

## VINCULAÇÃO DE RECEITA COMO MECANISMO DE GARANTIA NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

**Lorena Stella Montenegro dos Santos**

*Acadêmica em Direito da PUC-PR*

*Estagiária da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*

*lorena.montenegro@justen.com.br*

*com orientação de Karlin Olbertz Niebuhr*

*Mestra e Doutora em Direito do Estado pela USP*

*Advogada da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*

*karlin@justen.com.br*

### 1. Introdução

Os contratos administrativos ocupam posição central no Direito Público, na medida em que traduzem o instrumento jurídico por meio do qual a Administração Pública formaliza, com particulares, relações destinadas a satisfazer suas necessidades ou, ainda, a delegar a terceiros o exercício de competências públicas (Marçal Justen Filho. *Curso de direito administrativo*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 481).

As parcerias público-privadas (PPPs), disciplinadas pela Lei 11.079/2004, são uma espécie de contrato administrativo em que um particular se compromete a aplicar os seus recursos materiais e técnicos para executar uma prestação de natureza complexa, que compreende a execução de obras e a prestação de serviços, recebendo, em contrapartida, uma remuneração que provém, total ou parcialmente, de recursos públicos (Idem, p. 486).

Existem duas modalidades de PPPs. Na chamada *concessão patrocinada*, a remuneração do concessionário é proveniente de tarifas pagas pelos usuários do serviço público concedido, complementada por uma contraprestação do Poder Público, conforme disciplinado pelo art. 2º, § 1º, da Lei 11.079/2004. Na chamada *concessão administrativa*, o pagamento é feito exclusivamente pela Administração Pública, em razão da execução de serviços ou obras de interesse coletivo, nos termos do art. 2º, § 2º, da mesma lei.

Uma característica marcante das PPPs é o regime diferenciado de garantias de pagamento ao parceiro privado, destinado a superar problemas históricos relacionados à necessidade de investimentos vultosos, segurança jurídica e previsibilidade financeira. No Brasil, os contratos com a Administração frequentemente enfrentam atrasos nos pagamentos devidos aos contratados, em grande parte devido à demora do andamento dos processos judiciais em que a Fazenda Pública figura como ré e às limitações do sistema de precatórios previsto no art. 100 da Constituição.

Nesse contexto, as parcerias público-privadas (PPPs) foram concebidas para tornar viáveis investimentos de grande vulto e relevância social e reduzir riscos da inadimplência do Poder Público, mediante mecanismos de garantia do pagamento da contraprestação pública (CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; LOVATO, Rafael Porto. El financiamiento de proyectos (project finance) como mecanismo para la eficiencia económica de las asociaciones público-privadas. *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica*, n. 17, dez. 2016 – clique [aqui](#)).

A Lei 11.079/2004, em seu art. 8º, estabeleceu um rol de garantias passíveis de serem utilizadas como forma de assegurar o fiel cumprimento das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública, a saber: vinculação de receitas, “observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal”; (inc. I); instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei (inc. II); contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público (inc. III); garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público (inc. IV); garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade (inc. V); e outros mecanismos admitidos em lei (inc. VI).

Neste texto se examina a primeira garantia, referida pela Lei como de “vinculação de receitas”.

## **2. Da Vinculação de Receitas**

A vinculação de receitas é um mecanismo orçamentário que tem como objetivo assegurar que determinados recursos públicos sejam aplicados em finalidades específicas, evitando seu uso para fins diversos.

Existem diferentes fontes de receita para o poder público, sendo que a fonte tradicional é a tributária, que constitui receita corrente (art. 11 da Lei 4.320/1964) e é formada por impostos, taxas, contribuições e empréstimos compulsórios.

O art. 167, inc. IV, da Constituição veda, em regra, a vinculação de receitas de impostos, exceto nas hipóteses expressamente previstas (saúde, educação repartição de receitas entre entes federados etc.). Por outro lado, a limitação constitucional não se aplica a outras receitas, como as que derivam de taxas e a receita não tributária em geral.

Quando a Lei 11.079/2004 se refere à garantia de vinculação de receitas em PPPs, está tratando de taxas e receitas não tributárias em geral. A doutrina afasta a utilidade, em PPP, da vinculação de receita oriunda da contribuição de melhoria, porque está limitada ao valor do custo total da obra pública; e afasta a viabilidade da vinculação da receita oriunda das contribuições, porque elas se encontram vinculadas ao objetivo para o qual são criadas (FERNANDES, Régis. *Curso de Direito Financeiro*. 10ª ed. São Paulo: Fórum, 2025, p. 884).

Sobre os empréstimos compulsórios, também estão vinculados aos objetivos para o qual são criados, previstos no art. 148 da Constituição (e com

vinculação reiterada no art. 148, parágrafo único). Logo, também não cabe a vinculação da sua receita em PPPs.

Já as taxas, especificamente as taxas de serviços, decorrem da disponibilização da prestação específica e divisível de um serviço público (Idem, p. 305). Neste caso, a taxa é instituída por lei para financiar a prestação desse serviço e a sua receita pode ser vinculada a uma PPP que tenha por objeto esse mesmo serviço.

As receitas não tributárias, por sua vez, são oriundas de diversas fontes, notadamente da exploração de bens e direitos pelo poder público e, neste caso, salvo regra específica prevendo o contrário, também podem ser receitas vinculadas a PPPs.

Assim, a vinculação de receitas prevista no art. 8º, inc. I, da Lei 11.079/2004 permite estabelecer, no contrato de PPP, que as receitas provenientes de taxas vinculadas à disponibilização da prestação do serviço público em questão, assim como receitas patrimoniais em geral, serão utilizadas pelo parceiro público para compor o pagamento da sua contraprestação. Contudo, isso não significa uma garantia de pagamento propriamente dita.

Diferentemente das garantias de natureza civil, como caução ou hipoteca, a vinculação de receitas não confere ao parceiro privado o direito de execução direta sobre o montante arrecadado, funcionando mais como um instrumento de incentivo ao cumprimento das obrigações do Estado e de previsibilidade financeira do contrato (BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas e a vinculação de receitas dos fundos de participação como garantia das obrigações do poder público. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, v. 2, n. 7, p. 20-29, jan./jun. 2014).

Ou seja, a vinculação de receitas significa uma garantia de que haverá valores em caixa para o correspondente pagamento, assegurando que os valores destinados ao parceiro privado estejam separados das demais receitas orçamentárias, sem, contudo, constituir uma garantia patrimonial de execução.

### **3. Conclusão**

A vinculação de receitas como mecanismo de garantia nas parcerias público-privadas tem natureza singular. Possui caráter orçamentário, funcionando como instrumento que assegura a existência e a destinação específica dos recursos públicos voltados ao cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado.

Embora não configure uma garantia patrimonial de execução, a vinculação de receitas atua como um mecanismo que fortalece a previsibilidade, a transparência e a credibilidade do Estado enquanto contratante.

#### **Informação bibliográfica do texto:**

SANTOS, Lorena Stella Montenegro; NIEBUHR, Karlin Olbertz. A Operacionalização das Vinculação de Receita como Mecanismo de Garantia nas Parcerias Público-privadas (PPPs). *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e*

*Talamini*, Curitiba, nº 224, outubro de 2025, disponível em [www.justen.com.br](http://www.justen.com.br). Acesso em [data].