

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: DESTAQUES, BENEFÍCIOS E DESAFIOS

Jalusa Roselle Giusti¹

RESUMO

Objetivo: O artigo analisa as Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil, abordando seus fundamentos legais, benefícios e desafios, com destaque para sua aplicação em setores estratégicos como saneamento, educação, sistema penitenciário e cidades inteligentes.

Método: A pesquisa adota metodologia bibliográfica, com base em legislação, doutrina e artigos científicos, buscando identificar os principais aspectos normativos e práticos relacionados à implementação das PPPs.

Resultados: O estudo revela que as PPPs se consolidaram como um mecanismo relevante de cooperação entre o setor público e o privado, contribuindo para a modernização da infraestrutura nacional. Dentre os benefícios observados, destacam-se a atração de investimentos privados, a eficiência na execução de serviços públicos e a possibilidade de alocação mais racional de riscos contratuais. Entretanto, o modelo também enfrenta desafios, como insegurança jurídica, complexidade regulatória, assimetrias de informação, participação social limitada e entraves institucionais.

Conclusão: Conclui-se que as PPPs representam uma alternativa viável e necessária ao desenvolvimento do país, mas sua efetividade depende de marcos regulatórios claros, fiscalização eficiente e constante aperfeiçoamento normativo. A análise de propostas legislativas em trâmite, como o Projeto de Lei nº 2.892/2011, reforça a urgência de aprimoramento da governança e da segurança jurídica no setor.

Palavras-chave: Parceria público-privada. Concessão. Infraestrutura. Desenvolvimento. Políticas públicas.

Artigo submetido em: 22 de agosto. 2025

Aceito em: 25 de novembro. 2025

Diretora da Revista Eletrônica e Publicações da ESA OAB/SC

Profa. Dra. Elizete Lanzoni Alves

Escola Superior De Advocacia (ESA-OAB/SC), Santa Catarina.

DOI: <https://doi.org/10.37497/rev.jur.oab-sc.v5iEspecial.102>

¹ Doutoranda em Direito pela Universidad Nacional de Lomas de Zamora - UNLZ (Buenos Aires – AR). Mestranda em Direito Internacional e Psicologia Organizacional pela Must University (Florida - USA). Especialista em Direito Empresarial pela UNIVALI - FABET (2005), Direito Constitucional pela UNOESC-ESMESC (2009) e Advocacia Imobiliária, Urbanística, Registral e Notarial pela UNISC (2017). Advogada. Foi Conselheira da Ordem dos Advogados do Brasil pela 47 Subseção de Maravilha – SC, triênio 2022-2024. Aprovada no 1º Exame Nacional de Cartórios – ENAC. Aprovada em 4 concursos públicos de serviços notariais e registrais. E-mail: jalusa@mhnet.com.br. <https://orcid.org/0009-0005-7390-8196>

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN BRAZIL: HIGHLIGHTS, BENEFITS, AND CHALLENGES

ABSTRACT

Objective: This article analyzes Public-Private Partnerships (PPPs) in Brazil, focusing on their legal framework, benefits, and challenges, especially in strategic sectors such as sanitation, education, the prison system, and smart cities.

Method: The study employs a bibliographic research methodology, based on legislation, legal doctrine, and scientific articles, to identify key normative and practical aspects related to the implementation of PPPs.

Results: The findings show that PPPs have become an important mechanism for cooperation between public and private sectors, contributing to the modernization of national infrastructure. Benefits include attracting private investment, improving efficiency in public service delivery, and enabling better allocation of contractual risks. Nonetheless, challenges remain, such as legal uncertainty, regulatory complexity, limited social participation, and institutional obstacles.

Conclusion: PPPs represent a viable and necessary alternative for national development, but their effectiveness depends on clear regulatory frameworks, effective oversight, and ongoing legal refinement. The analysis of pending legislative proposals, such as Bill No. 2,892/2011, underscores the urgency of improving governance and legal certainty in the sector.

Keywords: Public-private partnership. Concession. Infrastructure. Development. Public policy.

INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) constituem uma alternativa estratégica para a execução de obras e prestação de serviços públicos no Brasil, especialmente em um contexto de restrições orçamentárias e crescente demanda por infraestrutura de qualidade. Desde a edição da Lei nº 11.079/2004, as PPPs têm se consolidado como instrumento capaz de mobilizar recursos privados para atender necessidades coletivas, ao ampliar a capacidade do Estado de promover políticas públicas eficientes.

A relevância do tema decorre da urgência em superar o *déficit* estrutural brasileiro, notadamente nas infraestruturas dos setores de saneamento básico, transporte, energia, educação e saúde, setores que impactam diretamente a competitividade econômica e a qualidade de vida da população. Além disso, o modelo de PPPs apresenta, além de benefícios, desafios significativos relacionados à segurança jurídica, gestão contratual, controle social e à adequada repartição de riscos entre os parceiros público e privado.

