

Guia de PPP para municípios

Como decidir, preparar e governar uma Parceria Público-Privada

Autor: Danilo Velloso, fundador e CEO da Ana Smart Solutions · anasmart.com.br/ppp/guia

Este guia é material de orientação gerencial. Não substitui parecer jurídico, modelagem econômico-financeira, projeto de engenharia, licenciamento ambiental ou manifestação do Tribunal de Contas. Antes de qualquer decisão, verifique a legislação municipal e as orientações do Tribunal de Contas do seu estado.

1. O que é PPP

Parceria Público-Privada, no sentido da Lei 11.079/2004, é um contrato de concessão em que o parceiro privado investe, implanta, opera e mantém um serviço ou uma infraestrutura por longo prazo e é remunerado, no todo ou em parte, por pagamentos do poder público vinculados ao desempenho.

Quatro elementos aparecem juntos em toda PPP:

ELEMENTO	O QUE SIGNIFICA NA PRÁTICA
Investimento privado	O parceiro financia a implantação; a prefeitura não desembolsa o valor da obra no início
Prazo longo	De 5 a 35 anos, tempo para amortizar o investimento
Risco repartido	Cada risco é atribuído em contrato a quem melhor consegue controlá-lo ou absorvê-lo
Pagamento por desempenho	A prefeitura paga pelo serviço disponível e medido, não pela obra

O que não é PPP: contrato de obra ou serviço da Lei 14.133; convênio ou contrato de repasse; termo de colaboração ou de fomento com organização da sociedade civil; contrato de gestão com Organização Social; concessão comum paga apenas por tarifa; concessão de uso de imóvel público. O nome dado ao instrumento não muda sua natureza jurídica; prevalecem objeto, riscos, remuneração e obrigações.

2. Modalidades e diferença para a concessão comum

	CONCESSÃO PATROCINADA	CONCESSÃO ADMINISTRATIVA	CONCESSÃO COMUM
Base	Lei 11.079/2004	Lei 11.079/2004	Lei 8.987/1995
Remuneração	Tarifa mais contraprestação pública	Contraprestação pública, admitidas receitas acessórias	Tarifa e receitas do projeto
Usuário	Cidadão	Administração, direta ou indiretamente	Cidadão
Exemplos	Transporte coletivo, terminais, saneamento com tarifa insuficiente	Iluminação pública, escolas, creches, unidades de saúde, resíduos, centros administrativos	Estacionamento rotativo, serviço que se paga pela tarifa
Observação	Se mais de 70% da remuneração vier do poder público, exige autorização legislativa específica (art. 10, § 3º)	Contraprestação pesa integralmente no orçamento por décadas	Não é PPP pela definição legal

A lei admite também o aporte de recursos públicos para obras e bens reversíveis durante a implantação, quando previsto no edital e autorizado por lei (art. 6º, § 2º).

3. Requisitos legais

REQUISITO	REGRA FEDERAL	ARTIGO DA LEI 11.079
Valor mínimo	Contrato igual ou superior a R\$ 10 milhões	Art. 2º, § 4º, I
Prazo	Serviço por no mínimo 5 anos; vigência de 5 a 35 anos, incluída prorrogação	Art. 2º, § 4º, II; art. 5º, I
Objeto	Vedado objeto único de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou obra	Art. 2º, § 4º, III
Riscos	Repartição objetiva, inclusive caso fortuito, força maior e álea econômica extraordinária	Art. 4º, VI; art. 5º, III
Desempenho	Critérios objetivos de avaliação e pagamento variável vinculado a metas	Art. 5º, VII; art. 6º, § 1º
Início do pagamento	Contraprestação só após o serviço estar disponível	Art. 7º
Garantias	Vinculação de receitas, fundos especiais, seguro, organismos e fundo garantidor	Art. 8º
SPE	Sociedade de propósito específico constituída antes da assinatura	Art. 9º
Antes da licitação	Autorização com estudo de conveniência e oportunidade, impacto orçamentário e fiscal, compatibilidade com PPA e LDO, consulta pública da minuta, licença ambiental prévia ou diretrizes	Art. 10
Licitação	Concorrência ou diálogo competitivo	Art. 10, com redação da Lei 14.133
Limite para municípios	A União não concede garantia nem transferência voluntária se as despesas continuadas com PPPs passarem de 5% da RCL, nas condições do artigo	Art. 28

Conta rápida do limite de 5%. Exemplo ilustrativo: um município com Receita Corrente Líquida de R\$ 120 milhões por ano tem referência de R\$ 6 milhões anuais para a soma das contraprestações de todas as suas PPPs. Uma única PPP de iluminação de R\$ 4 milhões por ano já ocupa dois terços desse espaço. O cálculo oficial segue as regras do art. 28 e da Secretaria do Tesouro Nacional; o exemplo serve apenas para mostrar a ordem de grandeza.

4. Quatro decisões que não podem ser misturadas

O estudo de projetos e parcerias da Ana Smart separa decisões que costumam ser tratadas como uma só:

DECISÃO	PERGUNTA	ERRO EVITADO
Problema e resultado público	Qual necessidade mensurável deve mudar, para quem e em qual território?	Começar pela obra, pela tecnologia ou pelo fornecedor
Modelo de entrega	Execução direta, contrato comum, concessão, PPP, parceria social ou inovação?	Escolher a modalidade antes de comparar alternativas
Financiamento	Tesouro, transferência, dívida, tarifa, capital privado ou combinação?	Confundir de onde vem o dinheiro com a natureza do contrato
Remuneração e governança	Quem paga, por qual desempenho, com quais dados e controles?	Pagar por insumo sem verificar serviço e benefício

Investimento privado não é sinônimo de PPP. Uma concessão comum, um contrato de eficiência e uma concessão de uso de imóvel também trazem capital privado.

5. Teste de prontidão: sua cidade precisa de uma PPP?

Responda sim ou não.

#	PERGUNTA	POR QUE IMPORTA
1	O problema está descrito com linha de base, população atendida e meta mensurável?	Sem isso, o estudo só justifica uma escolha já feita
2	O objeto exige investimento relevante e operação por mais de 5 anos?	PPP é para ciclo de vida longo
3	O contrato passa de R\$ 10 milhões no prazo total?	Requisito legal
4	A demanda ou o uso está comprovado por série histórica?	Demanda superestimada é a causa clássica de reequilíbrio
5	A contraprestação cabe no orçamento por todo o prazo e no limite de 5% da RCL?	Investimento privado não elimina custo público
6	Juntar projeto, obra, operação e manutenção em um contrato gera ganho real?	É a principal fonte de valor da PPP
7	O serviço pode ser medido por indicadores objetivos?	Sem indicador, pagamento por desempenho vira discricionário
8	A PPP foi comparada com pelo menos duas alternativas?	Vantagem não se presume
9	Haverá estrutura própria para fiscalizar o contrato por décadas?	Quem estrutura sai; quem governa fica
10	Terreno, licenças e aceitação social estão encaminhados?	São as causas mais comuns de paralisação

Leitura do resultado:

- **9 ou 10 sim:** a PPP é candidata. Contrate o estudo de viabilidade com comparador público e Value for Money.
- **6 a 8 sim:** resolva as lacunas antes de contratar a estruturação. O custo de estudar um projeto imaturo é alto e o mercado converte incerteza em preço ou em ausência de proposta.
- **5 ou menos:** avalie as alternativas da seção 6.

6. Alternativas à PPP

INSTRUMENTO	BASE	REMUNERAÇÃO	PRAZO TÍPICO	QUANDO FAZ SENTIDO
Execução direta	Estrutura própria	Orçamento	Curto a médio	O órgão tem equipe e estrutura para executar, operar e manter
Contrato de obra, serviço ou TIC	Lei 14.133	Orçamento	Conforme o objeto	Objeto definível e pagamento integral pelo orçamento
Contratação integrada ou semi-integrada	Lei 14.133, arts. 6º e 46	Etapas e metas	Médio	O contratado desenvolve os projetos a partir de anteprojeto público; termina na entrega
Fornecimento com serviço associado	Lei 14.133, arts. 6º, 46 e 113	Fornecimento mais operação	Operação até 5 anos após o recebimento	Equipamento ou sistema cujo desempenho depende de operação e manutenção
Contrato de eficiência	Lei 14.133, arts. 6º, 39 e 110	Percentual da economia gerada	Até 10 anos sem investimento; até 35 anos com investimento	Redução mensurável de despesa, como energia
Concessão comum	Lei 8.987/1995	Tarifa	Longo	Serviço que se sustenta pela tarifa
Concessão ou permissão de uso de bem	Lei 14.133 e lei patrimonial local	Preço ou encargo	Conforme o ativo	Imóvel ou ativo público ocioso com uso econômico ou social
Parceria com OSC	Lei 13.019/2014	Repasse com plano de trabalho	Conforme o termo	Finalidade pública compartilhada com entidade sem fins lucrativos
Contrato de gestão com OS	Lei 9.637/1998 e lei local	Repasse com metas	Médio	Gestão de atividade social por entidade qualificada
Encomenda tecnológica ou CPSI	Lei 10.973/2004; LC 182/2021	Etapas de P&D ou teste	CPSI até 12 meses, prorrogável por mais 12	Problema sem solução pronta e com risco tecnológico
Consórcio público	Lei 11.107/2005	Rateio	Longo	Município sem escala para estruturar ou contratar sozinho

7. O ciclo da PPP em nove etapas

ETAPA	O QUE FAZER	ENTREGÁVEL
0. Elegibilidade institucional	Verificar competência, lei local de PPP, equipe, orçamento para estruturação e dados	Termo de prontidão institucional
1. Problema e prioridade	Linha de base, demanda, alinhamento ao PPA e planos setoriais, indicador, beneficiário	Ficha do problema público
2. Alternativas e modelo de entrega	Comparar execução pública, Lei 14.133, concessão, PPP, parceria social e inovação	Registro das alternativas aceitas e rejeitadas, com motivo
3. Pré-viabilidade	CAPEX, OPEX, receita, prazo, riscos, licenças, fundiário, interesse de mercado, impacto fiscal	Nota de pré-viabilidade
4. Viabilidade e estruturação	Engenharia, modelagem jurídica, econômico-financeira e ambiental, PSC, Value for Money, matriz de riscos, indicadores, mecanismo de pagamento, minutas, garantias, consulta pública	Caderno de estudos e minutas
5. Prontidão para licitar	Coerência entre estudos, edital e contrato; aprovações; orçamento; sala de dados	Parecer de prontidão
6. Contratação e mobilização	Propostas, habilitação, condições precedentes, garantias, SPE, equipe de fiscalização	Contrato assinado e plano de transição
7. Execução e operação	Marcos, indicadores, pagamento, não conformidades, reequilíbrio, dados, satisfação	Relatórios periódicos de desempenho
8. Encerramento	Inventário, estado dos bens reversíveis, portabilidade de dados, continuidade, avaliação ex post	Relatório de encerramento

Começar a estruturar não é decidir licitar. Como lembra Geraldo Fonseca (Dialeto das Parcerias, 13/09/2026), a estruturação pode confirmar, redimensionar ou interromper o projeto. Esse é o propósito dela.

8. Comparar com honestidade: comparador público e Value for Money

O **comparador do setor público (PSC)** estima o custo total, a valor presente, de fazer o mesmo serviço pelo caminho público, incluindo os riscos que o município reteria. O **Value for Money (VfM)** compara esse custo ajustado ao risco com o custo da PPP.

Três cuidados:

1. **Compare com a melhor alternativa pública, não com a pior.** Comparar a PPP com um modelo público fragmentado ou mal planejado produz vantagem aparente, mas não uma boa decisão (Geraldo Fonseca, Dialeto das Parcerias, 15/08/2026).

2. **O VfM não é carimbo posterior.** Ele deve ser feito com a decisão ainda aberta, no mesmo espírito do estudo técnico preliminar da Lei 14.133, que exige levantar alternativas e justificar técnica e economicamente a escolhida (art. 18).
3. **Menor custo nominal não encerra a comparação.** Qualidade, continuidade, prazo e risco entram na conta.

9. Matriz de riscos que funciona

A pergunta "quem assume o risco?" deve vir depois de outras cinco:

TESTE	PERGUNTA
Controle	Quem consegue reduzir a probabilidade?
Mitigação	Quem consegue reduzir o impacto?
Absorção	Quem consegue suportar a perda, e até quanto?
Transferibilidade econômica	Quanto pode ser transferido a terceiros, como seguradoras?
Mensurabilidade	É possível definir objetivamente quando e quanto ocorreu?

Depois vêm a alocação, o instrumento, o gatilho e a consequência contratual. "Risco compartilhado" só é resposta suficiente quando o contrato diz quanto cada parte suporta, até qual limite, com qual gatilho, como o evento é medido e qual efeito econômico produz. O detalhamento está no artigo G4.

Destaque atribuído:

Ministério de Portos e Aeroportos, consulta pública de 24/09 a 23/10/2026 (Portaria 450/2026), segundo Mattos Filho, 25/09/2026: a proposta de Política de Seguros prevê um Estudo de Segurabilidade dentro do EVTEA, elaborado antes de consolidar a matriz de riscos e a minuta do edital, e afirma que a falta de cobertura no mercado não transfere automaticamente o risco ao poder concedente.

A proposta é federal e setorial, mas a lógica serve a qualquer PPP municipal.

10. Governar o contrato por décadas

PAPEL	QUEM EXERCE	PODE SER CONTRATADO?
Apoiar	Estruturadores, consultorias, fundos de estruturação, verificador independente, assessoria técnica e jurídica	Sim
Governar	Secretaria responsável pelo serviço, unidade gestora de contratos ou de PPP, Fazenda e Planejamento, autoridade competente	Não; a responsabilidade é pública
Controlar e regular	Controle interno, Câmara, Tribunal de Contas, agência reguladora quando houver, Ministério Público, controle social	Não

Do outro lado da mesa, a concessionária e os financiadores acompanham o contrato com equipe, modelo financeiro e memória próprios. Se a prefeitura não preservar conhecimento e capacidade de decisão, a assimetria de informação cresce (Geraldo Fonseca, Dialeto das Parcerias, 27/09/2026).

Para governar, o contrato precisa de: indicadores com fórmula, fonte, frequência, linha de base e tolerância; propriedade, formato e entrega dos dados operacionais; memória da matriz original para qualquer reequilíbrio; garantias e seguros monitorados; e evidência produzida junto com cada marco, não no fim.

11. Erros que custam caro

1. Decidir "fazer uma PPP" antes de definir o problema.
2. Escolher a PPP sem comparar alternativas.
3. Superestimar demanda e receita.
4. Ignorar o impacto fiscal de longo prazo e o limite de 5% da RCL.
5. Transferir o máximo de risco ao privado como regra; risco mal transferido volta como preço, falta de proposta ou litígio.
6. Deixar licenças, fundiário e consulta à comunidade para depois.
7. Aceitar estudos de PMI sem validação independente.
8. Assinar contrato sem indicadores verificáveis.
9. Não montar a equipe de fiscalização antes da assinatura.
10. Perder a memória do projeto na troca de governo.

12. Lista de verificação antes do edital

- ☐ Ficha do problema público com linha de base e meta
- ☐ Registro das alternativas comparadas e do motivo da escolha
- ☐ Estudo de demanda com séries históricas e cenários
- ☐ Engenharia em nível compatível com o regime escolhido
- ☐ Modelagem econômico-financeira com PSC e Value for Money
- ☐ Projeção plurianual do impacto fiscal e teste do limite de 5% da RCL
- ☐ Compatibilidade com PPA, LDO e LOA
- ☐ Matriz de riscos quantificada, com os cinco testes e os gatilhos
- ☐ Indicadores de desempenho e mecanismo de pagamento
- ☐ Garantias de pagamento definidas
- ☐ Licença ambiental prévia ou diretrizes, quando exigida

- ☐ Mapa fundiário e estratégia de desapropriação
- ☐ Consulta pública realizada e respondida
- ☐ Autorização legislativa, quando exigida
- ☐ Unidade de gestão do contrato designada
- ☐ Sala de dados organizada e versionada

13. Glossário

TERMO	SIGNIFICADO
CAPEX	Investimento em ativos (obras, equipamentos)
OPEX	Custo de operação e manutenção
Contraprestação	Pagamento periódico do poder público ao parceiro privado
EVTEA	Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PSC	Comparador do setor público (Public Sector Comparator)
RCL	Receita Corrente Líquida
SPE	Sociedade de propósito específico
VfM	Value for Money, valor pelo dinheiro
Verificador independente	Terceiro contratado para medir o desempenho do contrato
Bens reversíveis	Bens que voltam ao poder público ao fim do contrato

Fontes

- [Lei 11.079/2004](#), [Lei 8.987/1995](#), [Lei 14.133/2021](#), [Lei 13.019/2014](#), [Lei 11.107/2005](#), [LC 182/2021](#)
- [TCU, Referencial de controle externo de concessões e PPPs, 2024](#)
- [Banco Mundial, Municipal PPP Framework](#)
- [Mattos Filho, consulta pública da Política de Seguros do MPor, 25/09/2026](#)
- Geraldo Fonseca, Dialeto das Parcerias (Instagram): [15/08/2026](#), [13/09/2026](#), [27/09/2026](#), [29/09/2026](#)
- Ana Smart, Estudo sobre elaboração e execução de projetos públicos e parcerias com o setor privado, 2026