

**CONCESSÕES PATROCINADAS MODELADAS EXCLUSIVAMENTE COM
APORTES DO PODER PÚBLICO: ENTRE A RIGIDEZ LEGISLATIVA E A
PLASTICIDADE ECONÔMICA****Gabriel Pedroza Bezerra Ribeiro¹****Jéssica Campos Savi²****Helena Schuelter Borguesan³****RESUMO**

Objetivo: Examinar a possibilidade jurídica e econômica de modelagens de parcerias público-privadas (PPPs) estruturadas exclusivamente com aportes do Poder Público, sem previsão de contraprestação pecuniária contínua, avaliando a compatibilidade dessa configuração com a Lei nº 11.079/2004 e com a lógica financeira de projetos de infraestrutura.

Método: Adota-se abordagem qualitativa com método dedutivo, utilizando procedimento monográfico e pesquisa documental, incluindo revisão bibliográfica, análise legislativa e exame de manifestações de órgãos de controle sobre a aplicação do aporte nas PPPs.

Resultados: O estudo evidencia que, embora a interpretação literal do art. 2º da Lei nº 11.079/2004 vincule a concessão patrocinada à existência de contraprestação pecuniária, a evolução legislativa e a introdução do aporte revelam dinâmica mais flexível. A distinção doutrinária entre aporte e contraprestação é sólida, mas não impede que, por razões econômicas, o aporte seja utilizado como único mecanismo de destinação de recursos públicos, desde que observados requisitos como proporcionalidade, previsão no edital e finalidade vinculada a obras e bens reversíveis.

Conclusões: A modelagem de PPPs exclusivamente com aporte é juridicamente possível e economicamente racional em determinados casos, não havendo vedação legal expressa. A rigidez interpretativa contraria a plasticidade inerente às PPPs e pode inviabilizar projetos eficientes. A adoção dessa modelagem deve, contudo, ser precedida de demonstração robusta de vantajosidade e respeito aos limites legais aplicáveis.

Palavras-chave: PPP. Concessão patrocinada. Aporte. Contraprestação pecuniária. Modelagem econômica.

Artigo submetido em: 01 de outubro. 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.110>

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com período de mobilidade Erasmus+ICM na Università degli Studi di Siena (UNISI). Pós-graduado em Direito Administrativo (LFG-Anhangüera) e Direito Processual (PUC/MG). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador do Estado de Santa Catarina e advogado. e-mail: gabrielpedrozabr@gmail.com

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Pós-graduada em Direito Administrativo (PUC/MG). Diretora de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil do Estado de Santa Catarina. Procuradora do Estado de Santa Catarina. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3654101180688029>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-0214-8545>. e-mail: jessicasaviadv@gmail.com.

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Pós-graduada em Direito Tributário (Universidade Cândido Mendes/RJ). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Estado de Santa Catarina (UFSC). Procuradora do Estado de Santa Catarina. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0765767948800115>. e-mail: helenasborguesan@gmail.com

*PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS MODELED EXCLUSIVELY WITH PUBLIC
SECTOR CAPITAL CONTRIBUTION: BETWEEN LEGISLATIVE RIGIDITY
AND ECONOMIC PLASTICITY*

ABSTRACT

Objective: To examine the legal and economic feasibility of public-private partnership (PPP) models structured exclusively with public-sector capital contributions, without ongoing monetary consideration, assessing their compatibility with Law No. 11,079/2004 and the financial logic of infrastructure projects.

Method: A qualitative approach with a deductive method is employed, using a monographic procedure and documentary research, including literature review, legislative analysis, and opinions issued by oversight bodies regarding the use of capital contributions in PPPs.

Results: The study shows that although a literal reading of Article 2 of Law No. 11,079/2004 links sponsored concessions to monetary consideration, legislative developments and the introduction of capital contributions reveal a more flexible regulatory environment. The doctrinal distinction between monetary consideration and capital contribution is well established, but does not prevent the latter from being used as the sole public-sector financial mechanism, provided that requirements such as proportionality, express authorization, and allocation to reversible assets are satisfied.

Conclusions: Structuring PPPs exclusively through capital contributions is legally viable and economically reasonable in specific cases, with no explicit statutory prohibition. A rigid interpretative stance contradicts the inherent plasticity of PPP contracts and may hinder efficient projects. Adoption of this model should nonetheless rely on strong evidence of cost-effectiveness and compliance with all legal safeguards.

