

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS - UEA
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ESO

FLÁVIA CATARINE FARIAS MATOS
MARIA EDUARDA FERNANDES MARTINS

**Transparência Pública em Contratos de Parceria Público-Privadas: Uma análise nos
contratos vigentes no Município de Manaus/AM**

Public Transparency in Public-Private Partnership Contracts: An analysis of current
contracts in the city of Manaus/AM

Manaus - AM

2024

FLÁVIA CATARINE FARIAS MATOS
MARIA EDUARDA FERNANDES MARTINS

**Transparência Pública em Contratos de Parceria Público-Privadas: Uma análise nos
contratos vigentes no Município de Manaus/AM**

Public Transparency in Public-Private Partnership Contracts: An analysis of current
contracts in the city of Manaus/AM

Relatório final, apresentado à
Universidade do Estado do Amazonas,
como parte das exigências para a
obtenção do título de bacharel em
Ciências Contábeis.

Orientador^a: Nyalles Barbosa Matos.

Manaus - AM

2024

FOLHA DE APROVAÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Flavia Catarine Farias Matos
Maria Eduarda Fernandes Martins

Transparência pública em Contratos de Parceria Público-privadas: Uma análise nos contratos vigentes no Município de Manaus/AM.

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), apresentado a Universidade do Estado do Amazonas, como parte das exigências para a obtenção do título de bacharel em Ciências Contábeis.

DATA DA APROVAÇÃO: DATA DA DEFESA 02/12/2024

BANCA EXAMINADORA

Ass.: Flavia Matos

Orientador (a): Dra. Nyalle Barbosa Matos.

Ass.: Leandro Marcondes Carneiro

Membro da Banca: Dr. Leandro Marcondes Carneiro.

Ass.: Victor Godeiro

Membro da Banca: Dr. Victor Godeiro Medeiros de Lima.

RESUMO

As parcerias público-privadas são um modelo de contratação que vem ganhando cada vez mais espaço na Administração Pública brasileira. Nos últimos anos o município de Manaus assinou duas parcerias, uma na área da saúde e outra no segmento de iluminação pública. O presente trabalho visa avaliar, de acordo com a legislação vigente e as indicações da literatura sobre o tema, se a transparência das PPP's no município de Manaus/AM atende os requisitos suficientes para o devido controle social e *accountability*. A metodologia utilizada combinou estudos documentais com abordagem qualitativa. As fontes para a coleta de dados serão 2 contratos das parcerias, os documentos oficiais divulgados pela Prefeitura da cidade no site PPP Manaus e baixados em outubro de 2024, bem como entrevistas semiestruturadas com o Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGP) e com a Controladoria-Geral do Município de Manaus (CGM). Os dados obtidos nos sites oficiais serão analisados conforme os critérios definidos na pesquisa. Os principais achados da pesquisa refletem uma possível falta de publicidade das informações sobre os contratos, evidenciando falhas na transparência das parcerias analisadas principalmente no que se refere à falta de acessibilidade e a fragmentação das informações. Esses fatores limitam o monitoramento pela população e comprometem a *accountability* das parcerias. A principal contribuição deste trabalho é a evidenciação de problemas que interferem na qualidade da prestação de serviços para a população, identificando pontos que precisam de melhorias para garantir o controle social e evitar casos de corrupção.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada; Transparência; Controle Social; *Accountability*.

ABSTRACT

Public-private partnerships (PPPs) are a contracting model that has been increasingly adopted in Brazilian Public Administration. In recent years, the city of Manaus has signed two partnerships: one in the healthcare sector and another in the public lighting sector. This study aims to evaluate, according to current legislation and the literature on the subject, whether the transparency of PPPs in the city of Manaus/AM meets the necessary requirements for proper social oversight and accountability. The methodology combines documentary research with a qualitative approach. Data collection sources include two partnership contracts, official documents published by the city government on the PPP Manaus website (downloaded in October 2024), and semi-structured interviews with the Management Committee of the Public-Private Partnership Program (CGP) and the Comptroller General of the Municipality of Manaus (CGM). The data obtained from official websites will be analyzed based on the

criteria established in the research. The main findings of the study highlight a possible lack of publicity regarding contract information, revealing shortcomings in the transparency of the analyzed partnerships, particularly concerning the lack of accessibility and fragmentation of information. These factors limit public monitoring and compromise the accountability of the partnerships. The primary contribution of this work is to expose issues that affect the quality of service delivery to the population, identifying areas for improvement to ensure social oversight and prevent corruption.

Keywords: Public-Private Partnership; Transparency; Social Oversight; Accountability.

1. INTRODUÇÃO

As parcerias público-privadas (PPP) são contratos administrativos especiais de concessão de serviço público, e caracterizam-se pela obrigatoriedade de contraprestação pecuniária e pela repartição de riscos entre as partes. São concessões especiais reguladas pela Lei Federal 11.079 de 2004, em que há a delegação da execução de serviços públicos para o parceiro privado, enquanto a titularidade do serviço permanece com o Poder Público, de acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (MCASP, 2023).

A PPP é adequada à implantação e gestão de serviços que seriam economicamente inviáveis sem a participação do Governo (MCASP, 2023). Geralmente são contratos de alto risco para o setor público, pois envolvem valores altíssimos e são de longa duração (entre 5 e 35 anos). Por esse motivo, há a necessidade de maior planejamento e controle, desde a escolha da parceria até a gestão e desembolso de dinheiro dos cofres públicos. Desse modo, é preciso impedir que esses contratos sejam utilizados como forma de burlar o orçamento público e ferramenta política.

No Brasil, as parcerias público-privadas fazem parte da realidade da Administração Pública e são destinadas principalmente para serviços de construção e manutenção de rodovias, hospitais e presídios. No contexto do município de Manaus-AM, as parcerias atuais são na área da saúde, de iluminação pública, de energia solar e de educação. A prefeitura da cidade possui um site específico para esses contratos de concessão, o site PPP Manaus, porém não apresenta todos os contratos assinados e vigentes.

De acordo com Matos e Gonçalves (2020), é preciso que haja no Brasil um processo rigoroso de avaliação e controle na escolha de uma parceria para impedir que ela seja utilizada como forma de contornar o orçamento público e alcançar interesses políticos. Portanto, a contabilidade entra como forma de auxiliar nesse processo, seja através da análise dos

demonstrativos e relatórios seja através de auditoria dos contratos de PPP (Matos e Gonçalves, 2020). Para tanto, a *accountability* será abordada no contexto de transparência, referindo-se a necessidade de que as informações sobre as Parcerias Público-Privadas sejam claras e acessíveis à sociedade.

O questionamento que guiará o presente trabalho é: Em que medida **as Parcerias Público-Privadas vigentes no município de Manaus atendem as diretrizes de transparência pública previstas na legislação?**

O objetivo geral da pesquisa é avaliar, de acordo com a legislação vigente e as indicações da literatura sobre o tema, se a transparência das PPP's no município de Manaus/AM atende os requisitos suficientes para o devido controle social e *accountability*.

O trabalho se justifica pela necessidade de atestar a transparência nas concessões de serviços públicos por envolverem um grande volume de recursos públicos. Justamente por afetar as contas públicas e estar diretamente ligada a prestação de serviços para a sociedade, é preciso que haja mecanismos de controle e fiscalização eficientes quando se trata de parceria público-privada. A contabilidade surge como uma ferramenta fundamental nesse processo, desde a tomada de decisão até a gestão desses serviços.

A pesquisa é composta, além da introdução, por: revisão da literatura na seção 2; a seção 3 apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na elaboração do trabalho; na seção 4 são descritos os principais achados da pesquisa por meio da análise dos resultados. Por fim, a seção 5 traz as referências e as fontes utilizadas para o desenvolvimento do trabalho.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Parcerias Público-Privadas no Brasil

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2023) classifica as concessões de serviços públicos em duas categorias: concessões comuns e concessões especiais. As comuns são regidas pela Lei 8.987 de 1995 e se caracterizam por não haver nenhuma contrapartida pecuniária por parte do Poder Público, enquanto as especiais são reguladas pela Lei 11.079 de 2004 e tem como característica fundamental a contraprestação pecuniária.

