

# Transparência em parcerias público-privadas no Brasil:

uma análise dos desafios e perspectivas  
da produção técnico-científica

**Antônio Luciano Mota Itaparica**

---

Me. Gustavo Miguel Quadros Vasconcellos Farias

Coletânea de Pós-Graduação  
**Controle da Desestatização e da Regulação**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  

---

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**MINISTROS**

Bruno Dantas (Presidente)  
Vital do Rêgo (Vice-Presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Jorge Oliveira  
Antonio Anastasia  
Johnathan de Jesus

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)  
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**DIRETOR-GERAL**

Adriano Cesar Ferreira Amorim

**DIRETORA DE ALTOS ESTUDOS  
E COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADOR ACADÊMICO**

Leonardo Lopes Garcia

**COORDENADORES PEDAGÓGICOS**

Ana Carolina Dytz Fagundes de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Marta Eliane Silveira da Costa Bissacot

**COORDENADORA EXECUTIVA**

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

# **Transparência em parcerias público-privadas no Brasil:** uma análise dos desafios e perspectivas da produção técnico-científica

**Antônio Luciano Mota Itaparica**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

**Orientador(a):**

Me. Gustavo Miguel Quadros  
Vasconcellos Farias

**Banca examinadora:**

Esp. Nicola Espinheira da Costa  
Khoury

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ITAPARICA, Antônio Luciano Mota. **Transparência em parcerias público-privadas no Brasil**: uma análise dos desafios e perspectivas da produção técnico-científica. 2023. Monografia (Especialização em Desestatização e Controle da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 39 fl.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Antônio Luciano Mota Itaparica

TÍTULO: Transparência em parcerias público-privadas no Brasil: uma análise dos desafios e perspectivas da produção técnico-científica

GRAU/ANO: Especialista/2023

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Antônio Luciano Mota Itaparica  
aitaparica@tce.ba.gov.br

## FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Itaparica, Antônio Luciano Mota Itaparica

Transparência em parcerias público-privadas no Brasil: uma análise dos desafios e perspectivas da produção técnico-científica/Antônio Luciano Mota Itaparica. – Brasília: ISC/TCU, 2023.

39 fl. (Monografia de Especialização)

1. Transparência; 2. Parcerias público-privadas; 3. Divulgação de informações das PPPs; 4. Acesso à informação. I.  
Transparência em parcerias público-privadas no Brasil: uma análise dos desafios e perspectivas da produção técnico-científica.

CDU 02  
CDD 020

# **Transparência em parcerias público-privadas no Brasil:** uma análise dos desafios e perspectivas da produção técnico-científica

**Antônio Luciano Mota Itaparica**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 20 de março de 2023.

**Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
Me. Gustavo Miguel Quadros Vasconcellos Farias  
Orientador  
TCE/BA

\_\_\_\_\_  
Esp. Nicola Espinheira da Costa Khoury  
Avaliador  
TCU

Dedico esse trabalho à minha mãe Terezinha, minha eterna inspiração de como ser mais humano e a quem tudo devo.

## Agradecimentos

Agradeço ao Me. Gustavo Farias e ao Me. Gonçalo Queiroz, pois sem a orientação e incentivo deles, jamais terminaria esse trabalho. A Marcos André, Antônio (Tony) Santos e Josué França, por me possibilitarem conciliar, de maneira (razoavelmente) saudável, a participação no curso e elaboração deste trabalho com as atividades laborais. A Otacílio, por compartilhar das mesmas angústias e pela motivação de sempre. A Juliana Carvalho, por todo o carinho e paciência durante o curso e elaboração desta monografia. A minha mãe Terezinha, à minha irmã Ana e ao meu irmão André, por compreenderem de forma tão leve a minha ausência em alguns encontros familiares, além do constante incentivo, desde criança, para o meu desenvolvimento intelectual.

## Resumo

Este trabalho tem por objetivo apresentar os desafios e perspectivas da produção técnico-científica existente na literatura nacional e estrangeira sobre transparência no contexto das PPPs. Trata-se de uma pesquisa aplicada, segundo sua finalidade, e exploratória, segundo seu objetivo mais geral. Constatou-se que, embora a literatura indique uma lacuna relacionada à transparência no contexto das PPPs, foi possível apresentar, para cada etapa do ciclo de vida das parcerias – começando pelas fases pré-contratuais, passando pelas fases pós-contratuais e culminando com o término da parceria – quais informações devem ser divulgadas, assim como os desafios e perspectivas relacionadas a essa divulgação.

**Palavras-chave:** Transparência; Parcerias público-privadas; Divulgação de informações das PPPs; Acesso à informação.

## Abstract

This work aims to present the challenges and perspectives of the existing technical-scientific production in national and foreign literature regarding transparency in the context of PPPs. It is an applied research, according to its purpose, and exploratory, according to its broader objective. It was found that although the literature indicates a gap related to transparency in the context of PPPs, it was possible to present, for each stage of the partnership lifecycle – starting with the pre-procurement phases, going through the post-procurement phases and culminating in the end of the partnership – which information should be disclosed, as well as the challenges and prospects related to such disclosure.

**Keywords:** Transparency; Public-private partnership; Disclosure of PPP information; Freedom of information

## Lista de figuras

Figura 1 – Exemplo de projeto apresentado na <i>Infrastructure Priority List</i> da Austrália.....	52
Figura 2 – Projetos de PPP no portal do PPI.....	54

## Lista de quadros

Quadro 1 – Contratos de parcerias existentes em nível mundial.....	25
Quadro 2 – Comparação da definição de PPPs com a definição contida na Lei Federal nº 11.079/2004.....	27
Quadro 3 – Resumo das classificações da transparência.....	45

## Lista de abreviaturas e siglas

CSP	Comparador do Setor Público
EBP	Empresa Brasileira de Projetos
EVTEA	Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LAI	Lei de Acesso à Informação
PFI	<i>Project Finance Initiative</i>
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parceria Público-Privada
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
S/A	Sociedade anônima
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
VFM	<i>Value for Money</i>

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2. REVISÃO TEÓRICA.....</b>	<b>20</b>
2.1. UMA BREVE HISTÓRIA DAS PARCERIAS NO MUNDO E NO BRASIL.....	20
2.2. DEFINIÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL.....	24
2.3. A MOTIVAÇÃO E AS VANTAGENS E DESVANTAGENS NA ADOÇÃO DE PPPs.....	30
2.4. O CICLO DE VIDA DAS PPPs.....	34
2.5. PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	40
<b>3. TRANSPARÊNCIA À LUZ DO CICLO DE VIDA DAS PPPs.....</b>	<b>49</b>
3.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67

## 1. INTRODUÇÃO

A transparência, que é princípio constitucional implícito decorrente do Estado Democrático de Direito, ganhou especial relevância em âmbito nacional a partir da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e sua posterior alteração por meio da Lei Complementar Federal nº 131/2009 (Lei Capiberibe). A alteração da LRF teve como objetivo “determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira” (BRASIL, 2009) da administração pública direta e indireta, ampliando as obrigações de transparência já previstas no art. 48 da LRF.

A Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) trouxe novo fôlego ao tema, ao regular o acesso a informações previsto em diversos artigos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Cabe ressaltar que a transparência não se restringe à pura disponibilização de dados, mas sim em fazê-la em linguagem clara e acessível a toda a sociedade interessada (SILVA, 2014). Considerando que tanto o regime de concessões comuns, criado por meio da Lei Federal nº 8.987/1995, quanto o regime de concessões especiais (patrocinada e administrativa), criado por meio da Lei Federal nº 11.079/2004, devem se submeter ao princípio da transparência, as duas leis criaram algumas regras para atendimento desse princípio no âmbito dos respectivos regimes.

Nas concessões comuns ocorre a transferência de direitos e de bens para que um privado ofereça à sociedade um ativo de infraestrutura ou um serviço público. Nesse tipo de concessão, que pode ser precedida ou não de obra pública, a remuneração do privado pela disponibilização do ativo ou prestação do serviço é realizada exclusivamente pela cobrança de tarifas dos usuários. Por outro lado, nas PPPs existe uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado durante todo o período de exploração do serviço. Isso ocorre porque nos projetos de PPPs a simples cobrança de tarifa não seria suficiente para custeá-lo (concessão patrocinada) ou não há cobrança de tarifa (concessão administrativa – a administração pública é o usuário direto ou indireto do serviço).

É importante notar que, em ambos os casos, o titular dos direitos e dos bens – preexistentes ou construídos no âmbito da concessão – permanecem sob proprie-

dade do parceiro público; o parceiro privado tem apenas o direito/dever de explorá-los. Nesse sentido, de acordo com Ferejohn (1999 *apud* REYNAERS; GRIMMELIKHUIJSEN, 2015), PPPs apresentam o problema do agente-principal, sendo a transparência uma ferramenta fundamental para alinhar os interesses das partes, sendo o agente a concessionária e o principal o poder concedente e, em última análise, a sociedade.

Para que ocorra esse alinhamento entre as partes, é fundamental que a transparência esteja presente em todo o ciclo de vida do projeto de concessão. De acordo com o Banco Mundial (2017a), o ciclo de vida desses projetos são: **(i)** identificação dos projetos prioritários; **(ii)** seleção do projeto a ser implementado; **(iii)** estruturação do projeto; **(iv)** a elaboração da minuta do contrato; **(v)** o gerenciamento da escolha do parceiro privado e; **(vi)** o gerenciamento do contrato de parceria.

Cabe ressaltar que o ciclo de vida desses projetos é bastante complexo, pois envolve diversas questões de difícil equalização, podendo-se citar: **(i)** são contratos de longo prazo, comprometendo diversas gestões; **(ii)** o problema do agente-principal e a assimetria de informações entre os parceiros público e privado podem comprometer a transparência; **(iii)** os custos orçamentários e financeiros são significativos; e **(iv)** os riscos são, em grande parte, transferidos ao parceiro privado. Em relação às concessões especiais regidas pela Lei Federal no 11.079/2004, adiciona-se a essas questões o pagamento, do parceiro público ao privado, de contraprestações pecuniárias após disponibilização do ativo de infraestrutura ou do início da prestação do serviço público.

Em pesquisa de estudos anteriores, foram identificados trabalhos que avaliaram o nível de transparência e criaram *rankings* sob duas perspectivas: **(i)** a transparência dos entes da federação, de forma ampla, não se restringindo especificamente a concessões e PPPs; **(ii)** a transparência de projetos de PPPs somente após a assinatura dos contratos. Dentre esses trabalhos, pode-se citar: Ranking Nacional da Transparência do Ministério Público Federal, Escala Brasil Transparente da Controladoria-Geral da União e o artigo “Ranking de Transparência de Contratos de Parcerias Público-Privadas no Brasil”.

Da análise desses trabalhos foi possível identificar que os critérios utilizados são gerais, relacionados às licitações e contratos, independente da natureza jurídica dos instrumentos. Portanto, nenhum desses trabalhos entram em questões específicas relacionadas aos projetos de PPPs, como por exemplo, a divulgação de forma

clara e sistematizada da taxa interna de retorno do projeto, do compartilhamento de riscos, do valor presente líquido, das regras de reajuste tarifário, das avaliações de performance, dentre outros. De acordo com Pereira *et al.* (2020), no que diz respeito à transparência, existe uma lacuna de pesquisas que abordem a modernização e simplificação dos procedimentos para divulgação de informações públicas. Muito se discute sobre as formas de não ser transparente, porém há poucas evidências que apontem como devem ser realizadas as práticas transparentes de contratos.

Uma das grandes dificuldades de identificar o formato e conteúdo adequados para a transparência de concessões é a quantidade de dados envolvidos nesse tipo de arranjo. Segundo Fabregas *et al.* (2017), PPPs abrangem uma vasta quantidade de dados e documentos, sendo que as informações tornadas públicas são frequentemente desafiadoras de se examinar, seja devido à complexidade intrínseca desses arranjos, seja por estarem totalmente dispersas em extensos arquivos PDF.

Convém ressaltar também que nenhum dos estudos acima citados apresentam informações sobre a transparência, no Brasil, de projetos ainda em fase de planejamento e que, portanto, não possuem contratos assinados. Nesse sentido, adotando como critério as fases do ciclo de vida de concessões apresentado pelo Banco Mundial (2017a), a análise de transparência estaria restrita apenas à sexta etapa: o gerenciamento do contrato de parceria. Por consequência, esses estudos também não evidenciam aspectos relacionados à transparência dos projetos que não resultaram na assinatura de contratos, tampouco os motivos pela não concretização.

Por todos esses aspectos, a questão fundamental a ser respondida neste trabalho é: quais os desafios e perspectivas da produção técnico-científica existente na literatura nacional e estrangeira sobre transparência no contexto das PPPs?

Para responder a essa questão, será feita uma análise da produção técnico-científica que trate sobre a transparência em projetos de PPP para cada uma das etapas do ciclo de vida, considerando também aspectos relacionados à legislação brasileira vigente que trata sobre transparência, analisando-a sob aspectos intrínsecos às PPPs.

O presente trabalho é classificado, segundo a área de conhecimento, como de Ciências Sociais Aplicadas, subárea Administração Pública, de acordo com o CNPq (2014). Por sua vez, de acordo com a tipologia definida por Gil (2010), essa pesquisa é classificada como pesquisa aplicada, segundo sua finalidade, e como exploratória, segundo seu objetivo mais geral.

Pesquisas aplicadas são voltadas à obtenção de conhecimento para utilização em uma situação específica. Por sua vez, pesquisas exploratórias visam primordialmente a aprimorar o conhecimento acerca do problema, com o intuito de torná-lo mais evidente ou conceber suposições. Segundo a natureza dos dados, essa pesquisa é classificada como qualitativa e, segundo os métodos empregados, como pesquisa documental. Cabe destacar que pesquisa documental é aquela que utiliza diversos tipos de documentos, elaborados com finalidades diversas (GIL, 2010).

Além da introdução, este trabalho está estruturado em outros dois capítulos. O capítulo 2 consiste na revisão teórica do tema. Primeiramente, será realizado um histórico das parcerias público-privadas no mundo e no Brasil. Em seguida, serão apresentadas as definições de PPPs, num contexto mundial e sua aplicação no Brasil, assim como as vantagens e desvantagens da utilização desse instrumento em detrimento dos meios de contratação mais tradicionais. Continuando, será apresentado um detalhamento do ciclo de vida das PPPs, de modo a permitir ao leitor se localizar na linha temporal que representa a vida de um projeto de PPP, desde sua concepção até o final da execução do contrato. Ao final desse capítulo, serão apresentados os conceitos pertinentes ao princípio da transparência e da legislação brasileira que trata do tema e que tenha relação com a execução desses contratos de parceria.

O capítulo 3 apresenta os aspectos relacionados à aplicação do princípio transparência e do acesso à informação para cada uma das etapas do ciclo de vida das PPPs, identificados na literatura técnica e científica. Sempre que possível, são apresentados desafios e perspectivas da transparência em PPPs no mundo e, mais especificamente, no contexto brasileiro. Por último, serão apresentadas as considerações finais e a sugestão de trabalhos futuros a serem desenvolvidos sobre o tema.

## 2. REVISÃO TEÓRICA

Neste capítulo será realizada uma revisão teórica de PPPs e do princípio da transparência e do acesso à informação, onde serão apresentados conceitos e questões mais importantes para o desenvolvimento do trabalho.

### 2.1. UMA BREVE HISTÓRIA DAS PARCERIAS NO MUNDO E NO BRASIL

As parcerias entre o setor público e privado existem há bastante tempo, contrapondo o senso comum de que esse instituto seria uma inovação da era moderna. Existem registros históricos de que tais parcerias remontam ao período do império romano, há cerca de dois mil anos. Nessa época, uma rede de estações postais ao longo das estradas romanas foram construídas e mantidas por parceiros privados, escolhidos por meio de licitação para períodos de cinco anos. Cabe ressaltar que, muitas vezes, esse serviço estava associado à construção e manutenção das estradas, infraestrutura esta fundamental para a expansão e desenvolvimento do império (PPIAF, 2009).

Além do serviço postal e da respectiva construção e manutenção das estradas, era comum também no império romano parcerias para construção e operação de portos (PPIAF, 2009), para a cobrança de pedágios, assim como para a construção de templos, fontes termais, bibliotecas e aquedutos (JAMIL, 2009).

Após o fim do império romano, essas parcerias praticamente desapareceram, ressurgindo apenas durante a Idade Média, entre os séculos XII e XIII, em especial na França. Nesse momento histórico, o objetivo principal das parcerias era construir cidades fortificadas e ocupar a terra, por meio de contratos enfiteúticos coletivos. Nesse tipo de contrato, o Estado soberano transferia aos moradores o direito de domínio real sobre os bens, exigindo como contrapartida a obrigação de implementar benfeitorias (PPIAF, 2009). Nesse mesmo período, durante o reinado de Edward III, em 1228, a *London Bridge* foi construída por um parceiro privado, utilizando os direitos de cobrança de pedágio como fonte de financiamento para sua construção (JAMIL, 2009).

Avançando para os séculos XVI e XVII, as parcerias entre o setor público e o setor privado ganharam novo impulso na Europa, por meio da concessão de grandes obras públicas, como a construção de canais e estradas (FABRE; STRAUB, 2021), assim como para a prestação de serviços públicos, como fornecimento de água, coleta de lixo, iluminação pública, serviço postal e transporte público (PPIAF, 2009). Além dessas parcerias, a participação da iniciativa privada em assuntos públicos durante a Guerra Espanhola, entre 1585 e 1603, foi responsável por transformar a Inglaterra na grande potência marítima da época (JAMIL, 2009).

De acordo com Costa (2008), o relacionamento estabelecido entre a coroa portuguesa e os comerciantes, nos séculos XV e XVI, pode ser considerado uma espécie de parceria entre o setor público e o privado. Isso porque era de interesse comum a descoberta de novos mercados e novas rotas que expandissem as possibilidades de comércio com o oriente. Sendo assim, estabeleceram parcerias que culminaram no envio de embarcações, que acabaram por chegar no que passaria a ser chamado de Novo Mundo. Algum tempo depois, a divisão do território brasileiro em capitanias hereditárias também são consideradas parcerias, uma vez que nada mais eram do que espécies de concessões de terras.

