

WORKING PAPER PSPHUB

**Parcerias Público-Privadas no Brasil:
Meta-análise da evolução histórica,
comprometimento orçamentário e
disposição governamental**

Vinicius Marcus Battistella

Wayne Bergamasco Junior

31 de julho de 2026

SUMÁRIO

1. Introdução.....	6
2. Referencial Teórico	7
3. Metodologia.....	8
3.1. Fontes de Dados:	8
3.2. Critérios de Inclusão:	8
3.3. Critérios de Exclusão:	9
3.4. Procedimento de Análise:	9
3.5. Limitações do Estudo:	9
4. Evolução Histórica e Marco Legal das PPPs no Brasil	9
5. Análise Crítica: Incentivos Institucionais e Sustentabilidade Fiscal	11
5.1. Motivação Orçamentária e Contabilidade Criativa	11
5.2. Comprometimento de Recursos de Custeio vs. Investimento	13
5.3. Comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL).....	15
5.4. Disposição para Novos Modelos e Inovação	15
6. Discussão.....	16
7. Conclusão	17
8. Referências:.....	18

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: META-ANÁLISE DA EVOLUÇÃO
HISTÓRICA, COMPROMETIMENTO ORÇAMENTÁRIO E DISPOSIÇÃO
GOVERNAMENTAL

Autores:

- Vinicius Marcus Battistella ymbattistella@gmail.com
- Wayne Bergamasco Junior waynebergamasco@hotmail.com

Resumo:

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) emergiram como um instrumento central da política de infraestrutura brasileira nas últimas duas décadas. Este artigo realiza uma meta-análise da experiência brasileira com PPPs desde sua institucionalização legal em 2004 até o período contemporâneo. Examina criticamente a evolução do marco regulatório, os reais interesses dos entes federativos e as implicações fiscais desses contratos. Por meio de uma abordagem metodológica mista, sintetiza dados do Tesouro Nacional, tribunais de contas e literatura especializada para analisar o nível de comprometimento de recursos dos orçamentos de custeio e de investimento. Os resultados indicam uma substantiva divergência entre a retórica de eficiência e inovação e a prática motivada por restrições orçamentárias e contabilidade fiscal criativa. Conclui-se que o modelo tem sido utilizado para contornar regras de responsabilidade fiscal, constituindo passivos contingentes de longo prazo que geram crowding out de despesas discricionárias futuras, inequidade intergeracional e ineficiência alocativa. O estudo recomenda a reclassificação contábil dos pagamentos, o fortalecimento das análises de Valor pelo Dinheiro (VfM) e a maior capacitação dos entes subnacionais para realinhar a prática das PPPs aos seus fundamentos teóricos originais.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Brasil. Política Fiscal. Meta-Análise. Infraestrutura. Orçamento Público.

1. Introdução

A provisão de infraestrutura é um desafio histórico para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Segundo estimativas do Banco Mundial (2019), o país necessitaria investir continuamente cerca de 4,2% do seu Produto Interno Bruto (PIB) em infraestrutura apenas para manter sua capacidade instalada, e mais de 5% para reduzir o déficit histórico e acompanhar o crescimento de economias emergentes comparáveis. No entanto, a média de investimentos públicos na última década ficou aquém de 2% do PIB, agravada por sucessivas crises fiscais e pelo teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Neste contexto, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) foram promovidas como solução estratégica para atrair capital privado, expertise gerencial e acelerar a execução de projetos de grande escala. A promulgação da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 – conhecida como Lei de PPPs –, estabeleceu um marco legal específico, promovendo um discurso oficial centrado no compartilhamento racional de riscos, na eficiência alocativa e na adicionalidade de investimentos.

Este artigo sustenta que a trajetória das PPPs no Brasil revela uma complexa dialética entre os interesses declarados e os reais. Embora a retórica governamental enfatize ganhos de eficiência e complementaridade de recursos, os determinantes práticos de sua adoção têm incluído, primordialmente: (a) a circunvenção de restrições orçamentárias imediatas, notadamente o limite para despesas de capital (LRF, art. 167, IX); e (b) o apelo político de anunciar grandes projetos de infraestrutura sem impactar significativamente o resultado fiscal primário no curto prazo, dado o parcelamento dos pagamentos em prazos dilatados que ultrapassam, em média, dois mandatos presidenciais.