As Parcerias Público-Privadas são classificadas como concessões especiais que quando destinadas para a coletividade são concessões patrocinadas e quando visam a prestação de serviços para a Administração Pública são categorizadas como concessões administrativas (STN, 2023). As PPP's são instrumentos de colaboração entre o setor público

e o privado, bem formalizados e com responsabilidades, riscos e benefícios bem definidos (Firmino, 2018).

As diretrizes que irão nortear esse tipo de contratação são: eficiência no exercício das funções do Estado e na aplicação de recursos públicos, garantia de respeito aos interesses da coletividade e do parceiro privado, indelegabilidade das funções do Estado, responsabilidade fiscal, transparência, repartição de riscos, sustentabilidade econômica e vantagens socioeconômicas (Brasil, 2004).

Segundo Matos e Gonçalves (2020), dados de 2017 mostram que no Brasil o número de contratos de PPP's que são efetivamente assinados são muito baixos se comparados aos projetos elaborados. Além disso, quando os números nacionais são comparados aos da Inglaterra, por exemplo, a utilização dessa espécie de parceria por parte dos governantes brasileiros ainda é muito pouca (Franco; Andrade; Tavares, 2020).

No Brasil, as principais dificuldades encontradas nas PPP's são atrasos, contratos mal elaborados, descumprimento de cláusulas contratuais, descontinuidade e rescisão de contratos, uso de PPP's como mecanismos políticos, corrupção e fraudes. Surge então, a necessidade de uma lei mais rígida e de melhorias na fiscalização e controle dessas parcerias (Campos; Silva; Vieira; Guimarães, 2020).

Estudos realizados nos últimos anos, como o elaborado por Firmino (2018), apontam alguns fatores críticos para a eficiência de PPP's, os quais podem ser tomados como base para melhorar a legislação e o controle dessas parcerias no país. Sendo assim, poderiam ser utilizados como norteadores para possibilitar que as diretrizes apontadas na Lei de PPP's sejam de fato cumpridas.

A eficiência das Parcerias Público-Privadas não depende de um fator isolado, mas sim de um conjunto de fatores que determinarão seu sucesso e sua eficiência, por meio de influências positivas ou negativas. Segundo Menezes e Vieira (2022), a PPP é um arranjo cooperativo, que afeta e é influenciado por diversos atores além dos parceiros públicos e privados. Portanto, algumas etapas precisam ser seguidas na realização de uma PPP, sendo elas a elaboração de estudos técnicos, consulta pública, análise pelo Tribunal de Contas, licitação, financiamento, construção, gestão do contrato e controle da gestão (Menezes; Vieira, 2022).

Os fatores críticos de sucesso para Parcerias Público-Privadas se dividem em três esferas: fatores políticos, institucionais e no contexto do setor privado. Os principais fatores políticos são a viabilidade dos projetos de PPP, estabilidade política, consenso político e social

acerca da realização do projeto com objetivos governamentais claros, além disso a transparência e prestação de contas da parceria (Firmino, 2018).

De acordo com Firmino (2018), os fatores institucionais são a legislação aplicável, a competência institucional para trabalhar com PPP, boa governança e a seleção do parceiro privado levando em consideração a competitividade e com procedimentos de licitações bem definidos. No contexto do setor privado, os fatores críticos seriam a estabilidade econômica e financeira, o compromisso do parceiro privado com capacidade técnica e financeira para executar a PPP, assim como a viabilidade econômica para a empresa (Firmino, 2018).

2.2. Transparência em Parcerias Público-Privadas

A transparência com a divulgação de informações, quando se trata de PPP's, são importantes na minimização de riscos, e associada ao controle ela é capaz de melhorar a fiscalização. Assim, a transparência se torna uma ferramenta importante na gestão de Parcerias Público-Privadas para evitar fraudes, uso indevido de recursos públicos e corrupção. Quando associada a Teoria da Divulgação permite maior segurança aos envolvidos, inclusive os cidadãos, e maior transparência na tomada de decisões (Andrade; Franco; Tavares, 2020).

No Brasil, há a chamada Lei da Transparência que é a Lei Complementar nº 131/09 (Brasil, 2009) a qual dá aos cidadãos o direito de exigir do Poder Público maior transparência dos gastos públicos. Tem sua importância pois a cobrança da população ao governo o leva também a pressionar o parceiro privado por maior transparência das informações no contexto das PPP's (Andrade; Franco; Tavares, 2020). A pesquisa realizada por Andrade, Franco e Tavares (2020) mostra que uma boa parte das empresas que foram analisadas não atendem os requisitos básicos de divulgação, mesmo que sejam justamente a divulgação e a transparência que dão amparo à negociação entre o Poder Público e o setor privado.

A pesquisa feita por Esteve, Gasco-Hernandez e Reig (2021) explora a transparência do ponto de vista interno e externo em PPP's, os autores apontam que a transparência é uma ferramenta para os stakeholders externos terem maior controle sobre as parcerias e evitar corrupção. No contexto deste trabalho, a população pode ser considerada um stakeholder externo. Além disso, os autores ainda afirmam que na literatura mais recente a transparência está ligada à “liberdade de informação, Internet, divulgação ativa de informação, acesso a documentos e facilidade de utilização dos sites”.

Para entender as justificativas por trás da escolha e desenvolvimento de uma PPP é preciso que haja divulgação de informações referentes ao seu desempenho mesmo após a assinatura do contrato, é fundamental que ao longo da vigência da parceria os stakeholders

externos tenham conhecimento do andamento e da eficiência do projeto (Alves; Moreira; Viana, 2022). De acordo com Bovis e Onyoin (2021), a divulgação de informações ao público é importante para o entendimento das expectativas das partes interessadas e assim colaborar para a condução da tomada de decisão e do planejamento da parceria.

2.3. Estudos relacionados

O tema das Parcerias Público-Privadas tem se tornado cada vez mais relevante por conta de sua importância na Administração Pública. O volume de pesquisas voltadas para as PPP's cresceu nos últimos anos, porém, pesquisas voltadas ao contexto do Brasil e dos municípios brasileiros ainda são escassas. No presente tópico são apresentados alguns estudos que possuem propostas relacionadas ao presente trabalho e que serviram como base para a sua elaboração. Autores como Matos e Gonçalves (2020) que trabalharam questões fundamentais para o entendimento desse tipo de parceria, assim como, Bruni et al. (2018) e Andrade et al. (2020) que trouxeram estudos sobre *accountability* voltada às PPP's, e Menezes (2021) que tratou sobre governança nas Parcerias Público-Privadas.

Matos e Gonçalves (2020) elaboraram uma pesquisa com o objetivo de identificar e discutir teoricamente os avanços, limitações e perspectivas apontadas pela pesquisa internacional para melhorar os aspectos de *accountability* e avaliação das PPP's. É uma pesquisa teórica baseada na revisão da literatura, utilizando artigos seminais, livros e trabalhos recentes na área. Se baseia na Teoria da Escolha Pública e destaca a importância da contabilidade na tomada de decisões, na gestão dos riscos financeiros e sociais. Explicando seu papel para evitar a falta de transparência e *accountability* com o intuito de defender o interesse público, e apresenta as limitações de governança e institucionais que influenciam a contabilidade pública quando se trata de PPP's.

Bruni, Pinheiro e Pinho (2018) realizaram um estudo com o objetivo de identificar diferenças entre as práticas promotoras de *accountability* adotadas no âmbito de uma secretaria estadual de saúde para uma unidade hospitalar em regime de Parceria Público-Privada e para uma unidade hospitalar da administração direta. Os autores fizeram uma comparação entre os dois casos por meio de análise de documentos e informações públicas e aplicação de entrevistas semiestruturadas. As principais diferenças encontradas no caso da PPP estão ligadas à *accountability*, como o monitoramento contínuo, fixação de metas e valorização da transparência. Porém, também apontam que ainda há deficiência na promoção da transparência pública.