O objetivo geral desta pesquisa é discorrer sobre as Parcerias Públicas-Privadas no Brasil. Os objetivos específicos são analisar o histórico do surgimento das PPPs no Brasil, apresentar conceitos, destacar pontos principais da legislação, identificar quais são os benefícios das PPPs e relatar os desafios que a utilização desse mecanismo apresenta para, enfim, abordar sobre atualidades legislativas.

A metodologia utiliza a técnica da pesquisa bibliográfica que, nos dizeres de Dmitruk “é realizada em documentos escritos. Com ela se objetiva recolher e analisar as contribuições teóricas sobre um assunto ou uma temática de interesse” (2001, p. 58). Para tanto, utilizou-se de doutrinas, legislação, dissertações e artigos científicos disponibilizados pela plataforma da base de periódicos do Google Acadêmico, que tratam sobre a matéria. Os termos utilizados para a busca dos artigos derivam entre “PPPs” “parcerias público-privadas” “contratos administrativos”. Optou-se em utilizar artigos em língua portuguesa, com delimitação de dez anos anteriores. Espera-se, com essa abordagem, apresentar um panorama das PPPs no Brasil, desde o estabelecimento de suas normas gerais até projetos que visam melhorias e reestruturação.

O estudo está estruturado em três partes, a iniciar com um breve histórico, seguido dos destaques extraídos da norma legal que regulamenta as PPPs no Brasil. A segunda parte trata dos benefícios que as parcerias público-privadas apresentam no contexto brasileiro. Em seguida, a terceira parte trata dos desafios apresentados com a efetivação das PPPs que culminaram em propostas legislativas que objetivam melhorar a sua implementação, para que se tornem mais eficientes e beneficiem a toda a sociedade.

1. DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

1.1 Breve histórico

A Constituição Federal, em seu artigo 175, dispõe que incumbe ao Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação, a prestação de serviços públicos, na forma estabelecida em lei. O inciso I de referido artigo também estabelece que compete a lei dispor sobre o regime das empresas concessionárias, sobre o contrato, as condições de caducidade, fiscalização e rescisão, assim como, os direitos

dos usuários e política tarifária sempre com a obrigação de manter os serviços adequados (Brasil, 1988).

Por serviços públicos entende-se as atividades destinadas à satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, cuja titularidade é atribuída ao Estado, que variam segundo as exigências de cada povo e de cada época (Meirelles, 1999). Segundo o autor, a finalidade precípua dos serviços públicos é assegurar o bem-estar social, garantir direitos fundamentais e promover o desenvolvimento socioeconômico, de forma a atender aos princípios da permanência, generalidade, eficiência, modicidade e cortesia.

Entre as características centrais dos serviços públicos, destacam-se a titularidade estatal, a universalidade de acesso, a continuidade na prestação, a eficiência, a modicidade tarifária e a sujeição à regulação e fiscalização pelo Poder Público, mesmo nos casos de execução delegada.

O Estado deve ter sempre em vista que serviço *público* e de *utilidade pública* são serviços *para o público* e que os concessionários ou quaisquer outros prestadores de tais serviços são, na feliz expressão de Brandeis, *public servants*, isto é, *criados, servidores do público*. O fim precípua do serviço público ou de utilidade pública, como o próprio nome está a indicar, é *servir ao público* e, secundariamente, produzir renda a quem o explora. Daí decorre o dever indeclinável de o concedente regulamentar, fiscalizar e intervir no serviço concedido sempre que não estiver sendo prestado a contento do público a que é destinado (Meirelles, 1999, p. 301).

Para tanto, é necessário que o Estado tenha a estrutura básica que viabilize o funcionamento da economia e possibilite o desenvolvimento das atividades humanas em seus mais diversos aspectos e dimensões, ou seja, invista em infraestrutura em setores como o de energia, transporte, telecomunicações, água e saneamento, gás natural, coleta de resíduos, tecnologias de informação, comunicação, rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, drenagem e irrigação (Rocha & Ribeiro, 2022). Conforme apontam os autores, o tema da infraestrutura no Brasil é complexo, com vasta literatura empírica que apontam para resultados divergentes, por considerarem que uma ampliação da infraestrutura física pode levar tanto ao crescimento econômico, a produtividade e o bem-estar econômico quanto a conclusão de que o impacto da infraestrutura sobre o crescimento pode não ser significativo ou até mesmo negativo.

Entretanto, com base na maioria da literatura, Rocha e Ribeiro indicam que “um setor de infraestrutura perene e bem planejado é essencial para desenvolvimento econômico e social dos países” (2022, p. 29), especialmente em se tratando de países em

desenvolvimento, como é o caso do Brasil. E, apontam os autores que o histórico brasileiro sobre o planejamento e a falta de investimentos no setor de infraestrutura passaram a compor a realidade atual, qual seja, sempre abaixo do necessário para uma mudança substantiva.