Através de uma meta-análise da literatura existente e da análise de dados orçamentários primários, este estudo objetiva:

1. Reconstituir a evolução histórica e legal das PPPs no Brasil, identificando fases e marcos críticos.
2. Analisar criticamente os reais interesses e incentivos dos entes federativos na adoção do instrumento
3. Quantificar e analisar o comprometimento de rubricas de custeio versus investimento nos orçamentos públicos.

4. Avaliar a disposição governamental histórica para a adoção de modelos genuinamente inovadores de contratação.

A relevância do estudo reside em oferecer uma visão consolidada e crítica sobre duas décadas de utilização de PPPs, contribuindo para o debate sobre governança fiscal, transparência e o desenho de modelos contratuais mais adequados à realidade brasileira.

2. Referencial Teórico

As PPPs situam-se na intersecção entre a Economia Pública, a Teoria dos Contratos e a Nova Gestão Pública (NGP) (OSBORNE, 2000). Fundamentam-se teoricamente na premissa de que a disciplina de mercado, a eficiência operacional e a expertise de gestão do setor privado podem gerar maior Valor pelo Dinheiro (Value for Money - VfM) para o erário do que as licitações públicas tradicionais de obras e serviços (GRIMSEY; LEWIS, 2004).

O conceito de VfM vai além do menor preço; é uma medida abrangente da relação entre custo, qualidade e utilidade de um serviço ao longo de todo seu ciclo de vida, levando em consideração a alocação de riscos entre as partes. A hipótese central é que o setor privado, por operar sob lógica de lucro e concorrência, está melhor apto a gerenciar riscos operacionais, de construção e de manutenção, internalizando custos que, no modelo tradicional, acabam por ser suportados pelo poder público através de aditivos e reequilíbrios contratuais frequentes (YESCOMBE, 2007).

No contexto fiscal, a teoria prevê que as PPPs podem servir como um mecanismo de suavização de investimentos, permitindo que grandes volumes de capital sejam aplicados sem picos de endividamento público. No entanto, autores como Marques (2017) alertam para o risco da "ilusão fiscal", onde a postergação dos pagamentos cria uma percepção errônea de gratuidade ou baixo custo, subestimando a formação de passivos contingentes que onerarão orçamentos futuros.

Para a Nova Gestão Pública, as PPPs representam a materialização de princípios como a descentralização, a competição e a focalização do Estado em suas atividades essenciais (core functions), transferindo para a iniciativa privada a execução de serviços não exclusivos do Estado (OSBORNE, 2000). Contudo, essa transferência exige uma

capacidade regulatória e de fiscalização robusta por parte do poder concedente, sob pena de falência contratual e social.

No contexto brasileiro, a literatura evoluiu de um otimismo inicial (PRADO, 2005) para avaliações mais críticas e pragmáticas. Estudos recentes têm destacado os desafios operacionais, as renegociações que frequentemente erosionam os cálculos iniciais de VfM (ARAÚJO, 2020; CARIO, 2018) e os riscos fiscais associados à má avaliação da capacidade de pagamento dos entes (ALMEIDA; OLIVEIRA, 2021). Órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) alertam consistentemente sobre a formação de passivos contingentes excessivos (TCU, 2017; STN, 2021).

3. Metodologia

Este estudo adota a metodologia de meta-análise, definida por Glass (1976) como a análise estatística de um grande conjunto de resultados de estudos individuais para integrar conclusões. Aplicou-se uma abordagem mista, combinando revisão sistemática qualitativa da literatura com análise quantitativa de dados fiscais secundários.

3.1. Fontes de Dados:

- * Fontes Primárias: Dados contábeis e fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SISTN) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF); relatórios de auditoria e acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU); e dados macroeconômicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- * Fontes Secundárias: Revisão sistemática nas bases Scopus, Web of Science, SciELO e CAPES Periódicos, utilizando os descritores "Public-Private Partnerships", "PPP", "Brasil", "Fiscal Policy", "Infraestrutura".