Andrade, Franco e Tavares (2020) desenvolveram um trabalho que consiste em investigar o nível de conformidade da evidenciação obrigatória dos contratos de Parcerias Público-Privadas nos governos subnacionais brasileiros, nas demonstrações financeiras dos entes privados no período de 2010 a 2017, bem como os fatores que podem influenciar o nível de informação de divulgação. Os autores utilizaram o Índice de *Disclosure* e a estimação de modelos de regressão linear simples e múltipla para alcançar o objetivo da pesquisa. Os resultados gerais obtidos mostram que o índice de divulgação das empresas analisadas foi uma média de 70%, ou seja, elas cumprem em parte a evidenciação obrigatória.

Menezes (2021) apresentou uma pesquisa qualitativa com o objetivo de analisar as PPP's no âmbito municipal a partir da análise da governança, realizando um estudo de caso na cidade de Teresina no Piauí. A autora realizou uma análise documental para elaborar o estudo, e concluiu que a estruturação de políticas públicas se tornou muito mais complexa o que levou a grandes mudanças institucionais internas no município. Além disso, foi observada uma preocupação do Executivo com o planejamento de médio e longo prazo ao organizar uma estrutura de governança antes de iniciar seus projetos. Esses fatores levaram Teresina a aprovação de leis e estruturação de projetos competitivos, principalmente por meio da governança.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo tem como objetivo avaliar, de acordo com a legislação vigente e as indicações da literatura sobre o tema, se a transparência das PPP's no município de Manaus/AM atende os requisitos suficientes para o devido controle social e *accountability* por meio de 2 contratos, sendo um na área de Saúde e outro de Iluminação Pública. Por meio dessa análise, se propõe a expor se essas informações são acessíveis para a população. No contexto da pesquisa, a acessibilidade engloba o acesso aos sites, o volume de informações disponíveis, a facilidade em encontrar as mesmas e a linguagem utilizada para a compreensão dos cidadãos.

A metodologia utilizada combinou estudos documentais com abordagem qualitativa para compreensão e profundidade das informações obtidas, onde complementam-se no que se refere a informações e evidências (Martins; Theóphilo, 2018). Quanto aos objetivos, a pesquisa se caracteriza como explicativa. Além disso, busca aumentar a familiaridade com a questão das PPP's em Manaus e em especial sua transparência já que estudos na área voltados para a capital do Amazonas são escassos e é um campo ainda pouco explorado.

Quanto à abordagem do problema, é uma pesquisa de natureza qualitativa já que seu foco não é em dados quantitativos e estatísticos. Nesse caso, o trabalho tem como propósito descrever e compreender a situação de Manaus no que se refere à transparência das PPP's ainda vigentes no ano de 2023. Quanto aos procedimentos utilizados, os dados serão coletados de fontes primárias como documentos e publicações oficiais, o que qualifica a pesquisa como documental de acordo com Lakatos e Marconi (2017).

As fontes primárias para a coleta de dados os serão 2 contratos vigentes das parcerias, os documentos oficiais divulgados pela Prefeitura da cidade no site PPP Manaus e da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus (AGEMAN), e baixados em outubro de 2024, bem como entrevistas semiestruturadas com o Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGP) e com a Controladoria-Geral do Município de Manaus (CGM). O quadro 1 mostra as fontes que serão utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa.

Quadro 1 - Fontes para a coleta de dados.

FONTES PARA A COLETA DE DADOS			
Legislação	Sites	Documentos	Entrevistas semiestruturadas
Lei 11.079 de 2004	PPP Manaus	Contratos de PPP's	CGP
Lei 2.619 de 2020	AGEMAN	Relatórios de gestão	CGM
	Prefeitura de Manaus		

Fontes para a coleta de dados - Elaboração própria

Na pesquisa foi constatado que até o ano de 2023 existiam duas parcerias público-privadas em vigência na cidade de Manaus, que seriam a PPP da Saúde e a PPP da Iluminação Pública. Portanto, para alcançar o objetivo do trabalho os dados obtidos nos sites oficiais serão analisados conforme critérios pré-definidos. Os critérios foram determinados com base nas pesquisas de Matos e Gonçalves (2020) e de Bruni, Pinheiro e Pinho (2018), estando dispostos no quadro a seguir:

Quadro 2 - Critérios para análise da transparência das PPP's na cidade de Manaus.

Critérios para análise da transparência das PPP's na cidade de Manaus		
Critério de Análise	Descrição	Indicador
Documentos disponíveis.	Se os documentos obrigatórios e complementares são disponibilizados.	- Publicação de relatórios de gestão e orçamentos no site da Prefeitura que possam ser acessadas de forma intuitiva; - Disponibilidade de documentos resumidos que sejam compreensíveis e relevantes; - Clareza nas informações disponibilizadas nas plataformas manuseadas pela Prefeitura (linguagem acessível e com fácil acesso).
Do acesso à	Se estão disponíveis e	- Publicação de relatórios de gestão e orçamentos no site da

informação.	possuem garantia do Governo para o público de forma acessível.	Prefeitura que possam ser acessadas de forma intuitiva; - Clareza nas informações disponibilizadas nas plataformas manuseadas pela Prefeitura (linguagem acessível e com fácil acesso).
Frequência de atualização.	Regularidade de atualização dos documentos e dados.	- Frequência de publicação de relatórios de gestão e de atividades no site da Prefeitura; - Divulgação dos resultados que foram alcançados e da qualidade da informação disposta.
Transparência no processo.	Ter clareza desde a implementação até o planejamento e execução.	- Informações sobre contrato; - Acompanhamento público do andamento do serviço que está sendo prestado.
Prestação de contas.	As PPP's prestam contas de forma adequada para os cidadãos e órgãos de controle.	- Publicação de relatórios de desempenho ou do cumprimento de metas tanto da parte privada quanto do público; - Dados financeiros claros e acessíveis tanto da parte privada quanto da pública; - Feedback das auditorias realizadas na verificação do contrato.
Responsabilização.	Se existem sanções ou consequências do descumprimento no acordo preestabelecido.	- Penalidades e recompensas especificadas dentro do contrato.
Interesse e participação da população.	Monitoramento e participação dos cidadãos nos PPP's.	- Método da participação pública (Conselho ou Ouvidoria); - Métodos para denúncias e feedback que sejam de conhecimento do cidadão.

Fonte: Adaptado de Bruni, Pinheiro e Pinho (2018); Matos e Gonçalves (2020).

Para finalizar a coleta de dados serão entrevistados 3 servidores públicos responsáveis pela gestão e controle das PPP's na cidade, sendo um representante da Controladoria Geral do Município de Manaus (CGM) e dois representantes do Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus (CGP).

A escolha dos entrevistados foi feita com base no papel que cada um exerce e nas diferentes áreas em que atuam para garantir a execução das parcerias celebradas. As entrevistas serão realizadas de forma presencial e por meio de questionário enviado através de protocolo para a CGP, composto por perguntas relacionadas ao controle e transparência das PPP's no município de Manaus.

No total foram 10 perguntas com foco no papel de cada órgão nos processos que envolvem as PPP's, desde o processo licitatório e assinatura do contrato até a fiscalização do andamento da parceria. O objetivo é compreender a participação desses órgãos no que se refere ao monitoramento das parcerias, bem como as ferramentas utilizadas e a delegação de responsabilidades, e de que forma atuam para garantir a transparência das PPP's. No quadro a seguir é apresentado um resumo dos principais dados referentes às entrevistas e aos entrevistados.

Quadro 3 - Dados da entrevista e entrevistados.