Barroso (2009) defende que a prestação eficiente dos serviços públicos como condição indispensável para a efetivação de direitos sociais previstos na Constituição Federal encontra obstáculo nas limitações orçamentárias e estruturais do próprio Estado. Dessa forma, o perfil constitucional do Estado brasileiro, nos domínios administrativo e econômico, sofreram reformas que levaram a mudanças de paradigmas, com extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro, a flexibilização de monopólios estatais e a desestatização. Está claro que as bases sobre as quais se dava a atuação do Poder Público no que se refere a prestação de serviços públicos e a exploração de atividades econômicas sofreram transformações desde a democratização do país.

Na medida em que houve a diminuição da atuação empreendedora do Estado, aumentou sua responsabilidade para a regulação e fiscalização dos serviços delegados à iniciativa privada e das atividades econômicas que exigem regime especial (Barroso, 2009). A superação ou reformulação de paradigmas tradicionais deve abranger desde a redefinição da ideia de supremacia do interesse público sobre o interesse o privado, a vinculação do administrador à Constituição e não apenas à lei ordinária e até a possibilidade de controle judicial do mérito do ato administrativo.

Nascimento (2016) aponta que diante da escassez de recursos para investimentos públicos e *déficit* de projetos estruturantes, na década de noventa consolidou-se a necessidade de novos mecanismos contratuais para viabilizar obras e serviços essenciais. Nesse contexto, surgiram ‘programas de modernização’ e iniciaram as fases das grandes privatizações brasileiras, como novos mecanismos para atender aos objetivos do Estado. Rocha e Ribeiro complementam que nesse período, um novo modelo para o setor de infraestrutura começa a tomar forma, com maior participação privada devido a três fatores: “i) a aprovação da Lei n.º 8.987/1995 (Lei de Concessões); ii) as privatizações das distribuidoras de energia elétrica e do setor de telecomunicações; e iii) as primeiras concessões rodoviárias” (2022, p. 24).

A visão de Estado como prestador de serviços abre espaço para o Estado estimulador da iniciativa privada, difundida na ideia de ganho de eficiência nos mais variados setores, ativos e, conseqüentemente, a remuneração das instituições financeiras (Nascimento,

2016). Para alcançar o desenvolvimento, é preciso promover melhorias na infraestrutura de diversos setores. Assim, “Considerando-se a enorme soma que o Brasil precisa investir em infraestrutura anualmente, é preciso aproveitar a capacidade e o potencial tanto do setor público quanto do setor privado” (Rocha & Ribeiro, 2022, p. 32) para viabilizar o crescimento do país.

Se na década de noventa se “perseguir a estabilização da economia, abriu espaço para concessões privadas na infraestrutura, bem como para a transferência de ativos e investimentos do Estado para a iniciativa privada” (Rocha & Ribeiro, 2022, p. 24), nos anos 2000 essa orientação foi aprofundada, com a aprovação de importantes marcos legais. Entre eles, destaca-se a Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas [PPPs], com o objetivo de superar deficiências estruturais e atrair investimentos privados para setores estratégicos.

A partir de então, diversos projetos de lei que visam o aprimoramento da área da Administração Pública em busca do desenvolvimento foram apresentados, discutidos e aprovados. A Lei n.º 14.026/2020, identificada como o novo Marco Legal do Saneamento Básico e a Lei n.º 14.133/2021, denominada de nova Lei de Licitações, são exemplos de leis que contribuíram para o aprimoramento dos serviços públicos no Brasil (Rocha & Ribeiro, 2022).

As PPPs surgem como uma forma de o Estado e a iniciativa privada compartilharem custos de infraestrutura, especialmente em projetos de alto custo, onde nenhum dos lados teria condições de arcar individualmente (Nascimento, 2016). Com base nessa premissa, as PPPs se inseriram em um processo de evolução institucional, com ampliação da participação privada em áreas como energia, transporte, saneamento, saúde e educação, incluindo serviços de apoio administrativo e tecnológicos (Souza, 2022).

Entretanto, a experiência de outros países e principalmente a brasileira demonstra que muito há que se evoluir no campo das parcerias, diante da complexidade que é integrar os interesses públicos e os privados e a necessidade de desenvolver serviços básicos e necessários a toda a sociedade, conforme se demonstra a seguir.

1.2 Destaques da Lei de Parcerias Público-Privadas

Para Nascimento (2016), parceria público-privada [PPP] é um tipo de avença entre o poder público e o setor privado para implantação, expansão, melhoria ou gestão de empreendimentos e serviços de interesse público, sob fiscalização estatal e com investimento privado. Souza (2022) amplia a definição ao incluir a diversidade de áreas em que podem ser aplicadas as parcerias, como abastecimento de água, saneamento, transporte, energia e até gestão de dados e arrecadação.

Em geral, uma parceria público-privada (PPPs) refere-se a um acordo entre o setor público e o setor privado, no qual parte dos serviços ou tarefas que são de responsabilidade do setor público é fornecida pelo setor privado sob um claro acordo de objetivos compartilhados para o fornecimento de serviço público ou infraestrutura pública. Geralmente, não inclui contratos de serviços ou contratos chave na mão, pois são considerados projetos de compras públicas ou privatização de serviços públicos nos quais há um papel contínuo e limitado do setor público (Paula & Oliveira, 2024, p. 4).