3.2. Critérios de Inclusão:

Foram selecionados estudos empíricos, artigos científicos, livros e relatórios técnicos publicados entre 2004 e 2023, que abordassem explicitamente o impacto fiscal, o desenho contratual ou as motivações políticas das PPPs no Brasil.

3.3. Critérios de Exclusão:

Excluíram-se estudos puramente teóricos sem aplicação ou dados empíricos relacionados ao contexto brasileiro, bem como publicações sem revisão por pares.

3.4. Procedimento de Análise:

Os dados quantitativos foram compilados e analisados por meio de estatística descritiva (médias, percentuais, crescimento), com apoio do software Microsoft Excel 365. A análise qualitativa seguiu o método de análise de conteúdo (BARDIN, 2011), categorizando as motivações governamentais, os desafios identificados na literatura e as recomendações de política pública.

3.5. Limitações do Estudo:

A pesquisa está sujeita à disponibilidade e à confiabilidade dos dados públicos. Dados municipais sobre PPPs são escassos e heterogêneos, o que pode sub-representar a realidade local. Além disso, a meta-análise depende da qualidade metodológica dos estudos primários incluídos.

4. Evolução Histórica e Marco Legal das PPPs no Brasil

A trajetória das PPPs no Brasil pode ser segmentada em quatro fases distintas, cada uma marcada por contextos econômicos, políticos e aprendizado institucional específicos.

Fase 1: Pré-2004 – Gênese e Antecedentes

Antes da lei específica, o modelo vigente era o das concessões tradicionais regidas pela Lei nº 8.987/1995, focadas em serviços públicos nos quais a tarifa do usuário era a principal ou única fonte de receita. Projetos de infraestrutura pura, como hospitais, presídios e unidades administrativas, que não geravam receita tarifária suficiente, ficavam de fora. A falta de um marco regulatório que tratasse de contratos administrativos (onde o poder público é o pagador) gerava insegurança jurídica para investidores e governos, impedindo a estruturação de projetos mais complexos (COSTA; RIBEIRO, 2020).

Fase 2: 2004-2010 – Institucionalização e Aprendizado Inicial

A Lei nº 11.079/2004 foi um marco ao instituir normas gerais para PPPs. Ela criou

duas modalidades:

* PPP Patrocinada: Combina remuneração do poder público com tarifa do usuário. Aplicada a projetos de interesse público que possuem alguma receita tarifária, mas são economicamente inviáveis apenas com essa fonte.

* PPP Administrativa: Remuneração integralmente realizada pelo poder público. Destinada a projetos que fornecem serviços ao próprio Estado, como um hospital público ou um complexo prisional.

A lei também inovou ao criar o Fundo Garantidor de Parcerias (FGP), destinado a cobrir eventuais inadimplências do poder público, e ao estabelecer regras robustas de contraprestação, licitação e equilíbrio econômico-financeiro. Apesar do arcabouço legal avançado, a implementação inicial foi lenta. O primeiro projeto federal (Rodovia BR-163) só foi contratado em 2010. A curva de aprendizado era íngreme, com escassez de técnicos capacitados tanto no setor público quanto no privado para estruturar transações tão complexas (SANTOS; PESSOA, 2019).

Fase 3: 2011-2016 – Expansão Subnacional e Crises Concomitantes

Esta fase foi marcada pela adesão ativa de estados e municípios. Estados como São Paulo (e.g., Linha 4-Amarela do Metrô), Minas Gerais e Rio de Janeiro tornaram-se grandes protagonistas, impulsionados por suas próprias leis estaduais e por pressões por investimentos em infraestrutura urbana. Entretanto, este período também coincidiu com a grave crise econômica iniciada em 2014/2015, que deteriorou as finanças estaduais, e com o eclodir da Operação Lava Jato. A Lava Jato expôs esquemas de corrupção e superfaturamento em grandes obras públicas e em contratos com estatais, congelando o ambiente de investimentos e levando a uma revisão crítica de todos os modelos de contratação com o setor privado, incluindo as PPPs. A confiança de investidores foi abalada, e muitos projetos foram paralisados ou cancelados (TOZZINIFREIRE ADVOGADOS, 2022).