Com a industrialização da Europa no século XIX, decorrente da revolução industrial iniciada no século anterior, houve rápida urbanização e expansão das redes de transporte públicos, fornecimento de água e tratamento de esgoto e energia. Essa expansão dos serviços em rede deu-se, prioritariamente, por meio de parceiros privados, sendo que essa época ficou marcada como a era de ouro das concessões na Europa. As ideias liberais difundidas pela Revolução Francesa e os princípios da livre iniciativa desempenham papel fundamental no uso das concessões durante esse período (PPIAF, 2009).

Até meados do século XX, essa tendência se reverteu. Após o fim da primeira grande era de globalização e da Grande Depressão, muitas empresas faliram ou foram adquiridas pelo poder público (FABRE; STRAUB, 2021). Além disso, as duas grandes guerras também foram responsáveis pela redução da participação da iniciativa privada em assuntos públicos. Muitos contratos de longo prazo foram suspensos, sem posterior restabelecimento, ou foram afetados de tal maneira pela inflação, instabilidade política e econômica da época, que foram encampados pelo poder público. Os períodos pós-guerra foram marcados pelo surgimento de um grande número de empresas públicas, com o objetivo de evitar ou, pelo menos, minimizar as vul-

nerabilidades econômicas identificadas nesses contratos de longo prazo. Esse novo modelo sofreu também forte influência do modelo de estado de bem-estar social, assim como do Comunismo, este último surgido como alternativa aos princípios capitalistas do livre mercado (PPIAF, 2009).

Dessa forma, a partir dos anos 1940, o fornecimento de infraestrutura e serviços públicos retornou, majoritariamente, para a responsabilidade do setor público. Apenas na década de 1980 essa tendência começou a mudar novamente, com a iniciativa privada voltando a ter destaque na participação de fornecimento de infraestrutura e serviços públicos.

As parcerias público-privadas, nos moldes que se conhece hoje, foram modeladas no final do século XX, particularmente a partir da década de 1980. Em 1992 foi criado, no Reino Unido, o *Project Finance Initiative* (PFI), um modelo que se aproxima mais do conceito atual de PPP, para fornecimento de serviços públicos precedidos de obras públicas. Esse modelo foi, inclusive, utilizado como inspiração para implantação de PPPs em diversos países (FARIAS, 2008). O PFI é um contrato de longo prazo entre o setor privado e o governo por meio do qual o privado dispõe de instalações para a prestação de serviços públicos. Em troca, o governo faz pagamentos regulares ao fornecedor do setor privado durante o período do contrato pelos custos de capital e operacionais incorridos (ISMAIL, 2011).

Antes do PFI, o modelo convencional preconizava que o governo contrataria um parceiro privado para construir o bem público e outro parceiro para operá-lo. Um problema comum desse modelo é que o parceiro contratado para operar o ativo poderia alegar que o projeto e construção não permitiria flexibilidade suficiente para que a prestação do serviço público fosse oferecida de forma eficiente. Portanto, quando o governo definia os requisitos e contratava um mesmo parceiro privado para executar as etapas de projeto, construção e operação, o PFI oferecia um incentivo à sinergia, flexibilidade e eficiência (CORNER, 2006).

Partindo do modelo criado no Reino Unido, diversos estados soberanos adaptaram o modelo do PFI para suas jurisdições. Nesse sentido, países dos cinco continentes utilizam amplamente PPPs, podendo-se citar: o próprio Reino Unido, França, Itália, Portugal, África do Sul, Senegal, Costa do Marfim, China, Rússia, Malásia, Austrália, Nova Zelândia, Brasil, México, Chile e Canadá (PPIAF, 2009; Banco Mundial, 2017a; ISMAIL; MUSAWA; AHMAD, 2019).

No Brasil, as parcerias entre o setor público e o privado como se conhece hoje surgiram durante o programa de Reforma do Estado, no início da década de 1990. Essas parcerias apresentaram seu ápice entre os anos 1994-2002, momento em que ocorreu a privatização de grandes empresas públicas federais, assim como a flexibilização de monopólios públicos e incentivo ao Terceiro Setor (SUNDFELD, 2005).

Para exemplificar a quantidade de instrumentos que surgiram durante esse período, de acordo com os ensinamentos de Di Pietro (2021), pode-se citar:

1. Lei Federal nº 8.666/1993: convênios, consórcios e outros ajustes previstos no art. 116 dessa mesma lei, assim como os contratos de empreitada<sup>1</sup>;
2. Lei Federal nº 8.987/1995: concessão e permissão de serviços públicos, assim como concessões de obras públicas;
3. Lei Federal nº 9.637/1998: contrato de gestão, realizado com organizações sociais que desenvolvam atividades de ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde;
4. Lei Federal nº 9.790/1999: termo de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público, que desenvolvam atividades de assistência social, promoção da cultura, educação, saúde, dentre outras;
5. Leis setoriais esparsas: contratos de concessão, autorização, permissão e arrendamento para uso e exploração de bens públicos, nos setores de telecomunicações, energia elétrica, petróleo, dentre outros, assim como a criação das respectivas agências reguladoras.

A partir de 2003, começaram a circular projetos de leis que buscavam implementar um tipo específico de parceria entre o setor público e privado, conhecida internacionalmente como Parceria Público-Privada. Esses projetos culminaram na Lei Federal nº 11.079/2004, conhecida como Lei das PPPs (SUNDFELD, 2005). É importante ressaltar que, no Brasil, o termo PPP é utilizado de maneira mais restrita se comparado a outros países, devido à forma como foi concebida e promulgada a Lei das PPPs, como será discutido adiante neste trabalho.

---

<sup>1</sup> A Lei Federal nº 8.666/1993 está parcialmente revogada pela Lei Federal nº 14.133/2021, sendo totalmente revogada a partir de 01/04/2023.

## 2.2. DEFINIÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL

Não existe uma definição internacionalmente aceita do que seriam as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Isso ocorre porque, essencialmente, cada país utiliza o instituto de diferentes maneiras, adaptando o instrumento à realidade fática e jurídica de cada jurisdição. Alguns utilizam o termo PPP de forma mais ampla, como é o caso do Reino Unido, enquanto outros, como o Brasil, utilizam de forma mais estrita (MEYER, 2021).

Entretanto, apesar dessa falta de definição universal, é importante eleger uma definição de PPPs como ponto de partida para delinear o instrumento a ser estudado no presente trabalho. Nessa perspectiva, a PPP pode ser definida como um contrato de longo prazo entre um parceiro privado e uma entidade governamental, para prover um bem ou serviço público, em que o parceiro privado assume parcela significativa dos riscos e responsabilidade pela administração da utilidade pública, sendo a remuneração do parceiro privado vinculada à performance (Banco Mundial, 2017a).

Ainda de acordo com o Banco Mundial (2017a), as PPPs podem ser descritas em torno de três parâmetros principais: a condição do ativo envolvido, quais funções do projeto ficam sob atribuição do parceiro privado e, por fim, a forma de remuneração do parceiro privado.

No que diz respeito à condição dos ativos envolvidos no projeto, as PPPs se dividem em duas categorias principais: novos projetos (ou projetos *greenfields*) e projetos existentes (ou projetos *brownfields*)<sup>2</sup>. A título exemplificativo, as PFIs citadas na seção 2.1 deste trabalho se aplicam a novos projetos, enquanto que as PPPs no Brasil se aplicam tanto a projetos novos quanto existentes, embora seja mais comum a utilização em projetos *brownfields* (TREVISAN, 2019). Ressalte-se que uma característica das PPPs é que, independentemente de serem projetos *greenfields* ou *brownfields*, as especificações realizadas pelo parceiro público são feitas em termo do resultado esperado e não da forma ou técnicas empregadas para executá-los.

Como segundo parâmetro de classificação, as funções que podem ficar sob responsabilidade do parceiro privado são: projetar, construir ou recuperar/ampliar, financiar, manter e operar. Alguns tipos de PPPs envolvem todas essas funções, en-

---

2 De acordo com TREVISAN (2019), existem também as denominações *yellowfields* e *greyfields*.

quanto outros se restringem a apenas algumas delas. No Reino Unido, por exemplo, as PFIs geralmente envolvem as quatro primeiras funções, ficando normalmente a operação sob responsabilidade do parceiro público. Por outro lado, no Brasil, a operação é uma das fases obrigatórias (mas não a única) para que a parceria seja considerada uma PPP.

Por último, têm-se a forma de remuneração das PPPs. Nesse caso, o parceiro privado pode ser remunerado pelo parceiro público, pelos usuários do bem ou serviço público, ou por uma combinação de ambos. Nesse ponto o Brasil possui uma particularidade, pois as PPPs em que apenas os usuários são responsáveis por remunerar o parceiro privado não são consideradas PPPs. Logo adiante ficará clara essa peculiaridade, quando serão definidas as PPP no Brasil, à luz da legislação vigente.

Dessa maneira, pode-se apresentar o quadro abaixo, em que são apresentadas as PPPs num contexto mundial, conforme apresentado pelo Banco Mundial (2017a).

**Quadro 1** – Contratos de parcerias existentes em nível mundial

Nome do contrato	Descrição	Condição do ativo	Funções	Remuneração
DBFOM DBFO	São uma série de contratos que envolvem, todas ou parte das seguintes funções: Projetar (D), Construir (B), Financiar (F), Operar (O) e Gerenciar (M).	Novo	Conforme nome do contrato	Governo, usuários ou uma combinação de ambos
BOT BTO	Abarcam uma série de contratos que envolvem a construção (B), operação (O) e transferência (T). Capturam questões legais sobre como os direitos de propriedade e controle do ativo são gerenciados ao final do contrato.	Novo	Geralmente projetar, construir, financiar, gerenciar e operar totalmente ou parcialmente. Em alguns contratos não ocorre financiamento privado	Governo, usuários ou uma combinação de ambos
ROT	Semelhantes ao tipo anterior, mas substituindo a função de construir (B) por Restaurar (R)	Existente	Semelhante ao anterior	Governo, usuários ou uma combinação de ambos
Concessão	Utilizado em um amplo leque de tipos de contratos, sendo aplicados de maneira mais restrita em alguns países (ex: Bra-	Novo ou existente	Projetar, restaurar, ampliar ou construir, financiar, gerenciar e	Normalmente pelos usuários. No entanto, a depender da

Nome do contrato	Descrição	Condição do ativo	Funções	Remuneração
	sil), ou de maneira mais ampla (ex: Chile)		operar, normalmente para prover um serviço público. Não são obrigatórias todas as funções mencionadas.	viabilidade econômica, pode envolver o pagamento de uma taxa ao governo (conhecida no Brasil como outorga) ou, ao contrário, receber um subsídio.
PFI (Private Finance Initiative)	Modelo de PPP introduzido originalmente no Reino Unido. Normalmente utilizada para descrever PPP como um meio para financiar, construir e gerenciar uma nova infraestrutura	Novo	Projetar, construir, financiar e manter	Governo
O&M	Podem ser considerados PPP quando são baseados em desempenho, de longo prazo e envolvem significativos investimentos privados	Existente	Operar e manter	Governo
<i>Affermage</i>	Contrato imilar a uma concessão, mas com o governo geralmente mantendo a responsabilidade pelos investimentos de capital. Podem ou não ser considerados PPPs, a depender do prazo do contrato	Existente	Operar e manter	Usuários, sendo que o parceiro privado normalmente transfere parte das receitas ao governo para cobrir os investimentos de capital
Contrato de gestão	O estado mantém a propriedade dos ativos e o investimento de capital é responsabilidade do setor público, enquanto a operação e a manutenção são realizadas pelo setor privado. Esses tipos de contratos têm duração de 3 a 5 anos.	Existente	Operar e manter	Governo

Fonte: Banco Mundial (2017a), adaptado e traduzido pelo autor.

No Brasil, a definição de PPP é encontrada na Lei Federal nº 11.079/2004 (Lei das PPPs). O quadro abaixo apresenta uma associação entre a definição apresentada pelo Banco Mundial (2017a) e a definição contida na referida lei.

**Quadro 2** – Comparação da definição de PPPs com a definição contida na Lei Federal nº 11.079/2004

Trecho da definição de PPP	Trecho da Lei Federal nº 11.079/2004
PPP pode ser definida como um contrato [...] entre um parceiro privado e uma entidade governamental	Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.
de longo prazo	Art. 5º [...] I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;
para prover um bem ou serviço público	§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.  § 2º Concessão administrativa é 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.
em que o parceiro privado assume parcela significativa dos riscos	Art. 4º [...] VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
em que o parceiro privado assume [...] responsabilidade pela administração da utilidade pública	Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. [...] § 4º Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.
sendo a remuneração do parceiro privado vinculada à performance	Art. 6º [...] § 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)

Fonte: Banco Mundial (2017a) e Lei Federal nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), adaptado e traduzido pelo autor.

O quadro acima permite concluir que o conceito apresentado se adapta perfeitamente ao modelo de PPP adotado pelo Brasil. Entretanto, a definição do Banco Mundial, embora adequada ao modelo brasileiro, não é suficiente para delimitar o

que são PPPs no contexto brasileiro. Isso porque a Lei das PPPs apresenta uma série de outras características igualmente necessárias para que um contrato administrativo se enquadre ao conceito legal de PPP.

O art. 2º da referida lei define que PPP é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa (BRASIL, 2004). Portanto, como dito anteriormente, para que um contrato seja considerado uma PPP é necessário que apresente o formato de concessão. Sendo assim, embora existam vários outros instrumentos brasileiros que são essencialmente uma parceria entre o setor público e o setor privado, não podem ser considerados como PPPs. Como exemplo desses outros instrumentos, pode-se citar os contratos de gestão.

Fazendo uma análise entre os tipos de PPPs existentes mundialmente, listados no quadro 1, e a definição de PPPs apresentada no quadro 2, é possível concluir que, no Brasil, são considerados como PPPs apenas os projetos cujos contratos são caracterizados como concessões. Em relação à condição do ativo, as PPPs no Brasil se aplicam tanto a ativos novos quanto existentes. Quanto às funções, as PPPs no Brasil exigem, no mínimo, as funções de operar e gerenciar, isso porque o art. 2º, §4º, III da Lei das PPPs veda expressamente a constituição de parcerias que tenham como objeto único o fornecimento de mão-de-obra (somente a função de operação) ou a execução de obra pública (somente as funções de projetar e construir ou restaurar/ampliar).

Cabe ressaltar, no entanto, que ser uma concessão não é critério suficiente para que o contrato seja considerado uma PPP no Brasil, embora seja condição necessária. Isso porque a Lei das PPPs exige, como pré-requisito para classificar uma concessão como PPP, que haja contraprestação do parceiro público ao parceiro privado. Nesse caso, as concessões que não exigem a contraprestação do poder público, sendo financiadas exclusivamente pela cobrança de tarifas dos usuários, são chamadas de concessões comuns, sendo regidas pela Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei das Concessões) e não pela Lei das PPPs.

Aqui cabe um parêntese para ressaltar que o surgimento das PPPs no Brasil teve como um dos motivos o de incentivar a iniciativa privada a investir em projetos que não seriam economicamente viáveis pela simples cobrança de tarifas dos usuários, ou que não se encaixariam ao modelo jurídico de prestação de serviços públicos, como no caso da educação (FARIAS, 2008). Sendo assim, é importante diferenciar o que é a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Outros moti-

vos para a criação das PPPs no Brasil será apresentado na seção 2.3 deste trabalho.

A concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas quando, além da tarifa cobrada dos usuários, existe uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004). Observe que na concessão patrocinada a contraprestação é complementar à cobrança de tarifas; ela serve para complementar a remuneração do parceiro privado, de forma a tornar a concessão economicamente atrativa ou até mesmo viável. Tanto deve ser apenas complementar que, caso esse complemento seja superior a 70% da remuneração total do parceiro privado, a concessão dependerá de autorização legislativa específica.

Por outro lado, a concessão administrativa é 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 (BRASIL, 2004). Ou seja, nesse modelo não existe cobrança de tarifa dos usuários, sendo o parceiro privado totalmente remunerado pelo parceiro público. Como dito anteriormente, isso ocorre quando o modelo jurídico de prestação de alguns serviços impossibilita a cobrança de tarifas. Em alguns casos pelo fato do serviço não ser *uti singuli*, ou seja, não permite a individualização do usuário (FARIAS, 2008), como iluminação e segurança públicas; ou quando alguma norma proíbe a cobrança de tarifas dos usuários, como no caso da educação em estabelecimentos oficiais.

Cabe ressaltar que a lei de concessões comuns (Lei Federal nº 8.987/1995) já previa a possibilidade de receitas complementares, por meio de vantagens ou subsídios em favor do parceiro privado (SUNDFELD, 2005). No entanto, essa remuneração dependia de autorização específica em lei. A Lei das PPPs surge para retirar esse obstáculo, pois a própria lei passa a autorizar essa remuneração para os projetos que se enquadram ao novo normativo (CHAVES, 2008).

Para fins didáticos, considerando os três parâmetros apresentados pelo Banco Mundial (2017a), pode-se resumir que as PPPs no Brasil possuem as seguintes características:

- Quanto à **condição do ativo**: se aplicam tanto a ativos novos (projetos *greenfields*) quanto a ativos existentes (projetos *brownfields*);
- Quanto às **funções**: PPPs atribuem ao privado, necessariamente, as funções de gerenciar e operar o ativo e serviço vinculado, sendo as funções de projeto

e de construção ou restauração/ampliação opcionais<sup>3</sup>. Em relação à função de financiamento, relacionado ao investimento em bens de capital no início do projeto, ela pode ser totalmente privada ou, alternativamente, parcialmente financiada pelo governo por meio do pagamento de aportes<sup>4</sup>;

- Quanto à **forma de remuneração**: as PPPs exigem necessariamente o pagamento de contraprestações por parte do parceiro público, seja parcialmente (concessão patrocinada) ou totalmente (concessão administrativa), mas sempre em momento posterior à disponibilização do serviço público à sociedade.

Na próxima seção serão apresentados os principais motivos para a criação das PPPs no Brasil, assim como algumas de suas vantagens e desvantagens.