As PPPs tem aplicabilidade aos órgãos da Administração Pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 11.079/2004 (Brasil, 2004).

As modalidades estão previstas no artigo 2º da mencionada lei, sendo: a) ‘concessão patrocinada’: quando a remuneração do parceiro privado advém da cobrança de tarifas dos usuários e de contraprestação pecuniária do poder público (Ex.: a concessão de uma linha de metrô e de um estacionamento); b) ‘concessão administrativa’: quando a remuneração é paga exclusivamente pela Administração Pública, sem cobrança direta dos usuários (áreas como a segurança pública, habitação e saneamento básico, a exemplo da concessão para remoção de lixo, da construção e gerenciamento de presídios) (CP Iuris, 2025).

Nos termos do artigo 6º da Lei das PPPs, a contraprestação da Administração Pública pode ser feita por ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais ou outros meios admitidos em lei (Brasil, 2004).

Se não houver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, não constitui PPP. E mais, a contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada, a teor do artigo 7º da Lei n.º 11.079/2004. Dessa forma, o pagamento feito pela Administração não pode ocorrer antes da disponibilização do serviço, sob pena de ilegalidade da medida (CP Iuris, 2025).

Por sua vez, o §4º do artigo 2º da Lei n.º 11.079/2004 veda a celebração de contrato de PPP nas hipóteses em que valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00² (dez milhões de reais), o período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos ou que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (Brasil, 2004).

As diretrizes para a PPP estão dispostas no artigo 4º da Lei n.º 11.079/2004:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria (Brasil, 2004, s.p).

A lei prevê também as garantias no artigo 8º: I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal ; II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras; V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; VI – outros mecanismos admitidos em lei (Brasil, 2004, s.p.).

Deve ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria, para a celebração do contrato, precedida de licitação na

² Na redação dada pela Lei nº 13.529, de 2017. Originariamente, a lei estabelecia a vedação cujo valor era inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

modalidade concorrência ou diálogo competitivo, observadas as disposições previstas no artigo 10 a 13 da Lei das PPPs e ao procedimento previsto na Lei de Licitações e contratos administrativos (CP Iuris, 2025).

Esses são alguns destaques extraídos da Lei das Parcerias Público-Privadas, essenciais para a disposição do assunto, assim como, possibilitar a análise dos benefícios das parcerias públicos-privadas indicados por diversos autores no próximo capítulo.

2 BENEFÍCIOS RELACIONADOS ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Para Paula e Oliveira (2024) a infraestrutura desempenha um papel importante para a política de desenvolvimento e economia ao promover melhoria na produtividade, competitividade e bem-estar. Constitui a espinha dorsal da estrutura econômica dos países e de seus mercados, embora o investimento em infraestrutura não garanta o crescimento em si. Nesse contexto, as parcerias público-privadas ganham espaço nas inovações do setor de infraestrutura da América Latina, com base em experiências de outros países, especialmente Espanha e Inglaterra.

A ideia central é procurar ganhos de eficiência que surgiriam do alinhamento dos interesses de quem projeta, constrói e depois opera o trabalho ou serviço em questão. Por esse motivo, as PPPs constituem uma ferramenta contratual que pode adotar uma variedade de formatos, dependendo da distribuição dos riscos associados ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura (Paula & Oliveira, 2024, p. 6).

Os autores indicam em seu estudo como vantagem para o setor público nas parcerias público-privadas o fato de que as obras são financiadas pelo setor privado, o que evita restrições orçamentárias, não gera dívida pública e aproveita a capacidade de gestão do setor privado. Indicam também que o reembolso é feito através de cobranças diretas ao usuário ou indiretamente através de cobranças fiscais com impacto orçamentário diferido ao longo do tempo. Para o setor privado, as PPPs permitem a participação em projetos de grande escala e reduzem os riscos contratuais relacionados a atos políticos ou expropriações (Paula & Oliveira, 2024).

Rocha e Ribeiro consideram o fato de que “a enorme soma que o Brasil precisa investir em infraestrutura anualmente”, deve-se “aproveitar a capacidade e o potencial tanto do setor público quanto do setor privado” (2022, p. 32). Assim, afirmam os autores que

melhorias institucionais que incentivem o financiamento privado e otimizem o uso de recursos públicos podem reduzir perdas e aumentar o retorno dos investimentos em infraestrutura no Brasil.

E é com esta base que as parcerias público-privadas são vistas, eis que apresentam como principais benefícios a redução de custos e prazos, melhoria na qualidade dos serviços, gestão mais eficiente de riscos, atração de inovações tecnológicas e possibilidade de captar recursos em condições mais favoráveis que as do financiamento público direto (Souza, 2022). Para os autores, as PPPs surgiram como uma alternativa à ausência de recursos públicos para investimentos em infraestrutura e serviços, sendo a principal característica a alocação de riscos entre as partes, ou seja, pressupõe que cada parte assuma os riscos que tem maior capacidade de gerenciar e mitigar.