Fase 4: 2017- Presente – Reaquecimento e Novos Marcos

Como resposta à crise de investimentos, o governo federal lançou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em 2016, com o objetivo de acelerar o licenciamento e a licitação de projetos de infraestrutura. Foram feitas melhorias legais significativas, como a Lei nº 13.448/2017, que regulamentou a apresentação de propostas não solicitadas pelo setor privado, potencialmente agilizando a identificação de oportunidades. O foco expandiu-se para setores menos intensivos em capital de construção pesada e mais em operação e manutenção,

como saneamento básico (impulsionado pelo Novo Marco do Saneamento - Lei nº 14.026/2020), iluminação pública e tecnologia da informação. Apesar do reaquecimento, os aprendizados das fases anteriores tornaram os agentes mais cautelosos, com maior atenção aos riscos fiscais e à sustentabilidade dos contratos (BANCO MUNDIAL, 2019).

5. Análise Crítica: Incentivos Institucionais e Sustentabilidade Fiscal

5.1. Motivação Orçamentária e Contabilidade Criativa

A análise dos dados e da literatura revela que o fator relevante para adoção de PPPs tem sido a busca por flexibilidade orçamentária imediata. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impacta profundamente a adoção de PPPs no Brasil, criando um paradoxo: ela é, simultaneamente, uma barreira intransponível que motiva a busca por alternativas e o principal instrumento de controle que tenta frear os excessos desse mesmo modelo.

A LRF impõe rígidas restrições fiscais que, ironicamente, tornam as PPPs atraentes como instrumento que permite a realocação temporal dos desembolsos. São os chamados incentivos institucionais:

* Limite para Despesas de Capital (Art. 167, IX): A LRF proíbe a realização de despesas de capital que não possam ser pagas dentro do exercício financeiro, salvo se forem financiadas por operações de crédito. No entanto, a própria LRF e a Lei do Orçamento Anual (LOA) estabelecem limites máximos para essas operações de crédito. Isso cria um "teto" para investimentos públicos diretos. Uma PPP permite que um governo anuncie um grande projeto (ex.: um hospital de R\$ 1 bilhão) sem que esse valor saia da rubrica "Investimentos" no ano de contratação. O investimento (CAPEX) é feito pelo parceiro privado, e o poder público se compromete com pagamentos futuros (OPEX), majoritariamente classificados como despesa corrente.

* Foco no Resultado Primário: O superávit primário é uma meta fiscal de curto prazo prioritária para os governos, avidamente monitorada pelos mercados. Como os pagamentos de uma PPP são diluídos ao longo de 20-30 anos, seu impacto no resultado primário do ano de contratação é mínimo. Isso permite que governos "invistam" sem deteriorar sua meta fiscal imediata, postergando o custo fiscal para administrações futuras. É uma forma de accounting gimmick tratamento contábil previsto na legislação vigente.

* Regras de Endividamento (Arts. 29 a 31): A LRF estabelece limites rígidos para a dívida consolidada de cada ente. Uma PPP, por ser um contrato de prestação de serviços e não um empréstimo, não é classificada como dívida no balanço patrimonial no momento de sua assinatura. Ela constitui um "passivo contingente" ou uma "obrigação", que fica "abaixo da linha" e não conta diretamente para o limite de endividamento, embora represente um compromisso financeiro futuro.

Reconhecendo os riscos desse mecanismo, a LRF e a Lei de PPPs incorporaram salvaguardas. O principal freio são os Limites de Comprometimento da RCL (Art. 167 da LRF c/c Art. 5º da Lei de PPPs), que estabelecem que os pagamentos anuais não podem ultrapassar 1% da RCL para PPPs Administrativas e 5% para patrocinadas.