### 2.3. A MOTIVAÇÃO E AS VANTAGENS E DESVANTAGENS NA ADOÇÃO DE PPPs

Diversos autores indicam a crise fiscal e escassez de recursos públicos como importantes motivadores para implementação de PPPs, especialmente no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (MONTEIRO, 2005; MEYER, 2021).

De acordo com Coutinho (2005), um outro incentivo para utilização das PPPs é a presunção de que a iniciativa privada, por ter como objetivo o lucro, é capaz de implementar as atividades relacionadas ao projeto de maneira mais eficiente. Nesse sentido, Meyer (2021) indica que a intolerância da sociedade com a baixa qualidade dos serviços públicos é um imperativo para implementação dessas parcerias.

Destaque-se que essa maior eficiência é decorrente da necessidade de implementar um projeto com qualidade suficiente que o permita ter menos custos operacionais, uma vez que ele é responsável não somente pela construção do ativo como também da manutenção.

A carência de investimento em ativos de infraestrutura é outro importante motivador, especialmente nos países em desenvolvimento (TREVISAN, 2017). Entretanto, de acordo com Cruz e Marques (2012) a utilização das PPPs para provimento

---

3 A ampliação é indiretamente obrigatória, pela necessidade de manutenção de um serviço adequado.

4 A possibilidade do pagamento por parte do governo de aportes foi incluída na Lei das PPPs por meio da Lei Federal nº 12.766/2012. Antes disso, não existia a possibilidade de pagamento público antes da disponibilização do serviço, conforme determina o art. 7º da Lei das PPPs: “Art. 7º A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.”

de infraestrutura também ganhou especial relevância em Portugal e outros países da Europa. De acordo com os referidos autores, entre 1996 e 2006, o montante financeiro investido em infraestrutura por meio de parcerias quintuplicou, enquanto que o número de projetos aumentou oito vezes no mesmo período.

Esses motivadores, em certo grau, se confundem com algumas das vantagens de implementação de projetos governamentais em infraestrutura e prestação de serviços públicos. Cruz e Marques (2012) citam as seguintes vantagens na utilização de PPPs:

- Integração das várias fases do projeto: por meio das PPPs é possível integrar as fases de planejamento, projeto, construção e manutenção, mitigando fragilidades que existem quando são contratados empresas diferentes para desenvolver cada uma das etapas, o que permite, por conseguinte, a garantia de uma melhor performance durante todo o ciclo de vida do projeto;
- Facilita soluções inovadoras: em uma PPP a responsabilidade por projetar uma infraestrutura ou desenhar um serviço é dos concorrentes, que competem entre si para apresentar soluções que maximizem o valor do projeto, garantindo ao governo que as melhores soluções disponíveis serão disponibilizadas;
- Reduz os custos/prazos de desenvolvimento dos projetos: considerando que normalmente os riscos de construção são transferidos ao parceiro privado, aumenta-se a probabilidade de que o projeto seja entregue dentro dos prazos estipulados, para que seja possível, inclusive, que o parceiro privado seja remunerado. Além disso, também por essa transferência de risco, o privado busca manter os custos previstos, considerando que eventuais aumentos de custos de construção deverá ser por ele suportado;
- Atrai parceiros internacionais maiores e mais capazes para a licitação: ao integrar as várias fases do projeto, as PPPs possuem uma dimensão financeira bastante superior às formas de contratação tradicionais. A título de exemplo, no caso de rodovias, os custos com construção representam cerca de 50% dos custos totais, considerando as despesas relacionadas à manutenção e operação para um período de 30 anos;
- Permite que o Estado se foque na sua tarefa principal: o provimento de infraestrutura pelo parceiro privado permite que o Estado se foque em regular e

fiscalizar o serviço efetivamente prestado, sem se preocupar com questões táticas e operacionais que busquem a minimização dos custos.;

- Liberta recursos públicos: as PPPs garantem o financiamento privado, permitindo que os recursos públicos sejam investidos em áreas ou setores que sejam mais benéficos ao interesse público. Cabe ressaltar, entretanto, que isso não significa que as PPPs não trazem encargos ao Estado, mas o que ocorre é que eles são diferidos ao longo dos anos do projeto, além de que, em alguns casos, há também o pagamento de tarifa pelos usuários;
- Assegura uma gestão ativa e dinâmica das infraestruturas/serviços: pela própria natureza e dinâmica da iniciativa privada, ela está mais preparada a se adaptar às mudanças no ambiente de negócios, em especial a médio e longo prazo, diferentemente do Estado, que pela rigidez imposta pela burocracia e também pelas mudanças política, o tornam menos adaptável;
- Assegura uma seleção mais rigorosa dos projetos: considerando que parte significativa dos riscos é transferida à iniciativa privada, os concorrentes só apresentarão propostas caso o projeto apresente real viabilidade.

Outras duas vantagens que merecem destaque, apresentadas por Meyer (2021), é que por meio das PPPs é possível executar projetos que não seriam comercialmente viáveis pela simples cobrança de tarifa dos usuários, como ocorre nas concessões comuns no Brasil, uma vez que nas PPPs ocorre necessariamente o pagamento de contraprestações pelo poder concedente. A segunda vantagem é que a instituição de uma sociedade de propósito específico, especialmente criada para executar a parceria, permite uma gestão focada em um único objetivo, além de segregar o capital dos investidores de outros negócios.

Entretanto, diversos autores lembram que as PPPs não podem ser consideradas panaceias para todos os problemas enfrentados pelos governos no provimento de infraestrutura e serviços públicos (FARIAS, 2008. DELORENCI, 2015; Banco Mundial, 2017a). Portanto, é importante ressaltar também alguns riscos e desvantagens que envolvem as PPPs. De acordo com Cruz e Marques (2012), as principais desvantagens são:

- Custo de capital superior: o financiamento privado é mais oneroso que o financiamento público. Isso tem relação direta com o risco, uma vez que obri-

gações do Estado são diluídas por toda a sociedade, enquanto que no financiamento privado o risco está relacionado apenas com uma entidade ou consórcio privado. Além disso, parte do financiamento privado é suportado pelo capital próprio dos acionistas, que exigem maior remuneração;

- Fragilidade contratual: embora os contratos de PPPs busquem estabelecer regras claras entre os parceiros, o fato dos contratos serem na prática contratos incompletos, por ser impossível prever todas as situações, podem ser prejudiciais caso existam fragilidades no contrato;
- Dificuldade em prever a longo prazo: por mais sofisticados que sejam os processos de previsão, incertezas em diversos níveis podem ocorrer. Portanto, é natural que sejam realizados ajustes durante o prazo contratual. No entanto, devido à falta de concorrência e assimetria de informações em prol do concessionário, é comum que essas mudanças reduzam o bem-estar social, seja por aumento da tarifa, aumento dos pagamentos realizados pelo concedente ou por uma eventual alteração na alocação de riscos;
- Captura do regulador e do gestor do contrato: o fenômeno da captura do regulador ocorre quando, em vez de defender os interesses públicos, eles passam a defender os interesses de outros grupos, como da empresa concessionária, dos usuários, políticos, dentre outros. O mesmo fenômeno também pode ocorrer com o gestor do contrato, em geral devido à proximidade que acaba existindo entre ele e o concessionário;
- Desorçamentação: via de regra as PPPs não são contabilizadas do ponto de vista da dívida pública. Se por um lado isso pode ser visto como uma vantagem, já que permite ampliar os investimentos, por outro é uma desvantagem, visto que desenhos contratuais que mantêm o risco do lado estatal representam gastos de natureza pública, e acabam escapando do controle orçamentário;
- Fenômeno de *overspending*: o pagamento diferido no tempo pode abrir espaço para investimentos em projetos que não são realmente prioritários à sociedade ou para projetos com qualidade excessiva (*gold plating practices*);
- Elevados custos de transação: os custos envolvidos na preparação de PPPs são substancialmente superiores às contratações mais tradicionais. Esses custos costumam ser agravados pela necessidade de contratação de consul-

tores, devido à carência de competência estatal para implementação e gestão das parcerias.

Além dessas desvantagens, Sundfeld (2005), enumera quatro riscos relacionados às PPPs. O primeiro diz respeito ao comprometimento irresponsável de recursos públicos futuros. O segundo está relacionado à realização de contratações de longo prazo mal planejadas e estruturadas, seja por incapacidade técnica ou pressa da administração pública. O terceiro risco de abuso populista no patrocínio estatal por parte dos políticos, que buscam ganhar capital político pela realização dos projetos. Por fim, o quarto risco apresentado pelo referido autor é o de desvio do uso da concessão administrativa, transformando-a em contratos administrativos convencionais, podendo resultar em contratações de serviços de vigilância ou limpeza, apenas a título de exemplo, em contratos de longo prazo de até 30 anos.

#### 2.4. O CICLO DE VIDA DAS PPPs

As PPPs, como contratos de longo prazo, apresentam um ciclo de vida bastante complexo e desafiador para os atores envolvidos. O Banco Mundial (2017a) subdivide os projetos de PPPs em seis fases: **(i)** identificação e triagem de projetos de PPPs; **(ii)** avaliação dos projetos de PPPs; **(iii)** estruturação das PPPs; **(iv)** desenho dos contratos; **(v)** gerenciamento das transações; e **(vi)** gerenciamento dos contratos. As fases são sequenciais e contínuas, embora seja perfeitamente possível iniciar uma nova fase sem que a anterior tenha se completado totalmente, podendo ser executada de forma concorrente com fases anteriores (MEYER, 2021).

A **primeira fase** do ciclo de vida consiste na identificação de projetos prioritários e triagem dos projetos a serem implementados por meio de PPPs. A maioria das PPPs bem-sucedidas são identificadas em amplos processos de planejamento governamental. Nesse processo de planejamento, a administração pública busca identificar as necessidades prioritárias da sociedade por bens e serviços públicos. Essa lista normalmente engloba uma série de demandas da sociedade, independentemente do tipo de contratação que será realizada, tendo como questão principal “o que” deverá ser feito, e não “como”. A análise da busca pelos projetos prioritários deve permear diversos aspectos, como a definição de estratégias setoriais ou de infraestrutura, avaliação de opções de projeto diferentes que visam os mesmos objeti-

vos, a realização de análises detalhadas de viabilidade e de custo-benefício, sem perder de vista aspectos relacionados à responsabilidade fiscal (Banco Mundial, 2017a).

Cabe ressaltar ainda que, de acordo com Meyer (2021), para o sucesso do projeto, é imprescindível realizar o planejamento baseado em um diagnóstico aderente às necessidades reais da sociedade, assim como realizar uma análise das vantagens e desvantagens em oferecer o serviço por meio de PPP.

Outro ponto relevante no processo de identificação de projetos prioritários é que, em alguns países, eles podem surgir por outros meios que não do planejamento da administração pública. Destaca-se nesse contexto os projetos preparados por potenciais licitantes e não solicitados pelo setor público (designados internacionalmente como *unsolicited proposals*), que são encaminhados por organizações não estatais espontaneamente para a administração pública. Entretanto, esse mecanismo introduz uma série de riscos relacionados à corrupção e favorecimento, sendo necessário o estabelecimento de um arcabouço legal bem estruturado que possibilite à administração pública assegurar transparência e legalidade (MEYER, 2021). Outro risco é que o projeto, escolhido fora do processo geral de planejamento, pode não ser muito bem integrado aos demais projetos, planos e prioridades de investimento (Banco Mundial, 2017a). Embora não exista na legislação brasileira menção expressa às *unsolicited proposals*, diversos autores identificam o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) como a implementação desse mecanismo no Brasil, apesar de existirem diferenças entre os dois instrumentos (BELSITO, 2015; MORAES; REYES-TAGLE, 2017; CAPRONI, 2018).

Após realizada a identificação dos projetos prioritários, deve-se realizar uma triagem para determinar quais deles possuem potencial para serem implantados por meio de PPPs, considerando as informações disponíveis, e que entregam mais retorno à sociedade assumindo o formato de PPP. Cabe ressaltar uma dificuldade prática enfrentada pelos governos nesse momento. Isso porque as PPPs só devem ser implementadas quando têm seu custo-benefício justificado e retornam mais valor à sociedade, se comparadas à contratação tradicional, sem perder de vista a responsabilidade fiscal. Ocorre que é difícil garantir que a PPP atenderá a todos os critérios, sem que a PPP tenha sido completamente projetada e o processo licitatório tenha terminado. Isso é um grande dilema, já que é indesejável investir recursos e esforços no desenvolvimento de uma PPP sem a garantia de que esse é o melhor

modelo. Nesse sentido, PPPs de sucesso costumam atacar esse dilema realizando avaliações cada vez mais aprofundadas em cada novo estágio do ciclo de vida, de forma a garantir que a implementação por PPP é a mais vantajosa (Banco Mundial, 2017a).

A forma mais utilizada para que a administração pública possa determinar se o projeto será implementado por meio de PPP ou por outro tipo de contratação é por meio da análise de *Value for Money* (VFM), permitindo mensurar e comparar os retornos à sociedade de cada modelo de contratação, sob aspectos qualitativos e quantitativos (Banco Mundial, 2017a). Portanto, esse retorno não se resume a comparar custos financeiros, uma vez que a análise de VFM busca encontrar o melhor equilíbrio entre “três Es” – economia, eficiência e eficácia. Ressalte-se que VFM não é considerada uma ferramenta ou um método, mas sim uma forma de pensar no bom uso dos recursos. Algumas das ferramentas utilizadas para realização da análise de VFM são a Análise de Custo-Benefício e Análise de Custo-Efetividade (JACKSON, 2012).

Portanto, só se justifica a utilização de PPP se a parceria é capaz de entregar mais valor econômico à sociedade quando comparada à contratação pelos meios mais tradicionais, a exemplo dos contratos de obra pública. Se a PPP entrega um VFM menor à sociedade, esse modelo de contratação deverá ser descartado e utilizado em seu lugar algum outro tipo de contrato administrativo previsto na legislação, a exemplo de concessões comuns ou mesmo execução direta pela administração pública (Banco Mundial, 2017a).

Uma vez vencida essa etapa, outra questão que deve ser tratada nesse primeiro momento é a sensibilização política para que seja oferecido apoio a esta estratégia de governo. Isso porque o apoio político é importante não só no primeiro momento, mas durante todas as etapas do ciclo de vida das PPP (MEYER, 2021).

A **segunda fase** do ciclo de vida é avaliar os projetos em potencial selecionados na primeira fase, para garantir que seguir com o desenvolvimento e implementação fazem sentido. De acordo com o Banco Mundial (2017a), os projetos de PPP em potencial devem ser avaliados tendo como parâmetro cinco critérios:

1. Viabilidade técnica e econômica: o projeto precisa possuir bases que garantam que seu custo-benefício é justificado e representa a opção de menor custo, considerando não somente aspectos financeiros, como também das externalidades. Além disso, deve ser tecnicamente viável e estar alinhado com ou-

- tros projetos de desenvolvimento e políticas públicas. Também nessa etapa é necessário fazer uma análise de impacto ambiental e social;
2. Viabilidade comercial: o projeto apresenta boas perspectivas de retorno financeiro com um nível razoável de risco, sendo portanto capaz de atrair bons fornecedores, credores e patrocinadores;
  3. *Value for Money*: como discutido anteriormente neste trabalho, a análise de VFM é realizada em várias etapas do ciclo de vida, sendo realizada nesta fase de maneira mais aprofundada que a anterior, de maneira a garantir novamente que o desenvolvimento do projeto por meio de PPP é mais vantajoso que por meios mais tradicionais;
  4. Responsabilidade fiscal: avaliar se as receitas necessárias para execução bem-sucedida do projeto podem ser adequadamente suportadas pelos usuários e governo, considerando eventuais restrições fiscais;
  5. Gerenciamento do projeto: se o órgão responsável pela contratação e acompanhamento da PPP possui todos os recursos necessários para um gerenciamento satisfatório.

No Brasil, os estudos de viabilidade técnica e comercial são comumente conhecidos como Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA).

Cabe ressaltar que essa avaliação já foi realizada, em certo grau, também na fase anterior, porém neste momento já é possível realizá-la com um detalhamento maior. E não pára por aqui: essas avaliações devem ser revisitadas em fases posteriores do ciclo de vida. Por exemplo, VFM em PPP depende fundamentalmente da alocação de riscos do projeto, o que só será determinado na fase de estruturação da parceria. Além disso, o custo final só pode ser determinado após a escolha do licitante e proposta vencedores (Banco Mundial, 2017a).

A **terceira fase** consiste na estruturação do projeto. Nessa fase é realizada a definição das responsabilidades e direitos dos parceiros e, principalmente, a alocação dos riscos. Essa etapa é normalmente desenvolvida em um longo processo e não pela elaboração direta e detalhada de um contrato. A principal fonte de informações para execução dessa etapa são os estudos de viabilidade elaborados na etapa anterior (Banco Mundial, 2017a). Cabe ressaltar que, para alguns autores, a etapa anterior se confunde com essa, pois os estudos de viabilidade seriam, em verdade,

realizados durante a fase de estruturação e não durante a fase de avaliação (RADAR PPP, 2014).

A alocação de responsabilidades consiste em definir de forma clara e adequada qual o papel de cada um dos parceiros no desenvolvimento do projeto. É importante ressaltar que essa divisão pode variar conforme as necessidades do projeto e do setor em que ele está sendo desenvolvido, assim como das particularidades de cada país, ou até mesmo entre regiões de uma mesma nação. O parceiro público é normalmente responsável por definir o escopo do projeto, prover o arcabouço regulatório, assegurar os direitos de propriedade dos terrenos necessários ao desenvolvimento do projeto, assim como as licenças necessárias, além de estabelecer e avaliar os parâmetros de performance e demais condições e termos estabelecidos. O parceiro privado, por sua vez, é normalmente responsável por financiar, projetar, construir, operar e manter o projeto, sempre dentro do tempo, orçamento e qualidade estabelecidas pelo parceiro público (Banco Mundial, 2017a).