Por sua vez, Garcia e Lima Júnior (2025) apresentam estudo de caso do sistema penitenciário do estado de Goiás sob uma perspectiva da terceirização de serviços e parcerias público-privadas como alternativas de gestão. Para os autores, as PPPs são vistas como um meio de viabilizar projetos de infraestrutura e a prestação de serviços públicos e envolver a construção de presídios, celas, fornecimento de bens e organização da estrutura das unidades. A adoção de terceirização e PPPs, quando devidamente fiscalizadas, pode contribuir para a humanização do sistema prisional, a redução da violência interna e garantir a dignidade da pessoa humana, um fundamento do Estado Democrático de Direito, mesmo para aqueles com liberdade privada.

As PPPs, portanto, são um mecanismo flexível que permite ao Estado alavancar o investimento privado e a expertise do setor privado para modernizar e gerenciar serviços essenciais, como os do sistema penitenciário, com vistas a melhorar a qualidade e a eficiência, ao mesmo tempo em que a administração pública mantém a supervisão e o controle sobre a prestação dos serviços (Garcia & Lima Júnior, 2025).

Vitorino (2023) indica que as PPPs são consideradas um modelo viável para a implementação de projetos de cidades inteligentes ao impulsionar o desenvolvimento do país por meio de investimentos privados. Elas permitem a implementação de infraestrutura e serviços públicos que exigem alto investimento e uso de tecnologia de ponta, como conexão por fibra ótica, iluminação eficiente e fontes de energia sustentáveis. Segundo o autor, a Associação Brasileira da Infraestrutura e das Indústrias de Base (ABDIB) aponta um

aumento significativo de projetos de concessão e PPPs, com destaque para áreas como transporte/logística e saneamento básico, a indicar modelo de contrato administrativo benéfico para o desenvolvimento dos setores relacionados a infraestrutura.

Santos (2024) apresenta estudo que indica ser as concessões e PPPs soluções inovadoras e eficazes para enfrentar os desafios do saneamento básico. Para o autor, esses mecanismos permitem que o setor privado assuma a responsabilidade pela prestação de serviços essenciais, promove a colaboração entre entidades públicas e privadas para alcançar objetivos comuns, como o de garantir a prestação contínua, adequada e universal de serviços com sustentabilidade econômica e ambiental.

Portanto, as PPPs têm um impacto amplo e multifacetado no desenvolvimento social, incluindo benefícios significativos para a saúde, educação, turismo e economia local. Elas ajudam a superar as restrições financeiras, incentivam a inovação e melhoram a eficiência na administração de serviços, atraindo investimentos substanciais e tecnologias avançadas (Santos, 2024).

Embora as parcerias público-privadas sejam vistas como benéficas para o desenvolvimento da infraestrutura brasileira, que necessita urgentemente de investimentos para a melhoria dos serviços públicos considerados essenciais, a implementação dessas parcerias também enfrenta desafios, sendo este o tema a ser tratado no próximo capítulo.

3. DESAFIOS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Paula e Oliveira (2024) indicam que a implementação de parcerias público-privadas (PPP) pode apresentar diversos desafios, que devem ser cuidadosamente gerenciados para garantir o sucesso dos projetos e a otimização dos benefícios para a sociedade. Os desafios giram em torno da gestão financeira, da alocação de riscos, da elaboração e execução contratual e da necessidade de um arcabouço regulatório e de supervisão robusto para garantir que os interesses públicos sejam efetivamente atendidos e que os projetos entreguem os resultados esperados de forma eficiente e transparente. Portanto, custos financeiros elevados, erros na escolha e estruturação de projetos, renegociações frequentes e falhas contratuais merecem atenção nessa modalidade de concessão.

Os autores apontam que os desafios para o setor educacional, em especial, exigem atenção para indicadores de desempenho claros, padrões de qualidade e indicadores de monitoramento, para garantir a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. A ausência desses indicadores dificulta a avaliação e o aprimoramento contínuo. Além disso, a aplicação e o crescimento do modelo de PPP, principalmente em setores como o educacional, exigem configurações legais contínuas e a definição de uma entidade supervisora responsável por garantir a correta aplicação dos contratos e a conformidade com as regulamentações, a fim de evitar desvios e assegurar a entrega de valor público.

No setor de saneamento, Nascimento (2016) indica que a estruturação dos serviços iniciou em meados do século passado e passou por diversas reestruturações. Embora houve crescimento da participação privada desde a Lei de Saneamento, o atendimento com rede de água e coleta de esgoto ainda é insuficiente para a universalização, com milhões de brasileiros sem acesso e grande parte do esgoto não tratado. Apesar do potencial para suprir as deficiências de infraestrutura e serviços, as PPPs enfrentam obstáculos relevantes, entre eles, o risco de desvirtuamento de sua finalidade, quando prevalece a lógica de maximização do lucro em detrimento da universalização e da qualidade dos serviços, como ocorre no saneamento básico, setor em que regiões menos rentáveis tendem a ser preteridas.