Keywords: PPP. Sponsored concession. Capital contribution. Monetary consideration. Economic modeling.

INTRODUÇÃO

O Estado Regulador representa um tópico recente no Direito Administrativo. Sua ascensão se alinha diretamente com o cenário socioeconômico de intensa volatilidade que marcou o final do século XX e o início do século XXI (Heinen, 2023, p. 117). E uma das características de tal modelo de Estado é a adoção de maneira mais intensa de mecanismos de participação público-privada para viabilizar a entrega de serviços públicos e atividades antes submetidas a uma atuação mais direta e intensiva do Poder Público.

Ainda mais recente, no cenário nacional, é o modelo vigente de parcerias-público privadas – aqui sob a ótica *stricto sensu*, como tratada pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. E é inerente ao ponto de maturação a dificuldade de se atingir o

potencial que se esperava quando da edição da norma há duas décadas, salvo em setores específicos como o de iluminação pública⁴.

Por se tratar de instituto moderno, a curva de aprendizado decorrente de sua aplicação tem gerado o aprimoramento constante de modelagens e estruturas financeiras, bem como permitido vislumbrar a sua aplicação em setores em que antes era tabu, a exemplo da infraestrutura social (Marrara, 2012, p. 95; Silveira; Araújo, 2024, p. 202-203).

E o campo normativo também recebe os influxos da constante evolução do instituto, vindo a norma a sofrer sucessivas alterações a partir de 2009, algumas de importante relevo, como a previsão da figura do aporte (art. 6º, §§2º e 3º, inseridos pela Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012).

Incluído como um parágrafo do artigo 6º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, dispositivo que trata de maneira genérica das contraprestações da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada, e rompendo com a tradicional noção de que devem ser evitadas transferências de valores de maneira antecipada ao contratado, o instituto foi alvo de aplicação cuidadosa, sendo frequentes os casos de imbróglis envolvendo órgãos de controle. No ponto, destaca-se a impugnação quanto à utilização do aporte de maneira isolada em concessões patrocinadas, sem a previsão em conjunto de contraprestação pecuniária específica da Administração Pública ao particular⁵.

É exatamente este o tema em foco no presente artigo. Sob um viés pragmático e consequencialista, buscar-se-á avaliar se a interdição à modelagem de parcerias público-privadas nas quais a participação financeira do Poder Público reside apenas nos chamados aportes possui razão de ser, protegendo bens jurídicos relevantes, ou apenas se configura como um óbice de índole formal incompatível com a liberdade de formatos econômicos

⁴ Segundo dados da Associação Brasileira das Concessionárias de Iluminação Pública (ABCIP) “As parcerias público-privadas (PPPs) para a modernização dos parques de iluminação pública saltaram de 17 contratos em 2019 para 116 até abril de 2024, com investimentos contratados de R\$ 27 bilhões(...)”. Disponível em: <https://www.associacaoabcip.com.br/post/ppps-de-ilumina%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-crescem-no-brasil-e-somam-r-27-bilh%C3%B5es-aponta-pesquisa> . Acesso em: 4 jul 2025.

⁵ Exemplificando, a Decisão nº 1552/2022 do Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), que determinou a sustação cautelar do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 258/2023 cujo objeto era a “a concessão patrocinada para exploração, manutenção e expansão do Aeroporto Regional Sul Humberto Ghizzo Bortoluzzi - Aeroporto de Jaguaruna – Regional Sul”.

ínsita às relações colaborativas firmadas entre Estado e iniciativa privada na consecução de projetos de infraestrutura.

Assim, o presente estudo buscará responder os seguintes questionamentos: é possível excluir – a priori - do conceito de concessão patrocinada estabelecido na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, modelagem que envolva aportes do Poder Público e não contenha pagamento de contraprestação pecuniária ao parceiro-privado no curso do contrato? Qual a consequência prática de tal interpretação (art. 20 da LINDB)? Trata-se de dedução compatível com o regime de parcerias entre Estado e iniciativa privada na consecução de projetos de infraestrutura de longo prazo?

O texto foi construído com base no método dedutivo, utilizando o procedimento monográfico e empregando, como técnica de pesquisa, a documental, consistente na revisão bibliográfica de periódicos nacionais sobre o tema, além de análise da legislação brasileira e de manifestações exaradas por órgãos de controle sobre a temática.

1 CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA DO PARCEIRO PÚBLICO AO PARCEIRO PRIVADO E APORTE – DIVISAR PARA APROXIMAR

Antes de ingressar no cerne do debate é necessário analisar os conceitos trazidos pela legislação acerca dos institutos que estão inseridos na discussão aqui posta.

No ordenamento jurídico brasileiro, o conceito de parceria público-privada foi estabelecido pela legislação de maneira remissiva, ao se consignar que “parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (art. 2º, da Lei de PPPs).

Por sua vez, ao conceituar as modalidades de PPPs, a legislação distingue a concessão patrocinada como aquela que “tratando de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995” (...) “envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (art. 2º, §1º).

Já a concessão administrativa é aquela na qual a Administração é o “cliente” do parceiro privado, ou seja, “o contrato de prestação de serviços de que a Administração

Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (art. 2º, §2º).

A distinção básica entre as duas modalidades reside na cobrança ou não de tarifa pelo parceiro privado. Uma vez que a concessão patrocinada se dirige a usuários diversos, entre particulares e públicos (já que a própria Administração poderá ser usuária do serviço prestado, por exemplo, por uma concessionária de uma rodovia), a remuneração do parceiro privado derivará tanto de contraprestações pecuniárias do Poder Público quanto de tarifas cobradas dos usuários.

A concessão administrativa, por sua vez, não admite tal configuração, uma vez que o destinatário imediato do serviço prestado é a Administração Pública.

Do conceito de concessão patrocinada, por sua vez, extrai-se o termo de maior relevância para o presente trabalho: a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

De saída, importa mencionar que os conceitos tratados no art. 2º remanescem com a redação original da legislação. Ou seja, diferentemente do art. 6º (e outros dispositivos da norma), não foram alterados pela legislação modificadora pós-2004, de modo que a inserção da figura do aporte pela Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012, além das modificações empreendidas na norma por outros diplomas legais posteriores, não impactaram os conceitos contidos no art. 2º.

Aqui importa pontuar uma certa confusão topográfica: a inserção do aporte num dos parágrafos do art. 6º que trata da contraprestação pecuniária poderia levar, num olhar descuidado, à caracterização como uma parte do todo - ou seja, do aporte como um tipo ou espécie de contraprestação pecuniária. Todavia, é corrente na literatura jurídica a distinção entre contraprestação pública e aporte.

Sob o ponto de vista econômico, a contraprestação é um subsídio estatal, ao passo que possui natureza jurídica de pagamento – dada a noção de contraprestação a uma prestação entregue pelo particular (Schwind, 2013, p. 211/213). Por sua vez, quanto ao aporte, o autor (Schwind, 2013, p. 229/230) assim consigna:

O aporte de recursos tem a natureza jurídica de subvenção, e não de pagamento. Não se confunde com a contraprestação pública nas modalidades previstas nos incisos do caput do art. 6.º da Lei 11.079. Trata-se apenas de uma antecipação de recursos públicos. Caso o aporte de recursos tivesse a natureza de pagamento propriamente dito (contraprestação pública), não haveria sentido em denominá-lo de forma diversa, nem seria necessário estabelecer um regime

diferenciado para a sua implementação. Bastaria à lei estabelecer que as contraprestações públicas poderiam ser pagas em qualquer momento contratual, inclusive antes da disponibilização do serviço. Entretanto, não foi essa a sistemática adotada, uma vez que, mesmo com a criação do aporte de recursos, permaneceu a previsão legal que veda o pagamento de contraprestações públicas antes da disponibilização do serviço. Esse é inclusive o motivo pelo qual o aporte de recursos não foi incluído entre as modalidades de contraprestação pública previstas no art. 6.º da Lei 11.079/2004.

Acerca da separação entre os conceitos de aporte e contraprestação pública, a maioria da doutrina parece reforçar a linha argumentativa supracitada. Nesse sentido, Edite Hupsel (2015, p. 162-163) distingue as “PPPs com aportes públicos seguidos de contraprestações públicas, ou somente com essas contraprestações”, e, embora Sacha Calmon Navarro Coêlho e Eduardo Junqueira Coêlho (2013, p. 569) analisem o tema sob a ótica tributária, consignam que os institutos não se confundem, sendo a contraprestação “efetiva remuneração do contratado”.

Nesse sentir, uma diferenciação relevante entre os institutos, e talvez o cerne da atuação mais ativa dos órgãos de controle, seria o fato de que as contraprestações públicas devem ser pagas somente após a disponibilização do serviço e, ao revés, os aportes não possuem essa vedação, podendo ser efetivados no início e decorrer da parceria.

Apresentadas as principais distinções conceituais, passa-se à análise da função econômica do aporte, partindo do histórico legislativo que resultou na sua previsão na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

2 HISTÓRICO LEGISLATIVO E FUNÇÃO DO APORTE NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Como dito, a redação original da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, não previa a figura do aporte, vindo tal novidade a ser introduzida pela Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Tal norma, por sua vez, é fruto da conversão, com alterações, da Medida Provisória nº 575, de 7 de agosto de 2012.

A alteração se deu mediante a inserção de parágrafos no art. 6º da norma, cujo *caput* trata das espécies de contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privadas:

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

I – ordem bancária;

II – cessão de créditos não tributários;

III – outorga de direitos em face da Administração Pública;

IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;

V – outros meios admitidos em lei.

§ 1º O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 2º O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012.

Essa posição topológica – em um dos parágrafos do art. 6º e não entre os incisos que tratam das espécies de contraprestação – é um dos fundamentos para a exclusão do aporte do conceito geral de contraprestação pública (Schwind, 2013, p. 229). Isso porque se o legislador quisesse dar ao aporte o mesmo tratamento da contraprestação, bastaria ter inserido o instituto dentre os incisos que tratam especificamente do tema.

Por sua vez, a função do aporte é colmatar uma lacuna de viabilidade: a circunstância de a ausência de recursos para fazer frente a investimentos iniciais – em especial em obras – ter o condão de inviabilizar a parceria ou tornar a tarifa a ser cobrada excessivamente onerosa, contrariando o vetor da modicidade.

Trata-se de um reflexo da noção de que o dinheiro tem valor no tempo e que, portanto, “o momento das entradas de recurso num fluxo de caixa tem grande importância no que se refere à rentabilidade do empreendimento” (Guimarães, 2013, p. 41), de modo que, ao permitir o aporte de recursos no início da parceria, busca-se evitar ineficiências financeiras e tributárias (Guimarães, 2013, p. 42).

Nesse sentido, a alteração legislativa buscou abrandar a previsão – ainda constante do art. 7º da Lei de PPP – da vedação à existência de contraprestações públicas antes da disponibilização do serviço⁶. Isso porque, seguindo a lógica geral das contratações públicas, a ideia do art. 7º é a de vedar pagamentos antecipados ao parceiro privado.

⁶ Contudo, parcela considerável da doutrina, já advogava pela possibilidade de utilização de subvenções para investimento com tal desiderato, lastreadas no art. 12 da Lei nº 4.320/64 (Schwind, 2013, p. 229).

Nesse contexto, ao fugir da lógica contraprestacional, o aporte permite certa flexibilização da regra do art. 7º. E diz-se certa, uma vez que o próprio art. 6º, §2º, prevê uma finalidade específica para o aporte (realização de obras e aquisição de bens reversíveis), bem como o art. 7º, §2º, exige que seja guardada proporcionalidade entre o aporte e as etapas efetivamente executadas pelo parceiro privado.

Feita essa breve análise da função do aporte, passa-se ao ponto central do presente estudo: analisar se é admissível a modelagem de parceria público-privada calcada exclusivamente no aporte de recursos.

Pontua-se aqui que não se trata de questão desprovida de efeitos práticos: em recente projeto lançado pelo Estado de Santa Catarina cuja modelagem não continha contraprestação pecuniária, o Tribunal de Contas estadual proferiu decisão cautelar suspendendo o certame e determinando a realização de ajustes na modelagem, uma vez que a previsão exclusiva de aportes como forma de destinação de recursos públicos ao particular não seria suficiente para caracterização de uma PPP⁷.

3 PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E LIBERDADE DE FORMAS ECONÔMICAS

As parcerias público-privadas são uma relevante estratégia de abertura de espaço fiscal em matéria de contratações de infraestrutura (Carvalho, 2014, p. 456), estando inseridas num rol de mecanismos de investimento aptos a trazer soluções que “não exijam tanto dos cofres governamentais” (Nóbrega, 2020, p. 133).

E a função primordial da Lei nº 11.079/2004 foi “viabilizar juridicamente determinados arranjos concessórios que envolvem contraprestações públicas ao parceiro privado” (Schwind, 2013, p. 209), superando o debate então vigente acerca da possibilidade de subvenções econômicas do Poder Público aos concessionários – e das dificuldades inerentes ao modelo, a exemplo da previsão em lei específica exigida pelo art. 19 da Lei nº 4.320/1964 (Coêlho, 2007).

Da análise do histórico do instituto das parcerias público-privadas, é possível observar a relevância conferida à maior flexibilidade das relações travadas com o Poder

⁷Decisão GAC/LEC nº 32/2024, proferida nos autos @LCC 22/00472000. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/edital-de-concessao-do-aeroporto-de-jaguaruna-devera-ser-refeito-recomenda-tcsc>. Acesso em 6 jul 2025.

Público, uma vez que tal espécie de relação entre Estado e iniciativa privada envolve vulto significativo de recursos (ante o patamar mínimo de investimentos, hoje fixado em 10 milhões de reais) e prazos, em regra, longos. Seja na concessão patrocinada ou na concessão administrativa, como destaca Schwind (2013, p. 210-211) “(...) aplica-se uma sistemática em que o Estado emprega recursos públicos na remuneração do concessionário (...) não fosse a aplicação de recursos estatais, os empreendimentos provavelmente não seriam interessantes à iniciativa privada”.

E tal flexibilidade se densifica com a estrutura lacunosa da legislação, em especial no que toca aos aspectos da modelagem econômica a ser prevista para cada projeto. Não traz a lei quaisquer condicionamentos de como os projetos devem ser estruturados no âmbito financeiro, conferindo ampla margem de atuação ao Poder Público na busca pela atração do capital privado. Conforme Schwind (2013, p. 216) “há uma grande maleabilidade na configuração financeira das contraprestações assumidas pelo parceiro público, a fim de que o empreendimento seja concebido da forma mais eficiente possível”.

Nessa linha, a pergunta que se põe no presente artigo – se é possível estruturar parcerias público-privadas valendo-se apenas da figura do aporte e sem contraprestações pecuniárias – admite ao menos duas respostas.

A primeira, na linha da decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina e da análise abstrata das posições doutrinárias apresentadas nos tópicos anteriores, no sentido de que apenas se estaria diante de uma concessão patrocinada se houvesse contraprestação pecuniária do Poder Público. Não havendo, tratar-se-ia de concessão comum.

A segunda, mais alinhada à inerente flexibilidade da modelagem econômica das parcerias público-privadas, no sentido de que a ausência de contraprestação pecuniária não excluiria, *a priori*, a categorização do projeto como uma concessão patrocinada e, portanto, uma PPP para os fins da Lei 11.079/2004.

A primeira resposta não depende de um esforço argumentativo complexo: funda-se nas distinções que já foram tratadas anteriormente no presente estudo.

Já a segunda demanda do intérprete uma avaliação de caráter pragmático (Binenbojm, 2017, p. 58) e um olhar além da literalidade da norma e das definições por

essa empregadas (que são anteriores à inserção da figura do aporte pela legislação superveniente, como já destacado).

Abordando o tema com profundidade, Rafael Wallbach Schwind (2023), defende a segunda linha aqui exposta:

Apesar de a definição legal de concessão patrocinada compreender necessariamente uma contraprestação pública, não descartamos totalmente a possibilidade de que essa modalidade de PPP possa compreender, em seu arranjo remuneratório, apenas um aporte de recursos públicos em adição às tarifas cobradas junto aos usuários (portanto, sem a existência de uma contraprestação pública na forma do art. 6.º da Lei 11.079/2004). Entretanto, o aporte de recursos deverá observar os requisitos legais aplicáveis. Esses recursos, por exemplo, deverão ser aplicados exclusivamente na realização de obras e na aquisição de bens reversíveis, e o seu emprego deverá estar previsto no edital da licitação ou em lei específica (conforme estabelece o art. 6.º, § 2.º, da Lei 11.079/2004). Assim, não será possível que a integralidade dos recursos públicos de uma concessão patrocinada seja empregada sob a roupagem de aporte de recursos se os montantes aplicados são muito inferiores ao que era necessário para a realização das obras ou a aquisição de bens reversíveis. Ademais, deve ser observado o requisito da proporcionalidade previsto no art. 7.º, § 2.º, da Lei 11.079/2004. Reconhecemos que a interpretação aqui proposta pode de fato encontrar um óbice na definição legal das concessões patrocinadas. Entretanto, entendemos que a plasticidade dos contratos de PPP deve prevalecer, sempre na busca de uma engenharia financeira mais eficiente. Se, no caso concreto, a única concessão patrocinada viável financeiramente tiver de envolver um aporte de recursos – por hipótese, na fase pré-operacional – e tarifas a serem cobradas dos usuários, não vemos motivo para recusar essa possibilidade – desde que, é claro, o aporte de recursos ocorra em volume compatível com a realização das obras e a aquisição de bens reversíveis. (...) Apesar de todas essas questões, optamos por não descartar totalmente a viabilidade de se estruturar uma PPP que envolva recursos públicos apenas a título de aportes, e não sob a forma de contraprestações. Isso porque a criatividade na estruturação desses empreendimentos poderá chegar a soluções que mantenham a lógica financeira da PPP e resulte em uma adequada sistemática de incentivos ao parceiro privado. Talvez esse seja inclusive o caminho para que se admita concessões que não se encaixem com perfeição nas modalidades de concessão comum, patrocinada e administrativa.

Observa-se que a linha intelectual seguida pelo autor confere deferência à criatividade na estruturação, campo de amplitude tamanha que não raro supera a abrangência que o legislador imaginou para a norma quando de sua edição.

Reforçando a tese supracitada e à qual nos alinhamos, uma questão de cunho prático se impõe: imagine-se que em determinado projeto de PPP o edital previu a figura do aporte e das contribuições pecuniárias, valendo-se do critério de julgamento do art. 12, II, a, da Lei nº 11.079/2004 (menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública) e que, durante a sessão de julgamento, sejam apresentadas propostas que zerem o valor da contraprestação pública. Tal circunstância tem o condão

de invalidar o certame? Em razão da ausência de contraprestação pública (remanescendo apenas o aporte), poder-se-ia dizer que se o projeto - e o contrato dele decorrente - foi transformado numa concessão comum? A resposta, no nosso sentir, é negativa.

Isso porque o desafio da licitação é como desenhar incentivos para diminuir assimetrias de informação (Nóbrega; Jurubeba, 2020, p. 21) e não raro as modelagens previstas pela Administração se mostram ou inviáveis sob o olhar dos particulares (gerando deserções) ou subestimadas (gerando elevadas disputas e ágios). Fossilizar a modelagem econômica de projetos de PPP com base numa interpretação da norma desconectada com a realidade econômica subjacente que se impõe é um modo de pensar que contraria toda a lógica financeira de projetos dessa natureza e, ao fim e ao cabo, estão em desacordo com a função principal das contratações públicas: a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Não cabe à legislação – e esta não o fez – esgotar os arranjos econômicos aptos à configuração de uma PPP. Entende-se ser possível extrair da norma e das razões econômicas que levaram à sua existência um vetor de *liberdade de formas de modelagem econômica* ou, escolhendo uma única palavra, *plasticidade*, conferindo à Administração ampla discricionariedade (Cademartori, 2007) para, valendo-se de suas capacidades institucionais (Sustein; Vermeule, 2002, p. 2), estabelecer o melhor balanceamento possível entre capital público e privado envolvidos no projeto.

Pontue-se, por derradeiro, que a PPP com previsão exclusiva de aporte também não é comparável com uma mera obra pública. Os incentivos no âmbito das parcerias público-privadas, nas quais o particular será usualmente responsável pela manutenção da infraestrutura por períodos de até 35 (trinta e cinco) anos (art. 5º, I, da Lei), são substancialmente diversos daqueles existentes em meras obras públicas, nas quais o particular contratado não possui tais obrigações. Ademais, em regra, as PPPs trazem consigo uma ampla liberdade de projetos e métodos construtivos ao particular para que se desincumba da obrigação de prestar o serviço correlato à infraestrutura construída, focando-se no resultado a ser entregue.

Nessa linha, defende-se que não se pode excluir a possibilidade que a modelagem econômica demande que apenas estes investimentos iniciais devem receber

recursos públicos, havendo viabilidade de o projeto se manter sustentável financeiramente apenas com a arrecadação de tarifas após o estágio inicial.

