



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - DCJ**

RODRIGO FAUSTO VITORINO

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E NOVO MARCO LEGAL
DAS CONCESSÕES:
perspectivas para a viabilização de projetos de cidades
inteligentes no Brasil**

SANTA RITA – PB

2025

RODRIGO FAUSTO VITORINO

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E NOVO MARCO LEGAL
DAS CONCESSÕES:
perspectivas para a viabilização de projetos de cidades
inteligentes no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Unidade Santa Rita, do Centro
de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da
Paraíba, como exigência parcial para a obtenção do
título de Bacharel(a) em Ciências Jurídicas.

Orientador(a): Me. Antonio Aécio Bandeira da Silva

SANTA RITA – PB

2025

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

V845p Vitorino, Rodrigo Fausto.

Parcerias público-privadas e novo marco legal das concessões: perspectivas para a viabilização de projetos de cidades inteligentes no Brasil / Rodrigo Fausto Vitorino. - Santa Rita, 2025.

61 f. : il.

Orientação: Antonio Aécio Bandeira da Silva.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ/DCJ-SANTA RITA.

1. Direito administrativo. 2. Parceria público-privada. 3. Cidade inteligente. I. Silva, Antonio Aécio Bandeira da. II. Título.

UFPB/DCJ/CCJ-SANTARITA

CDU 34



ATA DE DEFESA PÚBLICA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ao vigésimo quinto dia do mês de Abril do ano de dois mil e vinte e cinco, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado “Parcerias público-privadas e novo marco legal das concessões: perspectivas para a viabilização de projetos de cidades inteligentes no Brasil”, do(a) discente (a) **RODRIGO FAUSTO VITORINO**, sob orientação do(a) professor(a) Me. Antonio Aécio Bandeira da Silva. Após apresentação oral pelo(a) discente e a arguição dos membros avaliadores, a Banca Examinadora se reuniu reservadamente e decidiu emitir parecer favorável à **APROVAÇÃO**, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, com base na média final de 4,5 (*quatro e meio*). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Antonio Aécio Bandeira da Silva

Me. Antonio Aécio Bandeira da Silva

Juliana Fernandes Moreira

Dra. Juliana Fernandes Moreira

Dr. Valfredo de Andrade Aguiar

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Aécio Bandeira, que pacientemente me guiou na elaboração deste trabalho, com dedicação à sua função de professor e com uma postura voltada à melhoria contínua a cada reunião de orientação.

Agradeço à minha família, que me incentivou e apoiou durante esse período de obtenção de uma segunda graduação.

Agradeço, também, a todos os professores e colegas que direta ou indiretamente contribuíram na minha caminhada acadêmica.

RESUMO

As parcerias público-privadas (PPPs) se apresentam como instituto adotado por municípios e estados para a implementação do conceito de cidade inteligente em sua urbanização e para a instalação de infraestrutura e serviços públicos para o cidadão diante da restrição orçamentária. Nesse contexto, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 7.063/2017 com a proposta de modernizar, dar maior segurança jurídica e atrair investimento privado para realização de parcerias e execução de obras de infraestrutura. O presente trabalho tem como objetivo geral analisar as PPPs, o novo marco legal das concessões e as perspectivas para a viabilização de projetos de cidades inteligentes no Brasil, além de, como objetivos específicos, apresentar a fundamentação doutrinária das concessões, apresentar dados referentes à infraestrutura e serviços públicos, abordar os conceitos de cidade inteligente e levantar as mudanças propostas como forma de contribuir para o debate acadêmico sobre o tema. Nesse propósito, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e o método de abordagem hipotético-dedutivo. Como resultado, foram destacadas alterações que são capazes de ter influência e de fomentar novos projetos sob o modelo de cidades inteligentes em solo nacional, além de pontos em que há resistência com relação a órgãos de controle e o governo. Conclui-se que as PPPs são um modelo viável, desde que seja observado que o cidadão é o principal destinatário e possuidor de direitos fundamentais.

Palavras-chave: direito administrativo; parceria público-privada; cidade inteligente.

ABSTRACT

Public-private partnerships (PPPs) are an institution adopted by municipalities and states to implement the concept of smart cities in their urbanization and to install infrastructure and public services for citizens in the face of budgetary constraints. In this context, Bill (PL) No. 7,063/2017 is currently being processed in the Chamber of Deputies with the aim of modernizing, providing greater legal certainty and attracting private investment to establish partnerships and execute infrastructure works. The general objective of this paper is to analyze PPPs, the new legal framework for concessions and the prospects for making smart city projects viable in Brazil, as well as, in the specific objectives, to present the doctrinal basis for concessions, to present data related to infrastructure and public services, to address the concepts of smart cities and to collect data on the proposed changes as a way of contributing to the academic debate on the subject. For this purpose, bibliographic research and the hypothetical-deductive approach method were used. As a result, changes that are capable of influencing and fostering new projects under the smart city model on national soil were highlighted, in addition to points where there is resistance in relation to control bodies and the government. It is concluded that PPPs are a viable model, as long as it is observed that the citizen is the main recipient and holder of fundamental rights.

Keywords: administrative law; public-private partnership; smart city.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Investimento em infraestrutura	36
Figura 2 – Sérias históricas – PIB a preço de mercado do 1º trimestre de 2010 ao 4º trimestre de 2024.....	44
Figura 3 – Dados sobre emissão de debêntures incentivadas de 2016 a 2024.....	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCD - identificação ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e das Indústrias de Base

ANBIMA – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais

COSIP – Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DBGG – Dívida Bruta do Governo Geral

FDIRS – Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável

FI-Infra – Fundo Incentivado de Investimento em Infraestrutura

FIP-IE – Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura

FIP-PD&I – Fundo de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação

IPGC – Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

MIDR – Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PPI – Programa de Parcerias de Investimentos

PPP – Parceria Público-Privada

TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E PRIVATIZAÇÃO.....	13
1.1. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.....	16
1.2. SERVIÇO PÚBLICO E CONCESSÕES.....	19
1.3 DESAFIOS ECONÔMICOS E CRÍTICAS ÀS PPPs.....	25
2. A CIDADE INTELIGENTE: INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO URBANA.....	30
2.1. A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO VIABILIZADORA DAS CIDADES INTELIGENTES E O ALINHAMENTO DO GOVERNO.....	35
3. UM NOVO MARCO LEGAL PARA AS CONCESSÕES E PPPs: BREVES CONSIDERAÇÕES.....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa teve como origem as investigações em projeto de iniciação científica na Universidade Federal da Paraíba, realizado no período de 2023 a 2024, tendo estreita relação com os projetos modernos de informatização das cidades visando maior eficiência e sustentabilidade, sob o paradigma das cidades inteligentes, que resultam de parcerias entre a Administração Pública e a iniciativa privada.

A partir dessa pesquisa, percebeu-se que há um aumento da participação desses atores privados na prestação de serviços públicos, sendo também identificadas demandas para que haja fomento a essas iniciativas através de um marco legal mais favorável, além de se apontar o potencial de adaptação de diretrizes utilizadas na Europa para a realidade brasileira.

Com um alto endividamento, a Administração Pública tem metade de seus empreendimentos na área de infraestrutura realizados com recursos da União paralisados, conforme dados do Tribunal de Contas da União (TCU). Ainda conforme o Acórdão 2600/2024 do órgão, as áreas de saúde e educação são as mais afetadas.

É nesse cenário que o conceito de cidades inteligentes ganha relevância, com sua proposta de solução de problemas urbanos através do uso da tecnologia. Nesse âmbito, tem-se defendido que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) são formas de viabilizar a implementação de projetos sob esse conceito, com parcerias de maior duração e demanda por novas tecnologias, como implantação de estrutura de conexão por fibra ótica, iluminação mais eficiente, fontes de energia mais sustentáveis, de forma a melhorar a qualidade de vida da população, aplicadas para a modernização de setores como saúde, educação, mobilidade urbana e saneamento. Entendemos que há, aí, grande potencial de transformação para o país, inclusive com capital estrangeiro, desde que respeitados a transparência e o interesse público.

Não se pode esquecer, ainda, que tais ações não devem beneficiar apenas áreas de maior poder econômico, mas a sociedade em geral, o que depende de controle social ativo nas consultas públicas, além de observância à sustentabilidade e mensuração de desempenho.

Assim, as Parcerias Público-Privadas possuem aplicação no processo de adoção do conceito urbano de cidades inteligentes no Brasil. Esse novo paradigma,

contudo, também apresenta desafios para a sua implementação, principalmente no que diz respeito à segurança jurídica e à falta de um marco legal consolidado que regule essas novas formas de concessão e parceria.

Todavia, essa realidade pode ser transformada com a introdução do Projeto de Lei nº 7.063/2017 (intitulada Lei Geral de Concessões), que propõe um novo marco regulatório para as concessões e PPPs.

Nesse sentido, esse PL busca manter os instrumentos e práticas administrativas e regulatórias positivas, eliminando ou aprimorando os que não se mostraram eficazes, além de incorporar novos modelos que já são adotados, mas não estão positivados, conforme relatório aprovado em 2019 (Câmara dos Deputados, 2019). O PL também se encontra fundamentado nas premissas de desburocratização e flexibilização dos contratos, centralidade no investidor e maior segurança jurídica nesses projetos de longo prazo como formas de atrair novos investimentos.

Assim, nosso objeto de pesquisa refere-se ao PL nº 7.063/2017, tendo como referência o conceito urbano de cidade inteligente e seus potenciais para a modernização da infraestrutura urbana e para a criação de cidades eficientes, sustentáveis e que melhorem a qualidade de vida dos cidadãos. O problema de pesquisa é definido nos seguintes termos: sob o paradigma das cidades inteligentes, que consequências o PL nº 7.063/2017 poderá trazer à implantação de projetos de urbanização e à prestação de serviços à população?

Tem-se como hipótese que o PL introduzirá normas que fomentarão a implementação de projetos a partir do conceito de cidades inteligentes, se traduzindo num alinhamento estratégico governamental para atingimento cidades mais eficientes, inclusivas e sustentáveis. Essa hipótese relacionada ao PL tem estreita influência no desenvolvimento nacional, o qual tem encontrado obstáculos orçamentários.

Isto posto, a pesquisa está estruturada em três capítulos, além da introdução e sua conclusão, tendo como objetivo geral analisar as PPPs, o novo marco legal e as perspectivas para a viabilização de projetos de cidades inteligentes no Brasil. Nesses capítulos, são desenvolvidos os objetivos específicos da pesquisa, que envolvem analisar a fundamentação doutrinária das concessões; apresentar dados estatísticos acerca dos projetos de serviço público e infraestrutura; revisar a literatura acerca das cidades inteligentes; analisar os impactos das mudanças pretendidas com o PL; analisar as concepções de cidade inteligente como paradigma das concessões;

além de contribuir para o debate acadêmico acerca das parcerias entre a Administração Pública e particulares.

Para alcançar os objetivos, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, com utilização de técnicas de pesquisa da documentação direta e indireta para análise, utilização do método de abordagem hipotético-dedutivo e procedimento observacional para a pesquisa.

Após a introdução, no capítulo 1 intenta-se abordar os conceitos que circundam as Parcerias Público-Privadas, a partir de exposição da sua fundamentação doutrinária, começando com o histórico do princípio da subsidiariedade e das PPPs e tratando também da experiência brasileira com a desestatização. Tratamos, ainda, da apresentação do conceito de serviço público e da base jurídica para as concessões e PPPs e, posteriormente, apresentamos dados econômicos e não nos furtamos de abordar as críticas ao instituto.

A seguir, no capítulo 2, tratamos da cidade inteligente a partir da revisão da literatura, identificando as abordagens conceituais sobre o tema, visando estabelecer um conceito a ser usado no presente trabalho. Nesse momento também relacionamos as cidades inteligentes às PPPs e destacamos as ações da Administração Pública, momento em que também são expostas as justificativas para a hipótese do trabalho, relacionadas ao alinhamento estratégico governamental para atingimento cidades mais eficientes, inclusivas e sustentáveis.

No capítulo 3 sublinhamos, a partir de breves considerações, as alterações que achamos pertinentes e que têm sido debatidas, conforme levantamento bibliográfico, sem a pretensão de esgotar o tema.

Finalmente, nas considerações finais, são expostas a avaliação dos pontos tratados no trabalho, com breve discussão dos dados levantados.

1. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E PRIVATIZAÇÃO

Ao se tratar das Parcerias Público-Privadas, é relevante a apresentação de um breve histórico da prestação de serviços públicos e infraestrutura, bem como conceitos e noções que perpassam o tema, observando-se as legislações pertinentes.

Em seu trabalho de síntese da história das parcerias, Moraes (2019) ressalta que, na Inglaterra do século XVII e XVIII, havia a convicção de que a transformação cultural para a de cooperação entre o público e o privado seria o caminho para o progresso. Na primeira metade do século XIX houve o que o autor chama de retrocesso, com a preponderância da rivalidade entre o Estado e o privado, sem cooperação na prestação de serviços, nos países europeus, com maior intervenção do Estado - se o Estado desejava intervir, ele o fazia através da “intervenção na ordem econômica” (p. 39).

Segundo autores como Eros Roberto Grau, isso aconteceu diante da inviabilidade do capitalismo liberal, com o Estado, na passagem do século XIX para o XX, passando a assumir papel de agente regulador da economia, defendendo o autor que não existiria capitalismo sem a atividade econômica estatal no campo dos serviços públicos, nas áreas de transporte e saúde (Grau, 2018, p. 23).

Grau (2018, p. 89) sublinha que a “intervenção” indica a atuação do Estado em área de titularidade do setor privado, atividade econômica em sentido estrito, enquanto “atuação estatal” se dá quando o Estado atua em área de sua própria titularidade e de titularidade setor privado, a denominada atividade econômica em sentido amplo.

Destaca Moraes (2019) que, já no início do século XX, o Estado passou a assumir os projetos estruturantes na Inglaterra e na França, muitas vezes em monopólio, e sublinha a nacionalização de empresas de transporte inerentemente comerciais na maioria dos países, de 1945 até meados de 1980.

Nos anos 80, com a crise fiscal dos países europeus e baixa capacidade de fomentar obras de infraestrutura para prestar serviços públicos, se readmitiu o privado na implantação de projetos estruturantes, ficando a Administração Pública com “a função de estimuladora, dinamizadora e reguladora das atividades socioeconômicas de interesse público” (Moraes, 2019, p. 43). Complementa o autor que é nesse momento em que se fortalece o conjunto de princípios e convicções inglesas chamado

de *New Public Management*, com programa de terceirizações, privatizações e estímulo às parcerias, visando ampliação de recursos e ganho eficiência em larga escala, com o Estado se sujeitando ao princípio da subsidiariedade.