Outra questão apresentada por Nascimento (2016) é a falta de participação popular nas decisões sobre a gestão dos serviços, o que gera preocupação, pois os usuários, que arcam com os custos, são excluídos do processo decisório. A experiência internacional de privatização de saneamento, especialmente na América Latina, tem sido marcada por licitações manipuladas, corrupção e falhas na resolução dos problemas prometidos. A natureza do monopólio natural dos serviços de água e esgoto significa que os usuários ficam reféns da companhia vencedora da concessão, sem opção de outro prestador.

De acordo com Santos (2024), os desafios para a implementação de PPPs no saneamento básico no Brasil estão intrinsecamente ligados à magnitude do problema a ser resolvido, à necessidade de investimentos vultosos, às profundas desigualdades regionais e à complexidade de um novo ambiente regulatório que busca atrair e gerenciar a participação privada de forma eficaz. Entretanto, a transição e a aplicação de um novo arcabouço legal podem gerar incertezas e desafios de adaptação para os entes públicos e privados. A necessidade de padronização de métricas e a melhoria da governança corporativa dos

prestadores de serviços, embora sejam objetivos do marco, exigem um processo complexo de implementação.

Vitorino (2023), ao tratar sobre as cidades inteligentes, indica que há preocupações com a segurança jurídica, a falta de um marco legal consolidado e a possibilidade de que as PPPs sirvam para corroer valores fundamentais se o foco for direcionado apenas para o investidor e não o cidadão. Segundo o autor, a experiência europeia, por exemplo, tem mostrado altos custos fiscais e humanos e falta de transparência em algumas PPPs. Os atrasos e caducidade dos contratos também são desafios enfrentados nessa modalidade de contrato, e o autor cita como exemplo a obra da Linha 6-Laranja do Metrô de São Paulo, que demonstra problemas de segurança jurídica, com decisões judiciais de ilegalidade e caducidade de contratos, resultando em atrasos significativos na execução dos projetos.

Outros desafios apontados pelo autor com base em experiências vivenciadas pelo Poder Público incluem o fato de que as PPPs criam obrigações futuras para os governos, que pode comprometer orçamentos fiscais a longo prazo, especialmente com obrigações contingentes ou condicionadas; falta de acompanhamento adequado do impacto fiscal de longo prazo dos contratos; descumprimento de regras fiscais ao facilitar contratações sem avaliação adequada e transferência de responsabilidade para gestões futuras; perda de transparência e flexibilidade ao transferir para o setor privado autonomia capaz de diluir o controle do Estado a dificultar a alteração das políticas públicas.

Identificados os benefícios e os desafios que abarcam as parcerias público-privadas, o que se percebe é que muito se tem a evoluir, principalmente na adequação legislativa com atenção as lacunas e melhorias necessárias com base na experiência adquirida, bem como, na efetividade da implementação desse mecanismo que tem se mostrado como alternativa relevante para a infraestrutura necessária ao desenvolvimento da sociedade.

3.1 Projetos para novo marco legal das Parcerias Público-Privadas

A necessidade de melhorias na infraestrutura de diversos setores – saneamento, educação, cidades inteligentes, penitenciárias etc. - ficou em evidência nas pesquisas

consultadas (Nascimento, 2016; Santos, 2024; Paula & Oliveira, 2024; Vitorino, 2023; Garcia & Lima Júnior, 2025; Rocha & Ribeiro, 2022). O *déficit* do poder público e a necessidade de programas de modernização e desenvolvimento de infraestruturas de diversos setores, foram percebidos e concebidos já na década de noventa, conforme já exposto anteriormente. E, a partir dos anos dois mil, foram diversas as reestruturações efetivadas na área de saneamento, transportes, telecomunicações, assim como, reestruturação das concessões, permissões, parcerias público-privadas, licitações e novos projetos que buscam viabilizar cidades inteligentes.

Entretanto, os obstáculos nos mais diversos segmentos da infraestrutura no Brasil são enormes, conforme levantamento apresentado por Rocha e Ribeiro (2022). Segundo os autores,

Para superá-los seriam necessários investimentos equivalentes a 4,31% do PIB anual pelos próximos dez anos. Entretanto, em 2020, esses investimentos representaram apenas 1,7% do PIB. Atualmente, o Brasil está distante de atingir níveis de investimentos em infraestrutura comparáveis a diversos países latino-americanos, emergentes ou desenvolvidos, comprometendo nossa competitividade e inserção em novos mercados. A existência de um marco regulatório com regras claras e capaz de gerar um ambiente de investimentos que reduza as incertezas e custos associados aos projetos é essencial (Rocha & Ribeiro, 2022, p. 37).

Os dados demonstram a necessidade urgente de que medidas sejam tomadas. Vitorino (2023) apresenta breves considerações sobre o novo marco legal para a modernização das concessões e PPPs, com base em projetos apensados que se encontram em trâmite na Câmara dos Deputados, desde o ano de 2011. Diversas audiências públicas, com participação de representantes dos mais variados setores foram realizadas nos últimos anos, em que “se reforçou a necessidade de investimentos em infraestrutura” e a premissa de se “oferecer maior segurança jurídica e previsibilidade para os investimentos nacionais e internacionais” (Vitorino, 2023, p. 42).