A identificação e alocação de riscos possui relação estreita com os papéis e responsabilidades de cada uma das partes envolvidas. De acordo com Cruz e Marques (2012), Hovy (2015) e Banco Mundial (2017a), o risco deve ser alocado ao parceiro que consegue gerenciar de forma mais eficiente e ao menor custo econômico a sua materialização. Em outras palavras, o risco deve ser alocado ao parceiro que melhor consegue compreendê-lo, mitigar a probabilidade de ocorrência e, caso ocorram, minimizar os impactos e os custos envolvidos. Nessa divisão é comum que o risco de construção e manutenção sejam alocados ao parceiro privado, enquanto que o risco político e legislativo sejam alocados ao parceiro público. Entretanto, ainda de acordo com os referidos autores, um dos princípios basilares das PPPs é que o parceiro privado deve assumir uma parte significativa dos riscos, sendo inclusive esse princípio um dos fatores determinantes para o sucesso ou fracasso do projeto. Cabe ressaltar, entretanto, que transferir parte significativa não implica transferir o máximo de riscos possível, mas sim repassar aqueles que o parceiro privado é capaz de gerenciar de maneira mais eficiente. Isso porque quanto mais riscos transferidos ao parceiro privado, mais retorno financeiro será exigido pelos investidores. O resultado final dessa alocação de riscos é normalmente organizada em uma matriz de risco, que contém uma lista dos riscos identificados, a probabilidade de ocorrência, o impacto e o responsável por eles.

A **quarta fase** é o desenho do contrato de PPP. A maioria dos contratos são desenhados para projetos cuja duração é de 20 a 30 anos, sendo que alguns podem ser inferiores a isso e uma pequena minoria passam desse prazo. A longa duração desses contratos tem como objetivo garantir que o parceiro privado consiga executar os projetos de maneira sustentável financeiramente, considerando os grandes investimentos que normalmente são requeridos. Idealmente o contrato precisa ser claro, compreensível e criar segurança para as partes. Cabe ressaltar, no entanto, que devido às características de uma parceria de longo prazo, os contratos são necessariamente incompletos. Tentar prever todas as situações futuras em um nível de detalhe suficiente, além de deixá-los demasiadamente complexos, são impraticáveis. Como resultado dessa limitação, o que se busca é elaborar um contrato que seja flexível o suficiente para se adequar às mudanças que certamente ocorrerão, caso contrário há grande chance de renegociação ou término antecipado da parceria (Banco Mundial, 2017a). Relevante destacar que essa incompletude exige uma maior atenção à transparência dos contratos, diante dos riscos envolvidos e da necessidade natural de realização de ajustes dos direitos e obrigações das partes durante a execução.

De acordo com o Banco Mundial (2017a), os contratos de PPP devem ser elaborados considerando, pelo menos, os seguintes aspectos: parâmetros de performance, mecanismos de pagamento, alocação de riscos, divisão de responsabilidades, mecanismos de ajustes, procedimentos para resolução de problemas e disposições para rescisão.

A **quinta fase** consiste no gerenciamento das transações ou, em outras palavras, realização do processo licitatório. Nessa fase, o governo seleciona o parceiro privado para implementar a PPP. O resultado dessa etapa ocorre quando é escolhido um parceiro e o contrato é assinado. A seleção do parceiro busca, essencialmente, a escolha de uma empresa ou consórcio que seja competente para execução da parceria e identificar a solução mais eficiente e efetiva que alcance os objetivos propostos pelo projeto, tanto sob aspectos técnicos quanto de VFM. Para isso, é fundamental a realização de um processo licitatório eficiente, transparente e que garanta uma competitividade ampla e justa. Para atingir esses objetivos, o processo licitatório deve seguir os seguintes passos: decidir qual a estratégia de seleção, realizar a divulgação e propaganda do projeto para atrair investidores, identificar e realizar uma etapa de qualificação dos licitantes, gerenciar todo o processo de elaboração e divulgação do edital e da etapa do leilão e, por fim, cumprir as cláusulas contratuais

relacionadas ao início do projeto, como aspectos relacionados ao financiamento, garantias, licenciamento, subcontratação, dentre outros (Banco Mundial, 2017a).

Por fim, a **sexta fase** consiste no gerenciamento dos contratos, que é iniciado logo após a assinatura do contrato, passa por toda a execução, até o seu fim, quando ocorre a reversão dos bens ao parceiro privado. Cabe ressaltar que esse gerenciamento é diferente de outros contratos governamentais, considerando os aspectos peculiares desse formato de projeto, podendo-se citar a alocação de riscos e o longo prazo. Durante essa fase, busca-se garantir que o serviço seja fornecido continuamente e com a qualidade determinada, com eventual repercussão nos pagamentos e penalidades em caso de descumprimento; que as responsabilidades e riscos sejam mantidas conforme acordado; mudanças no ambiente externo são identificadas e contornadas de maneira eficaz; e que as expectativas do contrato são alcançadas e que as condições finais para devolução do ativo ao parceiro privado serão corretamente atendidas. Para o alcance desses objetivos, quatro aspectos principais precisam ser realizados: definir as instituições responsáveis pelo gerenciamento do contrato; monitorar a prestação do serviço e os riscos; lidar adequadamente com as mudanças; e gerenciar o fim do contrato e realizar os procedimentos para a reversão dos bens (Banco Mundial, 2017a).

Até essa etapa do trabalho realizou-se uma revisão teórica das PPP, passando por uma breve história das PPP e sua definição, a motivação e as vantagens e desvantagens, assim como um resumo do ciclo de vida das parcerias. Na próxima seção será realizada uma revisão teórica do princípio da transparência pública e de acesso à informação, incluindo os aspectos relacionados à legislação brasileira que trata do assunto, assim como a relação e importância entre transparência em PPP.

## 2.5. PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A democracia moderna (representativa) pode ser definida de diversas maneiras, mas em nenhuma delas é possível dissociá-la do princípio da transparência. Faz parte da natureza da democracia o fato de que nada pode permanecer confinado ao espaço do mistério. O governo da democracia é o governo do poder público em público, o regime do poder visível (BOBBIO, 1997).

Homercher (2009) reforça esse pensamento, ao afirmar que o princípio da transparência é um elemento central da democracia e faz parte de sua essência.

Embora tenha diferentes nuances e nomes, a transparência é um aspecto clássico da democracia que evoluiu ao longo do tempo. Portanto, é impossível falar sobre democracia sem, em algum momento, mencionar a transparência como um componente essencial e fundamental para a sua estruturação.

Devido a essa íntima relação entre democracia e transparência, de acordo com Bobbio (1997), todas as decisões e atos dos governantes devem ser de conhecimento do povo. No entanto, apesar dessa generalização, Zucolotto e Teixeira (2019) lembram que a transparência possui limites em diversas situações, podendo-se citar casos que envolvam a segurança nacional ou o direito de terceiros. De qualquer maneira, esses autores reforçam que a regra é o livre acesso e o sigilo é a exceção.

Cabe ressaltar que, mesmo nas situações excepcionais em que o Estado evoca o sigilo, Homercher (2009) salienta a necessidade de que esses casos sejam plenamente justificadas à luz da razoabilidade, não existindo espaço para que seja possível aceitar um distanciamento entre a realidade normativa e a realidade social. Ainda segundo o autor, o Estado não possui mais o significado de onipotência, mas de mero instrumento para que os agentes públicos que concentram poderes decisórios ou consultivos concretizem os princípios constitucionais e o interesse público, sem desvio de finalidade. Ainda segundo o autor, a repulsa ao segredo estatal não está no segredo em si, mas no porquê de sua existência e na possível utilização de forma deturpada.

Nesse sentido, a transparência das decisões e atos governamentais e o direito de acesso à informação pública são mecanismos fundamentais para o controle democrático do exercício do poder soberano do povo. Por meio de uma cultura verdadeiramente transparente, é possível transformar a relação entre o Estado e a sociedade, mudando de uma relação vertical para uma relação compartilhada, bilateral, horizontal e participativa (MONTEIRO, 2022). De acordo com Homercher (2009), a participação popular é, portanto, o fundamento social do princípio da transparência.

E para que a transparência seja efetiva e possa mudar essa relação entre sociedade e Estado, Barros (2016) define que ela deve se manifestar em três elementos interligados e necessários: publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisões. O primeiro elemento, a publicidade, significa oferecer ampla divulgação de informações à população, especialmente com o advento das mídias eletrônicas e digitais, que tornaram o acesso muito mais fácil e rápido. O segundo elemento, a capa-

cidade de compreensão das informações, refere-se à apresentação visual e à simplicidade na forma de veiculação do conteúdo, bem como ao uso da linguagem adequada para comunicar de forma eficaz, levando em consideração o público que terá acesso. O terceiro elemento diz respeito à utilidade para decisões, o que significa dizer que elas devem ser fornecidas oportunamente e em tempo hábil.

A importância da compreensibilidade é ressaltada por Monteiro (2022), ao afirmar que a transparência não pode ser um fim em si mesmo. Não basta conceder acesso às informações; o Estado deve ser capaz de se fazer entender, priorizando a efetiva compreensão, pela sociedade, dos documentos publicizados. É somente dessa maneira que a transparência se materializa como medida adequada e fomentadora do aprimoramento do controle social e participação popular. Homercher (2009) resalta que a fiscalização da Administração Pública só é possível quando há transparência em seu sentido mais amplo. A Administração Pública deve se expor, de modo que seus princípios, tais como legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, possam ser comprovados na prática. Não é suficiente que esses princípios sejam estabelecidos, é preciso que sejam aplicados de maneira clara e transparente para que possam ser fiscalizados e aprimorados.

Uma vez apresentada a importância da transparência para a democracia, é necessário apresentar o seu significado. De acordo com Zucolotto e Teixeira (2019), devido à diversidade de interesses que envolvem a disseminação de informações, o conceito de transparência não é exclusivo de nenhuma área específica de estudo e pode ser encontrado em diversos campos, tais como estudos sobre conflitos internacionais, organizações internacionais, ambiente político, política monetária, comércio, corrupção, teoria democrática, gestão pública, contabilidade e finanças, entre outros. Ainda segundo os autores, mesmo que a transparência tenha ganhado essa importância, o significado e a definição do conceito ainda são imprecisos e variáveis, talvez devido à evolução histórica do termo e às influências externas que moldam sua definição.

Nessa dificuldade conceitual, Homercher (2009) resalta que muitas vezes a publicidade é tratada como transparência e vice-versa, quando na verdade são institutos jurídicos diversos, embora muitas vezes se integrem, porque a transparência ultrapassa o limite da publicidade. Ainda segundo esse autor, enquanto a publicidade tem como objetivo validar as decisões administrativas através de sua divulgação, a transparência não se limita a isso, buscando principalmente a integração dos cida-

dãos no processo de tomada de decisão pública, por meio da divulgação de informações claras e acessíveis. Se por um lado a ideia de publicidade incorpora uma noção de legalidade, o princípio da transparência revela uma concepção de legitimidade. Enquanto a publicidade está relacionada à publicação dos atos, sejam legislativos, legislativos, judiciais ou administrativos, a transparência se relaciona com as formas de integração do cidadão nas ações estatais para formação da realidade social.

Cabe ressaltar que as ideias de publicidade e transparência também podem ser vistas como complementares. A publicidade pode ser compreendida como uma característica do que é público e conhecido, que não é mantido em segredo. Já a transparência é uma característica do que é transparente, claro, visível e que permite ver nitidamente o que está por trás. Os atos administrativos devem ser públicos e transparentes, ou seja, devem ser levados ao conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos e permitir uma visão clara do seu conteúdo e dos elementos que o compõem, inclusive a motivação e a finalidade, para que possa ser controlado efetivamente (MOTTA, 2008).

Para trazer luz ao conceito da transparência, buscando ao menos reduzir a fluidez da sua definição, Zucolotto e Teixeira (2019) fazem um histórico da transparência, desde o século XIX até o século XXI e, em seguida, discutem seus significados, principais conceitos relacionados e as classificações.

Em relação ao histórico, de acordo com Hood (2006 *apud* Zucolotto e Teixeira, 2019), até o século XIX existiam, pelo menos, três correntes de pensamento que tratavam do conceito de transparência, ainda que parcialmente de forma semelhante à compreensão atual. Essas correntes destacavam que o governo deveria agir conforme regras estáveis e previsíveis, que a comunicação deveria ser honesta e aberta à sociedade e que tanto as organizações quanto a sociedade devem ser capazes de compreender e conhecer uns aos outros.

Na primeira metade do século XX, Homercher (2009) afirma que a noção do princípio da transparência começou a ganhar destaque após a proclamação da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Essa ênfase na transparência nos discursos públicos ocorreu em um momento em que a democracia e os direitos fundamentais do cidadão precisavam ser (re)afirmados, com o colapso de regimes totalitários que enfatizavam o segredo.

Já nas últimas duas décadas do século XX, conforme apresenta Hood (2006 *apud* Zucolotto e Teixeira, 2019), houve uma importância crescente das ideias relacionadas à transparência, sendo elas divididas em três principais aspectos: **(i)** na governança internacional, abordando a forma como países se relacionam entre si e com organismos supranacionais; **(ii)** no contexto interno de cada país, em relação à prestação de contas e divulgação de informações aos cidadãos; e **(iii)** no contexto corporativo, onde gestores precisam se relacionar de forma transparente com acionistas e o mercado financeiro, permitindo que estes conheçam como a administração dos negócios é conduzida.

O século XXI, segundo Hood (2006 *apud* Zucolotto e Teixeira, 2019) não trouxe consigo grandes inovações conceituais para o termo transparência. No entanto, no que se refere à questão de informação e compliance, as formas de comunicação e as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) trouxeram grandes possibilidades para o aumento da transparência.

No entanto, esse aumento das possibilidades e uso de TIC trouxe consigo, de acordo com Michener e Bersch (2011 *apud* Zucolotto e Teixeira, 2019), um problema: a mediação dos dados. De acordo com os referidos autores, muitas vezes as informações disponíveis para acesso público são apresentadas em formatos eletrônicos, como relatórios, gráficos, quadros e tabelas, baseando-se em dados brutos. Embora esses dados apresentados de forma intermediada possam facilitar a compreensão das informações, eles podem comprometer sua confiabilidade, uma vez que não há garantia de que a informação divulgada é de qualidade, assim como não há relatórios de auditoria que analisem e validem esses dados intermediados.

Por conta disso, conforme Zucolotto e Teixeira (2019), uma nova tendência começou a surgir no final do século XX e início do século XXI, que defende a disponibilização de dados governamentais em plataformas abertas, permitindo que os usuários possam baixar e manipular esses dados de acordo com suas necessidades. Essa corrente ganha cada vez mais apoio, e existem organizações internacionais e nacionais que promovem essa política, como a Open Government Partnership (OGP), que possui braços em diversos países. Isso representa uma evolução em relação à simples divulgação de informações padronizadas em relatórios, gráficos e tabelas, pois permite uma maior usabilidade e confiabilidade das informações.

Nesse ponto, cabe ressaltar que o Brasil possui um Portal específico para divulgação de dados abertos. Esse portal disponibiliza dados de 223 organizações e

permite filtrar a busca utilizando diversos critérios, como tema, formato eletrônico dos dados, periodicidade, dentre outros (BRASIL, 2023).

Após o breve histórico, dando continuidade à busca pela redução da fluidez do conceito de transparência, Zucolotto e Teixeira (2019) apresentam uma série de classificações apresentadas pela literatura e que podem ser resumidas no quadro abaixo:

**Quadro 3 – Resumo das classificações da transparência**

Aspecto analisado	Classificações	Definição
Quanto à direção	Vertical – transparência para cima e transparência para baixo	Para cima: significa que o superior/principal pode observar a conduta, o comportamento, e/ou os resultados dos subordinados hierárquicos/agentes.  Para baixo: ocorre quando os governados podem observar a conduta, o comportamento e/ou resultados de seus governantes.
	Horizontal – transparência para fora e transparência para dentro	Para fora: ocorre quando o subordinado hierárquico ou o agente consegue observar o que está acontecendo “além” da organização.  Para dentro: ocorre quando aqueles que estão fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior.
Quanto à variedade	Transparência de eventos e transparência de processos	De eventos: é representada pelas entradas, saídas e resultados de um processo.  De processos: envolve descrever os processos que transformaram as entradas em saídas e os processos de associação que relacionam as saídas aos resultados.
	Transparência retroativa e transparência tempestiva	Retroativa: disponibilização ex post, em intervalos periódicos, das informações sobre a gestão dos recursos públicos.  Tempestiva: disponibilidade de informações em tempo real.
	Transparência nominal e transparência efetiva	Nominal: Quando a informação é apenas divulgada e não é assimilada pelo cidadão.  Efetiva: os receptores das informações disponibilizadas pelo governo devem ser capazes de processá-las, compreendê-

Aspecto analisado	Classificações	Definição
		las e utilizá-las.
Quanto à iniciativa	Transparência ativa e transparência passiva	Ativa: Consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal.  Passiva: refere-se à obrigação do Estado em conceder, a todos os cidadãos que o requeiram, o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos.
Quanto às dimensões conceituais	Visibilidade e capacidade de inferência	Visibilidade: a informação deve ser razoavelmente completa e facilmente encontrada.  Capacidade de inferência: a medida pela qual a informação disponível pode ser usada para se fazer inferências, estando relacionada à qualidade da informação ou dos dados.

Fonte: Zucolotto e Teixeira (2019), adaptado pelo autor.

Uma vez discutida a importância da transparência para a democracia, assim como um breve histórico da evolução desse princípio num contexto mundial e um resumo de suas classificações segundo a literatura, a partir daqui será apresentado como esse princípio, associado ao direito de acesso à informação e o princípio da publicidade, foi positivado no arcabouço normativo brasileiro.

