

Alocação de riscos em PPPs de educação: o que a experiência mostra da maturidade do setor

28/05/2026

O primeiro projeto de parceria público-privada (PPP) de infraestrutura escolar foi assinado em 2012. Passados quase 15 anos, os ciclos mais recentes de concessões indicam um maior amadurecimento do setor, com estruturas mais sofisticadas de alocação de riscos voltadas às especificidades dessa operação.

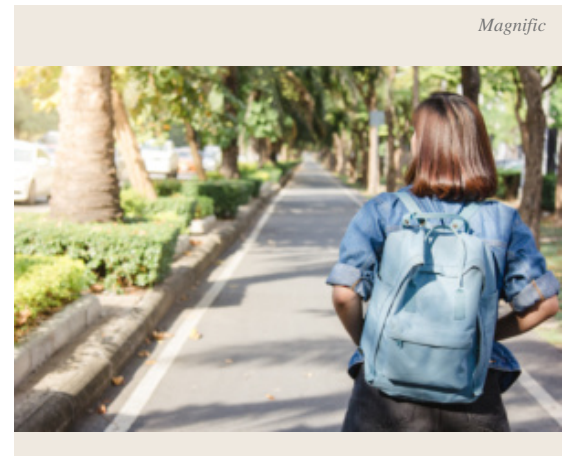
Até o momento, foram celebrados sete contratos de PPPs [1], enquanto nove projetos ainda estão em fase de consulta pública ou licitação [2]. Observa-se uma intensificação desses projetos nos últimos anos, especialmente a partir de 2020, período em que o setor ganhou tração e foi possível provar o interesse dos parceiros privados em assumir esses ativos.

Principalmente nesse setor, a adequada estruturação da matriz de riscos é elemento central para evitar percalços durante a execução contratual e garantir a plena continuidade dos serviços de manutenção e operação, bem como a qualidade da entrega desses encargos aos usuários, dada a sensibilidade do objeto e a natureza dos direitos fundamentais assegurados.

Uma matriz de riscos eficiente não é aquela que prevê todos os cenários possíveis, mas aloca os riscos de forma adequada e oferece caminhos para as nuances complexas da operação. Há riscos que são padronizados em contratos de PPPs, mas há detalhes que são próprios de cada setor e devem ser alocados da maneira personalizada em cada matriz – inclusive, em material divulgado pelo BNDES, ressalta-se a recomendação de customização de cada matriz de risco, como forma de assegurar soluções de acordo com as características peculiares de cada operação [3].

Como se trata de setor recente se comparado a outros setores tradicionais, como rodovias com o seu primeiro contrato de concessão celebrado na década de 90, os primeiros projetos enfrentaram maior dificuldade em internalizar as especificidades da operação da infraestrutura escolar para estruturar uma matriz de risco mais precisa.

Por isso, tempo é sinônimo de refinamento quando o assunto é alocação de risco. O que se observa nos projetos publicados nos últimos três anos é que a administração pública se atentou às dores e preocupações do mercado e procurou traduzi-las em formato de risco para transmitir maior segurança jurídica no que diz respeito à previsibilidade de potenciais percalços durante a execução contratual.



Magnific

Spacca

Ainda que sempre haja espaço para melhorias, é possível identificar uma evolução na tentativa de equilibrar a padronização de riscos já conhecidos – como o caso fortuito, atrasos operacionais, passivos ambientais, variação do cenário macroeconômico, dentre outros – e a personalização dos riscos específicos em um setor ainda em desenvolvimento.

Risco dos danos decorrentes de atos de vandalismo

Antes, se tratava de risco padronizado alocado exclusivamente à concessionária, que culminava no encarecimento da precificação das propostas das proponentes, diante da elevada incerteza associada ao impacto financeiro desse tipo de evento, apesar de ser um problema público conhecido.

Agora, os projetos alocam esse risco de forma personalizada, por meio da indicação de um valor anual para os custos de reparação dos bens da concessão danificados por esses atos, sendo que o risco exclusivo da concessionária é limitado a esse montante e, a partir desse limite, o risco passa a ser compartilhado entre as partes [4].

Outros temas que vêm ganhando tratamento mais específico incluem: (1) interrupção de serviços públicos de fornecimento de água, esgoto e energia durante períodos pré-estabelecidos em contrato – a ausência dessas utilidades impacta diretamente na possibilidade de prestação de serviço pela concessionária e, com as altas intercorrências decorrentes de enchentes e eventos climáticos, o endereçamento deste risco precisa ser personalizado [5]; (2) adaptação do risco de eventos climáticos ao contexto escolar, principalmente diante da hipótese de impedimento de execução dos serviços [6]; (3) previsão expressa sobre o risco de demanda em relação à variação do número de estudantes ou turnos, alocado ao poder concedente em regra [7].

O que se denota a partir desses exemplos é que a previsibilidade, ainda que passível de variações marginais, é fator determinante para a assertividade da matriz de riscos e contribui para a operacionalização pacífica dos encargos delegados.