Entre os entraves para a aprovação dos projetos, o autor destaca assuntos como o processo de licenciamento ambiental por conta da morosidade das agências responsáveis, que retarda e penaliza os concessionários; interferência excessiva de órgãos de controle (Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União e Ministério Público) que impõe obstáculos a celeridade dos processos administrativos; questões relacionadas a

responsabilidades e o ‘apagão das canetas’, termo utilizado para indicar a atitude de “gestores públicos que evitam tocar projetos por receio de receberem punições futuras por mudanças em entendimentos de marcos regulatórios” (Vitorino, 2023, p. 43).

Dessa forma, faz-se primordial um novo marco legal para as concessões e PPPs que seja mais claro e de aplicabilidade facilitada, para “permitir a maior conversão de projetos anunciados em obras efetivamente iniciadas” (Vitorino, 2023, p. 43). De acordo com parecer apresentado pelo relator da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, Deputado Esperidião Amin, ao Projeto de Lei n.º 2.892, de 2011, que dispõe sobre o aprimoramento das regras que regem as PPPs,

É surpreendente, e ao mesmo tempo preocupante haja vista a evidente necessidade de incrementar dramaticamente os investimentos em infraestrutura, que o governo federal não tenha avançado na implementação das PPPs no Brasil. Permito-me aduzir a esta observação o fato de, como professor de Empreendimentos e Modelos de Negociação no curso de Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, ter feito incluir o modelo em foco como importante alternativa de empreendedorismo em nosso País. De outro lado, a panorâmica sobre a brevíssima experiência brasileira com PPPs, apresentada pelo ilustre Deputado Arnaldo Jardim demonstra que alguns Estados e Municípios definitivamente saíram na frente do governo federal, desenvolvendo projetos em rodovias, prisões, metrô, saneamento básico, estádios de futebol, entre outros (Brasil, 2012, p. 3).

Dos projetos que tratam sobre o aprimoramento das concessões e parcerias público-privadas destacam-se os projetos leis que encontram-se apensados números: 2.892/11, 1.650/15, 2.039/15, 2.365/15, 4.076/15, 6.780/16, 7.063/17 e 7.869/17. Em Sessão Deliberativa Extraordinária Presencial realizada em 07/05/2025, a matéria tratada em referidos projetos foi aprovada na forma da Subemenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei n.º 2.892, de 2011, adotada pelo relator da Comissão Especial. Referido projeto foi remetido ao Senado Federal para apreciação.

Pela redação final aprovada pela Câmara dos Deputados, verifica-se que o aperfeiçoamento da legislação sobre concessão e permissão de serviços públicos engloba a alteração e revogação das seguintes leis:

Altera as leis n.ºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e 13.448, de 5 de junho de 2017, e o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para aperfeiçoar a legislação sobre concessão e permissão de serviços públicos; e revoga

dispositivos das Leis nºs 9.074, de 7 de julho de 1995, e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais) (Brasil, 2011, s.p.).

Assim, no que se refere as PPPs, as alterações previstas no artigo 3º do projeto de lei alteradora indicam que se aplica subsidiariamente as concessões patrocinadas e as administrativas o disposto na Lei de Concessões; continuam regidos exclusivamente pela Lei de Licitações e leis correlatas os contratos administrativos que não caracterizem a concessão comum, patrocinada ou administrativa. Foi revogado o inciso IX do artigo 5º que prevê “o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado”; acrescenta hipóteses em que os contratos poderão prever adicionalmente elencados no §2º do artigo 5º.

A redação final acrescenta possibilidades de cessão de créditos e forma de aporte na contraprestação pela Administração Pública; acrescenta regras para o processo licitatório, atualização de estudos e demonstrações, necessidade de autorização legislativa específica; regras referentes a despesas; aumento do percentual da receita corrente líquida para 10% para fins de permitir garantia ou transferência voluntária pela União.

Ao que parece, a redação final não abarca todas as propostas iniciais previstas nos projetos originários, a exemplo de pagamento antecipado, isenções, desburocratização. Se efetivamente cumprirá com a missão de atrair maior investimento privado para complementar a infraestrutura de diversos setores, somente com a sua aprovação e o tempo demonstrará. Sem pretensão de esgotar o tema, esses são alguns pontos destacados referente a redação final do projeto que busca aprimorar as concessões e parcerias público-privadas no Brasil. É necessário aguardar que o Senado promova sua análise, discussão e votação, com possibilidade de alteração da redação.

CONCLUSÃO

Conclui-se que as parcerias público-privadas representam um instrumento relevante para viabilizar investimentos e modernizar os serviços públicos no Brasil, sobretudo em setores estratégicos e carentes de recursos. Entretanto, sua efetividade depende de marcos legais claros, segurança jurídica, transparência, participação social e fiscalização

rigorosa. Experiências em saneamento, educação, sistema penitenciário e cidades inteligentes demonstram potencial de sucesso, mas também revelam a necessidade de aprimorar o planejamento e a governança para que os benefícios sejam efetivamente revertidos em favor da sociedade.

