocrático. As PPPs são concebidas com base em metas e indicadores objetivos, e por isso o monitoramento contínuo de KPIs (Indicadores-Chave de Desempenho) ambientais, sociais e operacionais se torna parte central da governança contratual.

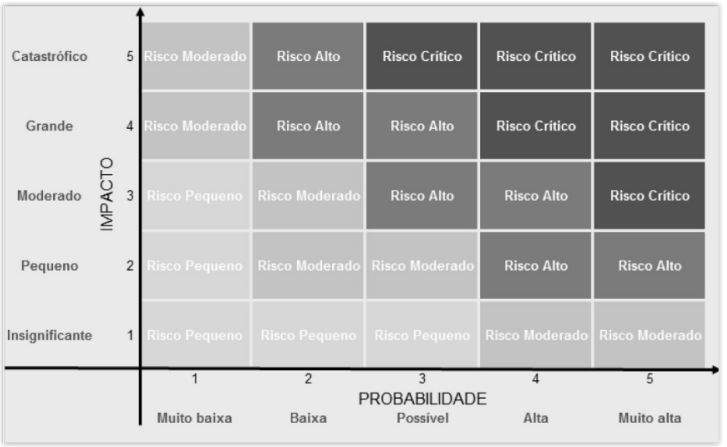
Portanto, auditorias técnicas periódicas, relatórios de desempenho exigidos por contrato e sistemas de acompanhamento online reforçam esse processo. É por meio desses instrumentos que o ente público consegue aferir não apenas a entrega física do serviço, mas seu impacto, eficiência e conformidade com padrões mínimos de qualidade.

Outro ponto essencial é a gestão de riscos. A matriz de riscos, elemento obrigatório das PPPs, funciona como um mapa de responsabilidades e permite identificar como cada evento seja ele, tarifário, operacional, ambiental ou até mesmo financeiro deve ser tratado ao longo do contrato.

A partir dela, o poder público pode aplicar penalidades, exigir correções imediatas, determinar reequilíbrios econômico-financeiros ou, em situações extremas, instaurar processos de intervenção ou caducidade. A lógica é garantir que falhas graves

diagrama que permite a visualização e classificação dos eventos que podem impactar negativamente um empreendimento"[61]. Em resumo, a matriz de risco é um modelo disposto em um gráfico bidimensional que classifica de forma visual a probabilidade e o impacto através de cores, permitindo o gerenciamento dos riscos de forma preventiva ou por meio de mitigação, como o exemplo a seguir da figura 2.

Figura 2 – Escalas representativas do modelo da Matriz de riscos.



Fonte: Brasil (2017).

De acordo com a figura 2, o risco encontrado nos quadrantes "crítico" e "alto" serve de alerta para os gestores, enquanto que o risco "pequeno" e "moderado" indica uma necessidade reduzida de ação. Esse instrumento, embora encontra-se no campo teórico, pode ser útil para os gestores não só da Linha 4, como qualquer PPP.

Ao comparar a Figura 2 ao caso da Linha 4, os riscos do quadrante "crítico" e "modelado" envolvem o atraso na entrega, alto

61. FORTINI; ALVES, 2023. p. 65.