Nesse sentido, se a transparência é fundamental para a consolidação da democracia, é necessário que os sistemas institucionais possuam mecanismos para promovê-la. Por isso, desde a redemocratização, o Brasil vem adotando iniciativas para aprimorar a transparência tanto do governo federal quanto dos governos estaduais e municipais. Outras medidas foram implementadas antes da promulgação da CF/1988, porém estavam restritas a questões financeiras, como o Código de Contabilidade Pública de 1922 e a Lei Federal nº 4.320/64. Esta última foi promulgada durante o governo democrático de João Goulart, mas acabou sendo mantida durante todo o período militar devido ao seu caráter fiscal e de controle das contas dos governadores e interventores. (ZUCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

A CF/1988, como dito anteriormente, não instituiu explicitamente o princípio da transparência, sendo ele decorrente do Estado Democrático de Direito. Entretan-

to, a Carta Magna definiu como direito fundamental o acesso à informação, conforme previsto nos incisos XIV e XXXIII do art. 5º :

XIV - é assegurado a todos o **acesso à informação** e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;  
XXXIII - todos têm direito a **receber dos órgãos públicos informações** de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;  
(BRASIL, 1988, grifo nosso)

Convém ressaltar que a CF/1988 instituiu explicitamente o princípio da publicidade na administração pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso)

De acordo com Homercher (2009), a CF/1988 foi a primeira constituição brasileira a considerar o direito de acesso à informação como um direito fundamental. Antes dela, as constituições adotavam uma perspectiva limitada e não tratavam especificamente da liberdade de informação, considerando-a apenas como um elemento da liberdade de expressão do pensamento. Ainda segundo o autor, o direito de acesso à informação não deve ser entendido sob uma perspectiva simplista de procura, recebimento e difusão de informações, mas deve ser interpretado como um direito do cidadão ser informado, com informações verdadeiras e aptas de serem compreendidas, devendo inclusive ser reconhecido como um direito de natureza coletiva. Ainda segundo o autor, os dispositivos constitucionais anteriores, salvo raras exceções, estabeleciam um modelo de administração pública introvertido, em que o acesso às informações era normativamente reduzido, seja quanto ao conteúdo ou ao legitimado ou inexistia previsão expressa.

Em termos de legislação infraconstitucional, a primeira que merece destaque no âmbito desse trabalho é a Lei Complementar Federal nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De acordo com Zucolotto e Teixeira (2019), essa lei surgiu em um momento de dificuldade fiscal e imaturidade da democracia brasileira e, por esse motivo, os avanços em relação à transparência se apresentaram inicialmente vinculados à questão fiscal e à gestão pública.

Nesse sentido, a LRF tem como objetivo a responsabilidade na gestão fiscal e é baseada em princípios constitucionais como a moralidade, publicidade e economi-

cidade. Essa lei é aplicável a todos os órgãos da administração pública, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como empresas estatais dependentes, autarquias e fundações. A lei é ampla em sua abrangência e busca garantir uma gestão responsável das finanças públicas (MOTTA, 2008).

De acordo com Zucolotto e Teixeira (2019), LRF, modificada pela Lei Complementar nº 131/2009, a transparência na gestão fiscal é garantida por meio de diversos instrumentos que devem ser amplamente divulgados, inclusive em plataformas digitais de acesso público. Esses instrumentos incluem: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; bem como as versões simplificadas desses documentos. Essa obrigação de transparência tem como objetivo garantir que a gestão dos recursos públicos seja realizada de forma responsável e eficiente, permitindo o acompanhamento e a participação dos cidadãos na fiscalização das ações governamentais.

A outra norma infraconstitucional que merece destaque no quesito transparência é a Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso a Informações (LAI). De acordo com Coutinho e Alves (2014), a LAI representa um avanço importante na administração pública brasileira, pois possibilita o acesso dos cidadãos às informações públicas, promovendo a transparência e a participação popular. Com a LAI, a sociedade tem à disposição ferramentas que garantem o acesso à informação, um direito fundamental do cidadão. A LRF e suas posteriores alterações também contribuíram para o fortalecimento da democracia participativa no país, permitindo a fiscalização e o controle social das políticas públicas.

Por fim, convém destacar o conteúdo dos arts. 3º e 5º da LAI:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o **direito fundamental de acesso à informação** e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do **sigilo como exceção**;
  - II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
  - III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
  - IV - fomento ao desenvolvimento da **cultura de transparência** na administração pública;
  - V - desenvolvimento do controle social da administração pública.
- [...]

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de **forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão** (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Esses artigos da LAI resumem muito do que foi discutido nesta seção do trabalho. O inciso I acima transcrito estabelece explicitamente o sigilo como exceção, conforme apresentado por Bobbio (1997), Homercher (2009) e Zucolotto e Teixeira (2019). O inciso IV determina a necessidade de se fomentar uma cultura de transparência, sendo ela fundamental para que ocorra a transformação da relação entre o Estado e a sociedade, conforme nos ensina Monteiro (2022). O art. 5º estabelece a necessidade de que as informações sejam fornecidas de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, conforme destacado por Homercher (2009, Barros (2016) e Monteiro (2022).

### 3. TRANSPARÊNCIA À LUZ DO CICLO DE VIDA DAS PPPs

Existe uma grande lacuna na literatura e nas políticas e orientações governamentais sobre as práticas de divulgação de informações em PPP, além de uma falta de compreensão dos mecanismos de divulgação pelos profissionais do setor público e do setor privado (BANCO MUNDIAL, 2017b).

Em pesquisa que elaborou um *ranking* de transparência de projetos de PPP no Brasil, Pereira *et al.* (2020) corrobora essa conclusão, ao afirmar que faltam estudos e mecanismos que modernizem e facilitem os processos de divulgação de informações públicas, além de faltarem evidências da forma como a transparência deve ser abordada nos contratos públicos. Por outro lado, o referido autor complementa afirmando que existe farta literatura que aborda como não ser transparente.

Tais afirmações foram confirmadas por pesquisas realizadas nas bases de artigos científicos Scielo, Capes e Google Scholar. Realizando pesquisas utilizando os termos transparência e parcerias público-privadas<sup>5</sup>, foram identificados apenas três artigos em língua portuguesa que continham os dois termos em seu título. Realizando busca semelhante utilizando os termos *transparency* e *public-private partnerships*, foram identificados 45 artigos em língua estrangeira.

---

5 Também foram utilizados o termo parceria público-privada, no singular, assim como a sigla PPP.

Apesar da dificuldade em localizar trabalhos que tratem especificamente sobre transparência em PPP, em especial de quais informações e de qual o formato mais adequado em que elas devem ser divulgadas, optou-se, para o desenvolvimento deste trabalho, analisar a transparência considerando as fases do ciclo de vida desses projetos. Dessa maneira, será possível realizar a análise em uma sequência lógica e temporal, iniciando nas fases pré-contratuais, passando pelas fases que ocorrem após a assinatura do contrato, até o momento do término da parceria. Adicionalmente, serão discutidos aspectos relacionados às informações que devem ser divulgadas após o término do contrato. Para cada uma das fases, serão apresentadas quais informações mais relevantes que devem ser divulgadas, assim como a justificativa, com base em trabalhos técnicos ou científicos que tratem especificamente sobre esses aspectos, apresentando também eventuais desafios ou benefícios da divulgação, de uma forma geral e, sempre que possível, na realidade brasileira.

Além de seguir uma sequência racional, essa maneira de abordar o tema se fundamenta no estudo realizado pelo Banco Mundial (2017b), o qual afirma que, para que a transparência no âmbito das PPPs tenha plena efetividade, as informações a serem divulgadas devem cobrir todas as fases do ciclo de vida das parcerias.

O trabalho do Banco Mundial (2017b) intitulado *A Framework for Disclosure in Public-private Partnerships* teve como objetivo elaborar um arcabouço para a divulgação de informações relacionadas às PPPs, recomendando uma estrutura sistemática e proativa, ou seja, por meio de transparência ativa. A elaboração desse arcabouço se fundamentou em achados resultantes de uma revisão global das estruturas e práticas de divulgação em contratos de PPP assinados em diversos países e sugere uma abordagem abrangente para essa divulgação por meio de padrões, ferramentas e mecanismos predefinidos. Essa abordagem permitiria, ainda segundo o trabalho dessa instituição, maior eficiência da divulgação. Outro objetivo do trabalho foi preencher a lacuna na literatura e nas políticas e orientações governamentais sobre as práticas de divulgação de informações em PPP, conforme apresentado no início desta seção.

Antes de adentrar na análise da transparência em cada uma das etapas do ciclo de vida, convém ressaltar a importância da existência de um arcabouço normativo que determine as obrigações governamentais relacionadas à transparência. De acordo com o Banco Mundial (2017b), é possível inferir que boas práticas de trans-

parência podem estar associadas à existência de legislação que a suporte, como a existência de leis gerais de acesso à informação e outras legislações correlatas que abordem o tema transparência. Pode-se citar como outras legislações a própria Lei de PPPs, de gestão financeira pública, setorial, fiscal e orçamentária.

Conforme apresentado na seção 2.5 deste trabalho, o Brasil possui a Lei de Acesso à Informações, que foi um divisor de águas no quesito transparência, pois a partir dela o acesso passou a ser a regra e o sigilo a exceção (Pereira *et al.*, 2020). Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal é também fundamental para essa discussão, assim como a CF/1988 e a própria Lei das PPPs.

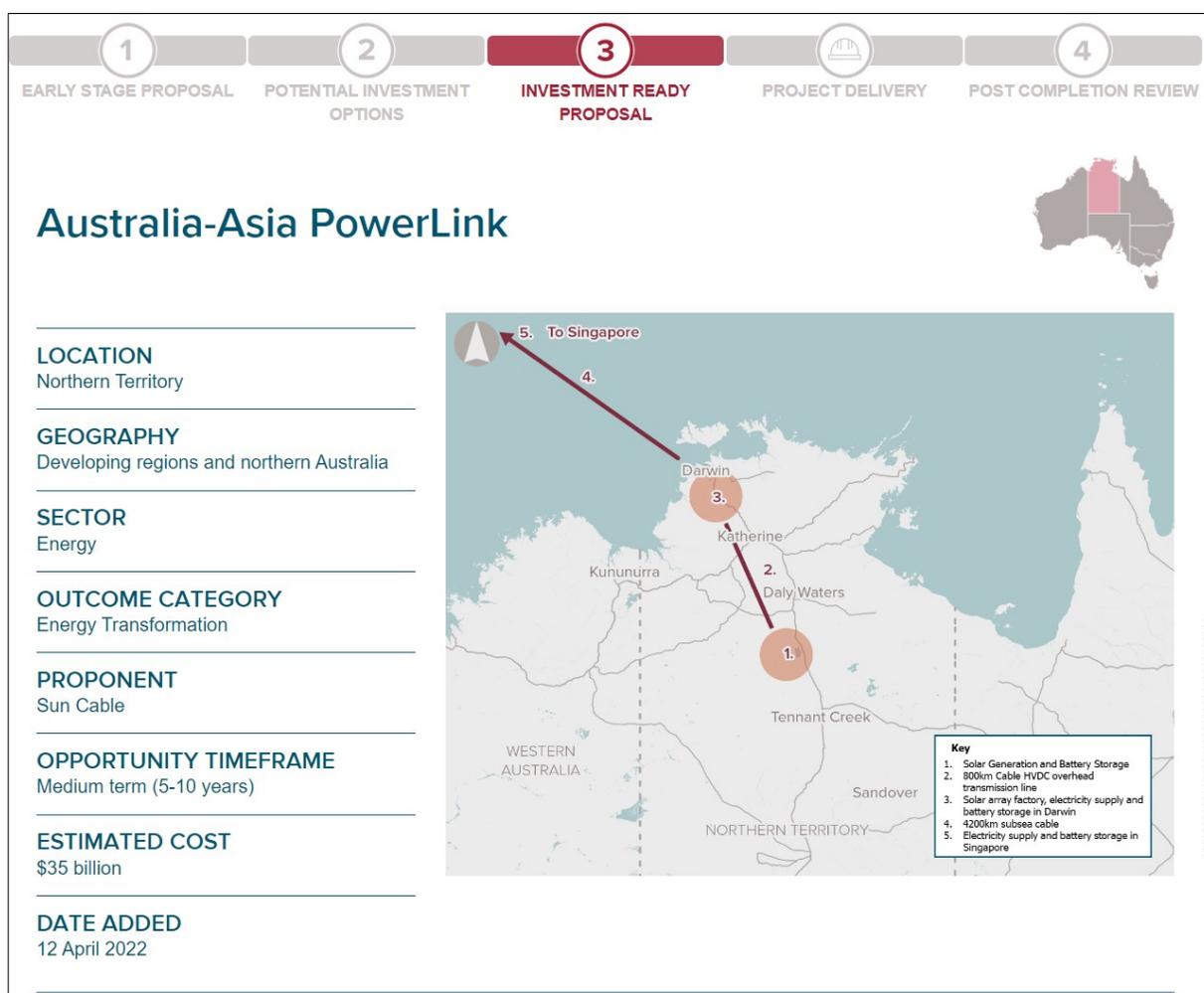
Além do arcabouço normativo, é importante também ressaltar a importância de existirem guias práticos que possibilitem aos envolvidos na PPP realizarem a divulgação de informações de maneira adequada e tempestiva. Isso porque, segundo Banco Mundial (2017b), o maior desafio na transparência em jurisdições que já possuem um arcabouço normativo geral parece ser a falta de definição de processos e guias práticos para divulgação de informações.

Dito isso, este trabalho passará a avaliar questões relativas à transparência e divulgação de informações para cada etapa do ciclo de vida das parcerias. Como apresentado na seção 2.4 deste trabalho, a **primeira fase** do ciclo de vida das PPPs consiste na identificação de quais projetos são prioritários para a sociedade, como também por realizar uma triagem dos que possuem potencial para serem implementados por meio de PPPs. Portanto, a transparência dessa fase estará relacionada à divulgação dos critérios utilizados para seleção e priorização de projetos, dentro de um planejamento de longo prazo governamental.

Normalmente, os projetos escolhidos ficam organizados em uma lista conhecida internacionalmente como *project pipeline*. Cabe ressaltar a importância de que os projetos estejam conceitualmente inter-relacionados, de forma que façam parte de uma política governamental ampla e integrada para investimentos em infraestrutura. Isso porque a efetividade de um projeto pode aumentar significativamente se outro projeto do *pipeline* também for implementado. Além de ser um mecanismo de governança, a elaboração de um *project pipeline* é importante para atrair capital privado, uma vez que os investidores preferem investir em mercados que possuem um *pipeline* estruturado, em vez de investir em países que possuem apenas projetos isolados (APMG, 2016).

Considerando a importância do *project pipeline* e o objetivo de atrair investimento, é natural concluir que não basta aos governos elaborá-los, como também devem torná-los públicos. Mustafa e Mohammed (2023) reforçam a ideia de que a divulgação do *pipeline* é um fator determinante para atrair capital privado, ao afirmarem que essa divulgação é fundamental para que o setor privado se engaje mais ativamente no desenvolvimento das PPPs.

**Figura 1** – Exemplo de projeto apresentado na *Infrastructure Priority List* da Austrália



Fonte: *Infrastructure Australia* (AUSTRÁLIA, 2023b).

Países de referência em PPPs possuem seus *projects pipelines* publicados em sites da internet, podendo-se citar como exemplos a Austrália e o Reino Unido. O *project pipeline* da Austrália é chamado de *Infrastructure Priority List* e é elaborado pelo *Infrastructure Australia*, uma instituição de caráter independente, responsável

pela identificação e planejamento de projetos prioritários. A lista prioritária contém as propostas de projetos e as respectivas etapas do desenvolvimento, desde a fase inicial até prontas para investimento (AUSTRÁLIA, 2023a).

Ao acessar a lista, é possível observar que, além das fases, também são disponibilizadas diversas informações sobre os projetos, de forma estruturada e padronizada, a exemplo do prazo de duração, impacto social dos custos estimados, dentre outros, permitindo aos leitores realizarem, de maneira rápida e objetiva, a comparação entre os projetos. A figura 1 apresenta um projeto constante do *pipeline* australiano, com algumas das informações que ficam disponibilizadas.

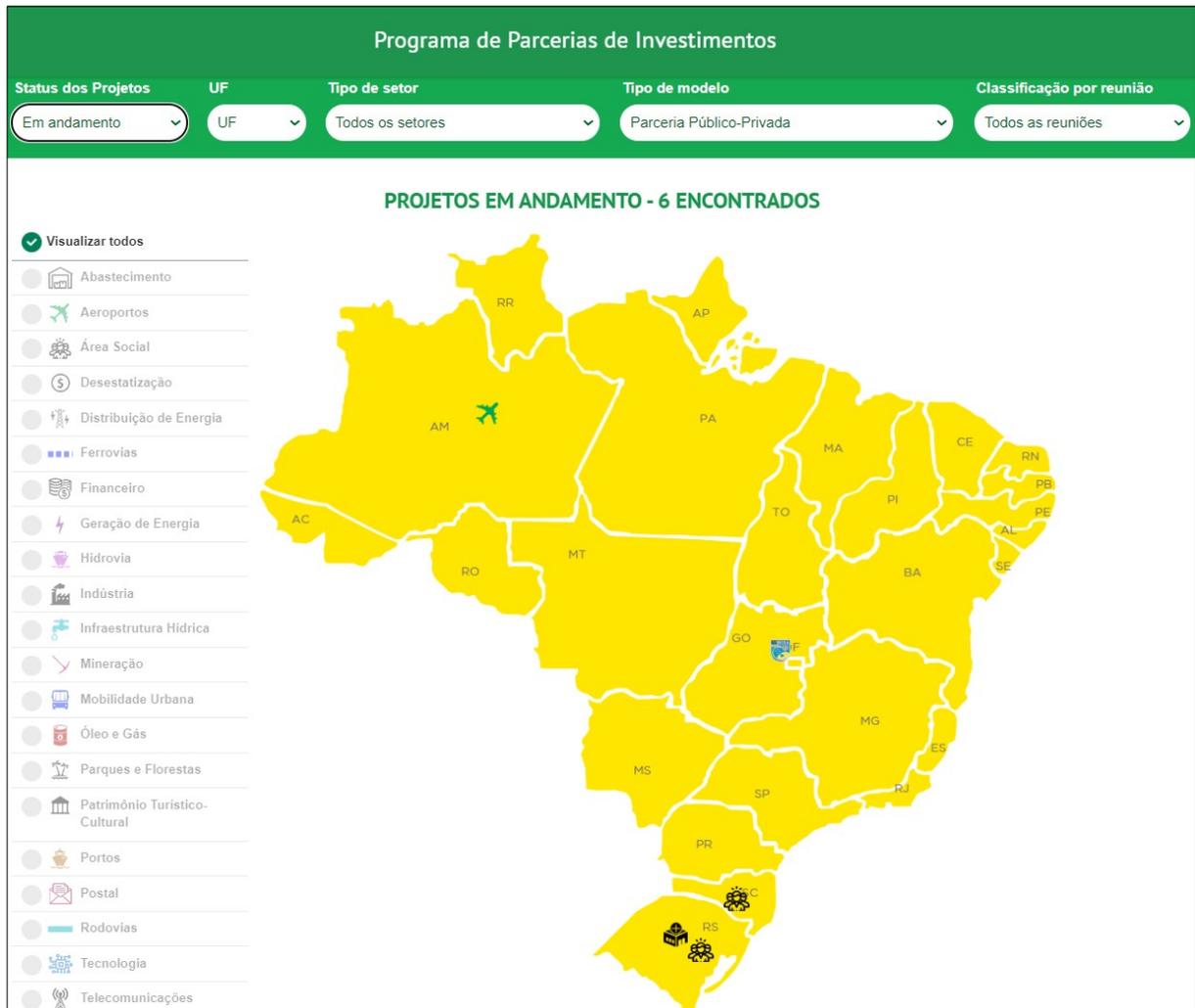
O Reino Unido, por meio da *Infrastructure and Projects Authority*, divulga anualmente um relatório com o *project pipeline*. O pipeline britânico é chamado de *Government Major Projects Portfolio*, sendo publicado de maneira a seguir com o compromisso e política governamental de transparência. Esse portfólio é composto pelos projetos e programas mais inovadores, de maior risco e de maior escala entregues pelo governo. Cabe ressaltar que os atores envolvidos nos projetos desse pipeline britânico são obrigados a fornecer dados trimestrais sobre o andamento da entrega, permitindo à sociedade e aos órgãos governamentais monitorar o progresso dos projetos. No relatório de 2022, foram relacionados 235 projetos, com um custo total de £ 678 bilhões (Reino Unido, 2022).