O princípio da subsidiariedade assume importância na definição do papel do Estado, sendo fruto da Doutrina Social da Igreja, havendo ideias a ele inerentes, como (i) o respeito a direitos individuais, com a primazia da iniciativa privada sobre a iniciativa estatal, seja através de indivíduos ou de associações, implicando uma limitação à intervenção estatal; (ii) de que o Estado deve fomentar, coordenar e fiscalizar a iniciativa privada de modo a permitir o sucesso dos particulares na condução de seus empreendimentos; e (iii) a parceria entre o público e o privado com o fito de subsidiar a iniciativa privada em suas deficiências (Di Pietro, 2019, p. 16–17).

Ainda segundo a autora, o referido princípio está na base da nova concepção de Estado de Direito Social e Democrático, onde os direitos fundamentais não seriam uma barreira ao Estado como no período liberal, mas é a própria razão de ser do Estado, cabendo a este

promover, estimular, criar condições para que o indivíduo se desenvolva livremente e igualmente dentro da sociedade; para isso é necessário que se criem condições para a participação do cidadão no processo político e no controle das atividades governamentais (Di Pietro, 2019, p. 18).

Di Pietro sublinha que, do princípio da subsidiariedade, decorrem algumas tendências, como (i) a ideia de diminuição do Estado, pela privatização (sentido estrito) na década de 80, por fatores de ordem financeira, jurídica e política, por meio da desregulação, eliminação de monopólios e aplicação de livre concorrência, como, por exemplo, por meio das concessões; (ii) liberalização de serviços públicos antes realizados exclusivamente pelo Estado¹; (iii) ampliação da atividade administrativa de fomento, incentivando a iniciativa privada de interesse público, devendo o Estado estimular e criar condições para que os vários grupos de interesses alcancem seus

¹ Nesse sentido, destaca a autora: “No Brasil, a Constituição continua a atribuir atividades ao poder público, com caráter de exclusividade, como ocorre, por exemplo, com o art. 21, especialmente em seus incisos XI e XII; e continua a prever, como encargo do Estado, a prestação de serviço público, nos termos do art. 175. Sem alterar a Constituição, é muito difícil adotar a mesma orientação imposta pelo Tratado de Roma, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Isto significa que os princípios da ordem econômica (especialmente a liberdade de iniciativa e livre concorrência) convivem com a existência de serviços públicos exclusivos do Estado. No entanto, tem ocorrido uma parcial liberalização de serviços públicos no âmbito da legislação ordinária, como ocorreu com as telecomunicações, a energia elétrica, a exploração de portos, os correios.” (Di Pietro, 2019 p. 23).

próprios objetivos; (iv) busca de equilíbrio entre liberdade e autoridade, com o uso da desregulamentação; e (v) a mudança na noção de interesse público, que passa a se referir aos interesses dos cidadãos e não aos interesses da Administração. Nesse sentido, ainda conforme Di Pietro (2019), a parceria serve ao objetivo de diminuição do tamanho do aparelhamento do Estado, delegando atividades antes desempenhadas pela Administração ao setor privado, sendo esta parceria uma forma de delegação da execução de serviços públicos a particulares (por exemplo, as concessões, permissões e PPPs), bem como forma de fomento à iniciativa privada de interesse público e de cooperação, visando à desburocratização. De forma complementar:

A subsidiariedade permite ao Estado concentrar esforços e recursos para a manutenção das infraestruturas que não comportam exploração econômica viável, ou mesmo redirecionar os recursos públicos para os setores mais carentes da sociedade e que demandam, necessariamente, investimentos públicos (Garcia, 2019, p. 23).

Na maioria da Europa, principalmente na França e no Reino Unido, se adotou o Estado Subsidiário e não o Estado Mínimo (Moraes, 2019). Para destacar a diferença entre os dois, nesse modelo de Estado Mínimo “o Poder Público atua nas atividades cruciais, relegando tudo o mais para o mercado, observando o propósito de liberdade individual, próprio do Estado Liberal” (Moraes, 2019, p. 44).

Leciona Di Pietro (2019, p. 6) que, num sentido amplo, a ideia de privatização abrange as medidas que tinham o objetivo de diminuir o tamanho do Estado, como a desregulação (diminuição da intervenção do Estado ou mudança na regulação); a desmonopolização de atividades econômicas, venda de ações de empresas estatais ao setor privado; busca por formas privadas de gestão (concessões e parcerias público-privadas); a celebração de acordos para colaboração com o setor privado, que tem relação com o instituto da terceirização; e a liberalização de serviços públicos, com atividades antes assumidas como serviços públicos passando à livre iniciativa (a privatização da própria atividade). Assim, conforme a autora, é um conceito ou um processo em aberto, que assume diferentes formas e buscam reduzir o tamanho do Estado e fortalecer a iniciativa privada e modos privados de gestão (p. 8).

Além desse conceito amplo, Di Pietro (2019) aponta um conceito mais restrito, que trata apenas da transferência de ativos ou ações de empresas estatais para o setor privado, sendo disciplinada no direito brasileiro pela Lei nº 9.491/1997. Saber as

duas formas de se visualizar a privatização é importante, pois documentos como o “Guia de Certificação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) da APMG²” buscam apresentar que PPPs não são privatizações, considerando que na PPP se tem a contínua participação do setor público como parceiro e que na privatização haveria transferência permanente do ativo (World Bank Group, 2019).

Voltando a tratar da experiência europeia, uma das políticas do governo inglês para envolver o setor privado na prestação de serviços públicos foi o *Project Finance Initiative* – PFI, o qual tinha como objetivo o trabalho em parceria entre o público e o privado, com os riscos relacionados à concepção e construção das obras públicas e a gestão de serviços transferidos ao capital privado, pois era subentendido que seriam mais eficientes para assumi-los, e os riscos relacionados à demanda do serviço estariam aos cuidados da Administração Pública (Moraes, 2019, p. 49). Ainda de acordo com o autor, os defensores da PFI acreditavam haver melhor relação custo-benefício, melhores custos de produção e uma manutenção mais eficiente, além de sublinhar que apoiadores da iniciativa alegam que escolas e hospitais não teriam sido construídos no Reino Unido por falta de recursos.

Dessa forma, as experiências europeias, com o incentivo do Banco Mundial, foram propaladas para demais países mundo afora, dentre eles, o Brasil.

1.1. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A partir da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1/1969, pode-se observar o princípio da subsidiariedade no Brasil, diante da extenuação do modelo de intervenção direta que se deu por conta do “emprego de empresas públicas para exercer operações de financiamento quando o endividamento já estava muito alto” e por conta do “arrocho das tarifas cobradas por estas empresas e pelas sociedades de economia mista”, além da absorção por programas sociais de entre 15 e 18% do PIB de 1930 a 1980 (Moraes, 2019, p. 57-58).

Já em 1980, Moraes destaca que, por influência de outros países, se inicia o discurso de repasse de empresas estatais ao mercado, por permissões, concessões e autorizações e a popularização da competição entre prestadores de serviços, em

² Sigla para APM Group, instituto para credenciamento de organizações.

observância a regimes de regulação e normas internacionais de defesa de concorrência. Continua o autor ao apontar que a Constituição de 1988 seguiu as tendências de prestação de serviços públicos, com o art. 175 disciplinando a prestação dos serviços públicos pela concessão e permissão³.

Grau (2018) sublinha que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) é uma constituição principiológica, programática, dispondo de regras e princípios, destacando os preceitos dos arts. 1º, 3º e 170, projetando um Estado capaz de realizar seus fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º), visando garantir a ordem econômica, com a coesão social pelo Estado incumbindo a ele a responsabilidade pela provisão, como serviço público, de “todas as parcelas da atividade econômica em sentido amplo que sejam tidas como indispensáveis à realização e ao desenvolvimento da coesão e interdependência social” (Grau, 2018, p. 125-126).

Com relação à década de 90, Moraes (2019) destaca os motivos que fizeram que a década de 80 fosse considerada por historiadores como a “década perdida”, momento de situação econômico-financeira fragilizada e com queda de indicadores sociais:

A história econômico-financeira do Brasil, desde o início da década de 1980 até meados dos anos 1990, foi sinalizada por vultosa instabilidade macroeconômica e vasto desequilíbrio interno. Tais efeitos foram causados pelo incremento dos preços dos barris de petróleo e pela alta taxa de juros internacionais. Ademais, as poupanças brasileiras sofreram um encolhimento significativo, acelerando e avolumando os desequilíbrios do setor público. Este cenário ocasionou em um acréscimo desenfreado do endividamento externo e interno, onde o único objetivo e plano de ação do Governo era o de tentar cobrir os crescentes déficits fiscais no período de curto prazo. Tal ação levou o Brasil a ter as poupanças dos cidadãos confiscadas e ciclos de inflação estonteantes, atingindo a marca de dois dígitos mensais (Moraes, 2019, p. 63).

Nesse sentido, ainda conforme Moraes, na América Latina são conduzidas privatizações com a ideia de reestruturação do Estado em países como a Argentina, Bolívia, Brasil, México e Uruguai, visando diminuir o tamanho do Estado, por conta de causas semelhantes, como aumento da dívida externa, ineficiência nos serviços públicos, burocracia e inflação, por exemplo.

Durante o governo Collor, criou-se o Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031/1990), cujo objetivo era:

³ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos (Brasil, 1988).

reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a diminuição da dívida pública; permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que viessem a ser transferidas à iniciativa privada; além de permitir que a Administração Pública concentrasse seus esforços nas atividades em que a presença do Estado fosse fundamental para a consecução das prioridades nacionais (Souto, 2001, p. 24, apud Moraes, 2019, p. 65).

Posteriormente, com o Programa de Reforma do Estado de 1995, houve a privatização de empresas, flexibilização de monopólios e o estímulo ao Terceiro Setor, com seu ápice no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) (Sundfeld, 2011). Conforme destaca o autor, a expressão “parceria público-privada” entrou na moda em 2003, no governo do presidente Lula, que vinculava a expressão ao ciclo de crescimento que desejava para o Brasil.

A expressão, contudo, pode ser usada de duas formas no ordenamento brasileiro, uma em sentido amplo e uma em sentido estrito. Em seu sentido amplo, a expressão designa os “múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes” em atividades de algum interesse geral e regidas por várias leis específicas (Sundfeld, 2011, p. 24). Conforme sublinha o próprio autor, aí estariam as concessões, os contratos de gestão e termos de parceria, por exemplo. No mesmo sentido, Di Pietro destaca o sentido amplo do termo, que pode designar todas as formas de sociedade organizadas entre o setor público e a iniciativa privada para realizar fins de interesse público, podendo ser realizada na forma de delegação (por concessão, permissão ou contrato de gestão), de fomento à iniciativa privada (por convênio ou contrato de gestão, por exemplo), de cooperação em atividades próprias da Administração (por terceirização ou concessão administrativa), ou como instrumento de desburocratização (Di Pietro, 2019, p. 26).

Em sentido estrito, por seu turno, “são os vínculos negociais que adotem a forma de concessão patrocinada e concessão administrativa” como definidas na Lei nº 11.079/2004, que surgiram para viabilizar contratos específicos, criando um sistema de garantias e exploração de serviços não econômicos (Sundfeld, 2011, p. 23).

Destacado, sinteticamente, o contexto em que se inserem as concessões e as parcerias público-privadas no Brasil, trataremos a seguir do fundamento legal do instituto.

1.2. SERVIÇO PÚBLICO E CONCESSÕES

O autor Eros Roberto Grau destaca, em sua obra, a caracterização de Duguit e Cirne Lima acerca de serviço público, definindo-o posteriormente com suas palavras: “Serviço público, diremos, é atividade indispensável à consecução da coesão social. Mais: o que determina a caracterização de determinada parcela da atividade econômica em sentido amplo como serviço público é sua vinculação ao interesse social” (Grau, 2018, p. 124).

Em seu texto, Grau (2018, p. 118) distingue os “serviços públicos privativos” dos “serviços públicos não privativos”: nos primeiros, encontramos aqueles de prestação privativa pelo Estado, com possibilidade de desenvolvimento pelo setor privado por meio da concessão ou permissão, conforme art. 175 da Constituição Federal; por outro lado, os não privativos não dependem dessa concessão, permissão ou autorização, como saúde e educação (sendo prestada pelo Estado ou particular, haverá serviço público, por indicação da própria CRFB nos artigos 199 e 209). Outro caso indicado na própria Constituição é o serviço público de transporte: privativo, mas possível a realização de concessão ou permissão (p. 119).

Grau (p. 104) sustenta que a distinção entre serviço público e atividade econômica em sentido estrito seria função das forças sociais, reservadas para exploração do capital as atividades econômicas em sentido estrito as matérias passíveis de especulação lucrativa, enquanto para o Estado ficariam as atividades econômicas em sentido amplo desenvolvidas de modo não especulativo, com o momento histórico a determinar a proporção entre as duas. Ainda, a definição da parcela da atividade econômica em sentido amplo como serviço público, num modelo ideal, seria “decorrência da captação, no universo da realidade social, de elementos que informem adequadamente o estado, em um certo momento histórico, do confronto entre interesses do capital e do trabalho” (p. 105).

O instituto da concessão vai desempenhar um papel de atração de capital e tecnologia externa, diante da crise econômica e financeira e atribuição de importância

ao endividamento, após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) (Moraes, 2019). Assim, a concessão de um serviço público visa desonerar o Estado da prestação do serviço e atrair o capital privado para investimento em projetos de interesse público com a remuneração a cargo dos usuários diretos, baseada no princípio da subsidiariedade (Garcia, 2019) já tratado acima.

A definição de concessão de serviço público está disposta na Lei nº 8.987/1995 (Brasil, 1995), como sendo a delegação de sua prestação, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, a ser realizada por sua conta e risco e por prazo determinado, conforme a redação atual do art. 2º, inciso II, alterada pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

Conforme apontamentos de Garcia (2019), os investimentos correm por conta do concessionário, sendo esta a essência da concessão, que se remunerará através das tarifas pagas pelos usuários, podendo ser objeto de concessão “os serviços públicos, as obras públicas e o uso de determinado bem público” (p. 24). Além disso, destaca o autor que não há a transferência de titularidade do bem ou serviço, mas somente sua execução: “a transferência da atividade executória a terceiros não retira da Administração Pública o poder de retomar a exploração da obra ou do serviço” (Garcia, 2019, p. 24).

Visando à consecução de interesse público, a concessão precisa ser pautada na boa-fé (Garcia, 2019), visto que o contrato se desenvolverá durante um período significativo de tempo, estando a segurança jurídica no cerne dessa relação e que se trata de um dos pontos mais levantados pela iniciativa privada como forma de incentivar as parcerias com a Administração Pública.