Cabe ressaltar que o marco regulatório das PPPs incorporou mecanismos destinados à mitigação desses riscos, incluindo estudos de Value for Money (VfM), avaliações de affordability, análises de capacidade de pagamento, avaliação de riscos fiscais, limites de comprometimento da Receita Corrente Líquida e pareceres dos órgãos de controle. A literatura internacional sugere que, quando esses instrumentos são adequadamente aplicados, parte relevante dos riscos fiscais associados às PPPs pode ser mitigada.

A Tabela 1, construída a partir de dados da STN, ilustra o crescimento expressivo dos passivos contingentes associados a garantias e a PPPs no âmbito federal, demonstrando o comprometimento de longo prazo de recursos públicos.

Tabela 1 - Evolução dos Passivos Contingentes da União (R\$ Bilhões)

ANO	PASSIVOS CONTINGENTES TOTAIS	% da RCL
2018	54.2	7.800000%
2019	62.1	8.500000%
2020	78.9	10.100000%
2021	85.5	10.800000%
2022	92.3	11.200000%
2023	98.7	11.500000%

Fonte: STN (2023), Relatório de Gestão Fiscal (Q4). Elaboração própria.

O crescimento constante e a ultrapassagem do patamar de 10% da Receita Corrente Líquida (RCL) evidenciam a formação de um risco fiscal de longo prazo, onde obrigações futuras significativas são constituídas abaixo da linha d'água da dívida consolidada, representando um risco macrofiscal substancial.

5.2. Comprometimento de Recursos de Custeio vs. Investimento

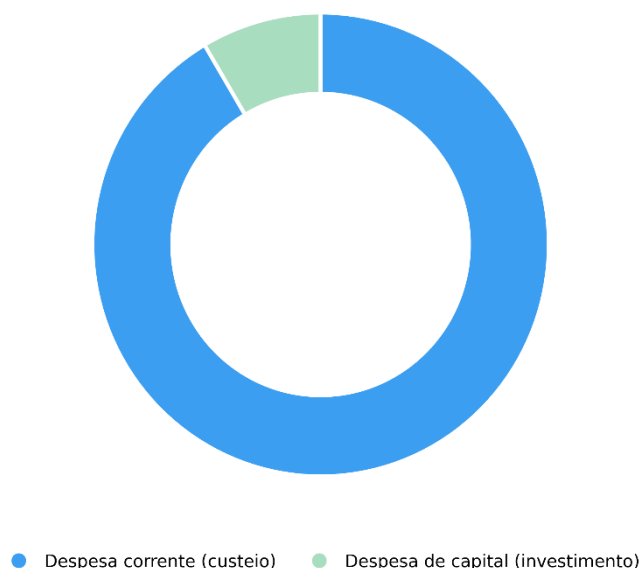
Este ponto é o cerne da crítica fiscal às PPPs administrativas. Conforme disposto na Instrução Normativa STN nº 64/2021, os pagamentos parcelados (contraprestação) ao parceiro privado são classificados no orçamento como "Outras Despesas Correntes", dentro do orçamento de custeio. Apenas eventuais investimentos realizados diretamente pelo poder público no projeto seriam classificados como "Despesas de Capital".

Esse arranjo pode gerar efeitos relevantes sobre a composição das despesas públicas e o comprometimento futuro dos orçamentos de custeio:

1. Um governo anuncia um grande projeto de infraestrutura (e.g., um hospital de R\$ 1 bilhão) via PPP.
2. O parceiro privado financia e constrói a obra. O governo não precisa desembolsar o valor integral no ano de contratação, poupando sua rubrica de "Investimentos".
3. O pagamento anual de, por exemplo, R\$ 50 milhões ao parceiro privado (que cobre amortização, juros, operação e manutenção) é registrado como uma despesa corrente.
4. O governo pode, portanto, afirmar estar "realizando um investimento de R\$ 1 bilhão" sem que um único real saia efetivamente da rubrica de investimento. Ele cumpre os mínimos de investimento da LRF (que são baixos) enquanto pode ampliar o comprometimento futuro dos orçamentos operacionais, que deveriam financiar saúde, educação e segurança.

O Gráfico, baseado em dados do SISTN (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público), confirma essa predominância do custeio na execução orçamentária das PPPs federais.