Um próximo passo e desafio para as PPPs de infraestrutura escolar diz respeito ao risco de articulação institucional, principalmente em relação aos projetos *brownfield*. O risco institucional é algo que só a prática e o tempo denotam: em escolas pré-existentes não se pode ignorar o ecossistema ali presente e a necessidade de articulação com os diversos atores pedagógicos. Embora o objeto de delegação seja restrito às atividades não-pedagógicas, o pedagógico remanesce naquele espaço físico e, por vezes, poderá apresentar resistência ao projeto — seja em razão de questões ideológicas, políticas ou outras. O ponto é: como endereçar tal questão de forma assertiva para não comprometer a execução dos encargos pela concessionária e, ao mesmo tempo, trazer conforto aos agentes pedagógicos sobre a natureza dos projetos e assegurar a sua liberdade de expressão?

Decerto há medidas institucionais de diálogo a serem providenciadas pela administração pública, ao mesmo tempo que é necessário trazer densidade contratual sobre tal impasse, a fim de fornecer a segurança jurídica necessária à concessionária para a realização de seus encargos. Não se trata de risco mensurável nesse momento, mas é algo para se refletir em projetos futuros.

Embora o caminho a ser percorrido seja longo, haja vista que haverá PPPs vigentes até, pelo menos, a década de 2050, a trajetória do setor sugere uma evolução gradual rumo a modelos mais aderentes às suas especificidades. Contudo, só o tempo será capaz de dizer se tais alocações de riscos foram estruturados de maneira adequada.



[1] (1) Município de Belo Horizonte (MG); Construção, operação e manutenção; Contrato assinado em 2012; (2) Município de Contagem (MG); Construção, reforma e operação; Contrato assinado em 2020; (3) Município de São Paulo (SP) – CEUs 1º Lote; Construção e operação; Contrato assinado em 2022; (4) Município de Nova Lima (MG); Reforma e operação; Contrato assinado em 2024; (5) Município de São Paulo – CEUs 2º Lote; Construção e operação; Contrato



assinado em 2024; (6) Estado de São Paulo – Lotes Leste e Oeste; Construção e operação; Contrato assinado em 2025; (7) Município de Caxias do Sul (RS); Construção e operação; Contrato assinado em 2025. Informações atualizadas em 21 mai. 2026.

[2] *Projetos aguardando o cumprimento das condições precedentes à assinatura do contrato:* (1) Estado do Paraná; Construção e operação; Edital publicado em 2025; (2) Município de Porto Alegre (RS); Construção, reforma e operação; Edital publicado em 2025.

Projetos em licitação: (1) Estado do Rio Grande do Sul; Reforma e operação; Edital publicado em 2026; (2) Estado de Minas Gerais; Reforma e operação; Edital publicado em 2026.

Projetos com consulta pública em andamento ou encerrada: (1) Município de Recife (PE); Construção e operação; Consulta pública aberta em 2023; (2) Estado de São Paulo; Reforma e operação; Consulta pública aberta em 2024; (3) Município de Maceió (AL); Construção, reforma e operação; Consulta pública aberta em 2025; (4) Município de Joinville (SC); Construção e operação; Consulta pública aberta em 2025; (5) Município de Porto Velho (RO); Construção e operação; Consulta pública aberta em 2026.

Informações atualizadas em 21 mai. 2026.

[3] *“Sublinhe-se, a propósito, que, em qualquer hipótese, não deve haver uma matriz de riscos-padrão para qualquer contrato; a padronização, ao menos nesse tópico, deverá ser específica a determinado setor e, ainda assim, haverá limitações à uniformidade e adoção de diferentes soluções em vista do porte e características peculiares dos diferentes projetos.”* MARTINS, Antônio Fernando da Fonseca. VIANA, Felipe Benedito. Alocação de riscos em contratos de parceria público-privada: a (expressiva) distância entre teoria e prática. R. BNDES, Rio de Janeiro, v. 27, n. 51, p. 53-100, jun. 2019. Disponível [aqui](#).

[4] O primeiro projeto licitado e assinado a endereçar este risco foi o projeto “Novas Escolas” do Estado de São Paulo – Lotes Leste e Oeste, cujos contratos de concessão foram assinados em 2025. Informações disponíveis [aqui](#).

[5] Este risco também foi endereçado de forma personalizada no projeto “Novas Escolas” do Estado de São Paulo – Lotes Leste e Oeste.

[6] Este risco foi endereçado de forma expressa no projeto do Estado de Minas Gerais, cujo edital foi publicado em 2026. Informações disponíveis [aqui](#).

[7] Este risco foi endereçado em alguns projetos, mas cita-se o exemplo do Estado do Paraná, cujo edital foi publicado em 2025. Informações disponíveis [aqui](#).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-28/alocacao-de-riscos-em-ppps-de-educacao-o-que-a-experiencia-mostra-da-maturidade-do-setor/>