A esse respeito, Canotilho (2003, p. 257) leciona que o homem necessita de segurança para “conduzir, planificar e conformar autónoma e responsavelmente a sua vida”. Ainda conforme o autor, a segurança jurídica estaria ligada a elementos objetivos da ordem jurídica (estabilidade e segurança de orientação e realização do direito), podendo ser formulado, em sentido amplo, como o direito de o indivíduo poder confiar que

aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçados em normas jurídicas vigentes e válidas por esses actos jurídicos deixado pelas autoridades com base nessas

normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico. (Canotilho, 2003, p. 257)

Um exemplo relacionado à segurança jurídica que pode ser destacado é a obra da Linha 6-Laranja do Metrô de São Paulo, uma PPP. Pelo cronograma inicial, este empreendimento, que deveria ter iniciado em 2010, foi sucessivamente adiado, iniciando em 2015 e tendo enfrentado uma série de dificuldades desde então. Alguns problemas foram a decisão da Justiça de São Paulo em 2014 pela ilegalidade no processo de desapropriação (Justiça, 2014) e a caducidade do contrato da PPP provocando a necessidade de nova licitação em 2018 (Governo, 2018), seguindo a obra ainda em fase de construção.

Com a edição da Lei nº 11.079/2004 (Brasil, 2004), surgem no ordenamento nacional mais duas formas de concessão, a patrocinada e a administrativa, que passam a apresentar a previsão de aporte financeiro da Administração Pública. Convém lembrar que, no ordenamento jurídico brasileiro, são estas as Parcerias Público-Privadas em seu sentido estrito, como já destacado acima, e que são o objeto do presente trabalho. São contratos que seguem a lógica de longa duração e que necessitam de grandes volumes de recursos financeiros para serem implementados, estando relacionados à implantação de novas infraestruturas visando proporcionar serviços que não são autossustentáveis economicamente à população e ao Poder Público (Garcia, 2019).

Garcia destaca, também, que as PPPs “estão conectadas ao desenvolvimento – direito fundamental de terceira dimensão”, proporcionando acesso à sociedade a serviços, ainda que necessite do setor privado, o que tem sido a saída ao Estado brasileiro dada a escassez de recursos, sendo instrumento disponível ao Estado para exercer o papel de indutor do desenvolvimento (Garcia, 2019, p. 39).

A lei que instituiu as PPPs teve por objetivo a criação de uma modalidade contratual onde o Poder Público contrata serviços de interesse coletivo, sem dispor de imediato dos recursos necessários, utilizando da capacidade e técnicas do setor privado, além de um sistema de garantias que assegure aos particulares o pagamento, minimizando os efeitos do inadimplemento estatal (Garcia, 2019, p. 40).

Trata-se de projetos financiados pelo setor privado, mas que são pagos pelo setor público e por usuários, a depender da modalidade, ao longo do prazo do contrato em sua maioria, representando estratégia de financiamento por parte do setor público que “não devem ser encaradas como uma forma alternativa de pagamento pela

infraestrutura”, conforme o Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP (Coscarelli *et al.*, 2014, p. 26). Segundo esse guia, em virtude da captação de recursos fora do orçamento fiscal e de que os recursos canalizados para as PPPs consideram investimento inicial, custos de manutenção e reinvestimentos em um mesmo fluxo de caixa, as PPPs “tendem a gerar efeitos positivos na capacidade de investimento em infraestrutura dos governos” (Coscarelli *et al.*, 2014, p. 26).

A concessão patrocinada tem sua definição pelo art. 2º, § 1º, dispondo que a mesma se trata de uma concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Destaca Garcia (2019) a feição residual dessa modalidade, visto que sempre que haja a possibilidade de autofinanciamento do serviço público, deverá ser dada preferência à concessão comum, havendo, contudo, serviços, ainda que com nítida feição econômica, que não são autossustentáveis e demandariam uma tarifa muito elevada dos usuários. Assim, o parceiro público assume parte da remuneração para viabilizar a prestação do serviço ou da obra.

Por sua vez, a concessão administrativa tem sua definição no art. 2º, § 2º, o qual dispõe que se trata de contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Aqui o parceiro privado viabiliza uma infraestrutura (construindo, reformando, expandindo, além de fornecer bens necessários à manutenção) com a prestação dos serviços administrativos decorrentes da estrutura pela gestão privada (Garcia, 2019).

Garcia (2019) destaca que nessa modalidade, dado o grande prazo (de 5 (cinco) a 35 (trinta e cinco) anos), o negócio se torna mais atrativo economicamente pela possibilidade de amortização dos investimentos pelo parceiro privado. Seguindo essa lógica, concordamos com os defensores no sentido de que esse instituto se mostra apropriado para a implementação de infraestrutura e serviços públicos que demandam alto investimento e uso de tecnologia de ponta como nas cidades inteligentes.

A Lei nº 11.079/2004 traz ainda critérios para a celebração de contratos nessas modalidades, os quais vem dispostos no § 4º do art. 2º: o valor do contrato não pode ser inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) (inciso I); o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos (inciso II); ou tenha como único objeto do contrato o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação

de equipamentos ou a execução de obra pública (inciso III). Com relação à vigência, a lei também prescreve o período máximo de 35 anos, incluída aí também eventual prorrogação (art. 5º, inciso I).

Uma das características marcantes das PPPs seria o regime de garantias prestadas pelo Estado (Justen Filho, 2023). Leciona o doutrinador que isso se deve (a) à demora em processos em que a Fazenda Pública seja a ré; (b) aos montantes devidos pela Fazenda, liquidados através de precatórios, que acabam não sendo pagos; (c) e que, em virtude disso, as obrigações assumidas pela Administração são vistas com desconfiança por investidores. Dessa forma, o autor destaca que as garantias jurídicas que afastam o pagamento por precatórios buscam reduzir a insegurança jurídica e defende que esse regime não seria uma anomalia jurídica nem haveria vedação para essa previsão legal na lei das PPPs. Nesse sentido, destaca Bárbara Brasil que “a lei das PPPs impõe ao próprio Estado o ônus de suas possíveis fragilidades democráticas, remunerando e garantindo vantagens ao investidor privado” em virtude de precificação da insegurança (Brasil, 2023d, p. 151).

Com essas modalidades de contrato, a expectativa é o aumento de eficiência com a transferência da responsabilidade ao parceiro privado, que considerará o tempo de vida útil dos bens sob sua responsabilidade, o que se traduziria numa preocupação com a qualidade das obras e do material utilizado, bem como estaria o parceiro privado mais habilitado para definir o melhor momento de novos investimentos para melhorar a eficiência, além de possibilitar que o Poder Público se concentre na fiscalização e resultado (Garcia, 2019).

Destaca Nohara (2014, p. 190), contudo, que as PPPs “não podem ser consideradas parcerias do ponto de vista jurídico, no sentido de uma junção de forças para que se alcance um objetivo comum, pois elas possuem natureza contratual, ou seja, nelas há juridicamente interesses contrapostos”.

A Lei 11.079/2004 apresenta uma série de diretrizes em seu art. 4º e incisos.

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria (Brasil, 2004).

Sublinha Carvalho (2019) que essas diretrizes são, em sua maioria, especificações de princípios gerais da Administração Pública, uma atualização dos mesmos no âmbito das parcerias, que seriam ferramentas para o preenchimento de lacunas contratuais.

A autora faz apanhado das diretrizes e uma leitura dos mesmos à luz das PPPs. Destaca que o inciso I trata da especificação do princípio da eficiência e da economicidade no âmbito das PPPs, juntamente com o inciso VII, tratando a eficiência da ideia de atender às finalidades do serviço público, com os meios menos onerosos possíveis; e a economicidade da obrigação da procura da proposta mais vantajosa para a contratação. Continua ao sublinhar que o inciso II estabelece o “respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução”, sendo especificação do art. 6º, da Lei 8.987/1995, adequando o termo “destinatário” para abranger a própria Administração Pública (Carvalho, 2019, p. 225). Ainda, engloba o dever de cumprimento dos contratos pela Administração Pública, visto que quanto maior o risco percebido pelo parceiro privado, maiores os custos (Carvalho, 2019, p. 226).

Ao tratar do inciso III, a autora destaca-o como concretização no âmbito das parcerias do princípio da intervenção estatal disposto nos arts. 174 e 175 da Constituição, considerando que algumas funções não podem ser delegadas, e o exercício dessas funções indelegáveis é uma forma de intervenção estatal. Quanto ao inciso IV, destaca que se trata do princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, §1º) e que o mesmo é importante no âmbito das PPPs pois, ao contrário das concessões comuns, se incorre em contratos que comprometem recursos públicos futuros para o pagamento das contraprestações. Já com relação ao inciso V, afirma a autora ser concretização do princípio constitucional da transparência, previsto no art. 37 da Constituição, em aplicação às PPPs, e defende que, nas PPPs, a transparência garante a legitimidade do contrato, dado que são contratos flexíveis. Tratando do inciso VI, sublinha Carvalho (2019) que seria princípio peculiar às PPPs e destaca que a repartição não é no sentido de compartilhamento, mas de que cada risco seja alocado à parte que demonstre maior capacidade de gerenciá-lo, estando relacionado à correta precificação do projeto e pelo sucesso da parceria.

1.3. DESAFIOS ECONÔMICOS E CRÍTICAS ÀS PPPs

Nesse contexto de necessidade de investimentos em infraestrutura, já é conhecimento geral que o Brasil tem enfrentado desafios com relação ao seu endividamento, mas que os investimentos são necessários e o Estado não pode quedar-se inerte. Nunes e Machado Filho (2022) sublinham que o impacto do investimento em infraestrutura não é restrito apenas ao período de realização das obras e mobilização de capital e trabalho, sendo, contudo, um desafio para o Brasil a realização desses investimentos de forma adequada, que não têm sido suficientes para uma taxa de crescimento compatível com as necessidades do país e para a retomada da atividade econômica. Além disso, os autores destacam que, no contexto de retração em 2015 e 2016, se mostrou prioritário para o governo a realização de novos projetos, que, por seu turno, se viram restringidos pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016. Esses são alguns dos motivos que levaram o governo a criar novas regras para gerir a dívida e garantir a sustentabilidade do sistema em 2023.

Por seu turno, Magalhães, Araújo e Yannick (2022, p. 82) destacam que “o desempenho econômico do Brasil a partir de 2014 tem sido avaliado como o pior em termos de crescimento desde os anos 1930”, sendo o investimento em infraestrutura relevante para a aceleração do crescimento, para a produtividade e para a distribuição de renda. Os autores também sublinham que a restrição fiscal é aspecto central com relação ao tema, mas que é improvável que as necessidades em infraestrutura do país sejam supridas apenas pela iniciativa privada, sendo importante a complementação com a participação do setor público.

Os dados apontam que o investimento médio anual teria que mais que dobrar para atingir volumes necessários no período de 2001 a 2018 para manter e expandir a infraestrutura, a partir de dados do Banco Mundial (Magalhães; Araújo; Yannick, 2022). Os autores apontam, ainda, que as estimativas de investimento em infraestrutura em relação ao PIB do país variam de acordo com a metodologia e hipóteses subjacentes, mas que as estimativas ficam em torno de 4% e 5% do PIB.

Na mesma linha, Rocha e Ribeiro (2022) destacam que os investimentos em infraestrutura do Brasil atingiram cerca de R\$ 123 bilhões em 2020, representando um decréscimo de 1% em relação a 2019 e um investimento muito inferior ao de 2014, sendo esses investimentos sempre abaixo do necessário para mudanças expressivas. Além disso, os autores também destacam que muito desse investimento é feito pelo

setor privado, com parcela que aumentou de 60,6% para 73,7% de 2014 para 2020, mas que é explicada pela queda do investimento público, valor esse superior à média internacional.

Com o novo arcabouço fiscal, se optou por utilizar como indicadores da sustentabilidade econômica a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB)⁴ (Brasil, 2023b). Pela definição do Banco Central do Brasil ([s.d.]), a DBGG “abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo”. De acordo com os dados mais recentes do Banco Central do Brasil ([s. d.]), apurados até dezembro de 2024, o Brasil possui uma dívida bruta de cerca de 9 trilhões, representando 76,1% do PIB nacional.

O Tribunal de Contas da União, como órgão de controle, auditoria e fiscalização que trabalha como promotor da boa governança financeira, tem relevo na proteção de direitos sociais, visto permitem identificar falhas em programas e políticas públicas e que se atinjam níveis maiores na qualidade dos serviços e sejam assegurados direitos sociais (Costa, 2015).

A partir de uma monitoração e disponibilização dos dados através do Painel de Obras Paralisadas, o TCU (Brasil, 2024b) apresenta o histórico de obras com recursos da União. Conforme o Acórdão 2.600/2024 – Plenário, até abril de 2024 o órgão identificou 11.941 obras paralisadas no país, 52% das contratações vigentes. Ainda conforme o acórdão, os empreendimentos identificados consumiram cerca de R\$ 9 bilhões em recursos, com um valor estimado de mais R\$ 20 bilhões para sua conclusão. Destes, 8.674 empreendimentos estão relacionados às áreas de educação e saúde, 72,6% do total.

Vale reforçar que esses números representam milhares de unidades básicas de saúde, unidades de pronto atendimento, estruturas de atenção especializada, escolas, creches, quadras esportivas e outras infraestruturas que não foram concluídas conforme o planejado. A ausência dessas instalações impacta diretamente a população, prejudicando o acesso a serviços essenciais e comprometendo a qualidade de vida em diversas comunidades (Brasil, 2024b, p. 49).

⁴ Art. 2º, § 1º da LC 200/2023: Considera-se compatível com a sustentabilidade da dívida pública o estabelecimento de metas de resultados primários, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias, até a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB), conforme o Anexo de Metas Fiscais de que trata o § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O acórdão também destaca a realidade dos estados do Maranhão, Bahia e Pará, que, além de liderarem o ranking desde 2022, esses estados possuem mais obras interrompidas do que em execução. Uma das conclusões do TCU é a de que o cenário geral se agravou quando comparado aos ciclos anteriores, seja pelo estágio ainda inicial do Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação e da Saúde (Lei 14.719/2023), seja pelo surgimento de novas paralisações (2.180 novas paralisações entre 2023 e 2024 de obras que estavam em execução).

Apesar de entendermos que há viabilidade das PPPs para implementação de projetos sob o conceito de cidade inteligente no Brasil, não podemos nos furtar a apresentar críticas que foram identificadas durante o levantamento bibliográfico.

A legislação de institutos considerados inovadores, como nesse caso das PPPs, deve ser lida criticamente, quando há o potencial de servir como instrumento para corrosão de valores fundamentais, dado que se buscam moldes mais atrativos para investidores e não necessariamente os cidadãos, os destinatários e titulares de dignidade humana, como destaca Bárbara Brasil (2023d, p. 100).

Nohara (2014) sublinha que o modelo não é uma solução para facilmente contornar gargalos nos investimentos de infraestrutura do país, que buscam maior segurança jurídica, ou mesmo para a Administração no médio ou longo prazo, visto que, considerando essa transferência de riscos do público para o privado, a experiência das concessões comuns demonstrou uma aplicação do sistema de maneira distanciada do idealizado.

Do ponto de vista da liberação de limites do orçamento, trata-se de solução imediatista, pois no curto ou longo prazo haverá sim comprometimento dos recursos públicos, pois para garantir a sustentabilidade orçamentária das parcerias público-privadas, que jogam, no geral, para o futuro a contraprestação do Poder Público, há regras estabelecidas pela lei que objetivam fixar limites à celebração de parcerias público-privadas. (Nohara, 2014, p. 192)

Ao ponderar acerca de potencial de aplicação indiscriminada de PPPs e reconhecer um caráter ideológico nos debates, a autora aponta que se pode criar uma dependência do sistema privado na prestação de serviços (Nohara, 2014, p. 186, 187). Nesse sentido, o artigo da autora aponta que “crescimento sem desenvolvimento é mera modernização, que não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população, uma vez que o progresso técnico pode ser limitado ao estilo de vida e ao padrão de consumo de uma minoria privilegiada” (Nohara, 2014, p. 189).

Deve-se, ainda, atentar que as PPPs criam obrigações futuras para os governos, como outras formas de financiamento, e pode prever nos contratos obrigações contingentes ou condicionadas que podem comprometer orçamentos fiscais dos governos a longo prazo (Coscarelli *et al.*, 2014, p. 27). Ainda conforme indica o guia de estruturação de projetos, as PPPs podem contribuir para a solução do quadro de infraestrutura no Brasil, desde que haja cautela ao aplicar o modelo, de modo a não criar problemas para a gestão de políticas públicas do país.

O guia destaca que se deve atentar à perda de transparência e de flexibilidade ou se incorrerá em problemas de longo prazo, arriscando a perda das vantagens da implantação da PPPs. Com relação à transparência, destaca como problema que a alta autonomia dada a atores privados “diluem as linhas tradicionais de *accountability* e transparência”, podendo sair do controle pelos métodos tradicionais (Coscarelli *et al.*, 2014, p. 27). Por outro lado, ao tratar da flexibilidade, indica que pode ser perdida a flexibilidade do governo para alteração de políticas públicas por conta da dificuldade de alteração dos contratos, visto que na prática, “o setor privado controla os ativos e tem mais informação do que o governo” (p. 28).

Embora seja uma delegação, pode-se considerar a concessão administrativa uma “forma reflexa de privatização, inimaginável sob o sistema tradicional de concessões”, visto que provoca a criação de uma fronteira indistinta entre o público e o privado de complexo equacionamento, considerando que quem faz a gestão do serviço é a iniciativa privada, “subvertendo o regime jurídico administrativo, pois não se admite, como regra, terceirizações de atividades-fim” (Nohara, 2014, p. 196-197).

O formato das PPPs também tem críticas acerca de sua pretensa eficiência. Nohara (2014, p. 198) também ressalta que, em relação à gestão de atividades-fim do Estado, seria equivocado “tomar-se por pressuposto que a iniciativa privada seja sempre mais eficiente”.

[...] o Estado acaba se despidendo aos poucos de algumas atividades-fim, provocando um impacto na sustentabilidade da gestão pública futura, pois será mais complicado, principalmente ao término da gestão, retomar o serviço com a mesma eficiência das atividades por anos ali desenvolvidas pela iniciativa privada, haja vista a necessidade de ampla adaptação do regime jurídico, o que o tornará sem dúvida mais dependente da iniciativa privada (Nohara, 2014, p. 198).

Esse discurso pronto de eficiência criado pela iniciativa privada, considerando-a como pressuposto para a prestação do serviço, pode levar à apresentação de dados

mais positivos que o real no momento da fiscalização, destaca a autora (Nohara, 2014, p. 199).

Bárbara Brasil (2023d) destaca que países europeus que tradicionalmente utilizam o modelo têm se afastado das parcerias público-privadas. Nesse sentido, na segunda versão do relatório “History RePPPeated” (European Network on Debt and Development, 2022) foram levantados alguns estudos de caso que apresentam a complexidade do uso das PPPs pelo mundo, com apelo pela maior participação da sociedade civil na exigência da mudança de rumos. Os principais achados da pesquisa indicam, por exemplo, que há um alto custo fiscal e humano nas PPPs, com alto risco para o setor público; que impactos ambientais não têm sido observados; e que a governança democrática sofre com a falta de transparência e a falta de consulta a comunidades afetadas.

Por seu turno, a Folha de São Paulo, em 2018, apresentou levantamento de dados de PPPs assinadas até o fim de 2017, destacando que em 42 dos 53 estados e prefeituras que possuíam PPPs em vigor não havia acompanhamento adequado de impacto fiscal de longo prazo dos contratos ou havia descumprimento de regras fiscais, o que facilitaria uma contratação de PPP sem avaliação adequada, mas deixando a conta para prefeitos e governadores futuros (Hirata, 2018).

Ainda, considerando a leitura de Leal e Schneider (2014), que destacam que a corrupção dispersa no corpo político e tolerada pela sociedade causa o sofrimento dos mais necessitados, na medida que as estruturas de poder se ocupam, por vezes, com temas que vão lhes trazer vantagens acima de interesses públicos vitais como hospitais e escolas, além da conexão direta entre a corrupção e violação de direitos fundamentais, Bárbara Brasil sublinha que:

A situação parece mais desafiadora quando a corrupção ocorre no contexto de um mecanismo que tem por fim, precisamente, assegurar a concretização material de direitos fundamentais, como as parcerias público privadas. Trata-se de impor dupla penalização ao cidadão e assegurar um amplo descrédito na democracia, com consequências éticas e sociais perniciosas para o sentido do Estado de direito (Brasil, 2023d, p. 267).

Ainda como destacado pela autora, corre-se o risco de se criar um “jogo elitista jogado por economias, advogados, consultores e especialistas financeiros” se considerarmos que as PPPs tratam de modelagens complexas e que podem se desprender de círculos democráticos (Brasil, 2023d, p. 276).

2. A CIDADE INTELIGENTE: INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO URBANA

Com a concentração urbana, as cidades se deparam com problemas que vão desde a sobrecarga da infraestrutura, passando pela redução da mobilidade urbana, até desencadear a pressão sobre os serviços públicos. A Organização das Nações Unidas (ONU) projeta que o aumento da população em centros urbanos atingirá a marca de 68% no ano de 2050, com a América Latina e Caribe saindo da marca de 81% em 2020 para 87% em 2050 (United Nations Human Settlements Programme, 2022).

No ambiente urbano, tem-se observado o aumento de aplicação de soluções tecnológicas denominadas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), como o blockchain, a internet das coisas, as redes 5G, os serviços digitais disponibilizados ao cidadão e a inteligência artificial, apresentadas como formas de solucionar problemas que advém da concentração de pessoas e para dar resposta às crescentes demandas dos cidadãos do século XXI.

Essas tecnologias se unem para permitir a captura de informações que poderão ser processadas e permitir que gestores e cidadãos possam tomar decisões de forma mais precisa e rápida. Aplicações dessas tecnologias visam, por exemplo, a melhora da mobilidade urbana, a possibilidade de teleatendimentos médicos, a identificação de vazamentos em redes de água, bem como outras formas de monitoramento em tempo real da cidade.

Na competição por recursos financeiros, as cidades têm feito uso de conceitos urbanos vários, como apontam Hatuka *et al.* (2018). Dentre esses conceitos identificados e descritos pelos autores, encontramos o de cidade “global”, de foco econômico e que valoriza o fluxo aberto de capital; o de cidade “sustentável”, de foco ambiental-social-econômico, focando na cidade como ecossistema e respondendo a crises ecológicas; o de cidade “resiliente”, em que a cidade é adaptável às ameaças e riscos; o de cidade “criativa”, que possui a cidade como um ponto de convergência da inovação e crescimento; e o de cidade “inteligente”, que foca na cidade como uma rede complexa de informação e fluxo de dados.

Cada forma de entender e organizar a cidade possui suas vantagens e desvantagens. No caso da cidade inteligente, cabe destacar que Hatuka *et al.* (2018)

identificam uma hipervigilância e problemas relacionados à privacidade, o que ocasionaria exclusão digital entre as pessoas que estão conectadas de um lado e as excluídas de outro, que estão sujeitas às vulnerabilidades sociais e à vigilância, além de criar novas vulnerabilidades que podem ser exploradas por ataques de hackers e terroristas, por exemplo.

Por outro lado, estaria a cidade baseada numa crença que o uso da Tecnologia da Informação é importante para o enfrentamento dos desafios, aumentando a eficiência e ganho de capital, permitindo que os cidadãos participem de forma mais direta das decisões da cidade, em problemas relacionados à educação, ambiente, transporte e serviços (Hatuka *et al.*, 2018).

O cidadão médio possivelmente teve seu primeiro contato com o termo “cidade inteligente” ou “smart city” através de rankings que trazem as cidades mais conectadas ou mais inovadoras, em contexto global ou nacional, onde figuram cidades como Curitiba, Rio de Janeiro, Barcelona ou Hong Kong. Dentre os rankings, podemos citar o Global City Index, o Smarter Cities Ranking, o Ranking Connected Smart Cities, o Smart City Index e o Smarter Cities Challenge. O Ranking Connected Smart Cities 2024, por exemplo, traz 11 eixos temáticos a serem considerados para classificar as cidades brasileiras participantes, que incluem: urbanismo, economia, educação, empreendedorismo, energia, governança, mobilidade, segurança, meio ambiente, tecnologia & inovação e saúde (Necta; Urban Systems, 2024).

Esses eixos apresentam a ampla gama de possibilidades de implementação de soluções inteligentes em áreas que se relacionam diretamente ao acesso a direitos fundamentais e que têm demandado respostas mais eficientes pelos cidadãos.

Caragliu, Del Bo e Nijkamp (2009), ao buscarem uma definição mais delimitada do conceito de cidade inteligente, entendem que este conceito tem tido um grande foco na infraestrutura de comunicação, em virtude de sua popularização nos anos 90, sublinhando que se deve ir além do foco na internet como um identificador do que seria uma cidade inteligente. Os autores afirmam que se baseiam em eixos (economia inteligente, mobilidade inteligente, ambiente inteligente, pessoas inteligentes, vida inteligente e governança inteligente) que se relacionam com teorias de crescimento e desenvolvimento urbano para desenvolver seu conceito do que acreditam ser uma cidade que é inteligente:

[...] a cidade é inteligente quando investimentos em capital humano e social e em infraestrutura de comunicação tradicional (transporte) e moderna (TIC) incentivam o crescimento econômico sustentável e uma alta qualidade de vida, com boa gestão de recursos naturais, por meio da governança participativa (Caragliu; Del Bo; Nijkamp, 2009, p. 50, tradução nossa).

João, Souza e Serralvo (2019, p. 1.119) o apresentam como um conceito para melhorar a qualidade de vida e competitividade dos habitantes, envolvendo “gestão inteligente do espaço urbano típico por autoridades municipais, cidadãos e representantes da indústria de novas tecnologias” e usando as TICs para se tornarem mais inteligentes e eficientes na utilização de recursos.

Em um esforço semelhante ao de Hatuka *et al.* acima, os pesquisadores Albino, Berardi e Dangelico (2015) também se depararam com um significado multifacetado, apresentando descrições dos conceitos que incluem qualidades das pessoas e comunidades e, também, das TICs. Ao considerar que as cidades são elementos importantes para o futuro, mas que possuem alto consumo de recursos energéticos e geração de lixo, os autores apontam que as cidades encontram desafios que precisam de soluções que tenham efeitos positivos na economia. Embora haja termos como “cidade inteligente”, “cidade virtual” ou “cidade ubíqua”, Albino, Berardi e Dangelico (2015) destacam que esses três conceitos não abarcam as pessoas como componente, componente este que figura como protagonista na cidade inteligente.

Albino, Berardi e Dangelico (2015, p. 8) supõem que o motivo para a falta de consenso sobre o termo cidade inteligente seja a referência a dois “domínios”: por um lado se utiliza para estruturas de energia, recursos naturais e mobilidade, por exemplo, onde as TICs tem prevalência; e, por outro, se utiliza o termo para se referir a educação, inclusão social e governo, onde as TICs não seriam tão prevalentes. Os autores listaram também as características mais frequentes de acordo com os trabalhos pesquisados:

- uma infraestrutura em rede da cidade que permite eficiência política e desenvolvimento social e cultural
- uma ênfase no desenvolvimento urbano liderado por negócios e atividades criativas para a promoção do crescimento urbano
- inclusão social de vários moradores urbanos e capital social no desenvolvimento urbano
- o ambiente natural como um componente estratégico para o futuro (Albino; Berardi; Dangelico, 2015, p. 11, tradução nossa).

Pelas características acima, percebe-se como a apropriação do conceito aplicado à infraestrutura e serviços da cidade tem estreita relação com uma estratégia de inclusão e melhoria da qualidade de vida do cidadão.

Por outro lado, ao se tratar do conceito de cidade inteligente, críticas são levantadas por Hollands (2008) ao apontar a indefinição do conceito, decorrente da mistura dos discursos sobre o tema. O autor sublinha que o termo é usado como marketing, mas sem efetivas políticas de Tecnologia da Informação ou de mudanças de infraestrutura, o que pode não apenas tornar a cidade mais polarizada economicamente, mas também em outras áreas como a social, sendo o desenvolvimento urbano encabeçado pela iniciativa privada.

Percebe-se que o conceito do que seria uma cidade inteligente varia de autor para autor, conforme a perspectiva adotada. O componente humano, contudo, deve ser algo central, visto que se deve aplicar esse conceito de cidade para a melhoria de vida da população presente e futura. Como uma tentativa de síntese, ao considerar várias definições, Dallabrida (2020, p. 63) apresenta o que seria o “tipo ideal” de cidades considerando o uso das TICs:

(i) tornar as cidades mais eficientes, sustentáveis e habitáveis; (ii) melhorar a qualidade de vida e a acessibilidade de seus habitantes; (iii) assegurar um desenvolvimento sustentável, econômica, social e ambientalmente; (iv) gerar ambientes territoriais forjados por núcleos de inovação e criatividade; (v) oferecer soluções sistêmicas (integradas e interconectadas); (vi) favorecer uma mudança de comportamentos, tendo como princípio orientador a participação democrática e a pluralidade; e (vii) engendrar soluções inteligentes que favoreçam, numa ordem de prioridade, a pessoa humana.

Diante do exposto, há dificuldade para se usar uma única definição entre as apresentadas pelos autores citados que tratam do tema, o que nos leva a adotar, para essa pesquisa, a definição da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, abaixo, por se alinhar ao tipo ideal apontado por Dallabrida.

São cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação (Brasil, 2021, p. 28).

Desta forma, nota-se que as cidades inteligentes possuem enfoque na sustentabilidade, na melhoria de eficiência de serviços e na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Nesse sentido, ao observarmos as metas estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na chamada Agenda 2030, é notável que os objetivos possuem interseção com o conceito de cidade inteligente, ao tratarem de melhoria de vida da população, melhora na prestação de serviços e infraestrutura e, no seu cerne, a sustentabilidade.

Dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (Nações Unidas Brasil, [s. d.]), podemos sublinhar o ODS 11 - Cidades e comunidades sustentáveis, o qual possui, entre outras, a meta “11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países”, a qual se relaciona claramente ao conceito e às potencialidades propostas da cidade inteligente.

Considerando essa interseção entre os ODS e a cidade inteligente, identificamos, ainda, outros objetivos e metas que têm clara relação com o presente trabalho e denotam a sua relevância com relação a políticas globais de desenvolvimento.

Nesse contexto, a ONU estabelece (além de outros ODS que se relacionam a serviços públicos disponibilizados à população como os relacionados à educação, energias limpas, água potável e crescimento econômico) outros objetivos e metas que merecem ser destacados, a exemplo da ODS 9 - Indústria, inovação e infraestrutura, que possui como uma das metas a 9.1 tratando do desenvolvimento de “infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos”. Ainda, o ODS 17 trata das parcerias e meios de implementação, propondo a meta 17.17, que tem relação com a atração de investimentos de atores privados para o financiamento de políticas de desenvolvimento, cuja redação se apresenta como: “Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias” (Nações Unidas Brasil, [s. d.]).

Diante disso, entende-se que as cidades inteligentes possuem viabilidade de implementação através de projetos de parcerias público-privadas, momento em que os municípios assumirão protagonismo em sua implementação.

Assim, apresentadas as abordagens do conceito de cidade inteligente e a definição escolhida a ser utilizada nesta pesquisa, passamos, a seguir, a tratar da relação entre as PPPs e implementação de projetos de infraestrutura e serviços públicos baseados no conceito de cidade inteligente.

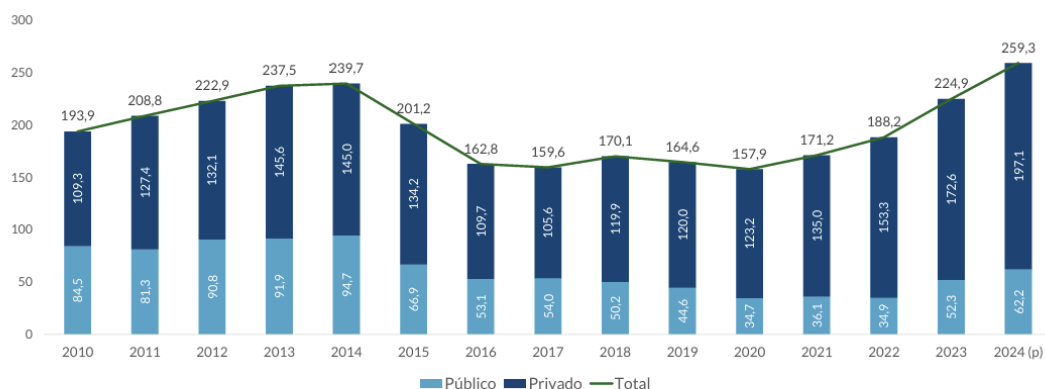
2.1. A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO VIABILIZADORA DAS CIDADES INTELIGENTES E O ALINHAMENTO DO GOVERNO

Diante desses dados e da falta de margem para investimentos, percebe-se o motivo de o país buscar o investimento privado para impulsionar seu desenvolvimento. Essa busca por recursos através de parcerias com o setor privado não é algo exclusivo do Brasil, tendo o mercado europeu de PPPs (aqui em seu sentido amplo) visto aumento de projetos e investimentos, conforme estudo de Sarmiento e Cruz (2019) sobre cidades inteligentes.

As PPPs surgiram como solução milagrosa para resolver falhas no campo das infraestruturas. Com base no princípio teórico de que o conhecimento especializado do setor privado funciona como impulso para aumentar a eficiência e a redução de custos nos serviços públicos, as PPPs foram, na realidade, mais comumente usadas como mecanismo para alavancar o financiamento privado de forma a compensar a perda de financiamento público (Sarmiento; Cruz, 2019, p. 62).

A partir de dados da Associação Brasileira da Infraestrutura e das Indústrias de Base - ABDIB (2024), mais de cem projetos de concessão e PPPs foram realizados no país nos últimos 3 anos, com aumento de investimentos privados na ordem de 13%, e de investimentos públicos, influenciados pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Transição, com aumento de 53% em 2023, com os maiores aumentos nas áreas de transporte/logística (58,3%) e saneamento básico (29,4%). Em 2024 a ABDIB também aponta recordes, com investimentos privados crescendo à taxa de 10% e os públicos a quase 20%.

Gráfico 1 - Investimento Público e Privado na Infraestrutura (em R\$ bilhões) - Em valores constantes de 2024



2024 (p) = previsão. Atualizado pelo IPCA no período (até dez 2024).

Fonte: ABDIB

Figura 1 – Investimento em infraestrutura. Fonte: Associação Brasileira da Infraestrutura e das Indústrias de Base (2024).

Apesar desses dados, a ABDIB também destaca que há um déficit de investimentos na ordem de R\$ 266 bilhões ao ano. No campo de investimentos, a associação indica a existência de 495 projetos de origem federal, estadual e municipal nas áreas de “logística/ transportes, energia, saneamento básico e infra social (educação, saúde, habitação, parques etc.), envolvendo cerca de R\$ 750 bilhões em investimentos” (Associação Brasileira da Infraestrutura e das Indústrias de Base, 2024, p. 32). Também destacado pela associação é a importância de que seja priorizada a alocação de recursos públicos para criação de PPPs, dado que esses projetos não se sustentam com recursos exclusivamente privados, além de ser uma área onde os Estados e Municípios têm mais experiência, visto que a União nunca as fez, se limitando à concessão comum e arrendamento.

Como destacado por Nascimento (2020), as PPPs de cidades inteligentes encontram viabilidade jurídica nas concessões administrativas, elencando como razões para seu uso a) o potencial ganho de eficiência, visto que se a Administração opta por implementar um projeto por conta própria, deverá realizar diversas licitações; b) redução de custos na gestão contratual; c) possibilidade de estabelecer parâmetros de eficiência operacional e de qualidade; d) possibilidade de implementação de inovações tecnológicas pelo setor privado que impactam nos serviços; e) aproximação de uma precificação eficiente pela competição durante a seleção, desde que não ocorra excessiva influência política; e f) a viabilização de projetos que não seriam possíveis com orçamento público. Nesse contexto, o autor destaca que as PPPs não

são um “cheque especial” para governos municipais com restrições orçamentárias e que devem ser consideradas a capacitação técnica das administrações municipais, os ganhos de eficiência, uma efetiva competição entre os concorrentes (em contraste ao conluio, cartelização, corrupção e direcionamento de licitações) e fomento de um ecossistema de inovação e empreendedorismo.

Pela compilação realizada no Livro Azul da Infraestrutura da ABDIB, é possível verificar uma série de projetos no formato de PPP, que envolvem desde projetos de viés urbanístico, como a Avenida das Cidades no Distrito Federal, até a gestão de aterros sanitários, construção e operação de unidades prisionais e operação e manutenção de escolas (Associação Brasileira da Infraestrutura e das Indústrias de Base, 2024). Dentre alguns dos projetos, podemos destacar algumas PPPs que têm um caráter distintamente voltado ao paradigma de cidades inteligentes: (i) PPP Energia Educação, que visa implantação e geração de energia a ser distribuída às unidades vinculadas à Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (com projetos similares que também visam prédios públicos e na área de saúde); (ii) Infraestrutura de Rede Óptica no Estado do Maranhão, visando estruturar a rede de transporte de dados e conexão de pontos de interesse da Administração; (iii) Porto Indústria Verde, no estado do Rio Grande do Norte, um complexo portuário de última geração, que tem como objetivo integrar setores da energia renovável, energia limpa, reduzir emissões e ter práticas sustentáveis; (iv) PPP de Iluminação Pública de Belém, para modernização de 90 mil pontos do parque de iluminação pública de Belém; e (v) Hospital da Mulher e Maternidade Dona Regina de Palmas, no Tocantins, que busca ser referência no atendimento de gestações e pediátrico, com atendimento 100% digital.

Diante de otimismo do setor de infraestrutura face aos projetos de concessões e PPPs, a Associação Brasileira da Infraestrutura e das Indústrias de Base (2024, p. 330) aponta que há 495 projetos em todos os níveis de governo, com projeção de cerca de R\$ 750 bilhões em novos investimentos, sublinhando, contudo, desafios no âmbito (i) da segurança jurídica, que envolvem tentativas de redução de autonomia de agências reguladoras, alteração de marcos regulatórios e modificações de decisões já tomadas por agências reguladoras; (ii) do equilíbrio econômico-financeiro de contratos; (iii) do nível de investimentos, que necessitaria de percentuais na ordem de 4,31% do PIB ante os 2,22% que são projetados pela associação; e (iv) com relação à agenda legislativa de infraestrutura, destacando, entre outros projetos de lei

em discussão no Congresso Nacional, o PL nº 7.063/2017, que são importantes para o avanço da agenda de investimentos em projetos de infraestrutura.

Nessa linha, importante também considerar as ações do governo, em nível federal, para incentivo de infraestrutura e serviços públicos, que têm impacto direto na adoção do modelo de cidades inteligentes.

Criado em 2016 pela Lei nº 13.334, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) tem como objetivo criar parcerias com a iniciativa privada e realizar outras medidas de desestatização.

O programa foi criado no âmbito da Presidência da República e engloba empreendimentos públicos de infraestrutura executados por contrato de parceria (incluindo todas as formas de concessão, permissão e arrendamento, dentre outros) pela União ou entes federativos, além de medidas de desestatização e obras e serviços de engenharia de interesse estratégico (Brasil, 2016). A lei também estabelece os princípios da estabilidade das políticas de infraestrutura; da legalidade, qualidade, eficiência e transparência da atuação estatal; e a garantia de segurança jurídica (art. 3º), tratando os empreendimentos qualificados como de interesse estratégico e com prioridade nacional nas esferas administrativa e controladora (art. 5º).

O PPI é um programa que atua em sinergia com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Conforme as informações do estudo de Frischtak e Noronha (2016, p. 28), o Programa de Aceleração do Crescimento tinha como objetivo expandir investimentos em infraestrutura e impulsionar o crescimento econômico, com a premissa de que “caberia ao Estado liderar esse processo a partir da ampliação dos investimentos públicos, criando simultaneamente um ambiente atrativo ao capital privado”, com projetos realizados nas áreas como transporte, energia e saneamento, com projetos como o “Luz para Todos”.

O conceito básico inicial – e que certamente imperou no primeiro PAC - era de um programa cujo comando seria do Estado, o que refletiria não apenas nos investimentos públicos, como no financiamento. Além de gastos diretos do governo federal (e eventuais transferências às demais instâncias) e das empresas estatais, grande parte dos investimentos privados foi de fato financiada por instituições públicas, como o BNDES e, em menor medida a Caixa. No segundo PAC, ainda que com uma maior presença dos agentes privados, os recursos públicos continuaram sendo fundamentais para a expansão da infraestrutura no país (Frischtak; Noronha, 2016, p. 28).

Para citar brevemente dados do programa, sabe-se que a estimativa de investimentos entre 2007 e 2010 era de R\$ 414,5 bilhões ao final dos primeiros quatro anos; na segunda versão, para os anos de 2011 a 2014, era esperada a execução global de R\$ 1,59 trilhão, valor revisto para R\$ 621 bilhões (Frischtak; Noronha, 2016). Ainda conforme o estudo dos autores, projetos do PAC 1 não foram finalizados, assim os investimentos anunciados para a segunda versão não eram necessariamente aplicados em novos projetos.

Com relação ao impacto econômico dos Programa de Aceleração do Crescimento entre 2007 e 2014, o estudo mostra um saldo no investimento em infraestrutura de 167%, sendo, contudo, ainda baixo, alcançando apenas 2,28% do PIB, com pouco impacto na qualidade dos serviços, apresentando atraso se comparado a países da Ásia e América Latina (Frischtak; Noronha, 2016).

Na leitura feita por Frischtak e Noronha, o PAC foi significativo no impulsionamento de investimentos, mas sua execução foi falha, com aumentos de custos e atrasos, não se traduzindo em melhoria proporcional aos investimentos feitos, defendendo os autores a ampliação do uso de concessões e PPPs para introdução de mais empresas onde o poder público tem baixa eficiência, como o saneamento. No mesmo sentido, Magalhães, Araújo e Yannick (2022, p. 96-97) sublinham que os dados indicam que o PAC não foi robusto o suficiente para se ter “aumento significativo e sustentável do investimento em infraestrutura em percentual do PIB” e que os investimentos do setor privado não levaram o investimento total para valores próximos da média anual da “década perdida” (anos 1980), mesmo com as reformas regulatórias.

O Governo Federal promove o Novo PAC, lançado em agosto de 2023, como o maior programa de investimentos do Brasil, destacando o montante de R\$ 1,7 trilhão em investimentos (Brasil, 2023a). O Novo PAC tem recursos divididos entre os do Orçamento Geral da União (OGU), no montante de R\$ 371 bilhões; das empresas estatais, com R\$ 343 bilhões; financiamentos, com R\$ 362 bilhões; e o setor privado com R\$ 612 bilhões (Brasil, 2023c).

Dos projetos que integram o programa, 92 tem origem no PPI, e, ainda conforme a divulgação, o Novo PAC envolve medidas institucionais, entre atos de gestão e planejamento com influência em investimentos públicos e privados, atuando no aperfeiçoamento do ambiente regulatório e de licenciamento ambiental; expansão de créditos e incentivos; aprimoramento dos mecanismos de concessão e PPPs;

convergência com o Plano de Transição Ecológica; além de planejamento, gestão e aquisições públicas. O programa possui nove eixos de investimento, representando áreas estratégicas para o crescimento sustentável nacional: “Transporte eficiente e sustentável; Educação, Ciência e Tecnologia; Transição e Segurança Energética; Cidades Sustentáveis e Resilientes; Saúde; Infraestrutura Social Inclusiva; Acesso universal à água; Inclusão digital e conectividade e Inovação para a Indústria de Defesa” (Brasil, 2023a).

No Encontro de Novos Prefeitos e Prefeitas, realizado em Brasília de 11 a 13 de fevereiro de 2025, o Governo Federal buscou aproximação com os municípios, com atividades que objetivaram a informação sobre programas e orientações técnicas, administrativas e financeiras. Na oportunidade, o ministro da Integração e do Desenvolvimento Regional apresentou, no painel com a agenda de cidades inteligentes, propostas de consórcio nacional para implementação de políticas públicas do governo federal, através de parcerias público-privadas, com foco em municípios de menor população, visando à modernização de serviços públicos, desenvolvimento sustentável e atração de investimentos (Brasil, 2025a). Ainda conforme a matéria, foi apresentado o Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável (FDIRS), nascido em novembro de 2024, com propósito de modelar concessões e PPPs e que está inserido no Novo PAC.

Nesse mesmo Encontro de Novos Prefeitos e Prefeitas foi lançado o Atlas de Territórios Brasileiros para Parcerias Público-Privadas de Cidades Inteligentes, um documento criado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) em parceria com o Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades (IPGC) com abordagem de consorciamento intermunicipal para viabilizar PPPs para implementar projetos de cidades inteligentes, que envolvem, por exemplo, iluminação pública em LED, geração de energia fotovoltaica e telecomunicações (Brasil, 2025c).

Especialistas em gestão pública e urbanistas veem o Novo PAC como uma oportunidade para os municípios brasileiros acelerarem a transformação em cidades inteligentes e, de acordo com Sergio Andrade, da ONG Agenda Pública, o Novo PAC tende a trazer mais investimentos por trabalhar a ideia de cidades sustentáveis e inteligentes, tema que já ganhou corpo com a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes de 2021 (Vazquez, 2023). Ainda conforme a matéria de Vazquez, com relação a modelos e estratégias, o consenso é de que as PPPs são soluções para o processo de transformação urbano em cidades inteligentes, e, na opinião de Andrade,

com a premissa de investimentos majoritariamente privados a execução deve ser mais rápida.

Conforme informações da Casa Civil (Brasil, 2023c), no eixo Inclusão e Conectividade, o objetivo é levar internet de alta velocidade para escolas públicas e unidades de saúde, além de expandir a rede 5G. Já no eixo de Cidades Sustentáveis e Resilientes, se propõe “modernização da mobilidade urbana de forma sustentável, em urbanização de favelas, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e contenção de encostas e combate a enchentes”. Outro eixo que merece destaque pelo alinhamento com o tema deste trabalho é o de Transição e Segurança Energética, que visa acréscimo de 80% da capacidade energética advinda de fontes renováveis.

Apresentadas as abordagens do conceito de cidade inteligente, bem como a origem, fundamentos jurídicos e alinhamento político do modelo das PPPs para viabilização de obras de infraestrutura e serviços públicos no Brasil e sua relação com o paradigma das cidades inteligentes, passamos, na sessão seguinte, a tratar do Projeto de Lei que tem o objetivo de modernizar e consolidar a legislação acerca das Parcerias Público-Privadas no âmbito nacional.

3. UM NOVO MARCO LEGAL PARA AS CONCESSÕES E PPPS: BREVES CONSIDERAÇÕES

Em tramitação na Câmara dos Deputados, o PL nº 7.063/2017 é um substitutivo do projeto original, buscando a reunião de outros Projetos de Lei⁵ que tramitavam no poder legislativo e de legislações esparsas acerca das concessões no âmbito da Administração Pública. O PL tramitou em um período em que outros projetos de lei relacionados à infraestrutura foram aprovados, a exemplo da Lei nº 13.848/2019 com o novo regime das agências reguladoras, a Lei nº 14.133/2021 com a nova Lei de Licitações e a Lei nº 14.026/2020 com um novo marco legal para o saneamento.

Conforme o relato em matéria da Folha de São Paulo de janeiro de 2025, a modernização do marco legal foi incluída por Fernando Haddad, atual ministro da

⁵ PLs apensados: PL nº 2.892/11, PL nº 1.650/15, PL nº 2.039/15, PL nº 2.365/15, PL nº 4.076/15, PL nº 6.780/16 e PL nº 7.869/17.

Fazenda, na agenda econômica do governo federal, com previsão de apresentação pelo deputado Arnaldo Jardim em março, com votação no plenário em abril de 2025 (Fernandes; Borges, 2025).

Seguindo o rito legislativo, a tramitação do PL na Câmara dos Deputados envolveu a realização de audiências públicas em algumas sessões, das quais averiguamos nove, envolvendo a votação de parecer do relator e a realização de audiências públicas, com a participação de representantes de diversos setores.

Com relação à visibilidade do tema para a implementação de projetos de cidades inteligentes, na sessão deliberativa de 10 de outubro de 2017, pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, esteve em pauta o PL nº 7.063/2017, sob a relatoria do Deputado Jorge Corte Real (PTB-PE), onde foi aprovado o parecer do deputado, momento em que o Deputado Vitor Lippi (PSDB-SP) destaca a relevância do PL para permitir acesso de municípios a PPPs diante de um contexto de nova economia que se usa da Internet das Coisas e do conceito de cidades inteligentes, afirmando que transformar a iluminação com PPPs para implantar o “conceito de cidades inteligentes é a maior e melhor oportunidade para que as cidades brasileiras entrem neste rol de aplicação tecnológica em rede nas cidades”, além de ser um projeto oportuno, inteligente e estratégico (Câmara dos Deputados, 2017).

Ainda, é possível encontrar na página do Projeto de Lei, no site da Câmara dos Deputados, dados referentes aos trabalhos da comissão, que efetuou 19 reuniões e ouviu 28 convidados, além de documentos apresentados em audiências públicas realizadas na própria Câmara, realizadas no ano de 2019, nos dias 15, 21, 27 e 29 de agosto, e 4, 10, 15 e 16 de outubro, onde participaram advogados, secretários de setores de infraestrutura, professores, bem como coordenadores e presidentes de grupos, associações, institutos e do TCU.

Nessas audiências (Câmara dos Deputados, 2019) se reforçou a necessidade de investimentos em infraestrutura para recuperar o crescimento do PIB, além da necessidade de oferecer maior segurança jurídica e previsibilidade para os investimentos nacionais e internacionais.

O processo de licenciamento ambiental se apresenta como um dos entraves, em decorrência da morosidade das agências responsáveis pelo licenciamento, retardando e penalizando os concessionários, ainda que o atraso não decorra de sua culpa.

Também se levantou a crítica acerca da interferência excessiva de órgãos de controle, chamada de “hipertrofia” dos mesmos, como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e Ministério Público, impondo obstáculos à celeridade dos processos administrativos. Outro ponto foi a sugestão de responsabilização não só por falhas de execução, mas também por atuação que eventualmente dificultem ou inviabilizem a execução de determinado empreendimento. Além disso, na ocorrência de recuperação judicial, haveria a transferência das decisões a magistrados sem o conhecimento técnico necessário para tomar as decisões pertinentes.

Destacou-se, ainda, o “apagão das canetas”, termo criado para designar o fenômeno de gestores públicos que evitam tocar projetos por receio de receberem punições futuras por mudanças em entendimentos de marcos regulatórios. Assim, se defendeu a necessidade de proteção à discricionariedade dos agentes públicos e a necessidade de mudança para uma postura que não presuma a má-fé do investidor, que estaria suportando um risco que poderia ser mais bem compartilhado com a Administração Pública visando atrair mais investimentos.

Assim, a comissão destacou que se busca um novo marco legal para as concessões e PPPs que seja mais claro e facilmente aplicável, sem a necessidade de outras normas para esclarecer eventuais lacunas, e que permita a maior conversão de projetos anunciados em obras efetivamente iniciadas.

Nesse sentido, apresentamos a seguir, a título ilustrativo, a evolução do PIB brasileiro, ponto que repetidas vezes foi usado como argumento nas audiências públicas.

PIB a preços de mercado – Taxa acumulada em 4 trimestres (%), 1º trimestre 1996 – 4º trimestre 2024

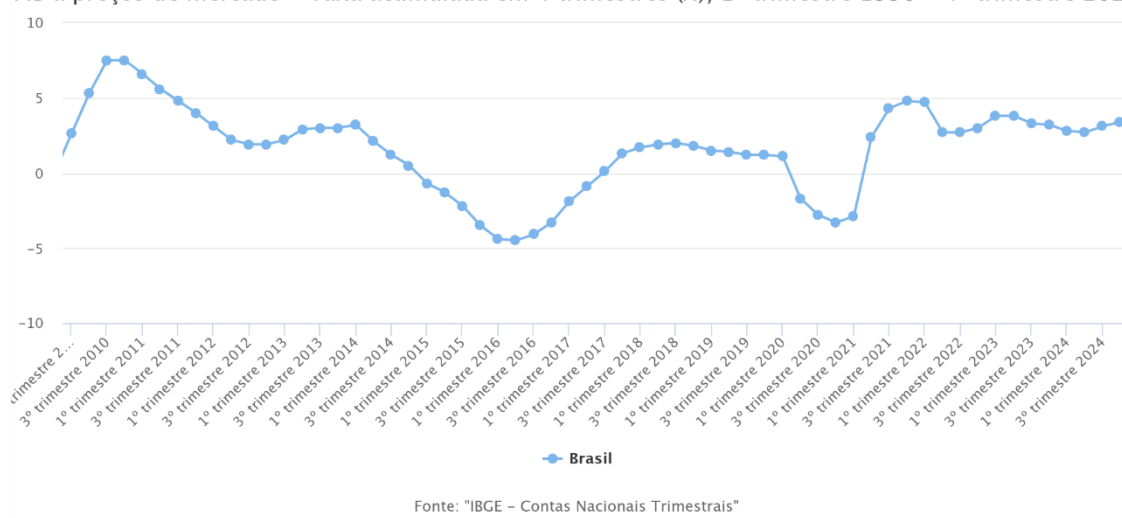


Figura 2 – Sérias históricas – PIB a preço de mercado do 1º trimestre de 2010 ao 4º trimestre de 2024. Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais/IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, [s. d.])

No parecer da comissão especial (Brasil, 2019) foram definidas três premissas para as reflexões e construção do PL:

- a) o excesso de regulações e obrigações que teria gerado burocracia e etapas dispensáveis numa tentativa de reduzir a discricionariedade, sendo verificada posteriormente a necessidade de maior discricionariedade para inovação em virtude de realidades distintas em setores distintos, devendo a lei ser mais dinâmica;
- b) a mudança de paradigma para colocar o investidor como personagem principal, que busca retorno do seu investimento; e
- c) a necessidade de maior segurança jurídica para atração dos investidores, que envolve oferecimento de poucas garantias pelo poder público, exigências “extra-contrato”, clareza de regras sobre alocação de riscos, prazo razoável para reequilíbrio financeiro, entre outros pontos.

Curiosamente, apesar de se manter a tramitação com a intitulação de “PL 7.063”, o referido PL, que visava a redução de valor mínimo de PPPs para dez e cinco milhões de reais para os estados e municípios, respectivamente, foi rejeitado no mérito pelo relator em virtude de não mais haver a definição de um valor mínimo para a utilização do instituto da concessão.

Conforme matéria da Agência iNFRA (Amora, 2025), o projeto, que deverá ter tramitação acelerada por se tratar de uma das prioridades do Ministério da Fazenda

para 2025, possui diversos pontos de foco, como compartilhamento de risco, ampliação de critérios de seleção e possibilidade de contratos por adesão (os quais seriam a principal divergência com o governo). O texto já teve sua redação parcialmente alterada, como a retirada de alguns artigos que foram tratados na legislação de criação das debêntures de infraestrutura (Lei nº 14.801, de 9 de janeiro de 2024).

O texto substitutivo do projeto de lei se apresenta estruturado em duzentos e vinte e quatro artigos, divididos em vinte e três capítulos, e o presente trabalho não possui a pretensão de exaurir todas as mudanças propostas no PL, visto que alguns pontos poderão ser alterados no rito legislativo e nem todos se relacionam diretamente às PPPs ou às cidades inteligentes. Buscou-se, contudo, identificar pontos que se relacionem à segurança jurídica dos contratos e à atração de investidores e que tenham sido identificados argumentos críticos ao que foi proposto.

Com relação às disposições preliminares do texto proposto (Brasil, 2019), o art. 4º do PL dispõe acerca da definição do que se entende por concessão de serviço público, ao prescrever que “é a delegação da sua prestação por prazo determinado e mediante licitação, a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas que demonstre capacidade para o seu desempenho”.

O art. 5º da nova lei traz as definições acerca de concessões, que agora passam a ser denominadas concessões comuns (caso do inciso I, ao não haver contraprestação pecuniária periódica da Administração Pública) e concessões em parceria (caso do inciso II, ao haver a contraprestação da Administração Pública além da tarifa, preço público, taxa ou qualquer outra forma de contraprestação pecuniária cobrada dos usuários – alínea “a”; ou remunerada integralmente pela Administração, que será usuária direta ou indireta – alínea “b”). O mesmo artigo também limita a concessão em parceria, que somente poderá ser usada em período maior de 5 anos, bem como prevê a possibilidade de alteração da modalidade ao final da licitação (passando para concessão comum caso não haja contraprestação da Administração).

Por outro lado, foi mantido o limite temporal mínimo de 5 anos, no art. 5º, § 1º e se inova ao prever expressamente a prestação de serviços e execução de obras conexos, desde que justificada pela complementariedade de escopo ou em razão de atendimento integrado aos interesses dos usuários (art. 7º). Com relação às diretrizes, as quais comentamos acima, agora são aplicáveis a todas as modalidades de concessão, com a inclusão de mais três, dentre os incisos do art. 11 do substitutivo:

“a priorização da finalidade e da qualidade dos serviços públicos, em relação aos meios a serem empregados para prestá-los”; a “boa-fé e solvibilidade nas contraprestações e garantias prestadas pelas partes”; e a “priorização da solução amigável de controvérsias” (Brasil, 2019).

O texto da lei original de concessões indicava a presunção de prestação de serviço adequado aos usuários, indicando a sua definição como sendo o serviço que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (Brasil, 1995). O PL adiciona a condição de proteção de dados pessoas, atualizando a legislação aos compromissos éticos com os dados pessoas dos cidadãos e aos ditames da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), algo a ser observado no contexto de cidades inteligentes.

Outro ponto a se destacar no projeto de lei, presente no Capítulo VII – Da Remuneração pela Prestação de Serviços, é a possibilidade de que as receitas acessórias, previstas nos arts. 29 e 30, sejam “auferidas integral ou parcialmente pela concessionária, com ou sem exclusividade”, além de permitir que a exploração desses projetos seja por período superior à vigência do contrato de concessão (Brasil, 2019). O tema é apresentado no parecer como forma de tornar os empreendimentos mais atrativos e a ideia é permitir a exploração por tempo mais que o da concessão trazida da Lei nº 13.448/2017, que trata de prorrogação e relicitação de contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário, em seu art. 34. Em determinados setores, essas receitas comerciais, exploradas através de lojas, estacionamentos ou publicidade, são equiparadas ou chegam a superar a arrecadação da receita principal, além de incentivar a inovação ao ampliar as fontes de receita (Dal Pozzo, 2025).

Seguindo pelo texto do PL, outra alteração a ser sublinhada é a referente às garantias oferecidas pela Administração Pública. De acordo com o relator do PL, haveria dúvidas jurídicas acerca da possibilidade de os entes prestarem garantias a partir de fundos constitucionais, o que se propõe a ser disciplinado na nova lei (Amora, 2025). O tema dos fundos de garantia é tratado em capítulo dedicado às garantias oferecidas pela Administração Pública no PL, dos arts. 41 a 44, e dispõe expressamente de ampliação de rol de formas de prestação de garantias em seu art. 42, além das dispostas na lei atual de PPPs.

VI - instituição de **conta vinculada de natureza privada**, gravada ou não como patrimônio de afetação e gerida por instituição financeira não controlada pelo poder concedente;

VII - **direito de preferência** em rateio de tarifas, preços públicos, taxas ou outras receitas públicas em serviços prestados concomitantemente de forma direta e indireta pelo Poder Público;

VIII - **garantia real** sobre bens e direitos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista;

IX - **contratação de mútuo** exclusivamente para esta finalidade;

X - **cessão de créditos** da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista, ressalvada a parcela dos créditos de receitas tributárias que pertencem ou que devem ser partilhadas com outros entes federativos;

XI - instituição de **conta vinculada de natureza privada para depósito da outorga e outros valores devidos à Administração Pública** ao longo da exploração do serviço, cujos valores somente poderão ser movimentados em situações específicas previstas no contrato; (Brasil, 2019, grifo nosso).

Além disso, também de forma expressa, no § 1º do art. 42 do PL, são elencadas as fontes de receitas, que, entre outras, abrangem Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), taxa de coleta de lixo, contribuição social do salário-educação, participações em exploração de recursos minerais e recursos de fundos constitucionais, como o Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo Penitenciário Nacional, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e o Fundo Nacional de Saúde.

Também há inovação legislativa no art. 55, em sessão dedicada a tratar da responsabilização por dano ambiental para as instituições financeiras, que só será realizada com a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta e o dano. O ponto foi debatido em audiência pública e visa dar segurança jurídica ao investidor, mas, em nossa opinião, vai contra a essência do modelo de cidade inteligente, na medida que se deveria ter nos investidores mais um obstáculo à degradação ambiental, dever de todos, conforme o art. 255 da CRFB. Em seus parágrafos se dispõe, ainda, acerca da responsabilidade solidária e limitação da reparação do dano ao saldo remanescente da operação financeira à data do evento danoso (§ 1º); ao que se considera dever de diligência (§ 2º); e da cessação da responsabilização ao fim do período de financiamento (§ 3º).

Destacamos do PL, ainda, o instrumento auxiliar da concessão por adesão, prevista no art. 80, inciso I, e nos arts. 81 a 85. Esse ponto do PL, levantado durante os debates em audiências públicas sobre o mesmo em 10/09/2019, permite que órgãos e entidades de diferentes entes federativos façam a adesão ao contrato, desde

que haja essa previsão no edital e que se mantenham as condições técnicas, jurídicas e econômico-financeiras semelhantes à contratação original, tem sido motivo de divergência com o governo (Amora, 2025).

O instituto visa evitar que entes menores precisem passar por todo o processo necessário para a celebração de contrato de concessão (como estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica e criação de edital, por exemplo) (Ribeiro, 2024). Jardim, relator do PL, sublinhou que, após discussões com o governo, o instituto será mantido num modelo com restrições de escopo, tipo de ente que pode aderir e limites, e que se visa com essa forma de contratação desburocratizar licitações mais simples como no caso de concessões de iluminação pública (Amora, 2025), que são um dos principais focos de projetos de cidades inteligentes.

Na opinião do advogado Maurício Portugal Ribeiro (2024), professor da FGV, o instituto pode dar margem a que entes não realizem licitações e perturbem os processos de outros entes, apresentando caso hipotético em que uma empresa poderia convencer prefeitos de cidades circunvizinhas a aderirem de última hora, levando a (i) atrasar a implementação e entrega do projeto por necessidade de estudos complementares; ou (ii) permitir vantagem para o município aderente, que não precisará passar por planejamento, e para a empresa licitante, que terá mais informações que os demais concorrentes, ficando, assim, o processo vulnerável a estratégias de dirigismo contratual e à burla da licitação.

Com relação à atração de investimentos no setor de infraestrutura, o PL possui alterações legislativas em seu Capítulo XXII, a partir de seu art. 202. Dentre elas, havia a previsão de alterações em legislação referente a debêntures, tipo de investimento que foi disciplinado, posteriormente, em legislação dedicada, a Lei 14.801/2024. Conforme explanação pela Casa Civil (Brasil, 2025b), as debêntures “são títulos de crédito representativos de empréstimos emitidos por empresas, negociáveis no mercado e que podem ser adquiridos por pessoas físicas ou jurídicas” em que “o comprador é remunerado com juros e correção monetária até o pagamento integral do título”.

A referida lei, cujo relator também foi o deputado Arnaldo Jardim, cria as debêntures de infraestrutura e traz mudanças sobre o marco legal das debêntures incentivadas e no Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE), no Fundo de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FIP-PD&I) e no Fundo Incentivado de

Investimento em Infraestrutura (FI-Infra), conforme o seu art. 1º. A ideia foi de criar um novo modelo que beneficiasse as empresas que lançam os papéis com a redução de impostos. Os recursos captados “serão destinados à implementação de projetos de investimento na área de infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação considerados como prioritários na forma regulamentada pelo Poder Executivo federal” (art. 1º, § 1º), os quais serão publicados bianualmente, podendo estabelecer critérios e medidas destinados a incentivar o desenvolvimento de projetos que proporcionem benefícios ambientais ou sociais relevantes (§ 2º, inciso II) (Brasil, 2024a).

Os projetos prioritários foram definidos na Lei 11.964, de 26 de março de 2024, englobando áreas eminentemente relacionadas ao conceito de cidade inteligente, como mobilidade urbana, energia, telecomunicações requalificação urbana e iluminação pública, por exemplo.

Para aferição dos reais impactos da Lei 14.801/2024, contudo, ainda será necessário lapso temporal suficiente para que se possa definir as modificações e incentivos como a real causa, especialmente com relação às debêntures de infraestrutura, visto que apenas em 26 de novembro de 2024 foram regulamentadas as deduções de juros pagos para apuração de lucro líquido e exclusão proporcional de juros, bem como a definição de juros nesses casos, através da Instrução Normativa RFB nº 2.235/2024. Os dados até o momento, contudo, se apresentam como promissores, conforme informações da Casa Civil, a partir de dados da ANBIMA – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais (Brasil, 2025b):

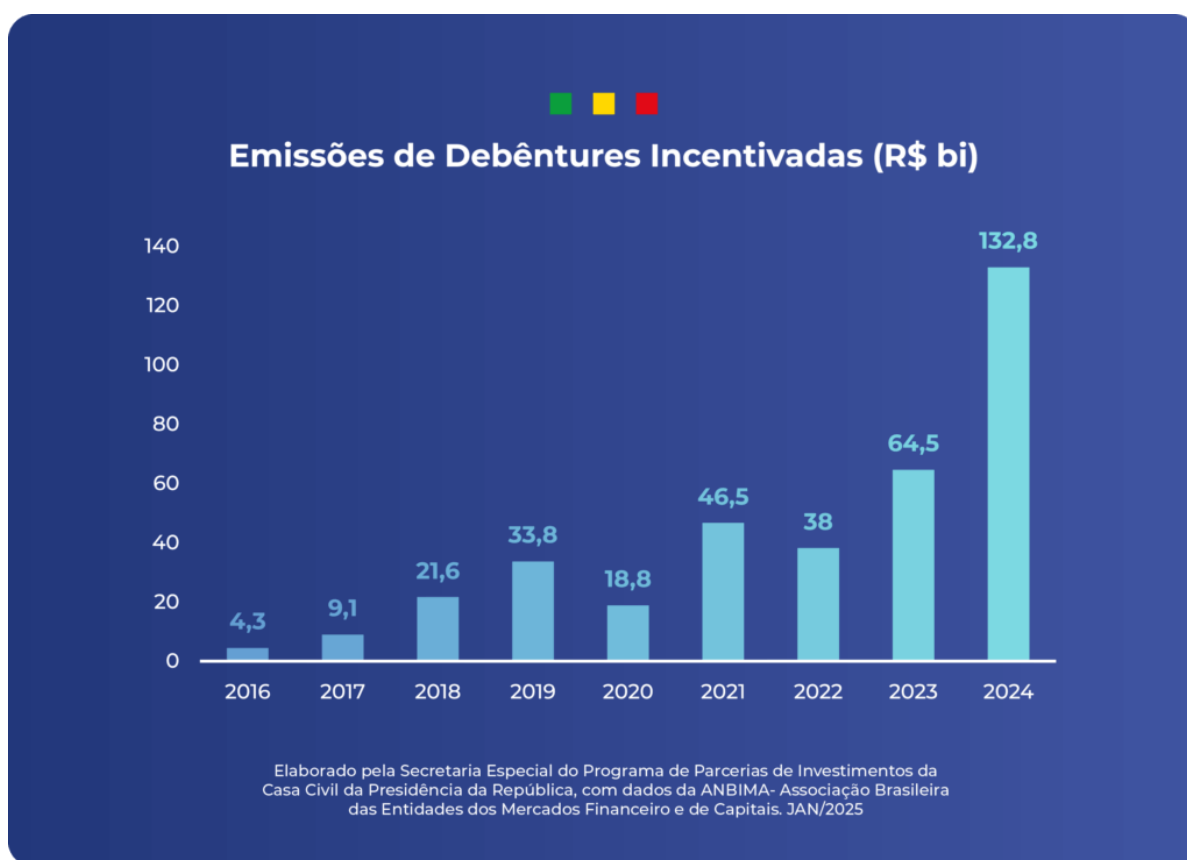


Figura 3 – Dados sobre emissão de debêntures incentivadas de 2016 a 2024.

Fonte: Brasil, 2025b

A matéria no site da Casa Civil destaca, ainda, que o potencial de crescimento é maior, em virtude das debêntures de infraestrutura, medida do Novo PAC, visando atração de investidores institucionais e internacionais.

O PL nº 7.063/2017 traz, ainda, alguns pontos de atrito com relação ao exercício do controle externo nos projetos de concessões comuns e em parceria. O art. 64 e seus parágrafos trazem inovação com relação à definição de prazo para apreciação pelos Tribunais de Contas, indicando 120 (cento e vinte) dias para que o órgão de controle externo competente realize a análise pertinente, contado do protocolo da documentação necessária. Caso seja vencido o prazo, o edital e os estudos serão considerados aprovados. O §1º indica, ainda, a possibilidade de suspensão desse prazo em caso de necessidade de complementação de informações, que se manterá suspenso até a respectiva resposta. O §2º, porém, indica que as subseqüentes solicitações não interrompem o prazo.

A equipe técnica do Tribunal de Contas da União (TCU), contudo, já demonstrou cautela com relação a esse ponto do projeto de lei, apontando haver falta

de precisão sobre quando de fato há a interrupção do prazo, o que poderia levar a insegurança jurídica (Pupo, 2020). Ainda conforme a matéria, essa medida no PL advém de insatisfação com relação à atuação do Tribunal com relação ao ritmo de julgamento de processos de concessão, como no caso da renovação da Malha Paulista, além da redação do artigo que indica que a submissão dos estudos ficaria a critério do poder concedente, indo contra o papel do TCU, que seria o real responsável pela escolha dos projetos a analisar. O ponto foi recentemente levantado pelo relator Arnaldo Jardim, que destacou que este se tratava de um ponto polêmico desde a proposta inicial, mas que deverá ser mantido um prazo razoável (Amora, 2025).

Mais um dos pontos de atrito com o TCU está presente no art. 14, parágrafo único, que trata da vedação de o órgão de controle interferir no mérito das atividades, dispondo que “é vedada a interferência dos órgãos de controle externo no mérito das atividades exercidas pelo poder concedente como agente regulador e fiscalizador do serviço concedido, inclusive quando realizadas por intermédio de agência reguladora”.

Na visão de servidores do Tribunal, a medida demonstra a insatisfação com o papel dos órgãos de controle, destacando que isso tem potencial para cercear a atuação do controle externo, pelo TCU ou mesmo pelo Congresso, podendo gerar judicialização por parte do poder concedente quando contrariado pela atuação da Corte (Pupo, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se dedicou a investigar as alterações propostas pelo Novo Marco das Concessões, PL nº 7.063/2017, em tramitação na Câmara dos Deputados, como impulsionador de projetos de infraestrutura e serviços públicos sob o conceito de cidades inteligentes através de parcerias público-privadas.

A investigação partiu da percepção dos desafios postos às municipalidades relacionados ao aumento populacional e às pressões sobre a infraestrutura urbana, que precisa solucionar problemas decorrentes da crescente concentração de pessoas nas cidades.

Nesse contexto, as cidades inteligentes se apresentam como conceito de urbanização para cidades comprometidas com desenvolvimento e transformação digital sustentáveis. Elas fazem a união da participação cidadã e da sustentabilidade a partir da aplicação de novas tecnologias, visando a melhoria das condições de vida da população. Como sublinhado na investigação, o conceito não é único, motivo pelo qual adotamos a definição apresentada na Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, que propugna por uma cidade comprometida, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, a usar a tecnologia para solucionar seus problemas e oferecer melhores serviços, aumentando a qualidade de vida de seus munícipes.

Como se observou, é clara a implicação desse conceito urbano na consecução de direitos fundamentais e serviços públicos ao cidadão. Nesse sentido, também se observou a correlação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, destacando alguns dos pontos e metas que a Agenda 2030 definiu que envolvem o objeto deste trabalho, traduzidas nas metas 9.1, 11.3 e 17.17 destacadas acima.

Por tudo isso, tem-se popularizado o conceito de cidade inteligente, com seu foco na melhoria na prestação de serviços públicos e implantação de infraestrutura baseada em tecnologia de ponta, visando a eficiência e a sustentabilidade. Defende-se que as PPPs são um modelo viável para a implantação desses projetos.

Esse quadro demandou a apresentação no texto dos fundamentos das parcerias público-privadas, antes da retomada das cidades inteligentes e seu destaque como alternativa viável e suas vantagens e desvantagens. Nesse esforço investigativo, tratou-se do fundamento constitucional da descentralização dos serviços

públicos e de infraestrutura, disposto no art. 175 da CRFB, e a disciplina do modelo de concessões no ordenamento jurídico pátrio, para, posteriormente, apresentar o instituto das parcerias público-privadas, em seu sentido estrito, disciplinada Lei nº 11.079, de 2004. Não se olvidou, contudo, de se abordar os pontos de crítica ao modelo de PPPs que foram levantados no decorrer do trabalho de pesquisa bibliográfica, a exemplo de Nohara e Brasil, e a relação com a realização de direitos fundamentais ao cidadão.

Tem-se um contexto de necessidade de investimentos em projetos que melhorem a qualidade de vida e promovam a inclusão social, gerem emprego e renda, mas, por outro lado, um orçamento que não permite o atendimento de todas as demandas, fato que leva a Administração Pública a buscar a atração do capital privado.

Nesse contexto, as cidades e estados têm se apresentado como os protagonistas na adoção do conceito de cidades inteligentes e utilização do modelo das parcerias público-privadas, como se percebe nos projetos do documento da ABDIB.

O Projeto de Lei ainda deve passar pelo rito legislativo até a sanção, dependendo ainda, neste momento, de sua pauta no plenário da Câmara dos Deputados e posterior tramitação e aprovação também no Senado Federal.

Diante dos pontos controvertidos entre a proposta legislativa da Câmara dos Deputados e o governo, bem como órgãos de controle externo, já se indica que a proposta será alterada antes da sua votação, visto que se busca um consenso entre o governo para a sua aprovação.

Consideramos louvável a iniciativa de aglutinação das disposições presentes na Lei nº 8.987/1995, Lei nº 9.074/1995 e Lei nº 11.079/2004, propostas na forma de um substitutivo a vários projetos de lei, o que centraliza a fundamentação das licitações de concessões comuns e em parceria em uma única lei, aprimorando a redação legal, buscando extinguir dúvidas de interpretação para aumentar a segurança jurídica.

A remoção do limite de valor do diploma legal deverá incentivar a adoção de novos projetos sob o conceito de cidades inteligentes em municípios menores, que possuem menos recursos para implantação e atração de parcerias do que cidades mais densas e de maior movimentação de capital, o que, por seu turno, tenderá a promover o acesso a serviços públicos por mais cidadãos.

Ao que se indica pelo PL, a alteração nas disposições acerca das receitas acessórias deverá atrair investimentos, considerando que essas receitas chegam a superar a receita principal da concessão em parceria. Já no caso das debêntures de infraestrutura, a alteração já está em vigor pela Lei nº 14.801/2024 e é vista com otimismo pela Casa Civil da Presidência da República, que espera maiores investimentos nacionais e internacionais em projetos que tem clara correlação à adoção do conceito de cidades inteligentes, sustentada nos dados de aumento nos investimentos em debêntures incentivadas já destacados acima.

Algumas alterações, contudo, enfrentam críticas, e podem (em nossa opinião, devem) ser alteradas no decorrer do rito legislativo, as quais consideramos negativas ao ordenamento jurídico, como é o caso da responsabilização por dano ambiental, algo que não deve ser deixado em segundo plano visando dar segurança jurídica quanto a punições em favor apenas do investidor, dado que o cidadão possui o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Outra alteração que entendemos que deverá ser realizada será em prol da atuação do controle externo, conforme a crítica identificada por técnicos do TCU apresentada neste trabalho. Ainda, a concessão por adesão precisa de maior refinamento, considerando o risco de desvirtuamento do instituto.

Assim, nessa perspectiva de atração de capital privado e de tecnologia ao território nacional, buscou-se trazer ao debate o novo marco legal das concessões, o qual deverá prezar pelos direitos fundamentais do cidadão, que não deve ser visto como mero consumidor ou fonte de lucro, mas como o destinatário do aprimoramento legislativo, sendo necessário equilibrar o que agrada aos atores privados e o que se propugna em prol da solução de problemas urbanos e promoção de sustentabilidade, tal qual se observa na definição de cidade inteligente adotada no presente trabalho.

REFERÊNCIAS

ALBINO, V.; BERARDI, U.; DANGELICO, R. M. Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives. **Journal of Urban Technology**, [S. l.], 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/10630732.2014.942092>. Acesso em: 7 fev. 2025.

AMORA, D. **Conheça as 20 alterações nas leis de concessões e PPPs que vão alavancar os investimentos em infraestrutura**. 28 fev. 2025. **Agência INFRA**. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/conheca-as-20-alteracoes-nas-leis-de-concessoes-e-ppps-que-vao-alavancar-os-investimentos-em-infraestrutura/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E DAS INDÚSTRIAS DE BASE. **Livro Azul da Infraestrutura 2024: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil**. [S. l.: s. n.], nov. 2024. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/livro-azul-da-infraestrutura-edicao-2024/>. Acesso em: 18 fev. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Tabelas Especiais**. [S. l.]: Banco Central do Brasil, [s. d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7.063, de 2017 - Lei Geral de Concessões**. [S. l.: s. n.], 27 nov. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=212488>. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes**. [S. l.]: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/CartaBrasileiraparaCidadesInteligentes2.pdf>. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Cidades Inteligentes: consórcio fortalece inovação e amplia acesso à tecnologia nos municípios. 12 fev. 2025a. **Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/cidades-inteligentes-consorcio-fortalece-inovacao-e-amplia-aceso-a-tecnologia-nos-municipios>. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Debêntures incentivadas passam de R\$ 132 bilhões de emissões em 2024. 5 fev. 2025b. **Casa Civil**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt->

br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/debentures-incentivadas-passam-de-r-132-bilhoes-de-emissoes-em-2024. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. **Em parceria com o IPGC, Governo Federal lança atlas para auxiliar municípios na busca de arranjos inteligentes**. 28 fev. 2025c. [PPI]. Disponível em: <https://ppi.gov.br/em-parceria-com-o-ipgc-governo-federal-lanca-atlas-para-auxiliar-municipios-na-busca-de-arranjos-inteligentes/>. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. **Novo PAC apresenta 92 projetos qualificados no PPI, reafirmando o compromisso do Governo Federal com o crescimento sustentável**. 24 ago. 2023a. **PPI**. Disponível em: <https://ppi.gov.br/novo-pac-apresenta-92-projetos-qualificados-no-ppi-reafirmando-o-compromisso-do-governo-federal-com-o-crescimento-sustentavel/>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.801, de 9 de janeiro de 2024. Dispõe sobre as debêntures de infraestrutura; altera as Leis nºs 9.481, 13 de agosto de 1997, 11.478, 29 de maio de 2007, e 12.431, 24 de junho de 2011; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 10 jan. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14801.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1.917, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 31 ago. 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos-PPI; altera a Lei nº 10.683, 28 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF., v. Edição Extra, p. 1, 13 set. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13334compilado.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.079/2004, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 6, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 9 ago. 2024.

BRASIL. Rui Costa: "Mais importante do que a obra é o que ela vai propiciar depois ao cidadão". 14 ago. 2023c. **Casa Civil**. Disponível em:

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/rui-costa-201cmais-importante-do-que-a-obra-e-o-que-ela-vai-propiciar-depois-ao-cidadao>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2600/2024 – TCU – Plenário. Processo TC 021.731/2019-5. Relator: Vital do Rêgo. Julgamento: 04/12/2024. 4 dez. 2024b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2685925>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL, B. D. **Parcerias Público-Privadas: desafios aos Direitos Fundamentais Democracia**. São Paulo: Editora Dialética, 2023d.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. DESENVOLV. ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERV. - Reunião Deliberativa - 10/10/2017. 10 out. 2017. **Portal da Câmara dos Deputados - Comissão de Desenvolvimento Econômico**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49506>. Acesso em: 12 jan. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 7063/17 - PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. 2019. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-3453-08-parcerias-publico-privadas>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CARAGLIU, A.; DEL BO, C.; NIJKAMP, P. Smart Cities in Europe. **3rd Central European Conference in Regional Science – CERS**, [S. l.], n. VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics, Serie Research Memoranda, 2009. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10630732.2011.601117>. Acesso em: 9 ago. 2024.

CARVALHO, A. C. L. de M. Princípios das Parcerias Público-Privadas. In: **SADDY, André; MORAES, Salus. Considerações Iniciais: história e conceito das PPPs - Augusto Neves Dal Pozzo (Coord.)**. Tratado de parcerias público-privadas: teoria e prática. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019. v. 1, p. 211–252.

COSCARELLI, B. *et al.* **Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP**. [S. l.]: Radar PPP, 2014. Disponível em: <https://radarppp.com/biblioteca/guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

COSTA, P. N. da. Constituição e Boa Governança: o papel dos tribunais de contas na proteção de direitos sociais. In: **COSTA, Ilton Garcia da; GIACOIA, Gilberto. Parcerias Público-Privadas: PPP e agências Reguladoras, questões críticas**. São Paulo: Editora Verbatim, 2015. p. 15–28.

DAL POZZO, A. N. Novo marco legal para concessões e PPP's: Desafios para o mercado da infraestrutura. 28 jan. 2025. **Migalhas**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/423546/marco-legal-e-ppp-s-desafios-para-o-mercado-da-infraestrutura>. Acesso em: 10 fev. 2025.

DALLABRIDA, V. R. Da Cidade Inteligente, ao Território Inovador, Rumo à Inteligência Territorial: Aproximações Teóricas e Prospecções sobre o Tema. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 18, n. 53, p. 46–71, 6 nov. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

EUROPEAN NETWORK ON DEBT AND DEVELOPMENT (EURODAD). History RePPPeated II - Why Public-Private Partnerships are not the solution. 1 dez. 2022. **Eurodad**. Disponível em: <https://www.eurodad.org/historyrepppeated2>. Acesso em: 7 abr. 2025.

FERNANDES, A.; BORGES, A. Mudança em lei de concessões vai prever reequilíbrio imediato de contrato e regras para receitas extras. 25 jan. 2025. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/01/mudanca-em-lei-de-concessoes-vai-prever-reequilibrio-imediato-de-contrato-e-regras-para-receitas-extras.shtml>. Acesso em: 10 fev. 2025.

FRISCHTAK, C. R.; NORONHA, J. **PAC: Avaliação do Potencial de Impacto Econômico**. Brasília: Centro Brasileiro da Indústria de Construção - CBIC, 2016. Disponível em: <https://interb.com.br/pac-avaliacao-do-potencial-de-impacto-economico/>. Acesso em: 30 mar. 2025.

GARCIA, F. A. **Concessões, parcerias e regulação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

GOVERNO DE SP CANCELA PPP DA LINHA 6-LARANJA DO METRÔ E NOVA LICITAÇÃO TERÁ DE SER FEITA. 13 dez. 2018. **G1 São Paulo**. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/12/13/governo-de-sp-cancela-ppp-da-linha-6-laranja-do-metro-e-nova-licitacao-tera-de-ser-feita.ghtml>. Acesso em: 21 mar. 2025.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

HATUKA, T. *et al.* The Political Premises of Contemporary Urban Concepts: The Global City, the Sustainable City, the Resilient City, the Creative City, and the Smart City. **Planning Theory & Practice**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 160–179, 2018.

HIRATA, T. PPPs são bombas-relógio sobre o caixa público. 11 maio 2018. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/ppps-sao-bombas-relogio-sobre-o-caixa-publico.shtml>. Acesso em: 7 abr. 2025. (Economia).

HOLLANDS, R. G. Will the real Smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial? **City**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 303–320, dez. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Contas Nacionais Trimestrais | IBGE. [s. d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas->

nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas#evolucao-taxa. Acesso em: 16 mar. 2025.

JOÃO, B. do N.; SOUZA, C. L. de; SERRALVO, F. A. Revisão sistemática de cidades inteligentes e internet das coisas como tópico de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, [S. l.], v. 17, n. 4, p. 1115–1130, out. 2019.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

JUSTIÇA AFIRMA QUE CONTRATO DA LINHA 6 DO METRÔ É ILEGAL. 5 set. 2014. **G1 São Paulo**. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/09/justica-afirma-que-contrato-da-linha-6-do-metro-e-ilegal.html>. Acesso em: 21 mar. 2025.

LEAL, R. G.; SCHNEIDER, Y. Os efeitos deletérios da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais. **Revista da AJURIS - Qualis A2**, [S. l.], v. 41, n. 136, 2014. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/368>. Acesso em: 7 abr. 2025.

MAGALHÃES, L. C. G. de; ARAÚJO, C. R. C. de; YANNICK, K. Z. J. **A DÍVIDA PÚBLICA E O PROBLEMA DO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: DIAGNÓSTICO E PROPOSTA PARA DISCUSSÃO**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022(CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/14/Concess%c3%b5es_Cap03.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

MORAES, S. A Parceria, Associação e Colaboração entre o Poder Público e a Iniciativa Privada na História. In: **SADDY, André; MORAES, Salus. Considerações Iniciais: história e conceito das PPPs - Augusto Neves Dal Pozzo (Coord.)**. Tratado de parcerias público-privadas: teoria e prática. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019. v. 1, p. 33–74.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. [s. d.]. **Nações Unidas Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 2 abr. 2025.

NASCIMENTO, C. A. Capítulo 17: Estamos fazendo as PPPs pelas razões corretas? Reflexões estratégicas para o uso deste instrumento na implementação de Smart Cities no Brasil. In: **CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Lopes Ramos (Orgs.). O futuro das cidades: sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e concessões**. Autores: Adalberto Felício Maluf Filho... [et al.]. São Paulo: CD.G Casa de Soluções e Editora, 2020.

NECTA; URBAN SYSTEMS. **Ranking Connected Smart Cities 2024**. 2024. Disponível em: <https://ranking.connectedsmartcities.com.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

NOHARA, I. P. Desafios jurídicos das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e desenvolvimento nacional sustentável. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 184–203, 1 jul. 2014.

NUNES, B. T.; MACHADO FILHO, M. R. Capítulo 7 – Contratação de Projetos de Infraestrutura: O Fundo Federal de Apoio às Concessões e Parcerias Público-Privadas de Entes Subnacionais. In: **SILVA, Mauro Santos. Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022. p. 205–235. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11401>. Acesso em: 6 nov. 2024.

PUPPO, A. Nova lei de concessões pode criar impasse. 4 jan. 2020. **Estadão**. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/nova-lei-de-concessoes-pode-criar-impasse/>. Acesso em: 1 abr. 2025.

RIBEIRO, M. P. Como dirigir uma licitação por meio da concessão por adesão? - Agência INFRA. 5 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/como-dirigir-uma-licitacao-por-meio-da-concessao-por-adesao/>. Acesso em: 3 mar. 2025.

ROCHA, I. L.; RIBEIRO, R. S. M. Capítulo 1 – Infraestrutura no Brasil: Contexto Histórico e Principais Desafios. In: **SILVA, Mauro Santos. Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022. p. 23–43. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11401>. Acesso em: 6 nov. 2024.

SARMENTO, J. M.; CRUZ, C. O. Reforma dos Modelos Tradicionais de PPP para Enfrentamento dos Desafios das Cidades Inteligentes. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 57–76, 2019.

SUNDFELD, C. A. **Parcerias Público-Privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011(Carlos Ari Sundfeld (coordenador)).

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities. 2022. Disponível em: <https://unhabitat.org/wcr/>. Acesso em: 8 ago. 2024.

VAZQUEZ, R. Cidades têm janela de oportunidade para ficarem inteligentes. 19 set. 2023. **Valor Econômico**. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/09/19/cidades-tem-janela-de-oportunidade-para-ficarem-inteligentes.ghtml>. Acesso em: 30 mar. 2025.

WORLD BANK GROUP. **Capítulo 1 - Parceria Público-Privada - Introdução e Perspectiva Geral**. [S. l.: s. n.], ago. 2019. Disponível em: <https://ppp-certification.com/sites/www.ppp-certification.com/files/documents/Cap%C3%ADtulo%201%20-%20Parceria%20P%C3%BAblico-Privada%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20e%20Perspectiva%20Geral%20-%20Aug%202019.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.