No Brasil, a iniciativa mais recente para divulgação de um *project pipeline* de âmbito nacional é o Portal do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Esse programa, instituído pela Lei Federal nº 13.334/2016, foi criado para ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização (BRASIL, 2016a). Cabe ressaltar que o termo parceria utilizado no âmbito da PPI não se restringe a PPPs, incluindo também outros instrumentos, como as concessões comuns.

O referido portal é organizado por meio da categorização dos projetos de acordo com setores econômicos em que estão inseridos, como rodovias, ferrovias, aeroportos, geração de energia, óleo e gás, dentre outros. Ao acessar as páginas dos projetos disponibilizados neste portal, é possível constatar que é publicada a etapa em que se encontram os projetos, desde os estudos até a assinatura do contrato, além de outras informações estruturadas como prazos, valores de investimentos, valor de outorga, dentre outras. Em diversos projetos também são disponibiliza-

dos documentos denominados “Cartilhas”, que são uma espécie de sumário executivo do projeto em questão. A figura 2 exibe uma página do portal do PPI com os projetos em andamento de PPPs no âmbito do governo federal brasileiro.

**Figura 2 – Projetos de PPP no portal do PPI**



Fonte: BRASIL (2023).

Embora seja um passo importante para a divulgação de um *project pipeline*, o programa e, por conseguinte o portal, possuem ao menos uma limitação. A lei que instituiu o PPI definiu que fazem parte dele apenas os empreendimentos contratados diretamente pela União, ou indiretamente, por meio de delegação ou por fomento da União (BRASIL, 2016a). Ou seja, parcerias implementadas pelos demais entes federativos, sem participação direta ou indireta da União, não são publicadas no portal. Portanto, um desafio que se desenha no âmbito brasileiro é a elaboração de um *pro-*

*ject pipeline* que inclua também os projetos desenvolvidos pelos estados e municípios.

Nesse cenário, convém ressaltar que também se torna um desafio não somente a publicação integrada de todos os projetos de PPP em um único *project pipeline* nacional, como também que os projetos sejam planejados de forma a serem harmonizados em torno de uma política única de desenvolvimento. De acordo com a APMG (2016), essa é a forma de tornar os projetos mais atrativos à iniciativa privada.

Uma outra carência identificada nas consultas realizadas nas páginas dos projetos do Portal do PPI é a falta de divulgação dos critérios utilizados para seleção e priorização deles. O que se observa é apenas a menção a algumas vantagens de implementação dos projetos, sem divulgação de nenhum estudo qualitativo e/ou quantitativo que justifique a seleção e priorização deles.

Em relação aos projetos que serão implementados especificamente por meio de PPPs, foi identificada também a carência da divulgação dos estudos de VFM, que possibilitaram ao governo concluir que a opção mais vantajosa para a sociedade é por meio de uma PPP e não por meio de contratações mais tradicionais. De acordo com Dutra (2021), o acesso a esses estudos no Brasil só é disponibilizado por meio da lei de acesso à informação, aqui entendido como acesso via transparência passiva, dificultando muitas vezes o acesso do cidadão a esses estudos. Cabe ressaltar também que, ainda segundo o referido autor, a legislação federal não obriga que as atualizações desses estudos sejam disponibilizadas ao longo das outras etapas do ciclo de vida das PPPs.

Em relação ao desafio identificado pelo Banco Mundial (2017b) da falta de definição de processos e guias práticos para divulgação de informações em jurisdições que já possuem um arcabouço normativo geral, conforme mencionado anteriormente, cabe destacar a publicação pelo Governo Federal do “Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura”. O objetivo principal deste documento é estabelecer diretrizes e sugestões para uniformizar a abordagem de avaliação de projetos e programas, de modo a garantir sua aplicação sistemática na seleção e hierarquização de investimentos (BRASIL, 2021a).

De acordo com esse guia, é de grande importância que a transparência das principais premissas, valores, tendências e coeficientes utilizados na projeção, bem

como dos principais parâmetros, sejam claramente apresentados. Ainda segundo o guia, é necessário deixar claro os pressupostos que envolvem a evolução futura da política setorial e do marco regulatório, incluindo normas e padrões. Além disso, as técnicas de projeção, as fontes de dados e as hipóteses de trabalho devem ser documentadas para facilitar a compreensão da consistência e do realismo das projeções. Outros elementos fundamentais da transparência incluem informações sobre os modelos matemáticos utilizados, as ferramentas computacionais que os implementam e sua qualificação. O guia também estabelece que é importante discutir e tornar explícitos possíveis *trade-offs* entre a eficiência econômica e a distribuição de custos e benefícios, a fim de garantir uma tomada de decisão mais transparente e racional.

Cabe ressaltar que o guia possui como anexo uma série de modelos (*templates*) para apresentação dos resultados da avaliação socioeconômica de forma padronizada. A utilização de *templates* é apresentada pelo Banco Mundial (2017b) como uma questão chave na divulgação de informações relacionadas a PPPs. Por isso, é possível concluir que, se os projetos que farão parte do *project pipeline* forem avaliados com base em uma metodologia padronizada, e que as informações sejam divulgadas tempestivamente e por meio de modelos, o Brasil caminhará para aumentar a transparência relacionada à primeira fase do ciclo de vida das PPPs.

O Ministério da Economia tem a intenção de implementar a análise custo-benefício de maneira progressiva, porém consistente, como uma ferramenta de avaliação prévia, seleção e apoio à priorização de projetos de investimento em infraestrutura (BRASIL, 2021a). Como afirma Dutra (2021), a legislação brasileira é omissa sobre a metodologia a ser utilizada para realização desses estudos e, portanto, o guia não é de uso obrigatório. De acordo com Buccini, Paiva e Almeida (2015 *apud* Dutra, 2021):

[...] para cumprir os princípios norteadores dos processos licitatórios de moralidade, publicidade e transparência, seria recomendável que a legislação exigisse que contratos, estudos e justificativas de contratação fossem diretamente fornecidos aos cidadãos, contribuindo para maior transparência nesses processos.

Portanto, uma das providências que podem ser adotadas pelo governo brasileiro para aumentar a transparência das PPPs é instituir uma norma que exija que os

estudos sejam padronizados e sigam metodologias específicas, de acordo com as particularidades de cada projeto.

A **segunda fase** do ciclo de vida é avaliar os projetos em potencial que foram escolhidos na primeira fase e determinar se devem continuar o seu desenvolvimento. Os cinco critérios apresentados pelo Banco Mundial (2017a) para essa avaliação são diversos estudos: de Viabilidade técnica e econômica; de Viabilidade comercial; de *Value for Money*; de Responsabilidade fiscal; e de Gerenciamento do projeto.

A **terceira fase**, denominada estruturação do projeto, é a fase em que ocorre, substancialmente, um detalhamento dos estudos elaborados na segunda fase. Além desse detalhamento, ocorre também a determinação dos direitos e obrigações de cada um dos parceiros, como também é realizado o mapeamento dos riscos e sua respectiva alocação entre governo e o futuro vencedor da concorrência.

Devido à dificuldade de encontrar literatura que trate sobre transparência especificamente sobre a terceira fase, as discussões serão realizadas em conjunto com a segunda fase. Convém ressaltar que parte da discussão sobre esse assunto será realizada, ainda que indiretamente, também durante a quarta e quinta fases. Em relação à quarta fase, as discussões sobre transparência da terceira fase estarão relacionadas ao desenho do contrato, uma vez que a alocação de responsabilidades e de riscos se materializa por meio das cláusulas contratuais. Em relação à quinta fase, as discussões da terceira fase estarão relacionadas à condução do processo licitatório, uma vez que as informações relacionadas aos EVTEA e alocação de responsabilidades e riscos serão divulgadas nos momentos que antecedem a realização da licitação, inclusive com realização de consulta pública. Apresentadas essa dificuldade metodológica, será iniciada a discussão sobre transparência dessas duas fases, conjuntamente.

Do ponto de vista do setor privado, de acordo com Banco Mundial (2017b), a divulgação das informações produzidas durante essas fases, em conjunto com o *project pipeline*, oferecem maior previsibilidade ao referido setor e permite que ele se prepare, com maior antecedência, para a fase licitatória. Como consequência, gera o potencial de aumentar e melhorar a concorrência pública.

Por outro lado, do ponto de vista da sociedade, a divulgação das justificativas para dar prosseguimento ao projeto, fundamentados nos estudos de viabilidade, assim como no racional para desenvolvê-lo como PPP, suportado pelo estudo de VFM, reforçam a confiança no governo e de que a decisão foi tomada com base em evi-

dências. O Banco Mundial (2017a) ressalta que processos decisórios sólidos e baseados em análises claras e compreensíveis, assim como a existência de um arcabouço de governança pública que promova a transparência e *accountability* são pré requisitos para PPPs de sucesso.

Cabe lembrar, conforme discutido na seção 2.4 deste trabalho, que o VFM em PPPs depende essencialmente da alocação de riscos do projeto. Nesse sentido, Martins e Viana (2019) afirmam que, uma vez que o objetivo principal da alocação de riscos é maximizar o VFM do projeto, as escolhas de alocação precisam estar descritas nesse documento. Apesar dessa necessidade, ressaltam que nem sempre será fácil comparar as diversas alternativas de distribuição de riscos em termos financeiros e, em muitas situações, essa comparação não será necessária para a tomada de decisão. Isso ocorre, por exemplo, quando é claro que uma das partes tem influência direta sobre o fator de risco, enquanto a outra não tem poder algum.

O convencimento do público de que o projeto entrega um bom VFM foi identificado pelo Banco Mundial (2015) como um dos fatores críticos para o sucesso de PPPs na África do Sul. Esse mesmo estudo apresenta como uma boa prática, implementada por alguns países, a divulgação de informações da análise de VFM e do Comparador do Setor Público (CSP<sup>6</sup>) já no sumário executivo dos projetos.

De acordo com o Banco Mundial (2013), Victoria e New South Wales, na Austrália, fornecem informações detalhadas sobre a avaliação de VFM, incluindo as relacionadas à metodologia utilizada para o cálculo do CSP e seus componentes: riscos diferentes do risco retido, custos, incluindo custos de design e construção, custos de substituição de ativos ao longo do ciclo de vida e custos de manutenção e gestão de instalações.

Entretanto, Siemiatycki (2010) ressalta que detalhes importantes dos documentos elaborados para confecção do CSP são geralmente mantidos confidenciais dos licitantes e do público em geral. Ainda segundo o autor, embora a divulgação de algumas suposições financeiras e operacionais no início do processo de planejamento possa estimular a inovação dos licitantes privados e aumentar a confiança governamental, informações detalhadas de custos, riscos e *design* não devem ser divulgadas, pois a sua publicização pode enfraquecer a posição de negociação do governo com o licitante vencedor.

---

<sup>6</sup> De acordo com o Banco Mundial (2017), o CSP é uma estimativa de todos os custos se o projeto for financiado e operado sob modelos de contratações convencionais, permitindo a comparação com a PPP.

Em relação à divulgação dos EVTEA, além de ajudar no apoio público, outra vantagem é possibilitar que todos os *stakeholders* dêem sugestões e façam críticas aos estudos, permitindo que sejam aprimorados, antes de seguir para as outras fases do ciclo de vida (Banco Mundial, 2017b). Cabe ressaltar que a Resolução nº 1 do Conselho do PPI definiu que os EVTEA devem ser submetidos a consultas públicas, inclusive antes de serem encaminhadas ao TCU (BRASIL, 2016b).

No que diz respeito ao aspecto ambiental contido nos EVTEA, Chiavari *et al.* (2019) ressalta a importância da realização de consultas públicas à sociedade e às populações tradicionais durante a fase de elaboração desses estudos e não somente no momento do licenciamento ambiental. Segundo o autor, se essas consultas forem utilizadas como um processo de diálogo, elas permitem um melhor entendimento do projeto por parte da população, além de permitirem uma melhor avaliação da capacidade institucional de governos locais para absorver os impactos ambientais do projeto.

No Brasil, SEABRA (2012) registra que a Empresa Brasileira de Projetos (EBP) adota como medida para aumentar a transparência a exigência de que os estudos técnicos de projetos de interesse público sejam divulgados imediatamente após a sua conclusão, garantindo que o público, os acionistas e a Administração Pública tenham acesso à mesma informação final e ao mesmo tempo. Isso impede, por exemplo, que os acionistas da EBP tenham acesso a informações privilegiadas que possam fornecer vantagens na licitação do projeto em questão, criando um ambiente de desconfiança para os outros possíveis competidores.

Em relação à alocação de riscos, o Banco Mundial (2015) apresentou como uma boa prática, utilizada no projeto do Aeroporto Internacional de Karnataka, na Índia, a disponibilização do sumário executivo, de informações financeiras, dentre outros, em conjunto com as informações relacionadas à alocação de riscos em um banco de dados do departamento de infraestrutura do país.

Martins e Viana (2019) estudaram a distância expressiva que existe entre a teoria e a prática na alocação de riscos em contratos de PPPs. De acordo com esses autores, observa-se que uma parcela considerável do problema está relacionada à falta de abordagem técnica por parte de gestores públicos e membros de órgãos de controle, bem como à falta frequente de certas habilidades específicas nas equipes multidisciplinares responsáveis pela estruturação de projetos. Dentre as propostas que são apresentadas para melhorar o processo decisório, ressalta-se questões

relacionadas à fundamentação econômica das decisões de alocação de riscos. Esse destaque ocorre porque os autores afirmam que, mesmo com as dificuldades apresentadas no estudo, será possível que a sociedade obtenha, no mínimo, ganho de transparência desse processo, por meio da exposição clara e objetiva das razões consideradas pelo Poder Público para suas decisões.

A **quarta fase** é o desenho do contrato de PPP. No Brasil, de acordo com a Lei das PPPs, o processo licitatório para a contratação de PPPs estará condicionada à submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado (BRASIL, 2004).

Cabe ressaltar, no entanto, que a mera divulgação das minutas e dos contratos podem não ser suficientes para alcance da transparência. De acordo com o Banco Mundial (2017b), nos governos com mercados de PPP mais avançados e políticas de divulgação mais eficazes, existe uma preocupação com a falta de coerência entre os objetivos de divulgação de informações e as práticas utilizadas. A transparência e a prestação de contas são os principais objetivos da divulgação de informações relacionadas a PPP, no entanto, em algumas jurisdições, como em New South Wales, no sudeste da Austrália, os resumos de contratos tendem a ser excessivamente longos e não incluem informações essenciais, como dados financeiros, o que torna leitura tediosa e de difícil compreensão.

O Banco Mundial (2017b) registra que a British Columbia, no Canadá, embora forneça orientações específicas sobre os elementos a serem divulgados nos projetos de PPPs, assim como o momento oportuno para a divulgação, exclui explicitamente dessa relação a minuta de contrato. Isso é feito porque acredita-se que essa divulgação possa prejudicar as posições de negociação do poder concedente em projetos futuros. No entanto, conforme afirma o mesmo estudo, esse raciocínio não é claro, já que os documentos finais do contrato ficam disponíveis em domínio público.

Um aspecto que cabe destacar durante o desenho do contrato é a ausência, no Brasil, de cláusulas contratuais que obriguem os parceiros privados a divulgarem informações relacionadas ao projeto. Em estudo realizado sobre contratos de PPPs assinados na área de saúde no Brasil, Matos (2020) afirma que a maioria deles não apresenta essas cláusulas, apesar de a legislação brasileira determinar a transparência nas decisões como princípio norteador da adoção de parcerias no país.

A **quinta fase** consiste no gerenciamento das transações ou, em outras palavras, na gestão do processo licitatório e do leilão. É nessa etapa que as informações produzidas na terceira e quarta fases serão amplamente divulgadas. Isso porque é o conjunto dessas informações que será o insumo para que os licitantes possam elaborar suas propostas. Ou seja, é nesse momento que a distribuição de responsabilidades e alocação de riscos (ambas materializadas no contrato), a minuta de contrato e o edital serão divulgados, em conjunto com as últimas versões dos EVTEA.