O presente estudo teve como objetivo analisar as Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil, destacando seus fundamentos legais, benefícios, desafios e perspectivas futuras, especialmente diante da necessidade de modernização da infraestrutura nacional. A pesquisa demonstrou que as PPPs se configuram como um instrumento de grande relevância para a Administração Pública, permitindo a mobilização de capital privado em setores estratégicos, sem que haja a necessidade de onerar, de forma imediata, o orçamento estatal.

O objetivo geral da pesquisa – discorrer sobre as Parcerias Público-Privadas no Brasil – foi plenamente atendido, uma vez que se percorreu desde o seu regulamento, experiências concretas de sua implementação até a análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que buscam aperfeiçoar o marco normativo vigente. Quanto aos objetivos específicos, também se verificou seu atendimento, na medida em que foi possível a contextualização constitucional e legislativa das PPPs, com destaque à Lei nº 11.079/2004 e a exposição dos seus dispositivos legais, modalidades de concessão, diretrizes, garantias e limitações impostas.

Com a análise de diferentes autores e estudos de caso, foi possível identificar os benefícios decorrentes das PPPs que evidenciam ganhos de eficiência, inovação, redução de custos, atração de investimentos e ampliação da capacidade de prestação de serviços essenciais. Também foi possível relatar os desafios enfrentados na utilização do mecanismo, que vão desde as dificuldades de gestão contratual, riscos financeiros, problemas regulatórios até a ausência de participação popular e exemplos práticos de falhas e atrasos em projetos relevantes. E por fim, foi abordado sobre as propostas de atualização do marco normativo, em especial o Projeto de Lei nº 2.892/2011 e seus apensos, cuja redação final foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 2025.

Conclui-se que as PPPs representam alternativa viável e necessária para o desenvolvimento da infraestrutura brasileira e para a prestação eficiente de serviços públicos, mas exigem aprimoramento contínuo de seu arcabouço normativo e institucional. A conjugação de esforços entre o Estado e a iniciativa privada deve estar alicerçada na

segurança jurídica, transparência, controle social e justa repartição de riscos, sob pena de comprometer o interesse público que fundamenta tais parcerias.

Diante disso, este trabalho contribui para a compreensão crítica do tema e reforça a necessidade de acompanhamento legislativo, acadêmico e social das PPPs, de modo que possam efetivamente cumprir sua função de impulsionar o crescimento econômico e promover o bem-estar da coletividade.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L.R. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** São Paulo: Saraiva, 2009. 451p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 ago. 2025.

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/111079.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 2.892, de 7 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre aprimoramento das regras que regem as Parcerias Público-Privadas. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2910967&filenome=RDF+1+%3D%3E+PL+2892/2011. Acesso em 21 de agosto de 2025.

BRASIL. **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.** Do parecer no tocante ao aprimoramento das regras que regem as Parcerias Público Privadas. Parecer n.º 1, de 15 de junho de 2012, ao Projeto de Lei n.º 2.892/2011. Relator: Esperidião Amin. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2910967&filenome=RDF+1+%3D%3E+PL+2892/2011. Acesso em 21 de agosto de 2025.

CADERNOS METODOLÓGICOS. DMITRUK, H.B. (org). Diretrizes de metodologia científica. 5.ed. rev. e amp. Chapecó: Argos, 2001, 123p.
CP JURIS. *In org. Direito Administrativo* [ebook]. 6.ed., v.2. Brasília: 2025.

PAULA, V.S. de; OLIVEIRA, A.G. de. Processo de licitações parcerias público-privadas (PPP) no Brasil. **Revista Multidisciplinar.** v.1, n.7, 2024.

GARCIA, K.J.; LIMA JÚNIOR, J.C.N de. O sistema penitenciário do estado de Goiás sob uma perspectiva da terceirização de serviços e parcerias público-privadas como alternativas de gestão. **Revista Foco**. v.18, n6. E8809, 2025.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.

NASCIMENTO, D.L. **Concessão e parceria público-privada como forma de privatização**. Belo Horizonte: Instituto de Direito Público, 2016.

ROCHA, I.L.; RIBEIRO, R.S.M. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. In SANTOS SILVA, M. (org.). **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**. Brasília, 2022, p. 23-43.

SANTOS, W.A. dos. **Concessões e parcerias público-privadas (PPPs) no setor de saneamento básico e o seu papel no desenvolvimento social**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2024.

SOUZA, G.M. de. Direito de contratos: principais diferenças entre as licitações comuns e as parcerias público-privadas (PPPS). **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**. v.8, n.04. São Paulo, 2022.

VITORINO, R.F. **Parcerias público-privadas e novo marco legal das concessões: perspectivas para a viabilização de projetos de cidades inteligentes no Brasil**. Santa Rita: Universidade Federal da Paraíba, 2025.