DADOS DA ENTREVISTA		
Data: 15/10/2024	Gravação de Voz	2 entrevistados
Data: 21/10/2024	Questionário via protocolo	1 entrevistado
DADOS DOS ENTREVISTADOS		
ENTREVISTADO	PERFIL	ÓRGÃO
Controlador Geral do Município (CGM)	Contador e Economista	Controladoria Geral do Município de Manaus - CGM
Secretária Executiva do CGP	Economista	Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus (CGP/MANAUS)
Presidente do CGP (CGP)	Economista	Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus (CGP/MANAUS)

Fonte: Dados da pesquisa.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1. Análise dos portais oficiais da Prefeitura de Manaus

Como resultado da primeira parte do processo de coleta de dados, recorreu-se aos sites oficiais da prefeitura municipal de Manaus, sendo eles o PPP Manaus e o site oficial da AGEMAN, acessados durante a última semana de outubro de 2024. Os resultados a seguir serão apresentados por contrato: primeiro a PPP da Saúde e posteriormente a PPP da Iluminação Pública.

Observa-se que de acordo com Quadro 2 que dos indicadores de transparência propostos pela legislação e pela literatura, apenas 56% são atendidos na primeira parceria analisada e 62% na seguinte. Chama-se atenção para a desatualização do portal de transparência e para o fato de que nem todas as parcerias estão sendo divulgadas no site criado com o propósito de garantir maior transparência às PPP's no município de Manaus.

De acordo com as informações disponibilizadas no site PPP Manaus, a chamada PPP da Saúde foi firmada com o objetivo de implantar e garantir a manutenção das Unidades Básicas de Saúde da Família (UBSF) no município. Ela prevê a manutenção de 53 UBSF já em funcionamento e a construção de mais 107 unidades. O contrato foi assinado no ano de 2012, mas não foi possível identificar no site PPP Manaus a data exata da assinatura do mesmo. Segue abaixo no Quadro 4 a análise da transparência dessa parceria com base nos critérios pré-estabelecidos.

Quadro 4 - Check-list de transparência sobre os documentos relativos a PPP da Saúde

PPP da Saúde
Documentos disponíveis

INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Divulgação do contrato devidamente assinado		X	O contrato assinado não foi divulgado no site, apenas os anexos referentes a ele. Não foi possível identificar a concessionária nos anexos disponibilizados e nem a data efetiva de assinatura do contrato. Não é possível compreender com clareza qual a empresa responsável, se seria a Rio Negro ou a Rio Solimões, ou se elas atuaram juntas. Esses dados fundamentais não foram divulgados adequadamente.
Documento resumindo o contrato com linguagem simples para facilitar a compreensão, apresentando todas as informações mais relevantes sobre o mesmo	X		No site foi divulgado um extrato da PPP e também foram disponibilizados os termos aditivos do contrato, a última atualização foi feita no ano de 2021.
Informações sobre garantias	X		Foram incluídas no contrato a garantia de execução contratual por meio de caução, fiança ou seguro-garantia, e a garantia de contraprestação por meio do Fundo Municipal Garantidor dos Projetos de Parcerias Público-Privadas - FUNGEP.
Indicadores de desempenho	X		Foram incluídos no anexo III do contrato, sendo a avaliação do desempenho baseada na manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e dos prédios, assim como a limpeza dos mesmos. Porém, no site não foram divulgadas informações sobre a análise de desempenho, apenas uma lista das UBSF's construídas e revitalizadas até o ano de 2023.
Do acesso à informação			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Publicação de relatórios de gestão e orçamentos no site da Prefeitura que possam ser acessadas de forma intuitiva		X	São apresentados apenas os termos de apostilamento contendo informações sobre alterações referentes a valores investidos, mas outras informações financeiras e também referentes à gestão não foram localizadas nos sites oficiais.
Clareza nas informações disponibilizadas nas plataformas manuseadas pela Prefeitura (linguagem acessível e com fácil acesso)	X		São disponibilizadas informações no site PPP Manaus, expostas de forma organizada. Porém, não foram encontradas informações suficientes sobre a execução orçamentária, os pagamentos efetuados ou os serviços que foram efetivamente prestados pela concessionária.
Frequência de atualização			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Frequência de publicação de relatórios de gestão e de atividades no site da Prefeitura		X	Não são divulgados relatórios periódicos, porém existem informações referentes às revitalizações feitas no ano de 2023 e alterações contratuais que ocorreram até 2021.
Divulgação dos resultados que foram alcançados e da qualidade da informação disposta	X		São divulgadas atualizações referentes ao andamento da parceria e resultados obtidos.
Transparência no processo			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Informações sobre contrato	X		No site oficial são apresentados os anexos, os termos aditivos e de apostilamento.

Acompanhamento público do andamento do serviço que está sendo prestado		X	Não foi encontrada nenhuma ferramenta que possibilite um acompanhamento eficiente por meio dos sites oficiais, não foram divulgados relatórios apresentando o andamento da execução da PPP.
Prestação de contas			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Publicação de relatórios de desempenho ou do cumprimento de metas tanto da parte privada quanto do público		X	Não são publicados relatórios, porém o site apresenta uma lista com as unidades construídas e revitalizadas até o ano de 2023.
Dados financeiros claros e acessíveis tanto da parte privada quanto da pública		X	Não foram encontrados dados financeiros além das correções das contraprestações de acordo com o IPCA. Esperava-se encontrar um relatório específico tratando apenas sobre os dados referentes ao pagamento e à execução orçamentária da PPP, porém não foi encontrado nada semelhante nos sites oficiais.
Feedback das auditorias realizadas na verificação do contrato.		X	No site PPP Manaus não foram encontradas nenhuma informação referente às auditorias realizadas.
Responsabilização			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Penalidades e recompensas especificadas dentro do contrato	X		Em caso de inexecução parcial ou total das obrigações estabelecidas, poderá ser aplicada à concessionária advertência, multa ou até mesmo poderá ser declarada a caducidade da concessão.
Interesse e participação da população			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Método da participação pública (Conselho ou Ouvidoria)	X		Não existe uma ouvidoria específica para essa PPP, porém as Ouvidorias da Saúde são uma alternativa que possibilita a participação pública.
Métodos para denúncias e feedback que sejam de conhecimento do cidadão.	X		As denúncias de modo geral podem ser feitas através das Ouvidorias da Saúde.

Fonte: Dados coletados na pesquisa através do site PPP Manaus, disponível em: <https://ppp.manaus.am.gov.br/>.

No que diz respeito à PPP da Saúde, é possível observar que nesta, apenas em partes os critérios de transparência. Isso é comprovado pela falta de informações importantes no site PPP Manaus como o próprio contrato da concessão e os relatórios de gestão e desempenho. A análise dos indicadores do critério de documentos disponíveis, mostra que o contrato devidamente assinado não foi divulgado, mas o extrato do mesmo de 2021 e os anexos que o compõem, assim como termos aditivos, garantias e indicadores de desempenho constam na plataforma.

Na entrevista realizada com o representante da CGM, foi esclarecido que na verdade são dois contratos que foram assinados para essa parceria, porém nenhum deles consta no site

PPP Manaus. Contudo, os documentos que foram divulgados não substituem os contratos e por isso é adequado afirmar que o primeiro critério não foi atendido.

Referente ao critério de acesso à informação, a ausência de relatórios de gestão e da demonstração dos indicadores de desempenho significa que o requisito não foi alcançado, pelo menos no que diz respeito aos sites analisados. Apesar de o contrato descrever quais os indicadores de desempenho a serem utilizados, não existem informações referentes a como estão sendo aplicados e se estão sendo aplicados. Bruni, Pinheiro e Pinho (2018) identificaram o mesmo problema em seu estudo sobre *accountability* em uma unidade hospitalar em regime de PPP. Também destacaram, assim como na presente pesquisa, a falta de relatórios de monitoramento da parceria disponíveis para o público, que dificultam o acompanhamento dos resultados obtidos por meio desse tipo de concessão.

Quanto à frequência de atualização do site, a última atualização disponível é das UBSFs revitalizadas em 2023. Além disso, de acordo com a CGM são elaborados dois relatórios anuais, sendo um referente ao primeiro semestre e o outro ao segundo semestre. Esperava-se encontrar esses relatórios de forma mais completa, referentes à execução, gestão e dados financeiros da parceria no site PPP Manaus, porém, não foi disponibilizado nenhum desses relatórios ou documentos semelhantes.

Quanto à transparência e prestação de contas, nenhum dos indicadores foi atendido para os sites analisados. Não foi disponibilizada nenhuma ferramenta de acompanhamento da execução dos serviços além de uma lista com as unidades construídas e revitalizadas. Era esperado que fossem divulgados dados financeiros ou ao menos relatórios de auditoria, mas tais informações também não foram encontradas. Portanto, não é possível realizar uma análise detalhada nesse sentido.

Os critérios de responsabilização e participação foram atendidos, as penalidades a serem aplicadas em caso de descumprimento do contrato foram encontradas nos anexos do contrato. Quanto à ferramenta de denúncias e feedback da população existem as Ouvidorias da Saúde, que apesar de não serem específicas para a parceria não deixam de ser um mecanismo que possibilita a participação pública.

A coleta dos dados não apresentou grandes dificuldades, pois os documentos estão concentrados em uma aba específica com todas as informações que foram disponibilizadas no site oficial. Além disso, a população possui um canal que permite a participação pública que seria as Ouvidorias da Saúde. Porém, o problema encontrado foi a ausência de documentos que atendam aos requisitos que sinalizam se há ou não transparência.

Portanto, com base na análise dos portais oficiais é possível identificar uma falha na divulgação e transparência da PPP da Saúde. Observa-se que há uma deficiência em diversos pontos, como as informações não estarem completas e a ausência de dados referentes ao orçamento e aos prazos que estariam disponíveis no contrato.

A PPP da Iluminação Pública foi assinada no dia 15 de abril de 2020, pela Prefeitura de Manaus como poder concedente e a Manaus Luz Serviços de Iluminação Pública SPE LTDA como concessionária. O objeto da parceria seria a concessão pública para gestão, modernização, otimização, expansão, operação, manutenção, controle remoto em tempo real da infraestrutura, eficiência energética e sustentabilidade ambiental, da rede de iluminação pública do Município de Manaus. O Quadro 5 dispõe a análise da transparência da PPP em questão com base nos critérios já determinados.

Quadro 5 - Check-list de transparência sobre os documentos relativos a PPP da Iluminação Pública

PPP da Iluminação Pública			
Documentos disponíveis			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Divulgação do contrato devidamente assinado	X		Não existem informações referentes a essa PPP no site oficial, o contrato foi encontrado no site da AGEMAN. Porém, não foram encontrados nenhum dos 23 anexos que compõem o contrato.
Documento resumindo o contrato com linguagem simples para facilitar a compreensão, apresentando todas as informações mais relevantes sobre o mesmo		X	Não foi divulgado nenhum extrato do contrato em nenhum site oficial. Apenas o 1º termo aditivo do contrato em 2023 foi encontrado no site da AGEMAN.
Informações sobre garantias	X		Foi incluída no contrato a garantia de execução do contrato em favor do concedente, no valor de 5% do valor total do contrato nos 3 primeiros anos e de 2% do valor total do contrato a partir do quarto ano. Bem como a garantia de satisfação do crédito do financiador perante a concessionária.
Indicadores de desempenho		X	Quanto aos indicadores de desempenho, não foram apresentados no contrato. A única forma de verificação de desempenho seria o acompanhamento feito pelo corpo técnico do poder concedente referente à execução do contrato.
Do acesso à informação			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Publicação de relatórios de gestão e orçamentos no site da Prefeitura que possam ser acessadas de forma intuitiva	X		Existem relatórios de gestão anuais da AGEMAN contendo dados de desempenho da PPP e o último relatório encontrado é do ano de 2023. Os mesmos são disponibilizados em aba específica no site da AGEMAN e podem ser acessados de forma intuitiva.

Clareza nas informações disponibilizadas nas plataformas manuseadas pela Prefeitura (linguagem acessível e com fácil acesso)	X		As informações e relatórios são divulgados no site da AGEMAN com linguagem acessível e de fácil acesso.
Frequência de atualização			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Frequência de publicação de relatórios de gestão e de atividades no site da Prefeitura	X		São elaborados relatórios de gestão anuais englobando as áreas de responsabilidade da AGEMAN de modo geral. Mas não existe um relatório de gestão específico da PPP em questão.
Divulgação dos resultados que foram alcançados e da qualidade da informação disposta		X	Não foram encontrados documentos oficiais divulgando os resultados, as informações encontradas referentes ao desempenho da parceria são as que constam nos relatórios de gestão da AGEMAN.
Transparência no processo			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Informações sobre contrato		X	A única informação encontrada além do contrato, foi o 1º termo aditivo. Porém, os anexos e outras informações mais detalhadas não foram divulgadas em sites oficiais.
Acompanhamento público do andamento do serviço que está sendo prestado	X		Existe a Ouvidoria da AGEMAN e o Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), onde a população faz suas solicitações e reclamações referentes ao serviço de iluminação pública. Os relatórios de gestão também apresentam informações sobre os serviços que estão sendo prestados.
Prestação de contas			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Publicação de relatórios de desempenho ou do cumprimento de metas tanto da parte privada quanto do público	X		Os relatórios de gestão da AGEMAN são a única fonte de informações quanto ao desempenho da PPP da Iluminação Pública.
Dados financeiros claros e acessíveis tanto da parte privada quanto da pública		X	Os dados financeiros disponibilizados são apenas os constantes nos relatórios de gestão, mas são poucos dados apresentados. Portanto, não é possível afirmar que são claros e acessíveis. Além disso, apesar de o site disponibilizar abas referentes à execução orçamentária, elas direcionam ao Portal da Transparência e não necessariamente divulgam dados referentes apenas à execução orçamentária da AGEMAN ou da PPP da Iluminação Pública como era o esperado.
Feedback das auditorias realizadas na verificação do contrato.		X	Não foram encontrados nenhuma informação referente às auditorias realizadas em nenhuma das plataformas oficiais.
Responsabilização			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Penalidades e recompensas especificadas dentro do contrato	X		Em caso de inadimplemento parcial ou total das obrigações estabelecidas, poderá ser aplicada à concessionária advertência formal, multa sobre o valor da remuneração mensal, declaração de caducidade da concessão e até a suspensão temporária de participar em licitações ou contratar com a Administração Pública no prazo de 2 anos. A gradação das penalidades irá variar

			conforme o estabelecido no contrato.
Interesse e participação da população			
INDICADORES	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Método da participação pública (Conselho ou Ouvidoria)	X		A Ouvidoria da AGEMAN e o Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) são as ferramentas de participação pública disponíveis, é por meio deles que a população faz solicitações e denúncias e solicita acesso às informações.
Métodos para denúncias e feedback que sejam de conhecimento do cidadão.	X		A Ouvidoria da AGEMAN e o Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) possibilitam a participação pública e são de fácil acesso para a população.

Fonte: Dados coletados na pesquisa através do site oficial da AGEMAN. Disponível em: <https://ageman.manaus.am.gov.br/iluminacao-publica/>.

Com a pesquisa realizada, foi constatado que não há informações sobre a PPP da Iluminação Pública no site PPP Manaus. Apesar de a função do site ser garantir transparência às parcerias público-privadas, observa-se que o mesmo não apresenta todas as PPP's vigentes no município. Ao questionar a CGM sobre a ausência de dados sobre a referida concessão, foi informado que não consta no site oficial por não se tratar de uma PPP e sim de um contrato de prestação de serviços de responsabilidade da AGEMAN. Porém, é provável que haja um equívoco pois o contrato se encaixa nos critérios dispostos na legislação para ser considerado uma PPP. É possível ainda, afirmar que se trata de fato de uma parceria público-privada pois possui mais de um objeto e apresenta a contraprestação pecuniária o que a diferencia de uma concessão comum.

Com base nisso, observa-se que em um primeiro momento é possível falhas na transparência pelo contrato ser classificado de modo equivocado e por não constar no PPP Manaus. Porém, para seguir com a coleta de dados e obter o máximo de informações possível foi utilizado o site da AGEMAN para a análise da PPP da Iluminação Pública.

No que se refere aos documentos disponíveis, foi encontrado no site da AGEMAN o contrato devidamente assinado, mas seus anexos e as alterações feitas não foram encontradas. Também não foram identificados os indicadores de desempenho a serem utilizados para avaliar a execução dos serviços, o que dificulta determinar quais critérios estão sendo utilizados na avaliação de desempenho da parceria.

De acordo com Borges (2023), esses indicadores permitem o monitoramento e a avaliação de desempenho da parceria, bem como possibilitam que problemas e desafios na fase executiva sejam identificados e corrigidos. Portanto, a ausência desses indicadores ou a não disponibilização deles para a população indicam problemas de transparência e de eficiência.

Quanto ao acesso à informação e frequência de atualização, ambos os indicadores foram positivos. Com a análise, foi possível encontrar relatórios anuais elaborados pela agência reguladora que englobam todos os serviços supervisionados pela mesma. Sendo esse o único documento oficial tratando sobre o andamento e execução da PPP.

O critério de prestação de contas foi parcialmente atendido, pois existem os relatórios de gestão da AGEMAN mas os mesmos não apresentam os relatórios de auditoria e nem informações financeiras suficientes para considerar a prestação de contas totalmente satisfatória para a população. Quanto à responsabilização, no contrato divulgado são apresentadas as penalidades em caso inadimplemento das obrigações previstas no contrato. Porém, não foram encontradas penalidades em caso de corrupção. Com relação à participação pública, no sentido de denúncias e feedback, a Ouvidoria da AGEMAN é uma ferramenta eficiente e possui um site acessível e intuitivo. Mas, destaca-se que essa é única forma de participação da população na parceria já que não houve audiência pública.

A utilização de PPP no segmento de iluminação pública também ocorreu em outras cidades brasileiras como Caraguatatuba/SP e Porto Alegre/RS, os estudos desenvolvidos por Gomes e Oliveira (2024) e Borges (2023) mostram a experiência dos dois municípios com Parcerias Público-Privadas voltadas para essa área. As vantagens apresentadas pelos autores foi a modernização das redes de iluminação pública e a melhora clara na prestação de serviços para a população, sendo esses os fatores que levam os municípios a optarem por PPP's.

Borges (2023) destaca que em Porto Alegre a prefeitura criou um programa voltado apenas para as parcerias público-privadas da cidade, bem como um conselho gestor. É possível observar o mesmo no município de Manaus que possui o Programa de Parcerias Público-Privada e o Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas. Porém, no que se refere a PPP da Iluminação Pública observa-se que, diferente de Porto Alegre, não existem informações sobre a realização de audiências públicas, os indicadores de desempenho também não foram apresentados e nem relatórios trimestrais de indicadores. Portanto, esses são pontos que podem ser melhorados no monitoramento e transparência das parcerias na capital do Amazonas.

Com base nos dados obtidos, conclui-se que há falhas na transparência da PPP da Iluminação Pública desde a assinatura do contrato até o acompanhamento do desempenho da parceria. A principal dificuldade encontrada na coleta de dados foi em localizar em qual site estariam as informações. As duas PPP analisadas atendem mais de 50% dos requisitos, porém, é possível identificar que apesar de a última atender 62% dos requisitos, ou seja, 6% a mais que a PPP da Saúde, ela apresenta uma deficiência que pesa mais na análise, que seria a sua

disponibilização no site PPP Manaus e sua classificação equivocada. Portanto, é possível afirmar que a mesma possui mais falhas do que a primeira parceria analisada.

O mesmo problema foi identificado na pesquisa de Bruni, Pinheiro e Pinho (2018), os autores destacam como o fato de as informações sobre as PPP's não estarem concentradas em um único site aponta para melhorias a serem feitas no que se refere à transparência pública. Apesar de o município de Manaus já possuir um site com esse propósito, os resultados encontrados mostram como ainda há espaço para melhorias com o objetivo de aumentar a transparência. Destaca-se que no site da AGEMAN, apesar de possuir uma página destinada à divulgação de dados referentes aos serviços regulados por ela, as informações disponibilizadas são muito escassas, pelo menos no que se refere à PPP da Iluminação Pública.

Porém, de modo geral é possível afirmar que os sites disponibilizados são intuitivos e de fácil navegação. Tanto o PPP Manaus quanto o portal da AGEMAN fazem parte do Portal da Transparência desenvolvido pela prefeitura do município. Contudo, reitera-se que as ausências de maior destaque é que a PPP da Iluminação Pública não foi disponibilizada no site PPP Manaus e a falta de relatórios de auditorias realizadas nas duas parcerias, os quais não constam em nenhum dos sites utilizados na pesquisa.

Portanto, com base na literatura é adequado afirmar que falhas na transparência, como as identificadas na análise realizada, podem gerar lacunas que possibilitem ou aumentem as chances de corrupção. O controle social, fruto da transparência, acaba sendo limitado e ineficiente nesse caso. Assim como afirma Ferreira e Meneguim (2022), tais falhas podem propiciar um ambiente sadio para a corrupção.

4.2. Análise das entrevistas realizadas

Conforme descrito na metodologia, foram realizadas entrevistas com representantes da Controladoria Geral do Município de Manaus (CGM) e do Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus (CGP) responsáveis pelo controle interno das parcerias analisadas na pesquisa. O CGP foi criado pela Lei Municipal 1.333 de 2009 e alterado pela Lei Municipal 2.619 de 2020, suas principais funções dizem respeito a definir os serviços prioritários para a execução do regime de PPP, aprovar projetos, fiscalizar e apreciar os relatórios de execução dos contratos. O papel da CGM com relação às PPP's é a supervisão, controle interno e fiscalização por meio de auditorias das parcerias.

O Quadro 6 exhibe as perguntas e respostas coletadas na entrevista e questionário feitos ao Controlador Geral do Município (CGM), a Secretária Executiva e o Presidente do Comitê

Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus (CGP). Durante a coleta de dados notou-se que ambos os entrevistados pontuam dificuldades com a fiscalização, monitoramento e transparência dos contratos de PPP bem como seu envolvimento na administração das PPP's. Para o primeiro questionamento, o CGM enfatiza a utilização das auditorias e das recomendações dos relatórios recorrentes para a gestão dos contratos e o seu cumprimento, já o CGP comenta sobre a criação de uma comissão específica e capacitação dessa equipe para o acompanhamento.

Quando questionados sobre a transparência dos contratos, os entrevistados reforçam a utilização do Portal da Transparência Municipal e o próprio site institucional PPP Manaus como principal ferramenta para disponibilidade e fiscalização das informações à população. O CGP explica dos métodos adotados que se vinculam aos indicadores de disponibilidade e desempenho definidos no Edital da Concorrência Pública, com o Verificador Independente (VI) responsável pelo monitoramento e registro dos descumprimentos bem como investimentos tecnológicos para o Portal, também ressalta que no site PPP Manaus existem dados dos projetos, termos aditivos e atas de reuniões disponíveis para acesso público.

Embora isto, o entrevistado representante da CGM diz que cada secretaria é responsável por suas informações financeiras e reforça a participação dos cidadãos na verificação dos sites das secretarias e na presença de audiências públicas. Durante a entrevista também foi comentado pela Secretária que dentro do site institucional, as atas que são publicadas já possuem linguagem simples e de fácil compreensão para que a população leia.

Quadro 6 - Perguntas e Respostas coletadas das entrevistas

PERGUNTAS	RESPOSTAS SINTETIZADAS
<p>A) Quais são os desafios encontrados no acompanhamento das parcerias, levando em conta que existe a parte pública e privada?</p>	<p>Ambos comentam sobre a importância da fiscalização como desafio e cumprimento da eficiência da gestão. CGP "é um desafio muito grande já que envolve muitas etapas sendo necessário a criação de uma comissão de fiscalização para acompanhar a execução e acompanhar esse objeto. A capacitação dos servidores operacionais da Secretaria precisa ser contínua para acompanhar as legislações e para o privado é manter a qualidade na oferta da prestação." CGM "a necessidade de uma fiscalização eficiente pelas auditorias realizadas, essa gestão se torna difícil por ser necessário cumprir as cláusulas financeiras, executar e monitorar as sugestões dos relatórios realizados já que existem 9 secretarias com cada uma tendo sua atribuição. Além de que é necessário assegurar que a prefeitura consiga gerir seus recursos junto ao fundo garantidor da Caixa Econômica."</p>

<p>B) Existe algum método para garantir que a parte privada cumpra com a sua obrigação? E penalidades?</p>	<p>Tanto o CGM quanto o CGP comentam sobre a importância da supervisão e monitoramento como método de cumprimento.</p> <p>CGP "sim, nas PPP's os métodos existentes estão vinculados a indicadores de disponibilidade e desempenho definidos no Edital da Concorrência Pública. O Verificador Independente (VI) monitora e registra os descumprimentos e a Comissão de Fiscalização do Contrato penaliza nas notas fiscais das concessionárias. Esse VI atua de forma imparcial sem vínculo com o Estado ou a concessionária, elaborando relatórios, atribuindo Notas de Desempenho, além de calcular o valor pago nas PPP's."</p> <p>CGM "sim, cada secretaria realiza sua supervisão e nós como Controladoria realizamos as auditorias e relatórios com as recomendações necessárias, posteriormente são monitoradas para o cumprimento dessas recomendações."</p>
<p>C) Foi possível observar algum avanço efetivo quanto a transparência por meio do site PPP Manaus, apesar da escassez de informações?</p>	<p>O CGP destaca bastante da atualização e disponibilidade de informações ofertada pelo site, já o CGM enfatiza da responsabilidade que cada secretaria possui com seu compromisso de fornecê-las.</p> <p>CGP "o site da PPP dispõe das informações, projetos, Atas e para necessidade de documentos específicos a Secretaria Executiva do CGP dispõe de email institucional para contato. O atual Portal da Transparência Municipal agregou todas as informações em um único local com isso facilitando à população um acesso rápido e objetivo."</p> <p>CGM "cada secretaria disponibiliza suas informações contábeis além de que a CGM emite orientações técnicas, com base nas auditorias internas, acerca de determinado assunto e acompanha a sua execução/implementação já que é órgão responsável pelo Portal da Transparência Municipal."</p>
<p>D) Com base na diretriz da transparência e na sua importância para o Setor Público como um todo, como é possível aumentar a transparência das PPP's na cidade de Manaus?</p>	<p>A pergunta foi realizada para o CGP que trouxe uma nova informação.</p> <p>CGP "o Poder Público está investindo em novas ferramentas que no curto prazo irão possibilitar, por exemplo, a realização do inventário dos dados abertos, estatísticas e outros, com isso, aumentando as ferramentas utilizadas no Portal da Transparência Municipal."</p>
<p>E) Existe alguma ferramenta que possibilite o monitoramento e participação da população além do site? Com que frequência ele é atualizado?</p>	<p>Com respostas semelhantes, comentam que a população pode principalmente participar das audiências e que os sites PPP e Transparência são frequentemente alimentados.</p> <p>CGP "a população pode participar de audiências e consultar os projetos, sobre o site ele é atualizado diariamente e por emendas."</p> <p>CGM "a população pode sempre participar das audiências que são realizadas e nós da CGM atualizamos as informações anualmente ou semestralmente."</p> <p>Secretária "o próprio site já dispõe das informações acerca dos PPP's com a linguagem mais simples possível, a população pode sempre acessá-lo [...] ele é atualizado diariamente."</p>
<p>F) De que outras formas a população pode acessar as informações referentes a prestação de contas das parcerias?</p>	<p>No que diz respeito ao acesso de informações, ambos comentam que cada setor possui um site para disponibilizá-los e acrescentam a participação do Portal da Transparência.</p> <p>CGP "no Portal da Transparência Municipal são publicados todos os documentos contábeis informativos acerca das PPP's municipais e no site institucional PPP Manaus são disponibilizadas todas as informações acerca do tema em âmbito municipal."</p> <p>CGM "cada secretaria está responsável pela prestação de contas da parte contábil então a população pode ir no próprio site acessar, como exemplo o da Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA."</p>

<p>G) Existe um documento específico disponibilizando esses dados referentes apenas às PPP's ou eles estão inclusos na prestação de contas do município sem nenhum tipo de diferenciação?</p>	<p>Os entrevistados afirmam a disponibilidade dos dados para a população. CGP "<i>os documentos são consolidados no Portal da Transparência Municipal.</i>" CGM "<i>sim, é realizado um documento somente para a PPP.</i>"</p>
<p>H) Na pesquisa foi observado que o processo licitatório de algumas PPP's foi divulgado, mas e quanto ao período posterior à assinatura do contrato há alguma forma de divulgação? De quem seria a responsabilidade pela divulgação?</p>	<p>A pergunta foi realizada diretamente para o CGP que reafirma a presença das informações no site e de sua responsabilização. CGP "<i>o site institucional apresenta todas as informações acerca do Programa PPP Municipal, incluindo as fases de elaboração do projeto, consulta e audiência pública, celebração dos contratos, termos aditivos, extratos, apostilamentos, dentre outros. Se não há publicação expressa no site, não há execução do objeto ou PPP. O Comitê Gestor do Programa de Parceria Público-Privada CGP-Manaus é o órgão responsável pelas informações constantes no site institucional PPP/Manaus.</i>"</p>
<p>I) Referente a PPP das Usinas Fotovoltaicas, como se encontra o andamento da mesma? O contrato foi efetivamente assinado? Poderia indicar onde encontraríamos mais informações para acompanhamento?</p>	<p>Durante a entrevista foi revelado que o contrato já está em andamento para ser assinado e que, posteriormente, as informações poderão ser encontradas. CGP "<i>essa PPP deverá ser gerenciada pela Secretaria Municipal de Administração, Planejamento e Gestão – SEMAD que devido ao lapso temporal entre a publicação do edital, conclusão do processo licitatório, encerramento do exercício, por conseguinte, assinatura do contrato com a futura concessionária, a lei determina que os estudos técnicos devem ser atualizados.</i>" CGM "<i>como ainda não foi assinado, você não vai encontrar muitas informações mas ela já está em andamento.</i>"</p>
<p>L) Quais são os principais fatores que dificultam a disponibilização das informações para a população?</p>	<p>Embora ambos os entrevistados tenham enfatizado o compromisso com a transparência, a pergunta especificada não foi diretamente abordada. CGP "<i>as informações estão disponíveis e podem ser acessadas a qualquer tempo. A Prefeitura trabalha diuturnamente para que elas estejam dispostas de maneira acessível, em linguagem simples, de forma a atender a toda a população.</i>" CGM "<i>todas as informações necessárias estão disponíveis ou no Portal da Transparência ou no próprio site da PPP Manaus onde a população pode acessar e ler as Atas disponíveis.</i>"</p>

Fonte: Dados coletados nas entrevistas realizadas nos dias 15 e 21 de outubro de 2024.

A fragmentação das obrigações entre as secretarias, a falta de dados no início do projeto, como a das usinas, combinados ao intervalo de consolidação destas no Portal da Transparência comprometem a integridade e a consulta de transparência pelos cidadãos.

Além disso, como observado e sugerido como classificação de Parceria Público-Privado no caso da Iluminação Pública, nota-se o possível equívoco e ausência da totalidade das PPP's vigentes no site PPP Manaus. Mesmo com o empenho para manter a atualização e disponibilidades das informações para garantir o monitoramento e transparência, percebe-se a lacuna na efetividade dessas atividades.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo avaliar e responder a problemática da pesquisa no que se referem às diretrizes legais vigentes de transparência pública das PPP's no município de Manaus/AM, questionando se atendem a requisitos suficientes para garantir um controle social eficaz e *accountability*, contudo obteve como resultado uma carência na gestão e publicação dos contratos. Durante a pesquisa, concluiu-se que há necessidade de aperfeiçoamento no lançamento dessas informações, tendo em vista que apesar da existência do site institucional das PPP's ainda são limitados a acessibilidade dos dados disponibilizados, o que compromete a fiscalização e monitoramento por meio do social.

Ao longo do estudo, houve dificuldades principalmente na coleta de dados para o acesso completo dos contratos, dos relatórios de gestão e desempenho, como sugerido a classificação do contrato de Iluminação Pública, e a sua complexidade. Não somente como a distribuição destas informações, a falta de centralização fez com que o dificultasse na junção das informações e seu monitoramento.

Os principais achados da pesquisa destacam que a falta de publicidade das informações sobre os contratos compromete não só a transparência, mas também a confiabilidade das informações fornecidas aos cidadãos. A pesquisa contribuiu ao demonstrar que a contabilidade pode ser uma ferramenta para promover essa transparência, oferecendo mecanismos para auditoria e monitoramento das PPP's da cidade de Manaus.

Os resultados da pesquisa são convergentes com estudos anteriores apontando a necessidade de um controle rigoroso e de processos de avaliação detalhados (Matos e Gonçalves, 2020). Além disso, Bruni, Pinheiro e Pinho (2018) destacam a deficiência na promoção da transparência pública. A pesquisa realizada para o município evidenciou essas dificuldades, especialmente na falta de acessibilidade e a fragmentação das informações, que limitam o monitoramento pela população e comprometem a *accountability*. Assim, a colaboração do presente estudo é identificar pontos que podem ser melhorados e aperfeiçoados no que se refere a esse tipo de parceria na cidade de Manaus com o intuito de evitar a corrupção.

Nesse sentido, pesquisas futuras poderão ser realizadas utilizando-se de tecnologias de informações que possam centralizar e facilitar o acesso das informações sobre as PPP's, permitindo o acompanhamento da execução e monitoramento por parte da sociedade. Também sugere-se estudos comparativos com outros municípios para identificar boas práticas e os impactos da transparência na efetividade dos serviços prestados por meio das parcerias.

REFERÊNCIAS

ALVES, P.; MOREIRA, J. A. C.; VIANA, L.C. Disclosure of Information and Transparency in Public-private Partnerships: a Comparative Study Between Portugal and the UK. **Accounting in Europe**, London, 20(1), 66–92, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/17449480.2022.2091466>> Acesso em: 10 set. 2024.

ANDRADE, M. E. M. C.; FRANCO, M. C.; TAVARES, M. Conformidade da evidenciação contábil obrigatória dos contratos de parcerias público-privadas nos governos subnacionais brasileiros. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Universidade Estadual de Maringá, v. 39, n. 3, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.4025/enfoque.v39i3.46330>> Acesso em: 10 set. 2024.

BORGES, A. G. Análise da implementação da Parceria Público-Privada no setor de iluminação pública em Porto Alegre. **Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul**, Escola De Administração, Departamento De Ciências Administrativas, 2023. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/266708>> Acesso em: 01 out. 2024.

BOVIS, C.H.; ONYOIN, M. Sustaining Public-Private Partnerships for Public Service Provision Through Democratically Accountable Practices. **Administration & Society**, 54(3), 395-423, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/00953997211030516>> Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Lei 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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm> Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Lei da Parceria Público-Privada. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm> Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Lei da Transparência. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em: 10 set. 2024.

BRUNI, A. L.; PINHEIRO, F. M. G.; PINHO, J. A. G. Accountability em parcerias público-privadas: espaços para avanços em unidades hospitalares sob gestão direta e em regime de parceria. **Organizações & Sociedade**, v. 25, n. 84, Jan./Mar., 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1984-9240848>>. Acesso em: 10 set. 2024.

CAMPOS, M. S.; GUIMARÃES, S.; SILVA, L. L.; VIEIRA, L. B. Controle Social E Produção De Políticas Através De Contratos: Parcerias Público-Privadas De Minas Gerais E São Paulo No Período 2005-2015. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, Set./Dez., 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-2311.299.97769>>. Acesso em: 10 set. 2024.

ESTEVE, M.; GASCO-HERNANDEZ, M.; REIG, M. Internal and External Transparency in Public-Private Partnerships – The Case of Barcelona’s Water Provision. **Sustainability**, Switzerland, v. 13, n. 4, Fev., 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/su13041777>>. Acesso em: 10 set. 2024.

FERREIRA, R. A.; MENEGUIN, F. B. Novos Paradigmas Para Combate E Controle Da Corrupção Em Contratos De Parceria Público-Privada (PPP). **Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 3, n. 1, Nov., 2022. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/6813>>. Acesso em: 01 out. 2024.

FIRMINO, S. I. Fatores críticos de sucesso das Parcerias Público-Privadas: aspectos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal. **Revista de Administração**

Pública, Fundação Getúlio Vargas, v. 52, n. 6, Nov./Dez., 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220170228>>. Acesso em: 10 set. 2024.

GOMES, M. C. N.; OLIVEIRA, E. A. A. Q. O Impacto da Parceria Público Privada na Evolução da Iluminação Pública de Caraguatatuba/SP. **Revista Latino-Americana de Gestão, Tecnologia e Sociedade**, Centro Universitário ETEP, v.1, n.1, Mai., 2024. Disponível em: <<https://revistas.etep.edu.br/ojs/index.php/rlgts/article/view/4/3>>. Acesso em: 01 out. 2024.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MANAUS. Lei 1.333, de 19 de maio de 2009. Dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus e dá outras providências. Manaus, AM: **Diário Oficial do Município**, 2009. Disponível em: <<https://sapl.cmm.am.gov.br/norma/1990>>. Acesso em: 01 out. 2024.

MANAUS. Lei 2.619, de 1 de julho de 2020. Dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus – Programa PPP/Manaus – e dá outras providências. Manaus, AM: **Diário Oficial do Município**, 2020. Disponível em: <<https://sapl.cmm.am.gov.br/norma/1924>>. Acesso em: 01 out. 2024.

MANAUS. Secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia da Informação. **Programa de Parcerias Público-Privada**. [Manaus]: SEMEF, [2021]. Disponível em: <<https://ppp.manaus.am.gov.br/>> Acesso em: 01 out. 2024.

MANAUS. Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus. **AGEMAN** [Manaus]: AGEMAN, [2024]. Disponível em: <<https://ageman.manaus.am.gov.br/>> Acesso em: 31 out. 2024.

MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO, MCASP. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. - 10ª ed. - Brasília: **Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação**, 2023. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>>. Acesso em: 10 set. 2024.

MARTINS, G. A.; THEÓFILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas** - 3. ed. - [2ª Reimp.] - São Paulo: Atlas, 2018.

MATOS, N. B.; GONÇALVES, A. O. Public-Private Partnerships: Origin, Limitations and Prospects for Public Sector Accounting. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, Jan./Abr., 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-2311.279.98525>>. Acesso em: 10 set. 2024.

MATOS, N. B.; GONÇALVES, A. O. Public-Private Partnership Evaluation Models: perspectives from the public governance to defend public interests. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. especial 3, Dez., 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4633>>. Acesso em: 10 set. 2024.

MENEZES, D. C.; VIEIRA, D. M. Stakeholders, fatores críticos de sucesso e geração de valor em parcerias público-privadas. **Revista de Administração Pública**, Fundação Getúlio Vargas, v. 56, n. 1, Jan./Fev., 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220200659>>. Acesso em: 10 set. 2024.

MENEZES, M. Governança das ppps no âmbito dos municípios brasileiros: um estudo de caso de Teresina. **Revista iberoamericana de estudios municipales**, Santiago, n. 24, p. 119-139, 2021. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.32457/riem24.1549>>. Acesso em: 10 set. 2024.