De acordo com Emmanuel (2014), que estudou os fatores críticos para o sucesso na implementação de PPP na Nigéria, a transparência durante essa fase é o segundo fator mais importante para o sucesso do empreendimento, dentro do grupo de variáveis “Contratação eficaz”. Considerando todas as 29 variáveis do estudo, que inclui também os grupos “Implementação do projeto”, “Garantias governamentais”, “Condições econômicas favoráveis” e “Mercado financeiro disponível”, a transparência ficou classificada em 11º lugar. No grupo “Implementação do projeto”, a existência de um arcabouço regulatório sólido e transparente ficou classificada em 2º lugar, tanto no grupo como no *ranking* geral.

Thamer e Lazzarini (2015), ao estudarem os fatores que influenciam o avanço das iniciativas de PPPs no Brasil, afirmam que a literatura relaciona a transparência no processo licitatório como o 7º fator mais importante, de um total de 16 critérios. Além disso, afirmam que a presença de agências públicas especializadas em PPPs traz transparência e eficiência ao processo.

Um estudo realizado pelo Economist Impact (2022) avaliou a capacidade dos países de implementarem PPPs sustentáveis e eficientes em setores-chave de infraestrutura, principalmente transporte, energia, água e saneamento, gestão de resíduos sólidos e infraestrutura social. Uma das variáveis utilizadas pelo estudo é o nível de competitividade e transparência durante o leilão. Nesse quesito o Brasil pontuou 71 (de uma escala que vai de 0 a 100), sendo classificado como “desenvolvido”. Entretanto, embora o Brasil tenha alcançado o primeiro lugar na América Latina (de um total de 26 países) ao serem consideradas todas as variáveis do estudo, o Brasil ocupa apenas a 15ª posição, caso seja utilizada somente a variável relacionada à transparência durante o leilão, ficando empatado com as Bahamas e a Venezuela. Ainda assim, de acordo com Brasil (2022), o referido estudo elogiou o fato de o Brasil publicar documentos em português e inglês como medida para aumentar a transparência e melhorar a comunicação com investidores estrangeiros.

Uma dificuldade na transparência durante essa fase do ciclo de vida apresentada por Siemiatycki (2010) é o desafio de encontrar um equilíbrio entre a necessidade de divulgação das informações para alcance de legitimidade pública e a resistência do setor privado em participar de processos licitatórios, caso informações confidenciais e segredos comerciais precisem ser divulgados. De acordo com esse autor, o modelo de parceria público-privada DBFO<sup>7</sup> requer a manutenção da confidencialidade em diferentes fases do processo de planejamento e que diretrizes de países como Estados Unidos, Canadá e Irlanda ressaltam a importância da confidencialidade de informações comerciais sensíveis para garantir a proteção da propriedade intelectual dos licitantes, a integridade do processo licitatório competitivo e a capacidade do setor público de obter o melhor valor de longo prazo por meio de negociações justas.

Nesse contexto de realização de processos licitatórios competitivos, convém destacar que a lei de PPPs foi alterada pela Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) para permitir que o processo de aquisição ocorra também por meio de um instrumento chamado de “diálogo competitivo”. De acordo com essa lei, por meio desta modalidade de licitação, a administração pública dialoga com possíveis contratantes previamente selecionados, a fim de encontrar soluções para suas necessidades (BRASIL, 2021b). No entanto, tal mecanismo deve ser utilizado com cautela no Brasil, sob o viés da transparência. Isso porque, de acordo com Foss e Monteiro (2022), a literatura resalta riscos de falta de transparência e de corrupção nessa forma de contratação. Além disso, destacam a necessidade de que haja uma harmonização do diálogo competitivo com os princípios da transparência e do tratamento isonômico entre os concorrentes, como determina a legislação brasileira que trata das contratações públicas. Isso porque esse mecanismo pressupõe que determinadas informações disponibilizadas pelos licitantes, envolvendo segredos industriais e tecnológicos, devem ser mantidas em segredo dos concorrentes e do público em geral.

Cabe ressaltar que a LAI estabelece apenas como informação sigilosa aquela que se encontra temporariamente restrita do acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado. Portanto, via de regra, as informações relacionadas às contratações públicas não poderiam ter o aces-

---

7 De acordo com o quadro 1, DBFO são contratos que envolvem Projetar (D), Construir (B), Financiar (F) e Operar (O).

so negado ao público. Entretanto, a própria lei estabelece que ela não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público (BRASIL, 2011).

Ainda sobre o diálogo competitivo, Hoezen *et al.* (2010) apresenta as tensões existentes entre a transparência e esse formato de contratação e o aparente conflito. Entretanto, ao analisar a contratação por meio desse mecanismo do projeto segundo Túnel Coen, na Holanda, esses autores afirmam que esses princípios não necessariamente são incompatíveis e que, para alcançar essa compatibilização, é necessário estabelecer e cumprir as seguintes condições: **(i)** conscientização da importância de ambos os princípios; **(ii)** fornecimento de informações gerais suficientes e qualitativas nas fases iniciais do diálogo; **(iii)** confiança no procedimento, reduzindo comportamentos evasivos por parte dos licitantes; **(iv)** processos de contratação unívocos; e **(v)** equilíbrio entre formalização e abertura. Na implementação desse projeto, essa abordagem resultou em um diálogo que obteve dos licitantes sugestões de alterações, tanto nos acordos contratuais quanto em questões técnicas do projeto.

Por fim, a **sexta fase** consiste no gerenciamento dos contratos, que é iniciado logo após a assinatura do contrato, passa por toda a execução, até o seu fim, quando ocorre a reversão dos bens ao parceiro privado. De acordo com o Banco Mundial (2017b), as informações mais importantes durante essa fase do ciclo de vida estão relacionadas às tarifas e metodologias de revisão; as questões regulatórias; dados abertos de performance; as penalidades aplicadas conforme estabelecido nas cláusulas contratuais; relatórios de performance elaborados por auditores ou verificadores independentes; e pesquisas de opinião dos usuários.

Matos (2020) realizou pesquisa em contratos já assinados no Brasil e em Portugal de PPPs na área de saúde para confirmar se mecanismos de governança tendem a exercer influência positiva no atendimento ao interesse público. Sob a ótica da existência de mecanismos que garantam um processo orçamentário transparente e íntegro, segundo a autora, embora tenha sido considerada essencial a existência deles, foram identificadas, particularmente no Brasil, evidências de falhas em relação à transparência e monitoramento das informações e decisões relacionadas às PPPs durante a execução contratual. Essa falta de transparência evidenciada reve-

la, ainda segundo a referida autora, falta de compromisso e indiferença do poder público com a necessidade de legitimidade das PPPs.

Algumas das evidências apresentadas dizem respeito à ausência de divulgação de relatórios periódicos de desempenho/monitoramento, de detalhamento em relação às taxas de remuneração e fluxos de caixa, de um comparador de custos entre a parceria e serviços públicos oferecidos diretamente pelo Estado, da divulgação das auditorias realizadas e dos relatórios elaborados pelo verificador independente durante o monitoramento e controle interno das parcerias.

Ainda de acordo com Matos (2020), as práticas de transparência das informações sobre PPP revela um déficit de prestação de contas em relação aos valores despendidos durante o período contratual analisado, sendo classificado o nível de transparência como de “sobrevivência”. Pela metodologia utilizada por ela, essa classificação significa que a preocupação com a transparência e responsabilidade fiscal é limitada à disponibilidade de informações, que nem sempre são atualizadas e muitas vezes não são de fácil compreensão.

Dutra (2021), em estudo que teve por objetivo identificar a importância do planejamento prévio na seleção de projetos de infraestrutura a serem incluídos em carteiras de desestatização nos âmbitos Federal e Estadual brasileiro, ressalta a necessidade da realização e transparência do estudo de VFM não apenas na fase inicial de avaliação dos projetos (*ex-ante*), mas também em uma etapa posterior (*ex-post*), após a contratação do projeto. Desse modo, segundo o autor, é possível garantir que as premissas de vantagem comparativa do contrato sejam avaliadas continuamente durante todo o ciclo de vida.

Rayners e Grimmelikhuijsen (2015) realizaram um estudo da transparência de quatro PPPs na Holanda sob três aspectos: a transparência de entrada (parâmetros financeiros e de nível de serviço do projeto, estabelecidos antes da construção e entrega do serviço nos contratos), de processo (monitoramento de desempenho e monitoramento de despesas durante execução do contrato) e de resultados (nível esperado de desempenho). De acordo com os autores, parece haver problemas crescentes com a transparência ao longo da execução do contrato.

Uma das dificuldades apresentadas por esses autores é a de como realizar a mensuração do resultado da parceria e a respectiva divulgação no caso de serviços públicos. Segundo o estudo, a avaliação de projetos de infraestrutura seriam mais fáceis de realizar, uma vez que os padrões de monitoramento quantitativo usados

nesse tipo de parceria são frequentemente determinados por agências reguladoras. Por exemplo, há muito menos debate e incerteza em relação à qualidade da água, pois há padrões científicos precisos. Por outro lado, argumentam que quando o resultado depende de parâmetros subjetivos, como a “experiência do usuário”, é mais difícil inferir conclusões sobre seu desempenho. Exemplificam o caso da dificuldade em determinar o que seria um bom serviço no caso de um centro de detenção.

Ainda durante a execução dos contratos, uma das limitações à transparência foi apresentada por Hodge e Greve (2016). Segundo esse autor, os métodos tradicionais de obter informação, amparados pela legislação geral de acesso à informação e leis administrativas, não estão disponíveis ao cidadão em relação aos contratos de direito privado.

Um mecanismo que, de certa maneira mitiga um pouco o problema acima, é a boa prática internacional aplicada no Brasil sobre a exigência de constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) para execução do contrato de PPP, conforme estabelecido na Lei de PPPs. De acordo com Vazquez (2009), seria extremamente difícil para o parceiro público fiscalizar o parceiro privado se não houvesse a determinação de criação de uma SPE. Segundo esse autor, a utilização de uma SPE permite uma maior transparência em relação aos recursos que são movimentados pela empresa, já que não há confusão entre o fluxo de capital da empresa controladora ou de seus acionistas e o da SPE criada para uma atividade específica. Essa técnica possibilita a separação dos ativos da empresa controladora daqueles pertencentes à SPE, de acordo com o negócio em questão. Dessa forma, é possível identificar com clarezas quais recursos foram destinados à SPE e como foram alocados na execução de seu objeto específico.

É relevante destacar também que, se a SPE for constituída como uma empresa de capital aberto (S/A) ou tiver uma empresa de capital aberto como controladora, ela será obrigada a elaborar e divulgar suas demonstrações financeiras, de acordo com a legislação brasileira. Devido a essas exigências de publicização de suas demonstrações contábeis, a SPE tem uma preocupação maior com a precisão do fluxo financeiro que entra na empresa, onde ele é alocado e como os pagamentos são feitos, sob pena de responsabilidade. Esse cuidado deve ser ainda maior se a empresa estiver sujeita à Sarbanes-Oxley Act, que exige a adoção de padrões internacionais de contabilidade. O regime a que se sujeita as S/A é reconhecido por possuir eleva-

do nível de transparência e de exatidão dos números apresentados, o que possibilita uma maior fiscalização (VAZQUEZ, 2009).

Em relação às informações que o parceiro público deve divulgar estão relacionadas às questões de responsabilidade fiscal. De acordo com Krentz (2016), a importância das informações relacionadas às PPPs é evidente por meio da LRF, que é o principal instrumento de transparência na Gestão Pública brasileira. O Anexo de Metas Fiscais exige que as receitas e despesas decorrentes das PPPs sejam claramente evidenciadas, a fim de avaliar o impacto dessas parcerias nas metas de resultado primário. Além disso, de acordo com a LRF, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) deve incluir o Demonstrativo das PPP e o Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Esses dois demonstrativos apresentam a proporção entre as despesas resultantes dos contratos de PPP e a receita corrente líquida, um indicador que pode levar à suspensão de transferências voluntárias do Governo Federal aos Estados e limitar a celebração de novos contratos de PPP em qualquer nível governamental.

Durante a execução dos contratos, um aspecto em que os parceiros deverão estar preparados é com as mudanças. Contratos de PPPs, complexos e de longa duração, precisam possuir cláusulas flexíveis que se adaptem a essas alterações. De acordo com o Banco Mundial (2020), muitos países têm leis que exigem a divulgação pública de contratos, projetos e cronogramas, mas poucos fornecem informações sobre mudanças contratuais resultantes de renegociações. A África do Sul e o Reino Unido são duas exceções notáveis. Na África do Sul, todos os documentos governamentais são divulgados integralmente mediante solicitação, exceto informações confidenciais relacionadas a segredos comerciais, informações proprietárias ou outras informações protegidas. Assim como todas as informações governamentais, essas informações podem ser acessadas pelo público através da Lei de Promoção do Acesso à Informação. No Reino Unido, o público tem acesso a todos os documentos mantidos por autoridades públicas através da Lei de Liberdade de Informação de 2010. O regime de transparência requer que as variações nos contratos, incluindo as renegociações, sejam publicadas quando mudam significativamente o contrato, criando um novo contrato.

Um estudo realizado por Gonçalves e Bandeira (2020), sobre as consequências da crise do Covid-19 nos setores regulados de infraestrutura do país e seus reflexos nos contratos, afirma que um dos fatores essenciais que precisam ser consi-

derados nas discussões sobre os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro é a transparência dos mecanismos e procedimentos adotados pelos órgãos envolvidos. Segundo esses autores, a transparência do procedimento adotado é fator fundamental a ser considerado na análise dos pleitos das concessionárias, além de mecanismos de governança, gestão de riscos e controles internos. Isso tudo para garantir que eventuais baixos rendimentos das concessionárias ocorridos antes do início da pandemia de Covid-19 não sejam incorporados aos cálculos do reequilíbrio.

Além da transparência durante a execução do contrato, vale ressaltar também a importância de divulgação das informações ao final do contrato. De acordo com a Lei Federal nº 8.987/1995, que trata das concessões comuns mas que se aplica também às PPPs, de forma subsidiária, as concessionárias deverão manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão. Isso porque, após o encerramento do contrato, todos os bens serão devolvidos ao Estado, sendo devida indenização do poder público ao parceiro privado dos bens que ainda não foram totalmente depreciados.

Cabe ressaltar que, nos casos de prorrogação antecipada e de relicitação nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, a reversão dos bens ocorre antes do término do contrato, casos em que a indenização também deverá ocorrer, conforme previsto na Lei Federal nº 13.448/2017. No caso da referida lei, está previsto que toda a documentação que subsidiar os procedimentos de relicitação deverá ser objeto de transparência por meio de consulta pública prévia. Essa consulta deverá ser divulgada na imprensa oficial e na internet, contendo a identificação do objeto, a motivação para a relicitação e as condições propostas, entre outras informações relevantes, com prazo mínimo 45 dias para recebimento de sugestões (BRASIL, 2017). No entanto, cabe destacar que a referida lei é omissa quanto à consulta pública no caso de prorrogação antecipada do contrato.

### **3.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A transparência é um princípio indissociável da democracia moderna representativa, sendo um mecanismo fundamental para o exercício do controle social. No entanto, sua definição, embora pareça óbvia à primeira vista, em verdade ela não é. A transparência não pode ser simplificada a ponto de ser entendida como a simples publicização dos atos da administração pública. De nada adianta o Estado fornecer

todas as informações, se elas forem de difícil acesso, de difícil compreensão e fornecidas em momento inoportuno. Nesse sentido, a transparência envolve a disponibilização dos atos e decisões governamentais de forma que o cidadão tenha facilidade em acessá-la, entendê-la e no tempo adequado para permitir o controle social.

Uma dessas decisões governamentais é pela utilização de PPPs para o desenvolvimento de infraestrutura e fornecimento de serviços públicos. Essas parcerias entre o setor público e privado têm sido uma ferramenta de gestão cada vez mais utilizada pelos governos em todo o mundo. Alguns dos incentivos apresentados pela literatura para essa maior utilização são: a crise fiscal e escassez de recursos públicos para implementação de projetos de infraestrutura; e a presunção de que a iniciativa privada é capaz de implementar esses projetos de maneira mais eficiente e com maior qualidade, uma vez que ela visa o lucro. No entanto, para que esses incentivos possam ser comprovados, as informações relacionadas a essas parcerias precisam ser transparentes à sociedade.

Nesse ponto surge importância da transparência no contexto das PPPs. Ela é fundamental para os projetos sejam legitimados pela sociedade e, portanto, para que esses projetos atendam ao interesse do povo, verdadeiros detentores do poder soberano. Nesse sentido, este trabalho buscou responder à seguinte questão: quais os desafios e perspectivas da produção técnico-científica existente na literatura nacional e estrangeira sobre transparência no contexto das PPPs?

Durante o desenvolvimento deste trabalho, buscou-se identificar e apresentar trabalhos técnicos, desenvolvidos especialmente por organizações internacionais, e trabalhos acadêmicos que tratassem sobre transparência e divulgação de informações relacionadas às PPPs, seguindo o ciclo de vida próprio desses projetos. De maneira geral, todos os trabalhos estão convergentes no sentido de ressaltar a importância da transparência nas PPPs, com algumas exceções. Um exemplo de exceção à transparência está relacionada à divulgação de informações detalhadas sobre a análise do CSP antes da realização da licitação. Isso porque essa divulgação poderia enfraquecer a posição de negociação do governo com o licitante vencedor. No entanto, cabe lembrar que qualquer decisão de limitar a transparência deve ser devidamente fundamentada à luz da razoabilidade, além de ser, ela própria, amplamente divulgada à sociedade.

Uma possível limitação deste trabalho foi abordar a questão da transparência nas fases do ciclo de vida das PPPs em um nível mais amplo, ou seja, mais relacio-

nado a quais documentos ou informações gerais precisam ser divulgadas. Por exemplo, apresentou-se a necessidade de divulgar os estudos elaborados durante a segunda fase e detalhados na terceira fase do ciclo de vida dos projetos. Entretanto, não foi possível detalhar neste trabalho como exatamente essas informações devem ser divulgadas de forma a torná-las compreensíveis à sociedade.