Gráfico: Composição da Despesa Federal com PPPs (Média 2020-2023)



Despesa Corrente (Custeio): 91,5%

Despesa de Capital (Investimento): 8,5%

Fonte: STN (2023), banco de dados SISTN. Elaboração própria.

A predominância de 91,5% dos desembolsos vinculados ao orçamento de custeio sugere que as PPPs podem aumentar o comprometimento futuro de despesas correntes, competindo diretamente com serviços essenciais e reduzindo a discricionariedade fiscal de governos futuros (GOMES; ALVES, 2022).

5.3. Comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL)

Na prática, os limites da LRF são frequentemente testados. A União, ao conceder garantias para PPPs de estados e municípios, deve observar rigorosamente o limite de 5% da RCL. Estados e municípios, por sua vez, realizam projeções otimistas de crescimento da RCL para justificar a viabilidade de projetos maiores, subestimando os riscos de recessão e de estagnação de receitas. Estudos de caso revelam que entes como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul chegaram a comprometer cerca de 3,5% a 4% de suas RCLs com PPPs, aproximando-se perigosamente do limite legal e deixando pouca margem para crises futuras (ALMEIDA; OLIVEIRA, 2021).

Municípios de menor porte, por sua vez, enfrentam dificuldades técnicas e de capacidade institucional para estruturar e gerir projetos de PPP, ficando often excluídos desse modelo e ampliando as desigualdades regionais em infraestrutura.

5.4. Disposição para Novos Modelos e Inovação

A análise da trajetória contratual indica uma disposição governamental conservadora.

Apesar da existência de um marco para propostas não solicitadas (Lei 13.448/2017), sua aplicação prática tem sido limitada e marcada por controvérsias jurídicas. Os governos, em sua maioria, demonstram clara preferência por modelos convencionais e bem conhecidos, como concessões rodoviárias com pedágio, em detrimento de arranjos contratuais complexos e baseados em desempenho e resultados (performance-based contracts), como os common em PPPs sociais para presídios, hospitais ou escolas.

Os dados analisados sugerem que fatores relacionados à transferência do investimento inicial para o parceiro privado e à gestão intertemporal dos compromissos fiscais podem representar incentivos relevantes na adoção de PPPs, da prestação de serviços e mais na transferência do risco de investimento inicial (capex) para o setor privado e na consequente estrutura financeira contratual que permite retirar o projeto do cálculo da dívida consolidada (off-balance sheet). Essa estratégia fica evidente pelo alto número de renegociações contratuais, onde os riscos de demanda, inflação e até mesmo operacionais frequentemente migram de volta para o parceiro público quando as premissas iniciais não se concretizam, erosionando os cálculos iniciais de Valor pelo Dinheiro (VfM) (ARAÚJO, 2020; TCU, 2017).

A inovação genuína esbarra em barreiras culturais e técnicas dentro da administração pública. A aversão ao risco por parte de gestores públicos, a rotatividade de cargos de comando e a carência de quadros técnicos especializados em estruturação de projetos complexos desincentivam a experimentação com modelos que demandam maior capacidade de monitoramento e avaliação de resultados.

6. Discussão

A meta-análise realizada sugere que as PPPs constituem instrumentos complexos de política pública, cujos resultados dependem significativamente da qualidade da modelagem contratual, da governança e da capacidade institucional dos entes federativos.

Os dados analisados indicam que o modelo pode gerar comprometimento futuro de recursos orçamentários e riscos fiscais intertemporais relevantes. Entretanto, tais efeitos não constituem consequências inevitáveis das PPPs, podendo ser mitigados mediante adequada estruturação contratual, mecanismos de monitoramento e transparência. Esta prática, embora produza alívio orçamentário de curto prazo, gera três graves problemas macroeconômicos e sociais:

1. Inequidade Intergeracional: Governos atuais beneficiam-se politicamente do anúncio de grandes investimentos, enquanto transferem para administrações futuras a pesada carga de honorários os orçamentos de custeio. Futuras gerações herdarão menos discricionariedade orçamentária para financiar políticas públicas novas ou expandir serviços essenciais, tendo seu espaço fiscal pré-comprometido por decisões tomadas décadas antes.
2. Crowding Out Estrutural: O comprometimento de rubricas de custeio com pagamentos de PPPs cria um efeito de "expulsão" ou sufocamento de outras despesas correntes discricionárias. Conforme ilustrado no Gráfico 1, ao destinar mais de 90% dos desembolsos para o custeio de contratos de PPP, o governo reduz proporcionalmente a capacidade de investir em manutenção predial, capacitação de servidores, compra de medicamentos ou material escolar. Trata-se de um crowding out silencioso, mas estrutural, da qualidade dos serviços públicos.
3. Ineficiência Alocativa: Do ponto de vista estritamente econômico, o custo de capital privado (o retorno exigido pelos investidores) é inerentemente superior ao custo de captação do Tesouro Nacional. Ao optar pela PPP principalmente por motivos de engenharia contábil, e não por uma análise robusta de VfM que demonstre ganhos de eficiência superiores a esse

custo adicional, o poder público acaba onerando o contribuinte no longo prazo. O país paga mais por um ativo do que pagaria se o financiasse diretamente, sem necessariamente obter ganhos de qualidade proporcional.

Esta discussão aponta para a necessidade de um realinhamento urgente da política de PPPs. O instrumento não deve ser abandonado, pois possui potencial para trazer inovação e eficiência. No entanto, seu uso deve estar condicionado a uma governança robusta que priorize o interesse de longo prazo da sociedade sobre as conveniências fiscais de curto prazo dos governos.

7. Conclusão

Os resultados sugerem que os aspectos fiscais e orçamentários constituem um dos fatores relevantes na adoção das PPPs no Brasil, coexistindo com objetivos de expansão da infraestrutura, compartilhamento de riscos, busca por eficiência operacional, inovação contratual e melhoria da qualidade dos serviços. A importância relativa desses fatores pode variar entre projetos, setores e entes federativos.

A pesquisa demonstra que o comprometimento futuro de recursos orçamentários representa um tema central para a sustentabilidade fiscal das PPPs. Contudo, a literatura e os marcos regulatórios indicam que parte significativa dos riscos identificados pode ser mitigada mediante adequada estruturação contratual, análises de Value for Money, avaliação da capacidade de pagamento, transparência e fortalecimento dos mecanismos de controle.

Para que as PPPs brasileiras possam, de fato, cumprir seu propósito original de gerar Valor pelo Dinheiro (VfM) para a sociedade, é necessária uma mudança profunda na disposição governamental e no marco de governança. Esta transformação deve passar por quatro eixos centrais:

1. Reforma da Classificação Contábil: Urge revisar as normas de contabilidade pública (Instrução Normativa STN) para que a parcela de amortização do investimento realizado pelo parceiro privado nos pagamentos da contraprestação seja devidamente identificada e classificada como "Despesa de Capital". Além disso, os passivos contingentes devem ser integralmente divulgados e consolidados em relatórios de fácil acesso e compreensão.
2. Análises de VfM Obrigatórias e Transparentes: As avaliações de Valor pelo Dinheiro devem se tornar etapa obrigatória e intransponível para a aprovação de qualquer projeto de PPP.

Esses estudos devem ser tornados públicos e devem incluir, obrigatoriamente, uma análise do custo fiscal de longo prazo (custo do orçamento versus custo do balanço), comparando o cenário da PPP com a alternativa de provisão pública tradicional.

3. Capacitação Técnica nos Níveis Subnacionais: É fundamental investir na capacitação de gestores estaduais e municipais, por meio de programas coordenados pela STN e pelo BNDES, para que desenvolvam expertise na estruturação, modelagem, licitação e fiscalização de contratos de PPP complexos. Isso evitará a assimetria informacional e reduzirá o número de renegociações futuras.

4. Fortalecimento da Transparência e do Controle Social: Todos os contratos, aditivos, relatórios de desempenho e auditorias devem ser disponibilizados em portais de dados abertos. É necessário fortalecer os mecanismos de participação social e do controle externo (Tribunais de Contas) para fiscalizar não apenas a legalidade, mas também a economicidade e a eficiência dos contratos ao longo de todo o seu ciclo de vida. Sem a implementação dessas mudanças estruturais, as PPPs no Brasil permanecerão como um instrumento de postponement fiscal (adiamento fiscal), um paliativo contábil que mascara problemas reais de financiamento e hipoteca o futuro fiscal do país, em vez de se consolidar como uma ferramenta genuína e sustentável para o desenvolvimento econômico e social.

8. Referências:

ALMEIDA, F. M.; OLIVEIRA, G. G. Análise dos limites de endividamento em PPPs estaduais brasileiras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 654-672, maio 2021.

ARAÚJO, S. M. V. G. *Reequilíbrio Econômico-Financeiro em Parcerias Público-Privadas: uma análise dos contratos federais brasileiros*. 2020. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

BANCO MUNDIAL. *Public-Private Partnerships in Brazil: Concessions and Privatizations*. Washington, DC: World Bank Group, 2019.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da*

União, Brasília, DF, 31 dez. 2004.
BRASIL. Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017. Dispõe sobre a apresentação de proposta não solicitada para parceria público-privada e para concessão patrocinada ou administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jun. 2017.
CARIO, S. A. F. Parcerias Público-Privadas: fundamentos e prática. São Paulo: Editora Atlas, 2018.
COSTA, J. M.; RIBEIRO, P. C. A evolução do marco legal das PPPs no Brasil: 2004-2020. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 145-168, jan. 2020.
GLASS, GOMES, R. C.; ALVES, T. W. PPP e seus reflexos no orçamento público: uma análise dos gastos de custeio. Revista Contabilidade & Finanças, São Paulo, v. 33, n. 88, p. 123-139, set. 2022.
GRIMSEY, D.; LEWIS, M. K. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Investimentos em Infraestrutura. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
LIMA, S. M.; FERNANDES, A. S. A atuação do TCU no controle das parcerias públicoprivadas. Revista do TCU, Brasília, n. 134, p. 45-63, jun. 2019.
MARQUES, R. C. A ilusão das Parcerias Público-Privadas: uma análise crítica. Curitiba: Editora Appris, 2017.
OLIVEIRA, C. M.; SILVA, R. P. Metodologias de cálculo do valor pelo dinheiro em projetos de PPP. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, v. 25, n. 4, p. e200287, 2021.
OSBORNE, S. P. Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective. London: Routledge, 2000.
PRADO, O. Parcerias Público-Privadas: A Nova Regulação. São Paulo: Editora Atlas, 2005.
SANTOS, L. L.; PESSOA, E. Financiamento de Infraestrutura no Brasil: o papel das PPPs. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.
SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Relatório de Gestão Fiscal - 4º Quadrimestre. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021.
SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Relatório de Gestão Fiscal - 4º Quadrimestre. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2023.
SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SISTN. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2023. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/sistn>
(<https://www.tesourotransparente.gov.br/sistn>). Acesso em: 15 mar. 2024.
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1.275/2017 - Plenário. Relatório de Auditoria

sobre as PPPs da União. Brasília, DF: TCU, 2017.

TOZZINIFREIRE ADVOGADOS. Guia Prático de PPPs: Aspectos Jurídicos e Financeiros. São Paulo: TF Press, 2022.

YESCOMBE, E. R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Oxford: Elsevier, 2007.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 2020.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Anuário de Infraestrutura 2023. Rio de Janeiro: FGV, 2023.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Public-Private Partnerships: Government Guarantees and Fiscal Risks. Washington, DC: IMF, 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. Paris: OECD Publishing, 2022.

PEREIRA, A. K.; ROCHA, F. Governança e Risco Fiscal em Parcerias Público-Privadas: a experiência internacional e lições para o Brasil. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2689).

SILVA, M. A. A Contabilidade Criativa nas Parcerias Público-Privadas: uma análise dos mecanismos de evasão às regras fiscais. 2022. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

WORLD BANK. Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2023. Washington, DC: World Bank Group, 2023.