Registre-se que o raciocínio defendido no presente trabalho não leva à conclusão de que a modelagem de PPPs apenas com aporte e sem contraprestação pecuniária sempre será uma escolha economicamente viável. A própria decisão de investimento por meio de PPP demanda ampla demonstração da vantajosidade do modelo, contando, inclusive, com previsão legal em tal sentido (art. 10, I, da Lei de PPP).

O que se propõe é uma avaliação mais empática com o formato, evitando-se a exclusão, *ab initio*, da própria concepção de projetos valendo-se de tal conjunção de compromissos do parceiro público. Excluir aprioristicamente formas inovadoras de construção financeira de projetos de infraestrutura é medida que contrapõe a plasticidade inerente a tais contratações e contraria o vetor de maior flexibilidade que serve de guia à interpretação no setor.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a viabilidade de modelagens de parcerias público-privadas em que a participação financeira do Poder Público se restringe aos aportes, sem a previsão de contraprestação pecuniária contínua ao parceiro privado.

A Lei nº 11.079/2004, embora tenha sofrido alterações significativas, como a inserção da figura do aporte em 2012, mantém a redação original de seu art. 2º, que define as modalidades de concessão patrocinada e administrativa. Essa distinção conceitual entre contraprestação pecuniária e aporte, largamente aceita pela doutrina, serviu de base para decisões de órgãos de controle que questionam a caracterização de uma PPP na ausência de contraprestações contínuas.

Contudo, adotando uma abordagem pragmática, defendemos que a plasticidade e a liberdade de formas econômicas inerentes aos contratos de PPP devem prevalecer. A rigidez interpretativa, que excluiria *a priori* modelos financeiros baseados exclusivamente em aportes, ignora a função econômica desses instrumentos e o próprio dinamismo do mercado de infraestrutura. A vedação a tal arranjo seria um óbice formal que se contrapõe à flexibilidade necessária para a atração de capital privado e a otimização de projetos.

Em suma, embora a interpretação literal da legislação seja apta a gerar uma conclusão no sentido oposto, a ausência de contraprestação pecuniária, desde que observados os requisitos legais do aporte (como a destinação a obras e bens reversíveis e a proporcionalidade), não descaracteriza, por si só, uma Parceria Público-Privada. Ao contrário, amplia as possibilidades de fomento à infraestrutura, incentivando a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública e permitindo a consecução de projetos que, de outra forma, permaneceriam inviáveis.

E, uma vez que a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, completou 20 (vinte) anos no ano que passou, serve o presente artigo como um simbólico registro de que os debates em torno do tema remanescem acesos.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura**: Perspectiva Pública. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

COELHO, Eduardo Junqueira; COELHO, Sacha Calmon Navarro. Parceria público-privada e o aporte de recursos pelo Poder Público: crítica ao tratamento tributário conferido pela MP nº 575/2012. In: BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Coord.). **Contratações públicas**: estudos em homenagem ao Professor Carlos Pinto Coelho Motta. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. O aporte nas Parcerias Público-Privadas: algumas reflexões acerca das inovações instituídas na Lei nº 11.079/2004. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 3959, set. 2012/fev. 2013.

HEINEN, Juliano. Regulação experimental ou *sandbox* regulatório – compreensões e desafios. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 68, n. 1, p. 113-136, jan./abr. 2023.

HUPSEL, Edite. Modelos estaduais de Parcerias Público-Privadas. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 155-166, out./dez. 2015

JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/parcerias-publico-privadas-ed-2023/1804177523>. Acesso em: 6 de Julho de 2025.

MARRARA, Thiago. Regulação sustentável de infraestruturas. **In.: Revista Brasileira de Infraestrutura - RBINF**, n. 1, Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 95-120, jan/jun, 2012.

NÓBREGA, Marcos. **Direito e economia da infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. Assimetrias de informação na nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 69, p. 9-32, abr./jun. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SILVEIRA, Henrique Lago da; ARAUJO, Giovanna Guilhem de. Vinculação de receitas em PPPs sociais: aprendizados institucionais de projetos no setor de educação. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 201-217, jul./set. 2024.

SUSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. **Chicago Public Law Research Paper**, Chicago, n. 156, p. 1-55, 2002.