Nesse sentido, uma sugestão de trabalho futuro seria aplicar a metodologia de diagnóstico de transparência de PPPs apresentados pelo Banco Mundial (2017b) no Brasil. Esse diagnóstico tem como objetivo avaliar o nível de transparência especificamente relacionado a PPPs e identificar possíveis soluções customizadas aplicáveis a cada jurisdição, de modo a ampliar o grau de transparência das parcerias. Um dos aspectos desse diagnóstico que merece destaque é sobre a utilização de documentos modelo (*templates*) que contenham informações específicas relacionadas às parcerias, o que permitiria uma avaliação do nível de transparência com base em aspectos específicos das PPPs, não se restringindo somente a questões mais gerais aplicáveis a outras formas de contratação pública.

## Referências bibliográficas

APMG (Global). **APMG PPP Certification Guide**. [S. I.], 2016. Disponível em: <<https://ppp-certification.com/pppguide/download>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

AUSTRÁLIA. Australian Government. **Assessment Framework: Overview**. [S. I.], Julho 2021. Disponível em: <<https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2021-07/Assessment%20Framework%202021%20Overview.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

AUSTRÁLIA. **Infrastructure Priority List**. Austrália, 2023. Disponível em: <<https://www.infrastructureaustralia.gov.au/infrastructure-priority-list>>. Acesso em: 2 fev. 2023.

AUSTRÁLIA. **Australia-Asia PowerLink**. [S. I.], 2023. Disponível em: <<https://www.infrastructureaustralia.gov.au/map/australia-asia-powerlink>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships**. [S. I.], 2013. Disponível em: Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships. Acesso em: 27 fev. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Disclosure in Public-private Partnerships: Good Practice Cases**. [S. I.], 2015. Disponível em: <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/610581448292161621-0100022015/original/DisclosureinPPPsGoodPracticeCases.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BANCO MUNDIAL (Global). **PPP Reference Guide 3.0 (Full version)**. 3.0. [S. I.], 27 abr. 2017a. Disponível em: <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0-full-version>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BANCO MUNDIAL (Global). **A Framework For Disclosure In Publicprivate Partnerships: Technical Guidance For Systematic, Proactive Pre- & Post-Procurement Disclosure Of Information In Public-Private Partnership Projects**. [S. I.], 2017b. Disponível em: <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/framework-disclosure-ppp-projects>>. Acesso em: 6 dez. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption**. [S. I.], 2020. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/governance/publication/enhancing-government-effectiveness-and-transparency-the-fight-against-corruption>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

BARROS, Ana Cristina Pacheco de Araújo. **Transparência na gestão pública: Controle cidadão**. 1. ed. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/TCE-CE, 2016. 60 p. v. 3. ISBN 978-85-7529-783-4.

BELSITO, Bruno Gazzaneo. **O Procedimento de Manifestação de Interesse/PMI na estruturação de contratos de concessão**: Exame crítico e propostas de aperfeiçoamento do instrumento no Direito brasileiro. Orientador: Patrícia Ferreira Baptista. 2015. 317 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, [S. l.], 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. 169 p.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.079**, de 13 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. [S. l.], 30 dez. 2004. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>.html. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. [S. l.], 27 maio 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>.html. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. [S. l.], 2011. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>.html. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.334**, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. [S. l.], 13 set. 2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13334](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm)>.html. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. **Resolução CPPI nº 1**. Estabelece diretrizes gerais e estratégicas a serem adotadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal no processo de contratação de empreendimentos do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi/centrais-de-conteudo/documentos/resolucao-1-de-13-de-setembro-de-2016-dou-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL. **Brasil lidera o ranking do relatório Infrascopes sobre a evolução de projetos de Parcerias Público-Privadas na América Latina e Caribe.** [S. I.], 14 jul. 2022. Disponível em:

<<https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi/noticias-1/brasil-lidera-o-ranking-do-relatorio-infrascopes-sobre-a-evolucao-de-projetos-de-parcerias-publico-privadas-na-america-latina-e-caribe>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL. **Portal Brasileiro de Dados Abertos.** Brasil, 2023. Disponível em:

<<https://dados.gov.br/home>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

BRASIL. **Portal do PPI.** [S. I.], 2023. Disponível em:

<https://portal.ppi.gov.br/projetos1#/s/Em%20andamento/u//e//m/Parceria%20P%C3%ABlico-Privada/r/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. **Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura.** Brasília, 2021a. Disponível em:

<<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-geral-de-analise-socioeconomica-de-custo-beneficio.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.133**, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. [S. I.], 1 abr. 2021b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 3 mar. 2023.

CAPRONI, Tiago Vieira. **Fatores críticos sobre manifestações de interesse em parcerias público-privadas e as propriedades da visão do produto.** Orientador: Daniel Capaldo Amaral. 2018. 288 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2018. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18156/tde-28052018-084219/publico/TiagoVieiraCaproniDEFINITIVO.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CGU (BRASIL). **Metodologia Escala Brasil Transparente (EBT): Avaliação 360º - 2ª edição.** [S. I.], 2020. Disponível em:

<<https://mbt.cgu.gov.br/publico/portal/metodologia360edicao2/66>>. Acesso em: 11 maio 2022.

CHIAVARI, Joana *et al.* **O Futuro da Infraestrutura do Brasil em Discussão: Visão Integrada dos Projetos de Lei em Tramitação é Necessária para Garantir Avanços.** [S. I.], 2019. Disponível em:

<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/10/O-Futuro-da-Infraestrutura-do-Brasil-em-discuss%C3%A3o-1-2.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

CNPQ (BRASIL). **Tabela de Áreas do Conhecimento.** [S. I.], 8 jan. 2014.

Disponível em:

<<https://lattes.cnpq.br/documents/11871/24930/TabeladeAreasdoConhecimento.pdf/d192ff6b-3e0a-4074-a74d-c280521bd5f7>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

CORNER, David. **The United Kingdom Private Finance Initiative**: The Challenge of Allocating Risk. OECD Journal On Budgeting, [s. l.], v. 5, ed. 3, 2006. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43479923.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

COSTA, Victor Hugo Corrêa. **Aspectos Políticos da Adoção do Modelo de Parceria Público-privada**: Reflexão Acerca do Processo Decisório Mineiro. [S. l.], 2008. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/1993/1/Aspectos%20pol%C3%Adticos%20da%20ado%C3%A7%C3%A3o%20do%20modelo%20de%20parceria%20p%C3%Bablico-privada.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Parcerias Público-Privadas: Relatos de Algumas Experiências Internacionais. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 1. ed. Brasil: Malheiros Editores Ltda., 2005. p.47-81. ISBN 978-85-392-0083-2.

CRUZ, Carlos Oliveira; MARQUES, Rui Cunha. **O Estado e as Parcerias Público-Privadas**. 1. ed. Lisboa: Edições Sílabo LDA., 2012. 213 p. ISBN 978-972-618-683-0.

DELORENCI, Victor Nuti. **Parcerias Público Privadas**: Uma alternativa para o aumento de eficiência na gestão da saúde pública. Orientador: Beatriz Azeredo. 2015. 78 p. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/1040/1/VNDelorenci.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 13. ed. [S. l.]: Editora Forense, 2021. 472 p. ISBN 978-65-596-4223-6.

DUTRA, Fernando Freire. Auditoria de Performance como Pré-Requisito para Proposições de Projetos de Desestatização. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/eppc/cadernos/index.php/CM/article/view/147>. Acesso em: 22 fev. 2023.

ECONOMIST IMPACT. **The 2021/22 Infrascopes**: Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://impact.economist.com/projects/infrascopes/evaluating-the-environment-for-public-private-partnerships-in-latin-america-and-the-caribbean/>. Acesso em: 28 fev. 2023.

EMMANUEL, Ogunsanmi Olabode. Critical Success Factors (Csf) Determining the Implementation of Public-Private Partnership Projects. **Covenant Journal of Research in the Built Environment**, [s. l.], v. 1, n. 2, 2014. Disponível em: <https://journals.covenantuniversity.edu.ng/index.php/cjrbe/article/view/148/143>. Acesso em: 18 fev. 2023.

FABRE, Anaïs; STRAUB, Stéphane. **The Impact of Public-Private Partnerships (PPPs) in Infrastructure, Health and Education**. [S. l.], 2021. Disponível em: [https://publications.ut-capitole.fr/30926/1/wp\\_tse\\_986.pdf](https://publications.ut-capitole.fr/30926/1/wp_tse_986.pdf). Acesso em: 16 jan. 2023.

FABREGAS, Abdoulaye *et al.* **Public Private Partnerships Transparency and Accountability: Where is my data?**. [S. l.], 9 maio 2017. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/governance/public-private-partnerships-transparency-and-accountability-where-my-data>. Acesso em: 13 jun. 2022.

FARIAS, Luciano Chaves. **O Controle Extrajudicial das Parcerias Público-Privadas**. [S. l.]: Lumen Juris Ltda., 2008. 182 p.

FOSS, Maria Carolina; MONTEIRO, Vítor. Diálogos Competitivos Motivados pela Inovação. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras Públicas para Inovação no Brasil: Novas Possibilidades Legais**. Brasília: IPEA, 2022. cap. 7, ISBN 978-65-5635-046-2. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=ed13e766-715d-4dd1-8ce2-92a71a75b1f1>. Acesso em: 19 fev. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p. ISBN 978-85-224-5823-3.

GONÇALVES, Rodrigo Carvalho; BANDEIRA, Marcos Lima. Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19. **Revista da CGU**, [s. l.], v. 12, ed. 22, p. 289-301, 2020. DOI <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.360>. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/360/248](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/360/248). Acesso em: 4 mar. 2023.

HODGE, Graeme A.; GREVE, Carsten. On Public–Private Partnership Performance: A Contemporary Review. **Public Works Management & Policy**, [s. l.], v. 22, ed. 1, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1087724X16657>. Acesso em: 12 set. 2022.

HOEZEN, Mieke. **Towards better customized service-led contracts through the competitive dialogue procedure**. [S. l.], 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01446193.2010.506517>. Acesso em: 19 fev. 2023.

HOMERCHER, Evandro T. **O princípio da transparência e o direito fundamento à informação administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: [s. n.], 2009. 167 p. ISBN 978-85-14-00027-3.

HOVY, Pauline. **Risk Allocation in Public-Private Partnerships: Maximizing value for money**. [S. l.]: The International Institute for Sustainable Development, 2015. Disponível em: <https://www.iisd.org/system/files/publications/risk-allocation-ppp-maximizing-value-for-money-discussion-paper.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023.

ISMAIL, Suhaiza. **A Systematic Review of Research on Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnership (PPP)**. *International Journal of Economics, Management & Accounting*, [s. l.], v. 19, ed. 3, 2011. Disponível em:

<<https://journals.iium.edu.my/enmjournal/index.php/enmj/article/view/199>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ISMAIL, Suhaiza; MUSAWA, Mubarak Shehu; AHMAD, Hawa. Transparency of public private partnership (PPP): the extent of mandatory information disclosure. **Built Environment Project and Asset Management**, [s. l.], v. 9, ed. 5, 2019. DOI <https://doi.org/10.1108/BEPAM-01-2018-0020>. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Suhaiza-Ismail/publication/334888886\\_Transparency\\_of\\_public\\_private\\_partnership\\_PPP\\_the\\_extent\\_of\\_mandatory\\_information\\_disclosure/links/60dc3eb5458515d6fbeb1e31/Transparency-of-public-private-partnership-PPP-the-extent-of-mandatory-information-disclosure.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Suhaiza-Ismail/publication/334888886_Transparency_of_public_private_partnership_PPP_the_extent_of_mandatory_information_disclosure/links/60dc3eb5458515d6fbeb1e31/Transparency-of-public-private-partnership-PPP-the-extent-of-mandatory-information-disclosure.pdf). Acesso em: 18 jan. 2023.

JACKSON, Penny. **Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion**. [S. l.]: OECD Development Co-operation Directorate, 2012. Disponível em: <<https://www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

JAMIL, Sarah. **The miscellaneous desirability of Public-Private Partnerships and an approach to design an appropriate constitution**. [S. l.], 2009. Disponível em: <[https://www.wipo.uni-freiburg.de/dateien/tagungen/reformen/the\\_miscellaneous\\_desirability\\_of\\_public.pdf](https://www.wipo.uni-freiburg.de/dateien/tagungen/reformen/the_miscellaneous_desirability_of_public.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2023.

KRENTZ, Altair Gustavo. **Contabilização e Transparência das Parcerias Público-Privadas: Boas Práticas do Estado de Minas Gerais**. Orientador: Abimael de Jesus Barros Costa. 2016. 63 p. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <[https://bdm.unb.br/bitstream/10483/14262/1/2016\\_AltairGustavoKrentz\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/14262/1/2016_AltairGustavoKrentz_tcc.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2023.

MARTINS, Antônio Fernando da Fonseca; VIANA, Felipe Benedito. Alocação de riscos em contratos de parceria público-privada: a (expressiva) distância entre teoria e prática. **Revista do BNDES**, [s. l.], v. 26, ed. 51, p. 53-100, 2019. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17800/3/PRPer76157\\_RBNDES\\_v26n51\\_compl.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17800/3/PRPer76157_RBNDES_v26n51_compl.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2023.

MATOS, Nyalle Barboza. **Mecanismos de Governança em Parcerias Público-privadas**. Orientador: Andréa de Oliveira Gonçalves. 2020. 132 p. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Brasília, 2020. Disponível em: <[http://www.ppgcont.unb.br/images/Teses/021\\_Tese\\_Nyalle\\_Matos\\_Mecanismos\\_de\\_Governanca\\_em\\_Parcerias\\_Publico\\_Privadas\\_22-12.pdf](http://www.ppgcont.unb.br/images/Teses/021_Tese_Nyalle_Matos_Mecanismos_de_Governanca_em_Parcerias_Publico_Privadas_22-12.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2023.

MEYER, Bernardo. **Parcerias público-privadas: uma estratégia governamental**. 1. ed. Brasil: Actual, 2021. 198 p. ISBN 978-65-87019-13-0.

MORAES, Marcos Siqueira; REYES-TAGLE, Gerardo. **Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada: Estudo de caso do ambiente institucional e**

da prática no Brasil. [S. l.]: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2017. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Os-impactos-fiscais-dos-contratos-de-parceria-p%C3%BAblico-privada-Estudo-de-caso-do-ambiente-institucional-e-da-pr%C3%A1tica-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

MOTTA, Fabrício. **Notas sobre Publicidade e Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 14, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=277>>. Acesso em: 27 fev. 2023.

MPF (BRASIL). **Ranking Nacional da Transparência**: o projeto. [S. l.], 2016. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/o-projeto-new>>. Acesso em: 10 maio 2022.

MONTEIRO, Rodrigo. **Transparência e participação popular**. 1. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2022. 524 p. ISBN 978-6525264073.

MONTEIRO, Vera. Legislação de Parceria Público-Privada no Brasil: Competência Legislativa em Matéria de Concessão. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 1. ed. Brasil: Malheiros Editores Ltda., 2005. p. 82-109. ISBN 978-85-392-0083-2.

MUSTAFA, Sameh Abdelsalam; MOHAMMED, Aml Hussein. A Disclosure Framework to Enhance Accountability and Transparency for Public-Private Partnership (PPP) in Egypt: With a Case Study. **Scientific Journal for Financial and Commercial Studies and Research**, [s. l.], v. 4, ed. 1, 2023. DOI <https://dx.doi.org/10.21608/cfdj.2023.258035>. Disponível em: <[https://cfdj.journals.ekb.eg/article\\_258035\\_915812c9260744638eb9fbbc09b6b4d0.pdf](https://cfdj.journals.ekb.eg/article_258035_915812c9260744638eb9fbbc09b6b4d0.pdf)>. Acesso em: 1 mar. 2023.

PEREIRA, Ricardo de Andrade *et al.* Ranking de Transparência de Contratos de Parcerias Público-Privadas no Brasil. **XXIII SEMEAD**: Seminários em Administração, [s. l.], 2020. Disponível em: <[https://login.semead.com.br/23semead/anais/resumo.php?cod\\_trabalho=2003](https://login.semead.com.br/23semead/anais/resumo.php?cod_trabalho=2003)>. Acesso em: 2 maio 2022.

PPIAF. **Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads & Highways**. [S. l.], 2009. Disponível em: <[https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/toolkit\\_files/index.html](https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/toolkit_files/index.html)>. Acesso em: 15 jan. 2023.

RADAR PPP. **Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP**. [S. l.], 2014. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201408-guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

REINO UNIDO. **Annual Report on Major Projects 2021-22**. [S. l.], 2022. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1092181/IPA\\_AR2022.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1092181/IPA_AR2022.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2023.

REYNAERS, Anne-Marie; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. Transparency in public-private partnerships: Not so bad after all. **Public Administration**, [s. l.], v. 93, n. 3, p. 609-626, 1 set. 2015. DOI <<https://doi.org/10.1111/padm.12142>>. Disponível em: <<https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/329861/TRANSPARENCY.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

SEABRA, Isamara. **O Financiamento das Parcerias Público-privadas no Brasil**. Orientador: Daniel Amin Ferraz. 2012. 184 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/5765/1/60701171.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2023.

SIEMIATYCKI, Matti. What's the Secret?: Confidentiality in Planning Infrastructure Using Public/Private Partnerships. **Journal of the American Planning Association**, [s. l.], v. 73, ed. 4, p. 388-403, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01944360708978520>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

SILVA, Carlos Roberto Almeida da. Princípio da transparência na Administração Pública. In: **Princípio da transparência na Administração Pública**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://ralmeidasgc.jusbrasil.com.br/artigos/113024627/principio-da-transparencia-na-administracao-publica>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 1. ed. Brasil: Malheiros Editores Ltda., 2005. p. 17-46. ISBN 978-85-392-0083-2.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de parceria público-privada: Fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro (RJ), v. 49, n. 4, p. 819-846, 29 jun. 2015. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612119746>. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/2903>>. Acesso em: 4 maio 2022.

TREVISAN, Ricardo. **O que é Parceria Público-Privada (PPP)**. 3. ed. [S. l.: s. n.], 2019. 93 p. E-book.

VAZQUEZ, Juan Luiz Souza. **A Sociedade de Propósito Específico Na Parceria Público-Privada: Uma Análise de Direito Societário**. Orientador: Manoel Messias Peixinho. 2009. 262 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp119788.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência:** aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019. 72 p. ISBN 978-85-256-0114-8. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/4/Transparencia.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável