

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

Antonia Naiane Serafim da Silva

Parceria Público-Privada:
Análise do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil

Redenção – CE

2016

Antonia Naiane Serafim da Silva

Parceria Público-Privada:
Análise do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação
apresentado ao Instituto de Ciências Sociais
Aplicadas da Universidade da Integração
Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira,
como requisito parcial para a obtenção do
Grau de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Carlos Airton Uchôa Sales Gomes

Redenção – CE

2016

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catálogo na fonte

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

A578p Silva, Antonia Naiane Serafim da.

Parceria Público-Privada: Análise do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil. / Antonia Naiane Serafim da Silva. – Redenção, 2016.

81 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.

Orientadora: Prof. Carlos Airton Uchôa Sales Gomes.

Inclui figuras e referências.

1. Parceria público-privada - Legislação - Brasil. I. Título.

CDD 346.81023

Antonia Naiane Serafim da Silva

Parceria Público-Privada:
Análise do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Bacharel em Administração Pública.

Conceito Final:

Aprovado em: de de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Orientador: Prof. Carlos Airton Uchôa Sales Gomes

Dedico o resultado de muita luta e dedicação em busca do conhecimento especialmente à minha mãe, Aurister, que apesar de todas as dificuldades sempre esteve ao meu lado me ajudando e me apoiando.

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem Ele jamais teria chegado até este momento; aos meus pais, Francisco Antonio e Aurister, que se esforçaram para me proporcionarem o melhor, tanto nos estudos como na vida; aos meus irmãos, Jhony e Delvânia, que me ajudaram no momento em que mais precisei de suas amizades; ao Professor Flávio por ter estado comigo durante o início desta jornada e que contribuiu bastante para os frutos que foram gerados; aos meus professores da graduação que me proporcionaram diversos conhecimentos sobre Administração Pública, aos meus colegas das várias turmas onde estudei que me acolheram e estiveram comigo nas batalhas das disciplinas; às minhas “chefinhas” da DSSQVT que se tornaram amigas que levarei comigo apesar da distância.

RESUMO

A pesquisa aqui desenvolvida propôs-se a analisar os fatores condicionantes que levam à utilização das Parcerias Público-Privadas como instrumento estratégico para a consecução de obras e serviços públicos, tendo por base os conhecimentos oriundos das experiências de outros países e dos projetos já em execução no Brasil. Deste modo, o presente estudo se valeu do método qualitativo para, através da pesquisa bibliográfica embasada em artigos científicos e em livros de autores renomados da área, proporcionar o entendimento acerca das condições que justificam a adoção da PPP. Com pouco mais de uma década da Lei Federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 que regulamenta o dispositivo, caminha-se para o aprimoramento e ampliação com qualidade dos serviços, uma vez que as PPPs mobilizam a eficiência privada em prol do interesse público e, neste sentido, proporcionam inúmeras vantagens para o setor público, como por exemplo, o financiamento privado, o qual não compromete os recursos fiscais do Estado. Para isto, o governo promove garantias a fim de tornar exequíveis os objetivos de ambas as partes: de um lado tem o dever de resguardar o interesse público do empreendimento e, de outro, proporcionar que os lucros sejam auferidos, assim como a sociedade usuária do serviço que deve avaliar a sua qualidade. Neste sentido, decidiu-se analisar o Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil que tem como foco a região nordeste e que resultam na perspectiva de desenvolvimento em vários âmbitos do Estado.

PALAVRAS – CHAVE: Parceria Público-Privada. Desenvolvimento. Vantagens. Alocação de riscos. Investimento.

ABSTRACT

The research developed here was proposed to analyze the conditioning factors that lead to the use of Public-Private Partnerships as a strategic instrument for the achievement of public works and services, based on the knowledge derived from the experiences of other countries and the projects in execution in Brazil. Thus, the present study used the qualitative method to provide an understanding of the conditions that justify the adoption of the PPP, through a bibliographical research based on scientific articles and books by renowned authors of the area, provide an understanding of the conditions that justify the adoption of the PPP. With a little more than a decade of the Federal Law nº 11.079 of December 30, 2004 that regulates the device, progressing to the improvement and expansion with quality of services, since PPPs mobilizes the private efficiency in favor of the public interest and, in this sense, provide innumerable advantages for the public sector, for example, the private financing, which does not compromise the fiscal resources of the State. To this end, the government promotes guarantees in order to make the objectives of both parties feasible: on the one hand it has the duty to safeguard the public interest of the enterprise and, on the other hand, to ensure that the profits are earned, as well as the society that uses the service that must evaluate its quality. Accordingly, it was decided to analyze the Project Perfecting PPPs in Brazil that focuses on the northeast region and that result in the prospect of development in several ambits of the State.

KEY WORDS: Public-Private Partnership. Development. Advantages. Allocation of risks. Investment.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Modelos de administração do setor privado e do setor público – principais diferenças.

Quadro 2: Descrição dos riscos associados à contratação de PPP.

Quadro 3: Características para análise preliminar do projeto.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDE – Associação Brasileira de Desenvolvimento
ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
BBO – Buy-Build-Operate
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BOO – Buy-Own-Operate
BOT – Buid-Operate-Transfer
BTO – Build-Transfer-Operate
CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CSV – Creating Shared Value
DBFOT – Design-Build-Finance-Operate-Transfer
EAD – Educação à Distância
FGP – Fundo Garantidor das PPPs
FESFSP – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Fumin – Fundo Multilateral de Investimentos
GT – Grupo de Trabalho
Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Ibrad – Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento
ITS UK – Intelligent Transport Systems Association
LDO – Lease-Develop-Operate
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LICC – Lei de Introdução ao Código Civil
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
LSE – London School of Economics and Political Sciences
MIP – Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada
PPA – Plano Plurianual
PPP – Parceria Público-Privada
PPPs – Parcerias Público-Privadas
PSPP – Parceria Social Público-Privada

PUC-RIO – Pontífica Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rede PPP – Rede Intergovernamental para o Desenvolvimento das Parcerias Público-Privadas

SEPLAG – Secretaria do Planejamento e Gestão

SPE – Sociedade de Propósito Específico

TPI – Tribunal Penal Internacional

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| LISTA DE QUADROS | 7 |
| LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS | 8 |
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 PRINCIPAIS DIRETRIZES PARA FIRMAR UM CONTRATO ADMINISTRATIVO EM UMA PPP | 14 |
| 2.1 O DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO | 22 |
| 2.2 A LEGISLAÇÃO PARA AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL ... | 30 |
| 3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E OPORTUNIDADES DE DESENVOLVIMENTO | 37 |
| 3.1 O ESTADO E A PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO | 39 |
| 3.2 A INSERÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL..... | 42 |
| 3.3 PRINCIPAIS VANTAGENS E RISCOS | 45 |
| 4 METODOLOGIA | 49 |
| 5 PROJETO APERFEIÇOANDO AS PPPs NO BRASIL | 50 |
| 5.1 AÇÕES DO PROJETO | 53 |
| 5.2 PROCESSOS E RESPONSABILIDADES INTERNAS | 56 |
| 5.3 SELEÇÃO DOS PROJETOS | 62 |
| 5.4 MODELAGEM FINANCEIRA | 65 |
| 5.5 GESTÃO DO CONTRATO | 67 |
| 5.6 PERSPECTIVAS FUTURAS | 70 |
| 6 CONCLUSÃO | 75 |
| ANEXO I | 77 |
| REFERÊNCIAS | 78 |

1 INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas, também conhecidas como PPPs, tiveram sua origem no Reino Unido em um momento de finanças públicas limitadas, o que reforçou o enfoque mais na contenção dos gastos públicos que na melhoria da qualidade dos serviços. O Estado Contemporâneo brasileiro passa por uma situação semelhante acrescida da necessidade urgente de desenvolvimento, sendo este um dos fatores que impulsionaram a promulgação da Lei Federal nº 11.079 em 30 de dezembro de 2004, regulamentando a contratação das PPPs no âmbito da Administração Pública brasileira.

Segundo a Lei Federal nº 11.079/04 entende-se que o setor privado possa contribuir consideravelmente para o investimento em infraestrutura, aplicando os seus conhecimentos em eficiência de gestão e produção. Uma vez que os recursos públicos são escassos no âmbito público uma concessão patrocinada ou administrativa apresenta grande oportunidade para promover tal infraestrutura, ainda que deva ser paga contraprestação pecuniária à empresa por cada etapa do contrato concluída. Isto é viabilizado em uma PPP segundo diretrizes de sustentabilidade financeira, bem como das vantagens socioeconômicas do projeto.

Entretanto, verifica-se que estas parcerias não se restringem a empresas nacionais, mas que sob algumas prerrogativas podem se estender às empresas estrangeiras. Diante disto, torna-se necessária uma discussão acerca dos benefícios gerados em Parcerias Público-Privadas, sua contribuição para o desenvolvimento do país e quais as novas perspectivas depois de decorrido pouco mais de uma década da legislação federal que as regulamenta.

Compreender como se dá tal processo tem suma importância quando se tenta analisar as oportunidades de desenvolvimento que a parceria proporciona e que ainda oferecerá ao Brasil, visto que a lei que a regulamenta é um tanto recente se comparada a outros países como o Reino Unido onde o dispositivo teve origem, por exemplo. O estudo aqui proposto é mais uma forma de ampliar o conhecimento sobre um dos campos que se torna cada vez mais presente no cenário atual, já que as fronteiras jurídicas estão se estreitando com o advento da globalização e as consequentes assinaturas de tratados internacionais.

Para tanto, norteia-se esta investigação em torno da seguinte questão: Quais as principais vantagens, as contribuições para o desenvolvimento do Estado e as perspectivas futuras no que diz respeito à Parceria Público-Privada no cenário brasileiro?

Neste sentido, este estudo científico tem como objetivo discutir os principais elementos que norteiam as Parcerias Público-Privadas no Brasil, de modo a compreender o

que condiciona e justifica a utilização de tal mecanismo para a contratação de obras e serviços públicos. Tal desígnio pode ser percebido a partir do elucidado por Nascimento e Castilho ([2014?], p. 14) quando trata da sua conceituação: “As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são contratos de longo prazo entre o governo e uma empresa privada (ou um conjunto de empresas) normalmente utilizados para a construção, financiamento, operação e manutenção de infraestrutura”.

Por se tratar de uma legislação um tanto recente a investigação toma por base este período de implantação das PPPs no Brasil para compreender as oportunidades que ela oferece às partes envolvidas e ao desenvolvimento da infraestrutura no país, uma vez que se trata de um mecanismo-chave para o desenvolvimento do Estado, como ressaltado mais acima por Nascimento e Castilho [2014?].

Contudo, a partir desta pesquisa sobre o cenário brasileiro que propiciou a regulamentação da PPP faz-se importante, primeiramente, analisar o ramo do Direito Público brasileiro, bem como as características necessárias para sua contratação.

Por fim, busca-se explicitar o futuro das parcerias para o cenário brasileiro, apresentando o projeto “Aperfeiçoando as PPPs no Brasil” que teve como implementadores a LSE Enterprise, consultora da London School of Economics and Political Sciences (LSE) e a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, sendo os governos do estado do Ceará e da Bahia os seus beneficiários.

Este trabalho tem em seu escopo metodológico o caráter qualitativo, o que permite compreender que tal pesquisa se deu com vistas a apreender conhecimentos a partir de uma dada realidade e que por isto não busca estende-los a todos os casos de PPP no Brasil. Para a fundamentação teórica foi utilizado o estudo bibliográfico, sendo que a pesquisa fez uso de fontes secundárias, ou seja, foram utilizados neste estudo apenas documentos publicados, seja em meio eletrônico e/ou físico. Diante disto, a seleção do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil para ser empregado e discutido se deu em conformidade com a sua atual relevância e importância para o desenvolvimento brasileiro em termos de implementação de projetos de PPP e seu enfoque em uma maior execução destes no nordeste do país.

A literatura mais pertinente e relevante abordada no escopo deste estudo corresponde aos trabalhos de Saraiva (2010) que explana acerca das diretrizes sob as quais devem reger-se os contratos de Parceria Público-Privada; Passos e Barros (2009) em muito contribuem para a compreensão do Direito Público brasileiro; a Lei Federal nº 11.079/04, principalmente, já que normatiza a referida contratação em âmbito nacional; Oliveira (2005) aborda a perspectiva do desenvolvimento sob a égide das parcerias; Savi e Savi (2006) fornecem valiosas informações

acerca do Estado desenvolvimentista e das vantagens e riscos em que o projeto incorre, assim como Brandão e Saraiva (2007) que também tratam sobre o tema; Nascimento e Castilho [2014?] proporcionam variados conhecimentos acerca do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil, visto que a própria obra é um dos frutos do referido projeto; e o livro de referência quanto à implementação da Parceria Social Público-Privada denominado Parcerias Intersetoriais, de organização da Fundação Vale.

Além destas são utilizadas outras bibliografias que corroboram com o que estes autores explanam em seus estudos, bem como a própria Constituição Federal do Brasil de 1988 e leis que regulam subsidiariamente a PPP no âmbito da administração pública federal brasileira.

De modo geral esta investigação divide-se em cinco partes, a saber: (1) Introdução; (2) Principais diretrizes para firmar um contrato administrativo em uma PPP; (3) Parcerias Público-Privadas e oportunidades de desenvolvimento; (4) Metodologia; (5) Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil; e (6) Conclusão. A segunda parte se subdivide em (2.1) O Direito Público brasileiro e (2.2) A legislação para as Parcerias Público-Privadas no Brasil. A terceira parte está subdividida em (3.1) O Estado e a perspectiva de desenvolvimento; (3.2) A inserção da Parceria Público-Privada no Brasil; e (3.3) Principais vantagens e riscos. Já a quinta parte subdivide-se em (5.1) Ações e parcerias do projeto; (4.2) Processos e responsabilidades internas; (5.3) Seleção dos projetos; (5.4) Modelagem financeira; (5.5) Gestão dos contratos; e (5.6) Perspectivas Futuras.

2 PRINCIPAIS DIRETRIZES PARA FIRMAR UM CONTRATO ADMINISTRATIVO EM UMA PPP

Diante disso, torna-se relevante uma breve apreciação do que vem a ser administração pública e administração de empresas para uma melhor compreensão do termo Parceria Público-Privada, bem como dos objetivos e princípios que o regem.

Até o período da década de 30, de uma forma geral, os primeiros autores do assunto não faziam tal distinção, o que consideravam era que a administração de empresas se caracterizava como uma subdivisão da administração geral, o que em prática significa que qualquer organização dispunha de um modo de se administrar, mas que no final tratava-se do mesmo processo organizacional para atingir seus objetivos. Segundo destaca Saraiva (2010) os princípios da administração não foram, em um primeiro momento, aplicados em uma empresa, assim como o primeiro Congresso de Administração não foi organizado por uma, pelo contrário, tais acontecimentos se deram no âmbito que hoje se conhece por setor público. Saraiva (2010) ainda destaca que foi com o advento da Grande Depressão que se deu início ao apartheid na administração geral culminando em duas vertentes antagônicas e ao mesmo tempo complementares entre si.

A diferenciação começa na finalidade de cada ente onde o Estado tem por fim maior o bem comum e o interesse público expressamente definidos junto aos seus objetivos na Carta Magna de cada nação, enquanto que as empresas se apresentam mais práticas quanto aos seus recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos que têm por fim prestar um serviço ou um bem tendo em vista os ganhos econômicos decorrentes do que comercializam.

As duas gerências se diferenciam ainda quanto ao público a que se destinam. O Estado tem como público os cidadãos e já em seus princípios não os faz distinção econômica ou social e a estratificação que por vezes realiza por meio das políticas públicas diz respeito a uma melhor forma de atender ao contingente de cidadãos com enfoque naqueles que mais necessitam do serviço em específico. As empresas, por sua vez, têm um público-alvo particular seja quanto às características de proximidade ou de consumo, o que representa uma relação intrínseca de cliente e fornecedor onde são materializadas relações essencialmente econômicas.

Além dos aspectos elucidados acima há outros elementos que permitem que as duas gerências sejam antagônicas entre si, assim como retratado no Quadro 1 por Stewart e Ramson (1988) *apud* Saraiva (2010):

Quadro 1: Modelos de administração do setor privado e do setor público – principais diferenças

| Modelo do Setor Privado | Modelo do Setor Público |
|--|--|
| Escolha individual no mercado | Escolha coletiva na sociedade organizada |
| Demanda e preço | Necessidade de recursos públicos |
| Caráter privado da decisão empresarial | Transparência da ação pública |
| A equidade do mercado | A equidade das necessidades |
| A busca da satisfação do mercado | A busca da justiça |
| Soberania do consumidor | Cidadania |
| Competição como instrumento do mercado | Ação coletiva como instrumento da sociedade organizada |
| Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher | Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos |

Fonte: Stewart e Ramson (1988) apud Saraiva (2010).

Como demonstrado no Quadro 1, as duas vertentes da administração apresentam diversas diferenças, dentre elas cita-se o caráter privado da decisão empresarial de um lado e a transparência da ação pública de outro, o que configura o primeiro como mais ágil no processo de tomada de decisão, uma vez que pode fazê-lo de modo particular e entre poucos indivíduos sem a necessidade de transmitir tudo o que ocorrer ao seu público, enquanto que no caso do segundo a transparência é princípio norteador de cada processo que se realiza em seu âmbito. Outro aspecto que se faz relevante discorrer trata-se da busca de cada modelo onde o primeiro prima pela satisfação do mercado e o segundo pela justiça. O primeiro proporciona auferir lucros aos empresários, enquanto o segundo proporciona a igualdade de direitos e deveres entre os cidadãos sem qualquer preconceito ou outra forma de discriminação.

Talvez a característica que apresente maior relevância seja a seguinte: de um lado o estímulo ao consumidor em escolher o bem ou serviço, de outro a condição de poder modificar os serviços públicos. No primeiro caso o estímulo promove a concorrência no mercado e define o consumidor como soberano para escolher quem melhor satisfaz suas necessidades de consumo. Quanto ao segundo apresenta-se o consumidor como um agente que interfere e modifica o serviço, aquele que fornece os recursos públicos e que por isso tem sua parcela de influência no processo de prestação de serviços e responsabilidade pública.

De outro modo, a administração pública e a privada não são simplesmente antagônicas, mas, como mencionado anteriormente, também são complementares entre si. Assim como diz Saraiva (2010, p. 7):

A possibilidade de colaboração entre o setor público e o setor privado tem crescido nos últimos anos, permitindo, assim, aproveitar as vantagens que cada um deles oferece: maior agilidade no setor privado, e, no setor público, maior preocupação com os direitos do cidadão e com as áreas naturalmente deficitárias que só podem funcionar se subvencionadas.

Isto permite compreender que quando são realizados esquemas de cooperação adequados entre o setor público e o privado, sendo que este último deve dispor de uma economia forte, com disponibilização de recursos e modernizada, torna-se possível a ampliação dos serviços públicos e de construção de infraestrutura, o que por sua vez proporciona o surgimento das concessões e das Parcerias Público-Privadas (PPPs) como mecanismos de envolvimento do setor privado em assuntos de interesse público.

É diante deste entendimento, de que mesmo diferentes em seus princípios e finalidades, há circunstâncias em que a cooperação entre ambas as esferas se faz necessária e importante para acrescer valores entre ambos os lados e entre eles e os seus consumidores. Acerta deste assunto é que se faz pertinente o estudo sobre as PPPs como sistema de promoção e ampliação dos serviços públicos e da infraestrutura do Brasil. Mas antes uma breve definição do que vem a ser este sistema segundo Silva (2009, p. 3-4):

As parcerias público-privadas surgiram como uma tentativa de unir o Estado e a iniciativa privada para a implantação de infraestruturas, uma vez que, individualmente, nenhum dos dois teria condições de arcar com a totalidade dos custos. Na maioria dos casos o parceiro privado se responsabiliza em projetar, financiar, construir e operar um determinado empreendimento de interesse público e compartilha o risco com o Estado. Concluído o empreendimento, a empresa privada coloca à disposição do Estado, mediante (sic.) contrato de longo prazo, a prestação dos serviços decorrentes da exploração desse empreendimento, fazendo jus a uma remuneração periódica (sic.).

Neste trecho de Silva (2009) é possível perceber como a colaboração entre os dois setores apresenta grande importância nos dias atuais, visto que se assim não o fizerem os cidadãos e mesmo os próprios chefes de cada setor sofrerão com a falta do serviço ou infraestrutura que nenhum dos dois lados possui aporte suficiente para fornecer, em outras palavras, isto configura uma cooperação mútua entre as partes em que cada uma terá de arcar com uma parte dos riscos, bem como obter benefícios de sua participação no investimento.

Para alguns pesquisadores da área tal diploma nada mais é que uma “modalidade especial” daqueles contratos de concessão regidos pela Lei nº 8.987/95, uma vez que se assemelham em vários aspectos:

... admitindo, (...) a aplicação subsidiária de algumas das normas desse diploma, entendemos melhor caracterizá-las como concessões especiais, para distingui-las das concessões comuns, (...) nos termos da lei, a contratação de parceria público-privada nada mais é do que modalidade especial dos contratos de concessão. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 426).

A Parceria Público-Privada, ou simplesmente PPP, é regulamentada pela Lei Federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 e segundo o artigo 2º do mesmo dispositivo: “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. E por ter estas duas modalidades específicas é que a PPP não pode ser regida como as concessões comuns pela Lei Federal nº 8.987/95.

A modalidade patrocinada de que trata a legislação em análise assemelha-se àquela concessão de serviços e obras públicas de que trata a lei das concessões comuns sendo acrescido o pagamento ao setor privado de contraprestação pecuniária por parte do setor público.

No tocante à modalidade administrativa a Administração Pública celebra o contrato de prestação de serviços em que ela seja usuária, direta ou indiretamente, podendo ocorrer a execução de obra ou o fornecimento e instalação dos bens.

A lei das PPPs também tem em seu escopo os objetivos, as diretrizes e os princípios que regem todos os seus projetos, buscando desenvolver infraestruturas de grande maturação que o Estado sozinho não disporia do aporte de recursos suficientes para a sua consecução. Deste entendimento é possível perceber que a PPP apresenta um duplo objetivo central: adotar um contrato que visa à colaboração e articulação da falta de recursos financeiros do Estado com o modo eficiente de gestão do setor privado, assim como permitir que tal projeto seja implementado para distintas áreas, tais como segurança pública, saneamento básico, saúde, habitação, infraestrutura viária, elétrica, dentre outras.

Segundo Santana e Rodrigues Júnior (2006, p. 150) ainda há de se verificar outros objetivos compreendidos a partir desta forma contratual entre o Estado e o parceiro privado de fornecer serviços públicos, os quais sejam:

- i) visam reduzir os dispêndios orçamentários com investimento do setor público;
- ii) transformam um dispêndio de capital (concentrado no início do projeto) em um dispêndio orçamentário de custeio (ao longo da vida do projeto);
- iii) maximizam o valor dos recursos alocados ao longo do projeto, por meio da mitigação dos riscos, maximização da eficiência e inovação na estruturação dos contratos;
- iv) induzem o setor público a desenvolver políticas macroeconômicas e sociais, levando em conta a consistência destas e a eficiência nas compras de bens e contratação de serviços;

- v) induzem o setor privado a prestar serviços visando à racionalização dos custos e o atendimento na qualidade exigida;
- vi) levam o setor público a definir suas prioridades por metas desejadas (*outputs*), delegando ao setor privado a escolha dos meios (*inputs*).

Como ressaltado no texto acima este tipo de contratação visa fazer com que o setor público não tenha tanto dispêndio em investimentos, mas, ainda assim, tenha assegurada a realização de serviços públicos necessários à sociedade, além de que os custos serão distribuídos ao longo da vida útil do projeto, o que possibilita maior disponibilidade para investimentos concomitantes e, portanto, maior agilidade e eficiência na prestação dos serviços públicos, o que por sua vez vai de encontro ao terceiro objetivo salientado pelos autores que é de maximização dos recursos alocados ao longo do projeto. Para o momento, talvez tenha maior destaque o quarto objetivo que trata de o setor público ser induzido a desenvolver novas políticas macroeconômicas e sociais, o que pode ser compreendido como estratégia de desvencilhar a atual situação econômica e fiscal do país.

Por outro lado, ter o ente privado trabalhando em cooperação com o Estado regido por um contrato que lhe determina o cumprimento de etapas mercê determinados custos e níveis de qualidade induz aquele a ter maior racionalização e eficiência no uso dos recursos, bem como não deixar de lado a qualidade exigida, o que em outras palavras corresponde a um dos preceitos do setor público que é fornecer serviços de alta qualidade a um baixo custo. Este ponto culmina no entendimento do último objetivo destacado pelos autores tendo em vista que o setor público se encarrega de planejar estrategicamente quais as metas a serem alcançadas a cada etapa do projeto, o que em outras palavras pode ser compreendido como a definição das prioridades do Estado naquele momento, e quanto ao setor privado fica incumbido decidir apenas quais os meios ele utilizará para alcançar tais metas.

Além dos objetivos explanados as PPPs ainda trazem em seu escopo princípios norteadores de seus projetos e mais uma vez Santana e Rodrigues Júnior (2006, p. 150-151) destacam-nos:

- (i) a criação de um mecanismo de pagamento pelo setor público, direta ou indiretamente, para entidades do setor privado, prestadoras de serviços públicos, na qual os desembolsos são realizados de acordo com a execução e a qualidade dos serviços prestados pelo concessionário;
- (ii) a especificação prévia detalhada da produção e distribuição dos bens e serviços, bem como a definição clara da qualidade requerida;
- (iii) o valor do projeto é mensurado em termos de custos ajustados ao risco e ao longo da vida do projeto;
- (iv) a identificação precisa dos riscos e o estabelecimento de seus mitigantes;

- (v) a mudança radical na cultura e no ambiente organizacional do setor público – há impacto da cultura do operador privado sobre a cultura usual do serviço público;
- (vi) o cumprimento rigoroso dos cronogramas de desembolso e execução de obras – quiçá com previsão de multas por atraso ou por performance abaixo do padrão mínimo;
- (vii) a contabilização de passivos de longo prazo recorrentes, não facilmente identificáveis, evitando tomar decisões que contemplem unicamente políticas de curto prazo baseadas em regime de caixa.

Estes princípios são percebidos na própria legislação da PPP (que será explicitada mais adiante) e correspondem a alguns dos pontos-chaves do dispositivo das parcerias. Sendo assim, e como mencionado anteriormente, o Estado deve estipular metas que o ente privado deve cumprir, obedecendo a determinados níveis de custo e qualidade, mas isto pressupõe o pagamento de uma contrapartida pelo setor público, devendo ser criado um mecanismo para tal. Tais metas de qualidade pressupõem, ainda, o nível de produção e distribuição dos bens e serviços, assim como a determinação dos prazos para o seu cumprimento, tendo em vista que se não cumpridas implicará em multas.

Por outro lado, o valor total do projeto (onde está incluso todas as contrapartidas mencionadas acima pagas ao parceiro privado) deve ser calculado levando em consideração o longo tempo de maturação do mesmo, o qual pode chegar a 35 (trinta e cinco) anos, assim como a mensuração dos custos ajustados aos riscos. Estes últimos devem ser precisamente identificados, tanto para a repartição objetiva dos riscos (uma das diretrizes da PPP), como para que o valor total do projeto não sofra demasiadas alterações, o que poderia culminar em um projeto mais vultoso que o planejado inicialmente.

Por se tratar de uma forma mais “audaciosa” de pensar o serviço público deve-se prever no planejamento inicial do projeto, além do valor total do projeto, uma mudança cultural no ambiente organizacional do setor público, pois o desenvolvimento de uma PPP envolve novas habilidades e técnicas dos seus agentes e gestores públicos para conseguir uma excelente execução do projeto, bem como também o possível pagamento de multas em razão de atraso no cumprimento da execução do projeto ou no atraso dos desembolsos. Deste modo, os autores enfocam que as políticas devem ser pensadas no longo prazo, já que o projeto assim presume em vez de se basearem unicamente no regime de caixa.

Segundo o artigo 4º da Lei Federal nº 11.079/04 na contratação de Parceria Público-Privada as seguintes diretrizes devem ser observadas:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

O primeiro inciso faz referência ao princípio constitucional da eficiência que deve ser empregado tanto na atividade administrativa a que se destina o Estado quanto na racionalização da utilização dos recursos, assegurando que os contratos celebrados alcancem resultados rentáveis e que a qualidade e os prazos sejam cumpridos ao longo da vigência do contrato.

O segundo inciso por sua vez faz referência ao princípio da legalidade que embasa toda a Administração Pública e que na parceria deve ser necessariamente cumprido pelos seus entes.

O terceiro inciso trata das atividades exclusivas do Estado e que, por assim o serem, não devem jamais ser delegadas ao ente privado, por mais que o intuito das PPPs seja o da cooperação entre ambos os agentes há atividades que de nenhum modo poderão ser compartilhadas como é o caso do exercício do poder de polícia mencionado no referente inciso.

O quarto inciso faz referência a Lei de Responsabilidade Fiscal o que configura na observância dos limites orçamentários do parceiro público quanto à execução do contrato e, ainda, que o objeto da licitação esteja previsto no Plano Plurianual (PPA) do local em que se configurará a parceria. Isto, por sua vez, não tira a responsabilidade do Estado de arcar com o montante vultoso do projeto simplesmente porque no curto prazo não comprometerá em demasiado o orçamento público, mas apenas reflete o endividamento de longo prazo que os contribuintes terão que cobrir. O que para alguns autores pode ser considerado como uma forma de afrouxar as normas referentes à responsabilidade fiscal (ARAGÃO, 2005). Entretanto, na Lei nº 11.079/04 fica claro o limite de comprometimento das finanças públicas com PPPs a 1% (um por cento) da receita corrente líquida da União e, portanto, o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A transparência de que trata o inciso V está intimamente ligada com o inciso elucidado há pouco, pois quando a lei diz que uma das diretrizes que regem a PPP é a transparência dos procedimentos e das decisões isto faz com que os princípios da Administração Pública estejam fortemente conectados à execução do projeto, principalmente no que diz respeito à

publicidade, princípio este que permite o controle social tanto do objeto final como das metas a serem alcançadas em cada etapa da execução da PPP.

Uma das principais diretrizes – além daquelas constantes nos incisos IV e V – é a repartição objetiva de riscos entre as partes que se apresenta como uma das cláusulas obrigatórias a que o contrato de PPP não deve desviar-se, entretanto não deve ser entendida como uma repartição quantitativamente igual para ambos os lados, e sim como a repartição coerente dos riscos de acordo com aqueles que melhor podem ser mitigados por cada ente, ou seja, ambos os lados se responsabilizarão contratualmente por minimizar determinado tipo de risco tendo por base a competência que dispõe para gerenciá-lo. Entretanto, não há uma fórmula pré-concebida da melhor repartição de riscos, uma vez que ela se dá de forma específica e moldada ao escopo do contrato de PPP. Para tanto, torna-se obrigatório que no contrato sejam bem detalhados os riscos e a quem cada um ficará responsável, bem como a responsabilidade do Poder Público de assumir sua parcela dos riscos mediante o pagamento ao parceiro privado de pecúnia calculada com base em critérios também estabelecidos no contrato.

Por fim, tem-se o inciso VII que visa atender de modo satisfatório aos objetivos de cada ente, de um lado assegurar que o parceiro privado consiga o retorno financeiro em decorrência de sua investidura na execução do projeto e, de outro, que o setor público tenha as exigências, de interesse público, atendidas quando da consecução do objeto da PPP. Este inciso vai de encontro ao pressuposto da PPP que é tornar possível a execução de determinado serviço que o Estado sozinho não possui o aporte de recursos suficientes para prestá-lo, assim como o setor privado não tem o interesse de prestá-lo, seja por causa do longo período de maturação do projeto ou pela quantidade de recursos que deverão ser investidos, o que faz com que o Estado tenha de tomar a decisão pela execução da PPP, uma vez que permite a prestação do serviço, bem como a cooperação entre ambos os entes, o público e o privado.

Pensando nestes aspectos que norteiam a contratação de uma PPP (objetivos, princípios e diretrizes) faz-se relevante neste momento discorrer acerca do ramo do Direito Público brasileiro a fim de compreender melhor a Lei Federal nº 11.079 à luz do âmbito jurídico nacional, mostrando como a PPP realmente pode ser considerada como uma forma inovadora de pensar o serviço público em consonância com os princípios e o marco regulatório já existente até então. Posteriormente dar-se-á enfoque aos pressupostos e prerrogativas que uma empresa de origem estrangeira deve se ater para participar do certame licitatório de uma PPP, tendo em vista a livre concorrência e o julgamento com base unicamente no critério do menor valor de contraprestação a ser pago pela Administração

Pública, ou a melhor proposta em razão do critério conjunto do menor valor juntamente com a melhor técnica, de acordo com o que determinar o edital do referido certame.

2.1 O DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO

Para uma melhor forma de compreender o direito é que este se divide tradicionalmente em Direito Público e Privado tendo cada um as suas subdivisões, mas tal divisão não deve ser entendida como forma de segregação da matéria, porém, com origens no Direito Romano esta distinção é feita apenas como metodologia de caráter didático e não se aplica fielmente à realidade de *per si*, uma vez que ambas mantêm uma intercomunicação com certa frequência. A Parceria Público-Privada como mecanismo de colaboração entre setores compreendidos como dicotômicos propõe justamente uma maior ligação entre eles, logo, entre ambas as classificações do direito, o que corrobora ainda mais com o juízo de que tal classificação é feita apenas para facilitar a compreensão do direito que de um lado rege o Estado e suas instituições, e de outro rege o setor privado em seu sistema mercadológico.

Além da tradicional divisão do direito em público e privado, sendo o primeiro melhor enfatizado aqui, existem outras divisões como o Direito Romano mencionado acima e o Direito Canônico e eclesiástico ambos já consagrados na literatura, bem como outras ramificações que ainda se encontram em processo de consolidação como é o caso “dos direitos difusos, dos direitos individuais e coletivos, dos direitos das minorias, do direito alternativo, dos direitos humanos, dos direitos sociais em geral” (PASSOS e BARROS, 2009, p. 3). Entretanto, o enfoque desta pesquisa dá-se naquela classificação tradicional do público e privado, visto que são matérias necessárias para o entendimento das PPPs.

Desta forma, o direito público se subdivide em interno e externo. No primeiro está compreendido o Direito Constitucional, Direito Tributário, Direito Administrativo, Direito Financeiro, Direito Penal e Direito Processual; já o segundo compreende o Direito Internacional Público. Quanto ao Direito Privado, este se subdivide em Comum, ou Direito Civil, e Especial que engloba o Direito do Trabalho, Direito Comercial e Direito Internacional Privado.

Apenas como forma de elucidação e conhecimento acerca da matéria do Direito Privado dar-se-á alguns breves esclarecimentos quanto às suas subdivisões mencionadas anteriormente, tendo em vista que o foco deste estudo é compreender o Direito Público, pois este é o ramo que embasa a normatização da PPP. Primeiramente, o Direito Civil destina-se ao conjunto dos preceitos jurídicos que regulam a vida dos indivíduos uns com os outros enquanto constituintes de relação familiar e relações patrimoniais, isto quer dizer que a

simples compra de uma mercadoria ou uma esmola dada a um mendigo é uma relação entre pelo menos duas pessoas regida sob o Direito Civil. Os estudiosos desta área consideram-na o ramo básico da área do Direito Privado tendo por justificativa, primeiro, que por longo período foi a única regulamentação dos assuntos importantes aos particulares e, segundo, porque os outros ramos por vezes se formaram tendo em vista a necessidade de especialização de determinados setores da sociedade e à medida que estes se modernizavam. A fonte principal do Direito Civil é o decreto-lei nº 4.657 de setembro de 1942, a Lei de Introdução ao Código Civil, também conhecida como LICC, que para muitos é considerada a lei de introdução às leis tendo em vista que sua função é reger as normas de modo geral, inclusive como elas devem ser aplicadas, outro ponto importante é que dela é orientado que ninguém pode se eximir de cumprir a lei alegando que a desconhece.

O Direito Comercial por sua vez regula as atividades mercantis que assim sejam consideradas pela lei, bem como os direitos e obrigações dos que exercem essas profissões, como é o caso dos comerciantes e de seus auxiliares. Diante disso, faz-se necessário compreender o conceito de alguns termos pertinentes à área, assim como comércio e atos de comércio. De acordo com Passos e Barros (2009, p. 45) “Comércio é toda atividade humana que se disponha a estabelecer o intercâmbio entre produtores e consumidores com intuito de lucro”. O que, em outras palavras, pode ser entendido como o mecanismo que permite a interação entre a oferta e a demanda existente no sistema econômico tendo por objetivo o lucro. Já os atos de comércio dizem respeito à ação praticada pelo comerciante ou pelas sociedades mercantis como interação das mercadorias compradas e revendidas com a finalidade do lucro. Como fontes do Direito Comercial tem-se “o Código Comercial e as leis comerciais, os usos e costumes comerciais, as leis civis, a analogia, costumes e princípios gerais do direito” (PASSOS e BARROS, 2009, p. 46).

As relações entre os particulares de diferentes Estados apresentam cada vez mais aproximação graças ao avanço tecnológico que permitiu diversos progressos como, por exemplo, na comunicação, nos transportes e nas relações comerciais. Entretanto, a proximidade nestas relações nem sempre ocorre de modo harmonioso podendo causar conflitos, o que em se tratando de indivíduos de países distintos é traduzido como conflito de leis no espaço. Sendo assim, questões que envolvam assuntos relativos à bens, obrigações, casamento, divórcio, sucessões, proteção de incapazes, indústria e comércio são objeto da regulamentação do Direito Internacional Privado. Este ramo do Direito Privado não tem qualquer relação especial ou dependência com aquela ramificação do Direito Público semelhantemente denominada Direito Internacional Público, assim como os estudiosos da

área ainda não conseguiram desenvolver uma definição completa para tal ramificação. Suas fontes compreendem, primeiramente, a lei interna, como também os tratados normativos, a jurisprudência, a doutrina e o costume interno.

Para encerrar os esclarecimentos acerca do Direito Privado a última ramificação a ser elucidada trata-se do Direito do Trabalho. Como um breve histórico desta face do direito no Brasil, faz-se relevante destacar que ele passou a ser pensado junto ao nascimento da sociedade industrial e do trabalho provido de salário e que até o ano de libertação dos escravos, em 1888, pouco ou quase nada se tinha em matéria trabalhista, apenas algumas iniciativas haviam sido tomadas como é o caso da lei de 13 de setembro de 1830 que dispunha sobre a regulamentação do contrato escrito quando de prestação de serviços efetuados por pessoa de nacionalidade brasileira ou estrangeira, ainda que o serviço não ocorresse dentro do Império, outra iniciativa na legislação trabalhista naquele período foi a lei nº 108 de 11 de outubro de 1837 que tratava da normatização dos serviços dos colonos.

Um fato importante quanto à matéria em questão é a criação do Departamento Nacional do Trabalho a partir do decreto nº 3.550 de 16 de outubro de 1918 que passou a regulamentar toda a organização trabalhista do país, também importante é a criação do Ministério do Trabalho a partir do decreto nº 19.433 de 26 de novembro de 1930. A matéria só foi incluída na constituinte a partir daquela promulgada em 1934.

A fonte do Direito do Trabalho, uma das principais, é a Consolidação das Leis do Trabalho, ou simplesmente CLT, que tem por norma regulamentadora o decreto-lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943 e que trata de organizar todas as leis existentes até aquele momento e aquelas criadas pelos juristas responsáveis por sua elaboração.

Dando prosseguimento ao conteúdo e, então, passando ao foco desta pesquisa que é o Direito Público dar-se-á alguns esclarecimentos quanto às suas ramificações, as quais correspondem ao Direito Internacional Público, Direito Administrativo, Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Processual e Direito Penal.

Como mencionado anteriormente, as relações entre indivíduos se intensificaram com o avanço da tecnologia, mas para além destes os Estados também ampliaram suas relações uns com os outros e, assim como no Direito Privado, no Direito Público também há uma ramificação especializada para o assunto como é o caso do Direito Internacional Público que é composto pelo conjunto de normas que tratam das relações mútuas que ocorrem entre os Estados, e de modo secundário, das demais pessoas internacionais.

Suas fontes compreendem desde as convenções internacionais e os costumes internacionais, passando pelos princípios gerais do direito, até a jurisprudência e a doutrina

concernentes aos juristas mais qualificados, vale à pena destacar que as fontes mencionadas devem ser expressamente reconhecidas como tais pelos Estados litigantes. Um dos termos pertinentes à área são os tratados que, por sua vez, se configuram como o acordo de vontades entre ao menos duas pessoas internacionais, estas não precisam ser necessariamente dois Estados ou duas organizações internacionais, por exemplo, pode ser um e outro celebrando um tratado juntos. E por assim dizer, quanto à sua classificação em se tratando do contingente das partes contratantes quando for constituído de duas partes tratar-se-á de um tratado bilateral, de outro modo, sendo mais de duas partes contratantes o tratado chamar-se-á multilateral.

Para além da denominação como tratado existem diversas outras formas de se referir ao mesmo mecanismo, bastando para isso haver a referência ao conteúdo, forma, finalidade ou objeto da sua essência. Deste modo, alguns dos termos também utilizados são: convênios, acordo, declaração, convenção e protocolo. A celebração de um tratado inclui algumas configurações, uma delas é a ratificação que significa a aceitação pelo chefe de Estado dos termos convencionados entre os agentes signatários. Em se tratando do caso brasileiro:

... o poder executivo inicia o processo de negociação e assinatura dos tratados. Mas é prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente, por meio de decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais. Quando aprovados pelo poder legislativo, os tratados retornam à Presidência da República para que conclua sua ratificação e promova sua promulgação, mediante decreto presidencial. (PASSOS e BARROS, 2009, p. 5).

Desta forma, a decisão de aceitar normas impostas por outras pessoas internacionais, no caso os signatários do tratado, não é incumbência apenas da Presidência da República, mas também do poder legislativo, o que proporciona a descentralização do processo de tomada de decisão que influenciará todos os cidadãos do país. Outra configuração importante em se tratando de tratados é a adesão, termo este que significa a manifestação de interesse de um Estado não participante da celebração e negociação no momento inicial de um tratado para, ainda assim, fazer parte dele.

No Direito Internacional Público há também outro termo de grande relevância que são as organizações internacionais. Para elas não há norma jurídica que especifique sua definição, por isso a doutrina tomou para si tal encargo e, para tanto, ressalta algumas características pertinentes a elas, tais como: possuir estrutura formal; dispor de ao menos três Estados detentores do direito ao voto e que contribuam para o orçamento; o objetivo deve ter caráter internacional; e seus funcionários devem possuir nacionalidades distintas.

Alguns dados também de grande importância são, primeiramente, que o Tribunal Penal Internacional, ou TPI, foi criado em julho de 1998 durante a Conferência Diplomática de Plenipotenciárias das Nações Unidas, em Roma. O Direito Comunitário, de outro modo, se incumbe do ponto interceptador entre as normas do Direito Nacional, do Direito Internacional e do Direito Internacional Privado Comum. Assim, o Direito Comunitário dá um sobressalto em relação ao direito interno, uma vez que para haver a real integração entre os Estados estes devem limitar, e ao mesmo tempo compartilhar, suas soberanias.

Do mesmo modo que o Direito Civil é para o Direito Privado a sua ramificação basilar, o Direito Constitucional é para o Direito Público a sua ramificação principal e mais importante. Isto se justifica tendo em vista ser o ramo que trata da organização do Estado jurídica e politicamente, como também das suas instituições e das garantias que protegem seu povo, seja um indivíduo comum ou um agente público, de qualquer abuso proveniente de autoridade. Além disto, é superior a todas as legislações estatais, bem como às normas de qualquer outro ramo, tanto do Direito Público como do privado, e se assim não se regerem poderão ser julgados como inconstitucionais. Deste modo, como lei suprema do Estado e fonte primeira do Direito Constitucional, a constituição é o elemento formado pelas “normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos” (PASSOS e BARROS, 2009, p. 8).

Por se tratar da norma primeira em que todas as demais legislações surgidas em momento posterior devem se basear é que se permite compreendê-la como o centro de informação e documentação para qualquer estudo na área do direito. Assim, o Direito Constitucional brasileiro é regido atualmente pela Constituição Federal do Brasil de 1988 e toda e qualquer legislação, seja ela estatal ou de outra área do direito, deve adaptar-se ao que aquela diz, em caso contrário, estará incorrendo em delito inconstitucional.

Outra ramificação do Direito Público é o Direito Administrativo que está encarregado de reger as atividades de cunho administrativo importantes ao bom funcionamento dos direitos fundamentais constantes na constituição de cada Estado, mas também é responsável pela organização e efetivação das atividades das estruturas estatais e não estatais para lhes assegurar o bom desempenho e que não fujam aos princípios da administração pública, cita-se como os seus norteadores a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Administração pública corresponde a todos os organismos detentores da função administrativa e que responda essencialmente ao Direito Público. Um termo que se faz também pertinente em matéria de Direito Administrativo é o ato administrativo que, por sua

vez, representa a manifestação da função administrativa por meio de instrumentos de ordem formal e, antes de tudo, do agente que possui a competência para assim agir em nome da administração pública.

O Direito Financeiro como ramo do Direito Público tem por finalidade assegurar que os serviços prestados à sociedade pelo Estado, de modo geral são de caráter essencial, tenham garantida a sua viabilidade. Para isto é válido explicitar acerca das finanças públicas, instrumento que possibilita o Estado dotar-se de recursos financeiros para a consecução dos serviços públicos, principalmente assegurando que os princípios sejam realizados com ênfase para a eficiência, posto que, sendo uma ampla gama de serviços a serem prestados sob a incumbência do Estado, os recursos acabam por se tornarem insuficientes para gastos com pouco ou nenhum planejamento. Sendo assim, e como toda atividade estatal, o sistema financeiro também requer uma legislação específica para a área, daí a existência do Direito Financeiro. Seu objeto de estudo compreende estudos e análises acerca do:

... conjunto de normas regulamentadoras da arrecadação, gestão e distribuição dos meios econômicos de que o Estado necessita para o desenvolvimento das atividades do país, bem como o estudo das relações jurídicas entre os poderes e os órgãos do Estado, entre os cidadãos e o Estado e entre os próprios cidadãos... (PASSOS e BARROS, 2009, p. 25).

Deste contingente de elementos à que atende o Direito Financeiro se compreende a abrangência de tal ramificação e, por isso, que se torna simples compreender o porquê de sua formação e consolidação como ramo bem definido do Direito Público. Como demonstrado por Passos e Barros logo acima, o objeto do Direito Financeiro trata de estudar sistematicamente desde o momento em que os recursos entram nos cofres públicos, passando pelo planejamento, até o momento em que farão jus aos objetivos do Estado.

Algumas definições são importantes para facilitar a compreensão de tal ramo, tais como despesa pública, receita pública e orçamento público. O primeiro diz respeito às aplicações em serviços públicos e aos investimentos que promovam o desenvolvimento do Estado economicamente, além disto, elas só são possíveis por meio da autorização do poder legislativo mediante orçamento público. Receita pública compreende todas as formas de arrecadação monetária do Estado, seja por meio do fornecimento de algum serviço público ou por meio da realização de atividade econômica de controle estatal, porém, não deve ser confundida com a receita tributária, visto que esta última compreende apenas aos tributos recolhidos junto à população, os quais são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

O orçamento público, como mencionado anteriormente, é o instrumento que permite o poder legislativo autorizar a execução das despesas públicas e, portanto, é um ótimo mecanismo de planejar toda a arrecadação e aplicação dos recursos públicos, disto infere-se que toda a receita deve ser prevista em um primeiro momento para posterior decisão de como será gasta, tendo esta última como referência os gastos que não podem deixar de ocorrer, como é o caso dos salários dos funcionários públicos.

Como mencionado anteriormente, há a receita tributária que se assemelha à receita pública, entretanto aquela primeira é apenas uma fatia desta última e, como já ressaltado, uma é parte importante do Direito Tributário e outra do Direito Financeiro, respectivamente. Portanto, tendo por instrumento a receita tributária, aquela proveniente dos tributos recolhidos junto à população, o objeto deste ramo pode ser mais bem compreendido como o estudo da regulamentação que diz respeito à relação entre o fisco, o agente competente para a arrecadação, e o contribuinte, todo e qualquer indivíduo do Estado. Deste modo, a capacidade de tributar das três esferas federativas é uma atividade típica e que torna o indivíduo contribuinte de três poderes, cada qual com a competência de determinados tributos.

Um fato interessante quanto à história do Direito Tributário brasileiro é que só em meados da década de 1960 é que o primeiro código tributário do país foi normatizado. Já se aproximando a década seguinte, em 1968, foi criada a Secretaria da Receita Federal unificando todas as atividades de arrecadação tributária, fiscalização e tributação. As espécies de tributos compreendem os impostos, tributação independente de qualquer atividade específica que o Estado pudesse prestar; as taxas, espécie tributária que torna obrigatória a execução de serviço específico e divisível entre os que dele se beneficiarem; e as contribuições de melhoria, é a cobrança de tributo gerado por causa da valorização imobiliária decorrente da construção de obra pública, não podendo assim sobrepujar o valor de acréscimo imobiliário de cada indivíduo. Em face à calamidade pública ou guerra a União, e somente ela, poderá cobrar o empréstimo compulsório que se faz mediante caráter de urgência e de grande interesse nacional. Assim como é de competência exclusiva da União a cobrança de contribuições sociais em face ao interesse de determinada classe profissional, intervindo no cenário econômico.

Outro ramo do Direito Público é o Direito Processual que por mais relacionado que esteja com o Direito Civil, ramo do Direito Privado, ainda é de competência de o Estado regê-lo, tendo em vista que não é a força física, nem qualquer árbitro, que conseguirá assegurar a justiça entre ambos os litigantes. Daí resulta a competência do poder judiciário que é pôr fim ao conflito fazendo uso do processo para que as partes tenham justamente o que merecerem.

Dentro desta ramificação há ainda a subdivisão em Direito Processual Penal e Direito Processual Civil. O primeiro tem a finalidade da “... proteção da sociedade, a defesa dos interesses jurídicos, a convivência harmônica das pessoas dentro do território nacional” (PASSOS e BARROS, 2009, p. 29-30). O Brasil mesmo adotando o sistema acusatório faz jus ao direito do acusado de ser considerado e condenado culpado a cumprir pena após ter seu processo transitado em julgado por tribunal competente. Em outras palavras, trata-se do direito à ampla defesa do acusado baseado no princípio do contraditório. Outro princípio envolvido no Direito Processual Penal é o da verdade real que garante ao juiz tomar a decisão com base em demais provas além dos fatos admitidos pelas partes. As fontes do Direito Processual Penal se configuram de modo que “O atual Código de Processo Penal surgiu com o decreto-lei nº 3 689, de 3/10/1941. (...) o decreto-lei nº 3 931, de 11/12/1941, com o nome de Lei de Introdução ao Código de Processo Penal...” (PASSOS e BARROS, 2009, p. 31).

Quanto ao Direito Processual Civil este corresponde ao conjunto de normas e princípios que se prestam à jurisdição civil, uma vez que o direito à ampla defesa seja assegurado. A fonte de tal matéria é o Código de Processo Civil criado em janeiro de 1973 a partir da sanção da lei nº 5. 869. Como ressaltam Passos e Barros (2009, p. 33), “O processo é o método de trabalho pelo qual se presta o serviço jurisdicional. Todos os atores (juiz, demandante e demandado) do processo têm seus atos e papéis definidos nas regras constitucionais e legais”. Mesmo que cada ramificação do direito tenha seu conteúdo, objeto e finalidade bem definidos todas terão que pautar-se na constituição do Estado.

Como último ramo do Direito Público a ser explicitado neste estudo, tem-se o Direito Penal que, apesar de seu nome sugerir pena, tem como proposta assegurar a paz e a segurança para que a sociedade conviva em harmonia. Mas é justamente por meio do sistema punitivo que as normas do Direito Penal são criadas e tendo elas a finalidade de manter a disciplina social. Em outras palavras, trata de organizar normas para manter o bom convívio social que se forem descumpridas implicarão em penalidades como medidas de segurança do bem-estar da sociedade, a tal descumprimento da norma dá-se o nome de infração penal que pode ainda ser de dois modos: crime e contravenção. Crime segundo o Código Penal, fonte do Direito Penal, é a infração que incorre em reclusão ou detenção, com ou sem o pagamento de multa. Contravenção, por sua vez, é a infração que culmina em prisão simples ou multa, ou mesmo em ambas cumulativamente. A fonte do Direito Penal mencionada acima, o Código Penal, foi instituído a partir do decreto-lei nº 2.848, de dezembro de 1940, passando a valer somente dois anos mais tarde. Tal legislação brasileira teve uma reforma completa na década de 1980, a partir da promulgação da lei nº 7.209/84.

2.2 A LEGISLAÇÃO PARA AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

Com base nos objetivos e nas diretrizes presentes na Lei Federal nº 11.079/04 já elucidados anteriormente, os contratos de Parceria Público-Privada segundo o seu artigo 5º devem prever:

- O prazo de vigência, não devendo este ser inferior a cinco anos e nem tão pouco superar o período de trinta e cinco anos, contabilizando em tal prazo o período de possível prorrogação;
- As penalidades para os casos de descumprimento do contrato, sendo proporcionais ao nível de gravidade cometida pela Administração Pública ou pela empresa, e às obrigações que cada uma tenha assumido. O que em síntese representa o princípio da proporcionalidade, uma vez que a parte que infringir o contrato de PPP será penalizada de acordo com o grau de sua infração e a responsabilidade a que estava incumbida;
- A repartição dos riscos para cada parte, o que por sua vez não significa que será uma divisão com quantidades iguais de riscos, mas que privilegiará a competência de ambas as partes para o gerenciamento deles;
- Como se dará a remuneração do parceiro privado, bem como a forma de atualização dos valores contratuais, tendo em vista que o pagamento pode ser feito ao término do serviço ou mediante etapas, além de que o período de maturação de tais projetos é de longo prazo havendo para tanto a necessidade de atualizar os valores monetários;
- A avaliação por desempenho do ente privado com base em critérios objetivos, fazendo com que a Administração Pública disponha de instrumentos para mensurar a eficiência e a qualidade do serviço que está sendo prestado;
- Quando o parceiro privado reduzir os riscos de crédito dos financiamentos e com isso houver o ganho econômico deverá parti-lo com a Administração Pública; e
- O cronograma com a especificação dos marcos para o repasse das parcelas de recursos a serem entregues ao ente privado conforme o andamento do projeto.

Dentre as cláusulas essenciais dos contratos de Parceria Público-Privada outras questões podem também apresentar caráter pertinente, como é o caso das condições e requisitos que autorizam o ente público transferir o controle ou a administração por período temporário da Sociedade de Propósito Específico (SPE) aos seus financiadores e garantidores,

com a ressalva de que estes não mantenham nenhum vínculo societário direto com a SPE. Outra questão também pertinente diz respeito à “... possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública” (Lei Federal nº 11.079/04, art. 5º, § 2º, II), bem como a ação legítima de indenização aos financiadores do projeto em virtude de antecipação da extinção do contrato.

É entendido na literatura que as PPPs diferem das concessões comuns por apresentarem em seu escopo a contraprestação paga pelo poder público ao setor privado, como demonstrado abaixo pelas palavras de Pereira (2006, p. 8):

Acerca da contraprestação da Administração Pública, o contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. Agrega-se, desse modo, mais um incentivo ao cumprimento das diretrizes da contratação estabelecidas na Lei das PPP, como a eficiência no cumprimento das missões do Estado e no emprego dos recursos da sociedade e o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços.

Diante disto em seus contratos deve estar claramente definida de que forma tal contraprestação será feita, se por meio de ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública ou por meio da outorga de direitos sobre bens públicos dominicais, ou ainda por outros meios reconhecidos em lei.

Como mencionado acima, a contraprestação poderá ocorrer de duas formas: ao término e entrega do serviço, ou quando cumprida determinada etapa do projeto. Para este último caso a remuneração a ser paga ao ente privado irá variar de acordo com o seu desempenho, o que para tanto deverá ter estabelecida previamente as metas e padrões de qualidade, tendo em vista que a avaliação de desempenho do parceiro privado enquanto executor e fornecedor de serviço público à Administração Pública deve pautar-se em algo legítimo e, portanto, deve constar no contrato do projeto de PPP. Entretanto, em ambas as formas de ocorrência da contraprestação o serviço deve estar disponibilizado à Administração Pública previamente, ainda que facultado o pagamento mediante parcelas do serviço.

Diante de tais prerrogativas, na contratação de Parceria Público-Privada deve-se ater ao § 4º do artigo 2º da Lei nº 11.079/04 que trata das vedações. São três as características vedadas à celebração de PPP, a saber:

- Valor total do contrato inferior à R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), o que objetiva tal sistema a infraestruturas de grande porte e, por assim ser, de longo tempo de maturação, levando ao desenvolvimento econômico e de prestação de serviços do país;

- Período inferior a cinco anos, tendo em vista que projetos de tão grande porte para serem realizados e executados com eficiência e qualidade requerem um tempo maior de prestação dos serviços, além de que alguns deles necessitam inicialmente de execução de obra; e
- Ter como objeto único do contrato o provimento de mão-de-obra, a execução de obra pública ou o fornecimento e instalação de equipamentos. Para além destas questões mais operacionais o contrato deve dispor também em seu objeto o fornecimento de serviço público, quer seja à sociedade, quer à Administração Pública, direta ou indiretamente.

Sendo assim, um projeto como este requer uma ampla gama de recursos para o seu investimento e um período longo para a sua consecução, bem como que questões relacionadas à infraestrutura não sejam as únicas priorizadas no objeto contratual, pois, deste modo, torna-se mais exequível as metas de qualidade, eficiência e proficiência acordadas entre as partes e necessárias à ótima execução dos serviços públicos.

Com relação à fase de licitação do projeto, esta deverá ocorrer obrigatoriamente em consonância com a modalidade de concorrência. Existem algumas prerrogativas para além da modalidade que condicionam a abertura da licitação, como é o caso da realização de estudo técnico para a fundamentação da autorização do ente competente contendo a conveniência e oportunidade da realização de tal contrato, ressaltando-se as razões da escolha pelo instrumento de PPP; bem como conter também a manifestação de que as despesas geradas não afetarão de nenhum modo as metas fiscais estipuladas, consoante a Lei Complementar nº 101 de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Diante disto, Pereira (2006) ressalta que:

... os critérios que apontam para a opção PPP devem ser objetivos, devendo ser apontados, por exemplo, os “gargalos” na infra-estrutura (*sic.*) e os riscos de colapso dos sistemas (portuário, ferroviário, rodoviário, elétrico) caso as obras não sejam realizadas, bem como a falta de recursos públicos para realizar a operação.

Daí a implementação dos princípios da conveniência e oportunidade aliados aos motivos da escolha pela PPP, pois quando do cargo de gestor público deve-se zelar pela objetividade e transparência dos atos praticados na Administração Pública, tanto por causa da avaliação de desempenho e controle interno, como por causa do conhecimento por parte da sociedade de como se dá a gestão da coisa pública.

Outra condição que se faz pertinente se ater diz respeito à previsão orçamentário-financeira impactada pelo projeto dos anos em que este deva vigorar, assim como seu objeto estar previsto e ser compatível com o previsto no Plano Plurianual (PPA) do período em que vigorar o projeto, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, Di Pietro (2012, p. 326-327) ressalta que:

Não há como o ordenador da despesa fazer estimativas que cubram todo o período de vigência do contrato. As estimativas são feitas para o exercício em que a despesa for efetuada e os dois subsequentes (...). Em razão disso, ou essa lei resultará descumprida, na medida em que empenhará orçamentos futuros, ou levará à rescisão dos contratos que venham a descumpri-la no decorrer de sua execução...

Consoante a isto, torna-se necessário que a Lei das PPPs seja revista em face ao descumprimento das diretrizes contábeis, as quais, como ressaltadas por Di Pietro, disciplinam que não se deverão empenhar orçamentos futuros tendo em vista o princípio da anualidade: as previsões de receitas e a fixação de despesas deve sempre fazer alusão a um período de tempo limitado, que no caso do orçamento público corresponde ao período do exercício financeiro.

De todo modo, antes da publicação do edital dever-se-á submeter uma minuta do mesmo para fins de consulta pública em meio eletrônico e jornais de grande circulação durante o período de 30 (trinta) dias para o recebimento de sugestões que em até 07 (sete) dias deverão ser analisadas e incorporadas, ou não, à redação do edital final. Outro documento, quando exigido pelo objeto contratual, a ser contraído previamente à publicação trata-se da licença ambiental ou uma expedição das diretrizes quanto ao licenciamento ambiental. Por fim, no que tange às exigências precedentes à publicação do edital, quando se tratar de concessões patrocinadas onde a remuneração paga ao ente privado superar 70% (setenta por cento) de origem direta da Administração Pública necessitar-se-á de autorização específica do poder legislativo.

Como elucidado no artigo 11 da Lei Federal nº 11.079/04 “O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei...”, o que obriga o cumprimento de todas as normas desta lei quando da contratação de PPP. Tal instrumento pode ainda prever que quaisquer disputas serão resolvidas mediante o uso de mecanismos privados, como é o caso da arbitragem, também citada na referida lei.

Findado todo o processo que precede à licitação e posta sua publicação será obedecido durante o certame a todos os procedimentos vigentes e regulamentados atualmente pela Lei nº

8.666/93, que disciplina a matéria de licitações e contratos administrativos em âmbito nacional. Além disso, deverá ser obedecido igualmente a algumas especificidades que a lei das PPPs traz, tais como a fase de julgamento que poderá ser antecedida por fase de qualificação das propostas técnicas ou que poderá adotar como critérios de classificação o quesito menor preço das propostas, ou até mesmo o menor preço analisado conjuntamente à melhor técnica, isto é, a melhor proposta como um todo. Para estas propostas econômicas a Lei expressa que poderão ser apresentadas de forma escrita e em envelopes lacrados ou por meio de propostas escritas sucedidas de lances em viva voz.

Para o último caso mencionado acima “... serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas...” (Lei nº 11.079/04, art. 12, §1º, I), sendo que o edital do certame não poderá limitar a quantidade de lances, podendo somente restringir aqueles que contemplem proposta escrita 20% (vinte por cento), no máximo, maior que o valor correspondente ao da melhor proposta. Já no caso da análise das propostas técnicas, sejam elas para fins de qualificação ou para o próprio julgamento, o seu exame se dará por ato motivado em exigências, indicadores de resultado e parâmetros relacionados ao objeto contratual, os quais deverão estar claramente definidos no edital.

Ao término do processo licitatório e antes da assinatura do contrato deverá ser instituída a Sociedade de Propósito Específico (SPE), a fim de implantar e gerir o objeto de que trata a PPP, observando principalmente o exposto no artigo 9º da Lei 11.079/04. E sob esta perspectiva torna-se relevante ressaltar que o seu controle somente poderá ser transferido sob a autorização expressa da Administração Pública, porém esta não poderá deter a maior parte do capital votante. A SPE poderá assumir a forma de uma companhia aberta, tendo os seus valores mobiliários o consentimento para negociação no mercado e, ainda, deverá obedecer ao Direito Financeiro brasileiro e aos padrões de governança corporativa.

Por outro lado, a Administração Pública também tem a sua responsabilidade em instituir órgão competente que no seu caso trata-se do Fundo Garantidor das PPPs (FGP), no qual somente a União, seus fundos especiais, empresas estatais, autarquias e fundações públicas poderão participar, sendo o limite global do fundo correspondente a R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais). Sua finalidade consiste em “... prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei” (Lei nº 11.079/04, art. 16).

O fundo tem natureza privada, patrimônio próprio e está sujeito aos direitos e deveres próprios. Seu patrimônio, por exemplo, difere daquele dos cotistas por corresponder ao aporte

de bens e direitos destes últimos integralizados por meio de cotas, bem como corresponde também aos rendimentos oriundos de sua administração. Tal integralização poderá ocorrer por meio de dinheiro, bens móveis, bens imóveis dominicais, títulos da dívida pública, ações de sociedade de economia mista de caráter federal que sejam excedentes da quantidade necessária ao controle da União ou por meio de demais direitos de valor patrimonial. A integralização de bens se dará independentemente de licitação, consoante apenas à avaliação prévia e à autorização específica do (a) Presidente da República. Quanto aos seus deveres o FGP responderá tendo por garantia o seu patrimônio e os cotistas somente terão que responder quando tiverem alguma integralização de cotas a subscrever.

Sua criação, administração, gestão e representação judicial e extrajudicial serão feita por uma instituição financeira sob o controle da União, direta ou indiretamente, tendo estatuto e regulamento aprovados em assembleia realizada entre os cotistas. Tal instituição financeira terá a responsabilidade de zelar por manter a rentabilidade e a liquidez do fundo, assim como gerir o fundo tendo por base as informações provenientes do Direito Público (matéria já disciplinada anteriormente).

Como mencionado anteriormente, não só a União, mas os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também podem celebrar contratos de PPP, todavia, é sabido também que a arrecadação maior de receitas compete à União, logo, em pouquíssimas situações financeiras, quer dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, poderia haver as condições necessárias para a configuração de uma PPP. Conhecendo tal situação a Lei autoriza que a União conceda incentivo às demais esferas de governo, tendo em vista o teor do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social. Entretanto, estes incentivos cessarão caso o conjunto de parcerias já contratadas, por ente, tenha uma soma de despesas continuadas superior a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do ano anterior ou, ainda, se nos 10 (dez) anos seguintes tais despesas superarem 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para tais anos.

Quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios celebrarem contratos de PPP deverão previamente às assinaturas dos contratos, enviar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional todas as informações de que o limite dos percentuais elucidados acima será observado. Com a ressalva que para o cálculo de tais limites cada esfera governamental deverá considerar as parcerias celebradas tanto pela Administração Pública direta, como pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e quaisquer outras entidades que estejam sob o seu controle, apenas exime-se deste cálculo as empresas estatais independentes.

Diante de todo o exposto até o momento, torna-se relevante ressaltar que em se tratando do parceiro privado não será apenas aceita a cooperação de nacionais, mas dos demais países também, contanto que possua filial brasileira. Isto se verifica na própria Lei das PPPs que em seu artigo 11, inciso III, destaca-se que os mecanismos de resolução de conflitos se darão no Brasil e em língua portuguesa, o que por sua vez sugere a participação de entidades estrangeiras na celebração do contrato de tais parcerias.

De outro modo, como este aparelho também se rege subsidiariamente pelo disposto na Lei nº 8.987/95, legislação que trata das concessões comuns e das permissões, faz-se pertinente lembrar que em seu artigo 15, §4º, diz que “Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira”, o que nem necessita de deduções, visto que a própria legislação já possibilita que propostas oriundas de empresas estrangeiras sejam aceitas em tal processo licitatório.

Outro enfoque dado à matéria no mesmo ano, de 1995, é o disposto na Emenda Constitucional nº 06 em seu artigo 170, inciso IX, que, em se tratando da ordem econômica e financeira do país, deverá ser observado o “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país”, isto é, mesmo com tal favorecimento as empresas constituídas sob qualquer legislação não brasileira, as empresas estrangeiras poderão participar do certame licitatório.

Diante disto, ainda que recente a legislação brasileira acerca das PPPs, com apenas 12 (doze) anos, a eficiência e o desempenho de uma empresa estrangeira poderá fazer parte de um programa de parceria, otimizando e contribuindo para o desenvolvimento constante do Brasil, visto que a concorrência nos processos licitatórios e a qualidade dos serviços e infraestruturas aumentarão culminando em maiores níveis de eficiência e desempenho para o setor público nacional.

3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E OPORTUNIDADES DE DESENVOLVIMENTO

As Parcerias Público-Privadas prestam-se a gestão e a prestação dos serviços associados à construção de infraestruturas que o Estado por si só não seria capaz de oferecer e que, por outro lado, a iniciativa privada não teria interesse em fazê-lo, fato que deixa a sociedade descoberta de serviços e de elevados aportes de infraestruturas necessários ao seu desenvolvimento no tocante à aceleração do crescimento econômico.

Entretanto, embora o mecanismo das parcerias seja empregado por diversos países em cada um deles poderão existir características distintas para estas parcerias. Assim, segundo Machado (2005) *apud* Salgado (2009) pode-se classificar a PPP como:

- *Régie Interéssée*, neste tipo não há riscos para o ente privado, pois ele atua em nome do poder público, o que faz com que este último se responsabilize por todos os riscos do empreendimento;
- *Affermage*, o governo continua como titular dos bens, mas é o ente privado que fica incumbido de operar, conservar e cobrar as tarifas, sendo parte destas repassadas aquele primeiro;
- Concessão, esta classificação difere da anterior por ser tudo de incumbência e responsabilidade do parceiro privado, inclusive as tarifas cobradas, como também a construção, operação e conservação do objeto da parceria;
- Buid-Operate-Transfer (BOT), assim como na concessão fica tudo sob a incumbência do parceiro privado, a diferença é que a propriedade durante o período da concessão também fica a seu cargo;
- Design-Build-Finance-Operate-Transfer (DBFOT), tem por base a constatação de que o setor privado apresenta maior eficiência na utilização dos recursos que o setor público;
- Build-Transfer-Operate (BTO), neste caso somente o projeto fica a cargo do parceiro privado para a sua construção, em seguida é entregue ao governo;
- Buy-Own-Operate (BOO), esta classificação é bastante semelhante ao BOT, com a ressalva de que não ocorre transferência de propriedade;
- Buy-Build-Operate (BBO), tem como finalidade servir ao governo quando este deseja vender algum ativo que esteja em operação; e

- Lease-Develop-Operate (LDO), o ente privado fica incumbido durante a concessão do ativo de lhe implementar melhorias, em conformidade com o previsto no contrato.

Esta classificação serve para que comparações precípuas entre países tenham uma maior cautela, uma vez que de um país para outro o conceito de parceria muda e com ele mudam também a forma de prestação do serviço e a colaboração entre as partes.

Independentemente da classificação utilizada pelo país, as PPPs estão sendo utilizadas na consecução de infraestruturas e serviços ligados a rodovias, ferrovias, escolas, telecomunicações, presídios, dentre outros. Em todos estes momentos a finalidade primeira é promover o desenvolvimento do Estado a partir do aumento do seu crescimento econômico que, por sua vez, envolve tanto a maior oferta de empregabilidade como o estímulo ao investimento em novas infraestruturas.

Estas parcerias são utilizadas também como instrumento para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, ao passo em que se beneficiam do compartilhamento dos investimentos, riscos, responsabilidades e resultados entre as partes. Segundo Grilo *et al* ([2004?], p.3), “A transferência de riscos para o setor privado tem como finalidade reduzir os custos de construção e operação, incrementar a qualidade dos serviços e, por conseguinte, o *valor agregado* para o usuário” (grifo do autor). Isto significa incorporar ao serviço público práticas oriundas do setor privado a fim de proporcionar desenvolvimento em projetos de altos custos onde o cenário é representado por escassez dos recursos orçamentários, tais como na área da saúde, saneamento básico e transportes.

O termo desenvolvimento é bastante difundido quando se estuda acerca das Parcerias Público-Privadas, entretanto, o que isto significa? De acordo com o Dicionário Aurélio Júnior (2005, p. 299), desenvolvimento compreende uma “Série de etapas, acontecimentos, ações, etc. que levam ao surgimento de algo, ou à manifestação em todos os seus aspectos; desdobramento (...) Aumento, crescimento, aprimoramento, progresso”. Ou seja, quando se afirma que a execução de tais parcerias proporciona, dentre outros aspectos, o desenvolvimento de serviços públicos de altos custos, o que está implícito é que o conjunto de etapas que leva a consecução do projeto corrobora, no longo prazo, para que outras áreas além da abrangida em seu objeto sejam impactadas positivamente, culminando em crescimento e aprimoramento dos vários segmentos do Estado, tais como empregabilidade, crescimento econômico, economia dos gastos públicos (o que proporciona novos investimentos em demais áreas) e maior desenvolvimento regional.

É neste sentido que uma repartição de riscos baseada na melhor aptidão para gerenciá-los, bem como os serviços que são melhorados através da competência do ente privado, gera ganhos positivos para o desenvolvimento do Estado. E como tal não deve menosprezar as vantagens que uma PPP proporciona, como por exemplo: compartilhamento de riscos, flexibilidade do contrato, garantias na prestação do serviço, otimização de tempo e custos, possível partilha dos ganhos financeiros, dentre outros.

Estas questões de desenvolvimento e vantagens oriundas da execução de projetos de parceria, bem como aspectos relacionados à sua incorporação no cenário brasileiro serão mais bem discutidas adiante.

3.1 O ESTADO E A PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO

O Estado do século XXI atua como regulador econômico e social, mas, além disto, incorre em suas funções típicas o desenvolvimento humano e comunitário que é visto como um dos mecanismos para a mensuração do desempenho estatal. Esta situação pode ser verificada mesmo que ele atue apenas como seu financiador e/ou fomentador, o que se faz importante é que o resultado se configure na transformação social.

Partindo desta ideia, constata-se que três construções teóricas apresentam maior destaque: o Estado financiador, o Estado do Investimento Social e a economia mista.

O Estado financiador, como ressaltado acima, concentra-se em fomentar, sem coagir, os cidadãos e grupos sociais a atuarem em determinado sentido. Para isto ele utiliza, por vezes, isenções fiscais, créditos e subvenções que servirão como estímulo para que o particular realize a atividade fomentada e, portanto, o Estado necessita da sua colaboração.

De outro modo, o Estado do Investimento Social tem grande repercussão no mundo por ter como meta o socialismo e para consegui-lo utiliza-se da democracia, ou seja, trata-se de uma via para implantar uma nova socialdemocracia no atual cenário econômico mundial.

A partir da crise do Estado do Bem-estar Social surgiu uma nova forma de pensar a economia, conhecida como economia mista, é chamada assim por agregar as competências e habilidades do setor público e do privado, interagindo dinamicamente no mercado com a finalidade do interesse público.

Para além destas vertentes que explicam vários momentos da atuação estatal, a que mais importa para este estudo em particular é outra construção teórica elucidada por Oliveira (2005), a concepção desenvolvimentista do Estado. Tal concepção pressupõe a expansão da liberdade como meio primordial para a ocorrência do desenvolvimento. Todavia, faz-se pertinente compreender que, segundo Oliveira (2005), existem dois tipos: a liberdade

substancial e a liberdade instrumental. A primeira é a finalidade do desenvolvimento e, como tal, é representada por evitar a fome, a morte prematura, mas também por permitir o conhecimento da leitura e a liberdade de expressão, por exemplo. Quanto à liberdade instrumental, entendida como o meio que leva ao fim elucidado acima, é caracterizada pela interação de diferentes direitos, garantias e oportunidades que concorrem para a efetivação do desenvolvimento.

Diante de tantas facetas em que se estrutura o ente estatal, percebe-se uma tendência crescente da demanda por investimentos em projetos que alavanquem a infraestrutura nacional, a fim de elevar o índice de crescimento econômico ao passo em que se fomenta e propicia melhores condições para a participação privada nos interesses públicos.

De todo modo, é papel do Estado conseguir conciliar o crescimento econômico com sua função de promover o desenvolvimento humano e comunitário, mesmo que a intensão seja a de cooperação entre as várias esferas (pública, privada e social). É neste sentido que se percebe atualmente a atuação estatal como estimulador de parcerias e cooperações, não simplesmente como o promotor de um determinado serviço, o que culminou há pouco mais de uma década no estabelecimento da Lei Federal nº 11.079/04 que, como já elucidado anteriormente, regulamenta as Parcerias Público-Privadas e que, segundo Kury (2014, p. 98), a sua estruturação “... precisa ser mais ágil e ter regras claras e estáveis, simplificando o processo, de modo a possibilitar retornos financeiros mais atrativos e a inclusão de um maior número de investidores do setor privado”.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu texto os direitos fundamentais a serem concretizados no país, um deles diz respeito ao “... papel de indutor, promotor e garantidor do desenvolvimento nacional” (OLIVEIRA, 2005, p. 9). Aspecto de suma importância que deve ser conduzido concomitantemente ao direito mencionado é a realização de um dos valores básicos, a dignidade da pessoa humana, tendo em vista que é ela o centro de qualquer ação que o Estado promova.

Para a efetivação do desenvolvimento nacional é necessário que o mesmo proceda em todos os setores, isto é, passando pela esfera humana, cidadã e dos direitos fundamentais, só assim ocorrerá de fato e para todos. De acordo com Oliveira (2005, p. 10), “... mesmo diante da escassez de recursos públicos – fato que eventualmente pode ser tido como obstáculo para a efetivação de direitos sociais pela via direta da prestação de serviços públicos – o Estado não pode isentar-se de suas responsabilidades nesse campo”. Talvez por causa disto ele tenha atuado mais em favor do fomento e condução de parcerias, pois assim estaria, mesmo que indiretamente, prestando o serviço ou o fornecimento do bem. O fato é que, seja através de

fomento, parceria, regulação ou provedor direto, todas as suas ações se prestam a um mesmo fim que é o de promover o desenvolvimento seja em quaisquer setores, pois, individual ou coletivamente, há na Constituição Federal do Brasil de 1988 o direito ao desenvolvimento.

No que concerne às parcerias (tema central deste estudo) que propicia o direito aqui explicitado, Oliveira (2005, p. 20) ressalta algo de bastante importância:

... a **verticalização** entre a Administração pública e o particular nas relações contratualizadas é – em algumas hipóteses – fortemente atenuada ou mesmo afastada. É que em um cenário em que vigora a necessidade da realização de **parcerias**, não há como sustentar uma relação de total subordinação entre a administração e as entidades parceiras. (Grifo do autor).

A importância se faz por compreender que a parceria se caracteriza pelo sentido de cooperação entre setores tradicionalmente diferentes e nesta situação deve existir meios que enfatizem a participação mútua das partes. É o que acontece no caso da PPP onde cada um assume a responsabilidade de acordo com a sua competência e, assim, propiciam a repartição objetiva dos riscos, o que corrobora para que nenhuma das partes esteja subordinada à outra.

O Embaixador do Reino Unido no Brasil em mensagem referida no Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP ([2014?], p. 7) diz que:

Desde os anos 1980, desenvolvemos uma série de projetos de PPPs que obtiveram um grande sucesso, contribuindo para a modernização do Estado Britânico e para o crescimento e desenvolvimento do país. Também aprendemos e aplicamos muitas lições sobre o que funciona e não funciona.

A matéria do desenvolvimento se percebe fortemente nestas parcerias por elas representarem atualmente o modo adequado de prover serviços públicos de qualidade ao menor custo possível para a população. É nesta perspectiva que ela se configura como um importante instrumento para que o direito ao desenvolvimento seja efetivado. Entretanto, vale salientar que no Brasil, do mesmo modo que na maioria dos países emergentes, a grande barreira para a efetivação deste direito é conseguir ampliar quanti e qualitativamente a infraestrutura existente, como é o caso dos setores econômico, logístico e social.

Isto porque, em grande medida, os gastos do setor público se voltam para suprir apenas as demandas em um período de curto prazo, além de se estabelecerem a partir de altos custos, o que não permite a concepção de estratégias para dinamizar e intensificar os aportes infraestruturais do país. Estes aspectos contribuem para uma baixa no crescimento econômico, assim como para o seu não desenvolvimento social.

Segundo Nascimento e Castilho ([2014?], p. 21), existem outros desafios, tais como o de planejamento adequado do nível de projetos e programas no que concerne aos recursos

disponíveis e à otimização social e econômica dos ativos, bem como aumentar a eficiência operacional no que diz respeito à implantação e manutenção dos equipamentos. Um dos obstáculos mais básicos relaciona-se à mobilização do aporte de recursos necessários para a consecução destes empreendimentos que, geralmente, são de grande porte.

É neste contexto que a Parceria Público-Privada encontra seu sucesso, pois ela permite a atuação com flexibilidade do ente privado muito maior que o governo, culminando no aumento da eficiência em relação à operacionalização de infraestruturas, como também proporciona a integração de praticamente toda a cadeia de fornecedores que o Estado precisará em uma única contratação, o que proporciona a redução nos custos relacionados ao processo licitatório, de gestão contratual e administrativa.

3.2 A INSERÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL

Na ocasião em que eclodiu na sociedade a Revolução Industrial pensava-se haver inúmeros ganhos para o crescimento da economia, contudo, além dos ganhos em eficiência, produção e em alguns outros aspectos o desenvolvimento social caiu bastante, tendo em vista que com a industrialização o capitalismo se intensificou e cresceu em grande medida a desigualdade social.

A partir deste momento passou-se a cobrar da Administração Pública que interferisse no então cenário, garantindo equilíbrio nas relações de mercado. Mas por volta do final do século XIX e início do século XX o Brasil já não conseguia mais sustentar a qualidade de vida que os serviços proporcionavam à sociedade por estar passando por dificuldades em âmbito administrativo e após a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreram diversos movimentos em prol da diminuição do Estado, principalmente por causa da tendência mundial da época de desvincula-lo da economia, o que, por sua vez, também ocorreu no país.

Sobretudo havia o desgaste financeiro do país ocasionado em virtude do crescente endividamento associado à elevação e aceleração da inflação, o que culminou em uma redução nos financiamentos contratos pela entidade estatal. Sob tal perspectiva é possível entender como os recursos ficaram tão diminutos a ponto da qualidade dos serviços públicos também cair.

Neste ponto, iniciou-se o processo de privatização que, segundo Carvalho (2001) *apud* Savi e Savi (2006), se caracteriza por três fases. A primeira, ocorrida na década de 1980, se deu nas empresas que outrora haviam pertencido ao setor privado para então pertencerem à carteira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS). A segunda fase principiou na década seguinte, nos anos 1990, com o Programa Nacional de

Desenvolvimento, no qual havia o princípio da racionalização dos recursos, redução do tamanho e do papel destinado ao Estado, assim como da desregulamentação da economia. Por fim, a terceira tem base na Lei nº 8.987/95 que regulamenta as concessões de serviços públicos, isto é, o governo concedeu ao setor privado o direito à exploração de vários serviços públicos.

Segundo Brandão e Saraiva (2007), o volume de recursos oriundos das privatizações no Brasil na década de 1990 chegou a corresponder 22% (vinte e dois por cento) do total dos países em desenvolvimento, foi o país que mais arrecadou este tipo de recurso. Já no período entre os anos 2000 e 2003 só perdeu para China ficando em segundo lugar com um percentual de 16% (dezesseis por cento) do total.

Cabe uma pequena reflexão ao descrito acima, uma vez que o recurso oriundo de tais privatizações tem caráter finito e, por assim ser, é que ocorreram por diversas vezes, pois supre uma demanda momentânea, mas em algum tempo ela voltará a ser mais uma das preocupações do Estado.

Como estratégia utilizada para desvencilhar-se da falha administrativa do Estado optou-se por incrementar ao ordenamento nacional os convênios celebrados entre o setor público e o privado. Como constatação do ocorrido tem-se as normas constitucionais e infraconstitucionais, segundo as quais, por exemplo, em 1990 foi instituído o Programa Nacional de Desestatização por meio da Lei de número 8.031, assim como a partir de 1995 foram instituídas também diversas emendas constitucionais que, em grande parte, tratavam de privatização, desnacionalização e neoliberalismo, o que se configura como a quebra de monopólios antes de exclusividade estatal e de tratamento diferencial para as empresas tipicamente brasileiras (ROST, [2008?]).

Acerca de tal assunto Savi e Savi (2006, p. 2) diz que:

Tal conjuntura propicia a geração de instrumentos que apóiem (*sic.*) o Ente Público no recrudescimento de captação de recursos e elevação dos índices de crescimento no país, apoiados por medidas e incentivos (fiscais ou não) que auxiliem, principalmente, o setor de infra-estrutura (*sic.*) no Brasil.

Isto representa um passo para a retomada do desenvolvimento do país, principalmente porque a grande maioria dos serviços depende de um substancial aporte de infraestrutura, a fim de garantir a qualidade dos mesmos.

Em consonância ao fato de o setor público não ser mais o único a prestar determinados serviços surgiu a necessidade de regularizar e fiscalizar as empresas que passariam a ofertá-los. Assim, passaram a serem criadas as agências reguladoras já no ano de 1996 sendo a

primeira a Agência Nacional de Energia Elétrica (Lei nº 9.427/96), logo após, em 1998, deu-se início à Reforma Administrativa em harmonia com a Emenda Constitucional nº 19 que instituiu, principalmente, a incorporação do princípio da eficiência.

Segundo o cenário descrito, o Brasil inicia sua atuação em favor das parcerias entre a esfera pública e a privada e, de acordo com Rost [2008?], é o princípio da eficiência “... o norteador do modelo das PPPs, pois além de interessar-se pelo capital privado, a Administração Pública visa à eficiência na gestão dos negócios, própria da iniciativa privada”.

Neste sentido, os primeiros serviços ofertados com capital oriundo do particular foram redes ferroviárias e distribuição de energia elétrica. A partir de 2003 é que as Parcerias Público-Privadas tiveram maior destaque nas discussões pelo país, sobretudo por conta da elaboração do Plano Plurianual (PPA). No ano seguinte, em 2004, com a elaboração da Lei Federal nº 11.079 que regulamenta o instrumento esses debates se intensificaram e com eles os estudos acerca da matéria apresentam cada vez mais repercussão e importância.

Diversos países serviram de referência para a regulamentação do referido instrumento no cenário nacional brasileiro, mas que ainda mantém tal posto, como é o caso do Reino Unido que tem o Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil em execução atualmente, onde atua em parceria para o aprimoramento delas no nordeste brasileiro com vistas a repassar a aprendizagem de suas experiências. Este assunto será mais bem discutido no próximo capítulo.

De todo modo, tanto Brasil como Inglaterra (tratando mais especificamente deste país) passaram por momentos similares: reformas estruturais que antecedem o modelo de parceria e lhes servem de apoio principal. Serva (2011, p. 30) elucida que:

O momento histórico marcado por estratégias de desestatização, de regulação e de flexibilização da gestão pública, assim como as mudanças no contexto jurídico nos dois países criaram um ambiente propício à adoção das parcerias público-privadas, como mais uma tática de atração de setor privado em setores tradicionalmente de domínio público.

Isto corrobora ainda mais para o fomento das parcerias no país, uma vez que elas propiciam a atração do capital e da competência privada em setores que necessitam de investimentos em infraestrutura, mas que o Estado não dispõe dos recursos suficientes para o seu fornecimento, tão pouco sua manutenção com o nível de qualidade necessária para proporcionar qualidade de vida aos cidadãos.

Serva também diz que o motivo que influencia o parceiro privado a atuar na gestão pública tem relação à “... avaliação de desempenhos, diminuição de custo, o aumento de

qualidade, atendimento eficaz e prazo adequado” (2011, p. 29). De acordo com a autora, isto se configura como um processo de reengenharia, o qual está embasado nos princípios da Administração Privada, consolidando, assim, o perfil de contratação das PPPs.

3.3 PRINCIPAIS VANTAGENS E RISCOS

As parcerias se fazem presente em um cenário onde há insatisfação da população em relação aos custos da produção ou da prestação dos serviços. Isto tem a ver com o fato de ser muito mais oneroso para o governo ter de operar serviços que exigem maquinários e equipamentos próprios se comparado à empresa privada que já atua neste mercado e, para tanto, já dispõe de todo o aparelhamento necessário.

A contratação de obras pelo setor público pode ocorrer por diversas formas, mas, tendo em vista que os custos podem ser reduzidos caso a provisão provenha dele, torna-se mais vantajoso que tal contratação se dê em forma de Parceria Público-Privada. As vantagens são várias: competição *ex ante*, complementaridade de tarefas, economia de escala e de aprendizagem, incentivos mais eficazes e alocação ótima de recursos, Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP), financiamento privado e o verdadeiro custo de capital (BRANDÃO e SARAIVA, 2007; SAVI e SAVI, 2006; REDOSCHI, 2014).

No que tange à **competição *ex ante*** é relevante ressaltar que determinados serviços possuem um número grande de empresas concorrentes para a execução da obra e serviço, esta alta concorrência é que proporciona o baixo custo, a qualidade alta e a inovação nas propostas, já que a melhor conjugação destes três fatores é determinante para saber quem será a vencedora do certame. Com a observação de que, uma vez acordado na contratação, a empresa não poderá mais mudar a sua proposta por incorrer em quebra contratual e, com isto, ter de arcar com as penalidades cabidas e acordadas em contrato.

A **complementaridade de tarefas** diz respeito à peculiaridade de o governo comprar do setor privado o serviço completo em vez da obra e de sua operação isoladamente. Este aspecto permite que durante a disputa da licitação as empresas se valiam do desenvolvimento tecnológico e de técnicas mais avançadas para oferecer o serviço com qualidade a custos baixos, segundo o qual poderiam gastar mais inicialmente a fim de reduzir os custos com a operação e a manutenção do serviço. Neste sentido, as parcerias compõem uma estratégia ainda melhor que as privatizações, já que naquelas o governo é parte do projeto ao monitorar e regular a sua execução, enquanto que nestas últimas ele transfere todos os direitos ao ente privado. A complementaridade pode ser ainda percebida no que tange aos recursos

administrativos, financeiros e técnicos à disposição do projeto, proporcionando que a construção e a operação do mesmo sejam garantidas dentro do prazo inicialmente previsto.

A vantagem para que determinado serviço seja prestado através de uma PPP está intimamente ligada aos ganhos em **economia de escala e de aprendizagem** que existem internamente no prestador, mas não no comprador, o governo.

Para um ambiente organizacional mais harmonioso e produtivo as empresas se utilizam de **incentivos mais eficazes**, tais como habilidade para a introdução mais rápida de produtos e tecnologias inovadoras, assim como pode premiar seus funcionários por contribuírem com a redução dos custos e ainda detém maior flexibilidade que o governo. Quanto à **alocação ótima de riscos** esta só será possível caso a empresa se responsabilize apenas por aqueles que ela for capaz de gerir, daí resulta a política ótima de estruturação do projeto: cada parte passa a gerir e mitigar os riscos para os quais detém a competência de administrar.

A **Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada**, ou simplesmente MIP, é o documento pelo qual o ente privado pode apresentar ao governo sua proposta de parceria, de modo direto e individualmente. Quando na licitação forem utilizados os estudos devidamente aprovados o parceiro privado que elaborou o projeto terá o ressarcimento dos valores correspondentes aos custos pela elaboração do projeto.

De acordo com Brandão e Saraiva (2007, p. 1043) e Villin (2014, p. 94), para muitos estudiosos da área uma das principais vantagens corresponde ao **financiamento privado** dos bens públicos onde o ambiente se caracteriza por restrições orçamentárias, o que resulta que os recursos fiscais do Estado não sejam comprometidos, mas utilizados para outras prioridades. Já o **custo de capital** total pode ser mitigado quando da minimização do custo de operação ou do custo de investimento, isto pode ser compreendido como utilizar a eficiência operacional típica do setor privado a fim de reduzir os custos e elevar a qualidade dos serviços públicos, como também proporcionar a aceleração do desenvolvimento de infraestrutura do país.

Borges (2004) *apud* Savi e Savi (2006) elenca outros aspectos positivos que as parcerias oferecem como é o caso de incentivar a criação de empregos no ambiente privado, gerar receita fiscal sobre a atividade desempenhada consoante à parceria e transferir tecnologias ao ente público.

Enquanto isto, Oliveira (2010, p. 22) ressalta as seguintes vantagens que para ele são as principais: formação e execução de projetos não atrativos financeiramente para as empresas privadas, mas que são viáveis de acordo com o setor público; durante o desenho do projeto

pode-se antecipar e até corrigir os problemas; enfoque do princípio da transparência no que concerne à contratação e à prestação dos serviços, objeto do contrato; contas públicas menos comprometidas e gastos previsíveis; e qualidade garantida nas obras e serviços, assim como a certeza que os prazos serão cumpridos.

Em muito se vêm falando acerca da alocação dos riscos entre o setor público e o privado durante este estudo, seja como prerrogativa imposta nas diretrizes explícitas na Lei Federal nº 11.079/04, seja nas suas vantagens em relação às outras formas de contratar obras pelo setor público, como mencionado acima. Mas afinal, quais os riscos associados aos empreendimentos realizados por meio da Parceria Público-Privada?

Os principais riscos como elucidam Brandão e Saraiva (2007, p. 1045-1046), Savi e Savi (2006, p. 6) e Nascimento e Castilho ([2014?], p. 67) são descritos no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2: Descrição dos riscos associados à contratação de PPP.

| TIPO | CARACTERÍSTICA |
|---|--|
| Risco de pré-construção (ou ambiental) | Conseguir as licenças ambientais e de construção. |
| Risco de construção | Mudanças no projeto inicial, aumento dos custos e o surgimento de problemas técnicos ou geológicos. |
| Risco de responsabilidade civil | Ocorrência de indenizações em virtude de acidente. |
| Risco de demanda e receita | Demanda inferior à pensada no projeto e tarifa muito baixa, fazendo com que as receitas não sejam atingidas de acordo com o estimado inicialmente. |
| Risco político | Governo pode suspender o projeto, não cumprir o contrato ou a taxa de impostos subir. |
| Risco financeiro | Sem fluxo de caixa suficiente para pagar os juros da dívida ou os acionistas. |
| Risco de câmbio | Moeda que não pode ser convertida ou flutuação na taxa de câmbio. |
| Risco de desempenho | Diz respeito à disponibilidade dos ativos e à qualidade e continuidade dos próprios serviços. |
| Risco de valor residual | Como será o preço futuro do mercado de determinado ativo. |
| Risco de força maior | Em caso de enchentes, guerra ou terremotos. |
| Risco legislativo | Que ocorram mudanças no marco legal, com ênfase nos tributos. |
| Risco tecnológico | Possibilidade dos equipamentos contratados se tornarem obsoletos em matéria tecnológica. |

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Redoschi (2014, p. 76) cita outros riscos inerentes aos projetos de parceria, tais como:

(...)

- Recursos orçamentários disponíveis e nível de comprometimento da receita pública a longo prazo;
- Capacidade institucional existente no setor público e os custos adicionais a serem incorridos com as atividades de administração e supervisão da concessão;
- Identificação e a administração dos impactos negativos sobre o meio ambiente e a comunidade afetada;
- Existência de um sistema de comunicação interna e externa com a sociedade para o gerenciamento de crises; e
- Benefícios econômicos e sociais esperados ademais da taxa interna de retorno financeiro.

Para o autor é necessário que o governo disponha de condições para avaliar sua viabilidade, exequibilidade e efetividade, ao passo em que se responsabiliza por uma quantidade de riscos adequada a fim de garantir o interesse público, assim como os objetos de lucratividade do parceiro privado. Logo, para conseguir elevar a confiança de mercado e, com isso, atrair mais investidores privados o governo precisa estabilizar o ambiente político-econômico.

Deste modo, apesar do país conhecer suas fraquezas torna-se necessário que no âmbito, e até mesmo para a efetivação, da PPP os objetivos de ambas as partes sejam supridos, mas dever-se-á levar também em consideração os objetivos dos cidadãos enquanto julgadores da qualidade do serviço que lhes é prestado (VILLIN, 2014, p. 93).

Em que medida se dará o impacto de cada um dos riscos citados dependerá das características intrínsecas a cada projeto e a partir destas dar-se-ão os riscos específicos que, para tanto, será necessário contratar consultores externos e experientes na área para conseguir identifica-los e precifica-los. De modo geral, Brandão e Saraiva (2007) afirma que o risco considerado como o principal dentre os elencados acima diz respeito ao de demanda, assim como o governo se expõe ao maior risco por conta de ter de oferecer garantias em prol do investimento, financiamento e em relação ao risco cambial.

Nascimento e Castilho ([2014?], p. 68) ainda alerta para o momento de alocação dos riscos, no qual se deverá ter em mente dois aspectos de suma importância: o primeiro trata de incentivar cada ente para que gerenciem da maneira mais adequada os riscos a que se responsabilizarem; segundo, criar mecanismos de proteção das partes contra os riscos que elas não se comprometeram a assumir.

4 METODOLOGIA

Pesquisa é a busca pela resolução de um problema, passando pela sua formulação até à análise e discussão do assunto a fim de alcançar a resposta. Assim ocorre com a pesquisa científica que pode ocorrer com o objetivo da pura obtenção do conhecimento, razão intelectual, ou com o objetivo de angariar novos conhecimentos para aperfeiçoar a prática de determinada atividade, razão prática. É neste sentido que Gerhardt e Silveira (2009, p. 12) ressaltam que “Para se fazer uma pesquisa científica, não basta o desejo do pesquisador em realizá-la; é fundamental ter o conhecimento do assunto a ser pesquisado, além de recursos humanos, materiais e financeiros”.

Deste modo, o presente estudo tem em seu escopo metodológico o objetivo de descrever os aspectos principais que envolvem as Parcerias Público-Privadas e, neste sentido, discriminar acerca do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil que apresenta grande relevância para a continuação do desenvolvimento do instrumento no país, principalmente na região nordeste com os estados do Ceará e da Bahia.

O procedimento utilizado consiste na pesquisa bibliográfica a partir de fontes secundárias, isto é, foram utilizados para esta pesquisa apenas fontes publicadas e que de algum modo já foram analisadas em momento posterior à realização deste trabalho com a finalidade de reunir informações e conhecimentos para concretizar os objetivos propostos anteriormente. Assim, a única abordagem utilizada foi a qualitativa que, segundo Raupp e Beuren (p. 92), nela “... concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado. A abordagem qualitativa visa destacar características não observadas por meio de um estudo quantitativo, haja vista a superficialidade deste último”.

5 PROJETO APERFEIÇOANDO AS PPPs NO BRASIL

A LSE Enterprise, uma das consultoras da London School of Economics and Political Sciences (LSE), promoveu em parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESFSP) o Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil com o objetivo central de fazer com que a economia brasileira passe a implementar o crescimento contínuo, o qual ocorre por meio do aprimoramento do ambiente de negócios e aumento da eficiência do setor público.

O Projeto visa adequar e orientar suas diretrizes ao contexto social e político do país, tendo em vista a administração pública, as instituições e a legislação que particularizam a realidade do território. Isto pode ser entendido como um mecanismo de intensificação e mesmo de adequação das PPPs ao cenário brasileiro, uma vez que parte de uma parceria entre o país pioneiro na implementação do sistema e uma instituição brasileira de grande renome. Assim, a finalidade primeira do projeto é adequar as diretrizes do programa ao cenário brasileiro considerando as especificidades do seu contexto político e social.

Esta jornada é patrocinada pela Embaixada Britânica no Brasil através do *Prosperity Fund* e teve início no dia 08 de outubro de 2013 em Fortaleza, como público-alvo tem-se a região nordeste do país com o foco nos Estados do Ceará e da Bahia, e nas Prefeituras de Fortaleza e de Salvador. Sob o governo estadual do Ceará foram reunidos técnicos dos setores envolvidos e interessados em desenvolver projetos de PPP, tais como a Secretaria de Infraestrutura, Secretaria da Fazenda, Casa Civil e Procuradoria Geral do Estado, dentre outros (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DA SEPLAG, 2013).

Tomou-se a decisão pela região nordeste por ela apresentar o maior crescimento em relação ao restante do país, aspecto analisado naquele momento, e a partir de tal crescimento necessita-se de novos projetos em infraestrutura. Desde então foram realizadas diversas ações, tais como “... diagnósticos, palestras, workshops e seminários sobre as PPPs no Brasil” (NASCIMENTO e CASTILHO, [2014?], p. 8), e para a realização delas foram convidados técnicos, professores e palestrantes tanto do Brasil como do Reino Unido a fim de se discutir os principais aspectos que de alguma forma retardam o desenvolvimento da PPP e aqueles que, ao contrário, o encorajam.

Em maio de 2014 mais uma etapa do projeto foi realizada, neste momento deu-se início à Missão Técnica do Reino Unido, sendo que nesta fase houve a colaboração dos Governos estaduais de Sergipe e Minas Gerais e os governos municipais de Aracajú e Maceió. Os representantes dos governos tiveram a oportunidade de participarem de um curso que

versava sobre as experiências do Reino Unido em matéria de PPP na própria LSE, e ainda fizeram visitas técnicas aos equipamentos públicos de infraestrutura social e urbana que foram resultados deste tipo de parceria.

A principal justificativa para a parceria do Reino Unido com a FESPSP pode ser mais facilmente compreendida quando analisado o fato de as diversas experiências que o Reino Unido vem acumulando da implementação de seus projetos de PPP podem, em grande medida, contribuir para que o Brasil faça uso de políticas públicas mais eficientes, visto que a partir do momento em que se conhecem as boas práticas determinantes do sucesso do empreendimento, bem como as principais dificuldades que aquele país enfrentou nas últimas décadas, torna-se possível executar projetos com uma maior probabilidade dos resultados serem positivos e excederem às expectativas.

De acordo com Nascimento e Castilho ([2014?], p. 8-9):

As atividades realizadas neste período geraram conteúdo que foi organizado e sistematizado, colecionando um conjunto de informações que podem colaborar com a designação de ações e intervenções para a melhoria e assertividade na realização de projetos de PPPs no Brasil, buscando aumentar a eficiência e a transparência.

O trecho transcrito acima corrobora com o que vem sendo proposto no que diz respeito ao conjunto de informações que podem aprimorar a execução destas parcerias no Brasil e, por se tratar do setor público, sempre é relevante ressaltar os ganhos em eficiência, mas, sobretudo, em transparência.

Quanto aos resultados, percebe-se que um deles corresponde à elaboração do Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP, como muito já citado nesta pesquisa justamente por seu valioso teor informativo, coordenado por Carlos Alexandre Nascimento – Diretor Associado de Programas da LSE Enterprise – e por Rafael Castilho – Coordenador de Projetos da FESPSP.

O objetivo do Guia é proporcionar aos gestores públicos municipais, estaduais e federais orientação em relação às informações transmitidas pelo projeto, de modo a torna-las mais fácil de serem compreendidas. Com isto, os gestores poderão tomar decisões mais acertadas e executar PPPs com mais eficiência e transparência. Vários dos tópicos abordados no Guia serão melhor discutidos a seguir.

Outro resultado do projeto é o lançamento do MBA de PPPs e Concessões, uma parceria da LSE Enterprise com a FESPSP e a Rede Intergovernamental para o Desenvolvimento das Parcerias Público-Privadas, mais conhecida como Rede PPP

(ASCOM/SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO, 2016). O MBA é uma inovação no cenário brasileiro, uma vez que é o primeiro a tratar especificamente acerca do tema das PPPs, o qual tem como objetivo contribuir de modo significativo para a formação dos profissionais que já atuam ou que venham a atuar na área, tanto no setor público como no privado, com conteúdo teórico, técnico e prático. Sua primeira turma teve início previsto para o último mês de agosto com cerca de 50 (cinquenta) alunos.

Segundo notícia publicada no site da FESPSP, o lançamento do MBA pode ser justificado da seguinte forma:

...a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP, com sua longa tradição, importância histórica e conhecimento acumulado a partir dos estudos sobre o pensamento e formação social, política e econômica do Brasil, pode colaborar e contribuir para o desenvolvimento de projetos de PPPs e Concessões, oferecendo capacitação e formação de especialistas capazes de elaborar projetos de infraestrutura que atendam ao interesse coletivo e possam colaborar para a prestação de serviços públicos com qualidade, eficiência e transparência. (<http://www.fespsp.org.br/mbapp>).

Além do grande renome desta instituição brasileira há também o da sua parceira, a LSE, logo, o conteúdo do MBA em PPPs e Concessões conta com um conteúdo avançado, já que foi planejado por docentes, especialistas e técnicos com bastante experiência tanto no mercado brasileiro como no internacional no que tange às PPPs. Daí o seu público-alvo ser composto por gestores, profissionais e técnicos que já atuem ou estejam em processo de ingresso nas áreas e setores onde o tema central corresponde às concessões públicas, às PPPs e/ou à regulação dos serviços públicos juntamente ao seu controle.

As disciplinas a serem ministradas podem ser visualizadas no Anexo I, com informações extraídas diretamente do site da FESPSP (<http://www.fespsp.org.br/mbapp>), onde o último módulo do curso será realizado na própria LSE, em Londres, proporcionando aos alunos ter aulas na instituição, como também fazerem visitas técnicas aos órgãos públicos, às empresas privadas e, principalmente, aos projetos de PPP. Assim, o curso como um todo e inclusive a certificação competirá à responsabilidade daquela instituição internacional, a qual é considerada por muitos como uma das principais do mundo em matéria de ensino.

O curso apresenta uma carga horária de 420 horas/aula, da qual 380 horas/aula são ministradas através da Educação à Distância (EAD) e as demais 40 horas/aula é a quantidade ministrada no módulo internacional, na LSE. Para tanto, a primeira seleção dos alunos ocorreu por meio de inscrições realizadas no site da FESPSP, onde o candidato em seguida aguardaria o seu contato com a disponibilização de mais informações.

Entretanto, o curso não é gratuito. É necessário um investimento de R\$ 45.000,00 já contabilizados o módulo ministrado na LSE, mas não as despesas com as passagens aéreas e a hospedagem. O curso oferece, neste aspecto, descontos e formas especiais de pagamento para aqueles que possuem contratos corporativos com órgãos públicos ou empresas associadas da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE).

Tanto o Guia quanto o MBA servem de fomento ao desenvolvimento das PPPs no Brasil, como para disseminar entre a sociedade a existência de tal instrumento, uma vez que até mesmo dentro das faculdades que abordam as áreas de estudo das parcerias por vezes desconhecem a matéria. Ambos os resultados aqui elucidados do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil visam disseminar conhecimentos e experiências que para o atual cenário nacional se configuram como estratégia de retomada do crescimento, tanto no que concerne à economia como ao meio social.

A partir de tal elucidação faz-se necessário uma apreciação acerca das principais ações que foram desenvolvidas até o momento pelo projeto, assim como dos principais aspectos abordados no escopo do Guia, como é o caso das fases de identificação dos processos e responsabilidades internas, da seleção dos projetos, da modelagem financeira e da gestão do contrato.

5.1 AÇÕES DO PROJETO

Como mencionado anteriormente, dentre as ações realizadas até o momento pelo projeto tem-se o workshop ocorrido no dia vinte e quatro do mês de fevereiro de dois mil e quatorze na Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), o qual teve como objetivo a capacitação dos servidores no tocante à Modelagem financeira e à Gestão de contratos.

Esta é uma ótima oportunidade de capacitação para os servidores que trabalham com projetos de Parceria Público-Privada, uma vez que os leva a atuarem providos de maior competência em seus cargos e os permitem ter melhor trato para com a coisa pública, visto que tais projetos demandam vultoso investimento e longo tempo de maturação o que requer maiores cuidados e responsabilidade desde o momento em que se planeja o projeto, além disto, a competência dos servidores gera mais eficiência e com ela torna-se possível aumentar os investimentos, privados ou públicos, proporcionando um aumento na economia que o país necessita.

O workshop formalizou a participação do Governo de Fortaleza junto ao Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil e naquele momento o Estado já possuía doze projetos em

várias áreas, como é o caso de infraestrutura (principal área de investimento das parcerias no cenário mundial), saúde, turismo, desenvolvimento social e cidadania. No caso do governo municipal os cinco projetos correspondem às áreas também de turismo e infraestrutura, mas também de esporte, tecnologia e transportes, são eles: “Parque Tecnológico de Fortaleza; Ponte de Integração dos Modais; Requalificação do Centro da Cidade; Requalificação do Ginásio Paulo Sarasate; e Centro Administrativo do Município” (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DA SEPLAG, 2014b).

A palestra teve como tema “A Modelagem Financeira de Projetos PPP” e foi ministrada pelo professor de Finanças da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO) e também pesquisador no Núcleo de Pesquisa em Energia e Infraestrutura, Rafael Igrejas, mestre em Finanças Corporativas. Com certeza o conteúdo da palestra dispôs de alta qualidade com tal renomado palestrante e com isto os servidores podem se profissionalizar enquanto técnicos e promotores do instrumento que possibilitará alavancar o quadro econômico brasileiro.

Outra ação também de grande importância desenvolvida durante o projeto foi a missão técnica à Londres e Canterbury na Inglaterra, ocorrida entre do dia vinte e sete ao dia trinta de maio do ano de dois mil e quatorze. A missão contou com a participação dos servidores que naquele momento ocupavam o cargo de Secretário de Planejamento e Gestão, Eduardo Diogo; de Coordenadora de Cooperação Técnico-Financeira da SEPLAG, Ticiania Gentil; Prefeito de Aracajú, João Alves; e Vice-Prefeita de Salvador, Célia Sacramento.

Tal visita ao Reino Unido se deu por conta de ser o pioneiro na implementação das PPPs e deter a maior quantidade de projetos quando comparado ao restante do mundo. Deste modo, o objetivo foi identificar nas parcerias os problemas, as demandas, as dificuldades e os setores estratégicos, assim como ter a oportunidade de trocar experiências com os precursores das PPPs, o que angariou muitos conhecimentos aos servidores que participaram do projeto para que aprimorassem a eficiência dos projetos a serem desenvolvidos no Brasil. Esta iniciativa da Embaixada Britânica foi fomentada pelo Prosperity Fund, como citado anteriormente, para fazer frente à política externa daquele país em vistas ao fomento de tornar mais vigorosa e sustentável a economia mundial.

A missão proporcionou conhecer experiências de projetos em áreas tais como a de transportes, saúde e educação, bem como nas áreas de mobilidade urbana e serviços urbanos, setores onde o Estado do Ceará já pretendia investir e com estas novas vivências a eficiência em sua gestão só tende a crescer. Já no primeiro dia ocorreram aulas ministradas pelos professores Julius Sem, Neil Swannick e John Bourn da London School of Economics and

Political Science, renomada instituição de ensino e reconhecida mundialmente por sua qualidade e excelência. Nestas aulas foi abordada a temática da Política Estratégica quando da Seleção dos Projetos de PPP, bem como também puderam conhecer acerca de Lições de Auditoria e Value for Money, Contratos de Gestão do Lixo e Reciclagem na cidade de Manchester.

Já no segundo dia foi realizada uma visita ao Intelligent Transport Systems Association (ITS UK) que se presta a promover benefícios a partir de sistemas inteligentes de transporte, em seguida visitou-se a Infrastructure UK responsável por estabelecer as políticas e diretrizes das parcerias naquele país. Por fim, visitou-se o Crossrail Project que está sob o controle da Transport for London e versa acerca da infraestrutura e a mobilidade urbana na cidade de Londres, este é o maior projeto em processo de execução na Europa nesta área perfazendo cerca de R\$ 60 bilhões em investimento.

No terceiro dia o tema em destaque foi o setor de saúde e, segundo a Assessoria de Comunicação da SEPLAG, foram feitas visitas ao “... Healthcare UK – Department for Business Innovation and Skills, o Royal London Hospital e o Institute of Global Health Innovation” (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DA SEPLAG, 2014a). O Royal London Hospital é um dos maiores hospitais infantis do Reino Unido e oferece serviços e especialidades completos, além de funcionar em parceria com a LSE como um centro de treinamento e de pesquisa. Já o Institute of Global Health Innovation é compreendido como um grupo de profissionais que visam ao desenvolvimento e à disseminação da inovação global em matéria de políticas de saúde.

Outro assunto de pertinente relevância foi tratado no último dia da missão, a gestão do lixo, bem como outros serviços urbanos como é o caso da iluminação pública e estacionamentos. Desta vez, para conhecerem experiências nestas áreas os técnicos tiveram de se deslocar para a cidade Canterbury para visitarem o projeto da Canterbury High School, conhecendo a PPP que proporcionou à escola se tornar referência no país, e a Local Partnerships, onde as experiências consistem nos setores de iluminação pública, gestão de resíduos e geração de energia.

Após todas estas visitas a comitiva recepcionada na Universidade passou por uma avaliação final que marcou o encerramento da Missão Técnica. De acordo com o que se percebe da matéria publicada no site da SEPLAG, esta etapa do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil foi concluída com êxito e culminou no alcance do objetivo proposto pela missão que era o de trocar experiências com o país que deu origem ao instrumento das

parcerias e, com isso, analisar os problemas e os setores estratégicos pertinentes aos projetos, por exemplo.

Neste momento, conhecer os pontos fortes e os fracos, assim como os fatores que causam sucesso e insucesso no desenvolvimento destes projetos tem suma importância principalmente quando se objetiva alavancar a economia brasileira, já que para se conseguir tal objetivo uma ótima estratégia é desenvolver setores específicos, como é o caso de grandes infraestruturas, e isto se torna mais susceptível quando se utiliza um projeto de Parceria Público-Privada como fomento. Para tanto, a análise e os novos conhecimentos que os técnicos puderam apreender apresentam grande importância para fomentar o desenvolvimento e aprimoramento das parcerias e dos projetos em planejamento no que concerne à PPP, além de que são eles que permitem uma maior eficiência na gestão destes.

5.2 PROCESSOS E RESPONSABILIDADES INTERNAS

Como elucidado anteriormente, o Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP traz o passo-a-passo para a implementação de tais projetos desde o momento de seu planejamento até a gestão dos contratos durante a sua execução. Assim, alguns dos temas abordados foram selecionados para serem discutidos nesta pesquisa, tendo em vista a sua importância e contribuição para o quadro brasileiro no que tange às parcerias e para a complementação deste trabalho.

Neste sentido, o primeiro tema abordado trata-se da definição dos processos e das responsabilidades internas, os quais são considerados como um dos mais críticos para o alcance do sucesso nestes programas. A esta etapa compete delinear aos governos como se dará a preparação, o desenvolvimento e a licitação, o que por sua vez deve ser descrito em mecanismos legais, bem como também dos órgãos e instituições que ficarão incumbidas em participar dos processos conjuntamente às suas respectivas competências e responsabilidades.

Analisando primeiramente a definição dos processos internos, torna-se importante compreender que entre as etapas de seleção dos projetos que serão executados pelos governos e a sua execução deve-se seguir passos que nortearão o ganho em eficiência e são exatamente estes passos que devem estar claramente descritos na legislação. O Guia estabelece que geralmente quatro passos devam ser percorridos, quais sejam: (i) estruturação e preparação; (ii) diálogo com o mercado e elaboração de documentos; (iii) licitação; e (iv) gestão do contrato.

O grau de importância da definição de tais processos encontra ainda mais veemência no que diz Nascimento e Castilho: “Definir quais atividades devem ser conduzidas em cada

uma destas macro etapas, quem são os responsáveis e como a interface entre elas ocorrerá é absolutamente fundamental para reduzir os níveis de atrito e aumentar a eficiência no desenvolvimento de projetos” ([2014?], p. 38).

Neste momento somente os dois primeiros passos serão enfatizados, tendo em vista que o processo de licitação já está descrito de modo claro na Lei Federal nº 11.079/04 explicitada em capítulo anterior e o quarto passo, da Gestão do contrato será analisado em item específico mais à frente.

A primeira fase, a de estruturação e preparação dos projetos, é a que consome mais conteúdo e recursos, porém isto implica também uma eficiência na utilização dos mesmos, uma vez que culminará em economia de tempo e dinheiro durante o processo de execução. Consoante a este momento são realizados estudos e avaliações para fins de elaboração de documentos formais que embasarão a licitação, isto é, documentos de grande importância para a preparação do processo licitatório, pois reflete um planejamento minucioso do modo como se dará a implementação, operação e manutenção da infraestrutura ao longo da vida útil do programa. Estes documentos podem ser melhor vislumbrados quando se recorda os estudos técnicos que a legislação brasileira coloca para a realização de uma PPP.

Contudo, no Guia fica evidenciado que não há como determinar quais os documentos deverão ser elaborados, uma vez que isto dependerá do tipo de projeto, da área em desenvolvimento e da metodologia empregada pelos técnicos. Isto pode ser ainda expandido para o tipo de Parceria Público-Privada adotada pelos diferentes países que, como já demonstrado anteriormente, podem ocorrer de variadas formas e por vezes poucas diferenças, ou seja, a documentação exigida para um projeto de parceria não poderá ser sempre a mesma para situações e locais tão distintos, mas na legislação de cada país deverá estar claramente descrita quais são de caráter essencial e quais deverão ser entregues conforme as suas especificidades.

De acordo com Nascimento e Castilho ([2014?], p. 40), o governo deve estabelecer os processos de modo que:

(...)

- gere produtos suficientemente detalhados para permitir que decisões informadas possam ser tomadas ao longo do processo;
- garanta comunicação adequada durante a elaboração dos estudos para que os atores do governo permaneçam envolvidos com o projeto,
- garanta o alinhamento permanente entre as decisões tomadas em relação ao projeto e os aspectos técnicos das políticas públicas setoriais já em implantação pelos diferentes atores institucionais envolvidos;
- permita que a tecnologia específica para desenvolver os produtos possa ser, ao menos parcialmente, transferida para as equipes do setor público.

- promova uma integração efetiva entre as disciplinas técnicas durante a preparação dos projetos.

Isto significa que o conteúdo dos documentos deve ser detalhado para que as decisões tenham um maior teor informativo em que se pautarem, mas que, ao mesmo tempo, possibilitem a comunicação necessária entre os atores para que a interação no projeto permaneça tal que seu andamento não seja comprometido. Outro fator que deve ser resguardado quando do momento da tomada de decisão no projeto diz respeito às políticas públicas em vigor, pois deverão levar em consideração os aspectos técnicos destas últimas, tendo em vista o seu caráter de importância para o setor à que se presta.

Do mesmo modo, os processos em um programa de PPP devem permitir que a tecnologia utilizada para o desenvolvimento dos documentos seja transferida aos técnicos que compõem o setor público para que estes detenham maiores informações de todos os processos do projeto e, com isto, permitir que a tomada de decisão seja respaldada em fatos e conhecimentos verídicos. Por fim, os autores colocam que entre as várias disciplinas técnicas deve haver integração até mesmo como forma de propiciar ao projeto maior eficiência quanto a sua execução.

Deste modo, os processos internos devem ser delimitados de forma clara e objetiva para que as demais etapas da parceria não sejam comprometidas pela falta de alguma informação, por exemplo, e venha a culminar em desperdícios de tempo e recursos que, no caso da PPP, isto significaria perder itens que são de suma importância para a sua realização ao longo do tempo.

A segunda etapa da definição dos processos internos é o diálogo com o mercado e a elaboração de documentos. Esta etapa implica apresentar ao mercado o modelo de negócio que foi estruturado na fase anterior como meio de avaliação do projeto para que interajam de modo a proporcionar a melhor oferta do serviço. Nascimento e Castilho ([2014?], p. 40) elenca alguns pontos que geralmente permeiam o diálogo com o mercado, são eles:

(...)

- a submissão do projeto à Consulta Pública, por pelo menos 30 dias (art. 10º, VI, Lei n.º 11.079/04);
- a realização de Audiência Pública;
- a promoção do projeto para potenciais investidores, por meio de apresentações ou reuniões públicas;
- reuniões de apresentação do projeto e captura de subsídios com outros atores afetados pelo projeto, incluindo, quando for o caso, órgãos de controle;

Segundo os autores os dois primeiros pontos apresentam caráter obrigatório de acordo com a legislação brasileira, enquanto que a promoção do projeto para possíveis investidores e a sua apresentação aos demais atores afetados pela parceria são estratégias para a redução dos riscos e para o aumento da competitividade na licitação. Em se tratando da legislação brasileira a submissão do projeto à consulta pública é uma das prerrogativas impostas como já elucidado em capítulo anterior, contudo, os autores ressaltam que no caso da audiência pública a Lei nº 8.666/93 determina a sua obrigatoriedade somente para os casos em que o montante estimado para o contrato superar o valor de R\$ 150 milhões. Tal condição aplica-se subsidiariamente ao caso das PPPs, uma vez que a Lei acima citada trata dos procedimentos de licitação na Administração Pública brasileira.

Após a realização adequada destes pontos é possível elaborar relatórios com as sugestões que cada setor propôs, as quais devem ser organizadas, estipuladas as prioridades e em seguida submetidas à avaliação dos técnicos competentes para a sua apreciação. Tal avaliação terá como intuito discernir a respeito de quais sugestões serão incorporados ao projeto, bem como qual documento terá de ser alterado em virtude da sugestão aceita passando-se à elaboração final dos mesmos. O Guia traz como objeto importante o feedback aos atores que colaboraram para o projeto, justificando a incorporação ou não do que foi sugerido.

Esta etapa também consome grande quantidade de recursos e tempo, além de sofrer maior pressão em virtude da consulta pública e a retomada à elaboração dos documentos pelos técnicos. Entretanto, é parte importante no projeto, uma vez que permite a transparência dos atos e ações do setor público, assim como também uma maior participação quando da elaboração do projeto, o que lhe proporciona a gestão participativa. Os autores, por sua vez colocam as seguintes vantagens ao se realizar esta etapa adequadamente: “... quanto mais efetiva for esta etapa menores são as chances dos projetos fracassarem, seja em função de protestos por atores descontentes, seja pelo desalinhamento com órgãos de controle e da sociedade em geral, seja pela falta de atratividade para o setor privado” (NASCIMENTO e CASTILHO, [2014?], p. 42).

Passando agora à definição das responsabilidades institucionais há de se ressaltar que elas também não postulam uma forma exata para a arquitetura da instituição. Assim, cada uma terá que se modelar de acordo com suas experiências e a equipe técnica que dispõe naquele momento. Porém, assim como na definição de processos internos, na definição das responsabilidades devem-se realizar algumas funções para que os processos se tornem mais

eficientes, são elas: (i) implementação; (ii) acompanhamento e regulação do processo; (iii) aprovação dos projetos; e (iv) decisão estratégica.

A função de implementação corresponde à execução efetiva de todo o processo, o que exige que os governos mantenham instituições internas com a finalidade de garantir e gerir esta função, tendo em vista a necessidade de profissionais do próprio governo que tenham conhecimento especializado na matéria que envolve o projeto de parceria, até mesmo para que não fiquem dependentes unicamente de consultores externos. Como tal, deve incluir em seu escopo pelo menos algumas características:

(...)

- a coordenação e (...) a execução parcial ou total das atividades de preparação e planejamento da PPP;
 - a articulação com stakeholders internos e externos;
 - o diálogo estruturado com o mercado;
 - a obtenção das aprovações internas requeridas;
 - o desenho e implementação de uma estratégia de comunicação do projeto.
- (NASCIMENTO e CASTILHO, [2014?], p. 44).

Estas características são essenciais para que a implementação do projeto se dê de modo adequado, principalmente no que concerne à coordenação da PPP, pois conjuntamente ao seu planejamento todas as etapas devem ser coordenadas de modo seguirem o plano estabelecido e a permitir maior ganho em eficiência. De outro modo, a articulação com os *stakeholders* e o mercado sempre é necessária, tendo em vista que, além de interessados na parceria, eles podem contribuir em grande medida para a melhoria do projeto. A efetiva execução do projeto deve obter as aprovações internas que são requeridas pela instituição, bem como manter a comunicação estratégica entre as equipes.

Conseguir sucesso nesta fase depende fortemente do grau de comprometimento e especialização técnica da equipe que se responsabilizará por ela, independentemente do modo como se dará. Tal equipe é formada por profissionais do órgão setorial que trata da política pública envolvida, profissionais da Unidade de PPP, representante da procuradoria jurídica e gerente (um ou dois) para que seja formada uma coordenação colegiada e completa em competências.

A próxima função é a de acompanhamento e regulação do processo que também apresenta grande importância. De responsabilidade, geralmente, da Secretaria da Fazenda ou do Planejamento esta função tem a responsabilidade de acompanhar o andamento do projeto de modo regular e em algumas situações sugerir mudanças, assim como contribuir com o gerente de implantação e garantir a articulação entre todos os envolvidos. Entretanto, esta articulação por vezes gera conflitos o que torna a função ainda mais importante, já que deve

manter a interação funcional entre os órgãos e departamentos de modo que não prejudiquem o andamento do projeto.

Outra função é a de aprovação dos projetos, também chamada de garantia de qualidade (NASCIMENTO e CASTILHO, [2014?]), que corresponde às avaliações intermediárias e finais, onde a finalidade consiste em garantir que os documentos e estudos realizados nas etapas anteriores cumpram o nível de qualidade padrão, o qual é necessário para o prosseguimento do projeto. Em outras palavras, a aprovação do projeto significa avaliar a documentação em determinados momentos, a fim de autorizar a continuidade do andamento do projeto ou não. De acordo com o Guia, esta função geralmente acontece duas vezes ao longo do projeto: a primeira é entre as etapas de preparação e diálogo com o mercado; a segunda é entre a elaboração final dos documentos (logo após as sugestões do mercado) e a licitação.

Por ser de caráter avaliativo e de aprovação da sua continuidade, esta função deve compelir à responsabilidade de técnicos que não estejam de algum modo envolvidos com a fase de implementação, até mesmo para que não haja a possibilidade da subjetividade interferir no processo. Os órgãos que, segundo Nascimento e Castilho [2014?], têm mais competência para tal responsabilidade é a Unidade de PPP ou a procuradoria jurídica, os quais proporcionarão garantir a qualidade e a aprovação do projeto.

Por fim, tem-se a função da decisão estratégica que envolve uma avaliação estratégica, na qual compreende todo o projeto e tem por fim garantir que haja o alinhamento entre as ações deste com as políticas públicas do governo que tem caráter mais amplo. O Guia trata que para o sucesso da PPP deve haver o envolvimento de autoridades políticas com as iniciativas do projeto consoante o funcionamento de um Conselho Estratégico. Assim, poder-se-á ter um envolvimento positivo entre as políticas públicas dos governos e ações do projeto, contribuindo para o sucesso de ambas e o aproveitamento dos serviços pela sociedade.

De modo geral, em se tratando do caso brasileiro, “... o Conselho Estratégico é formado pelo governador/prefeito e composto, ao menos, pelas Secretarias de Planejamento, Fazenda e Infraestrutura” (NASCIMENTO e CASTILHO, [2014?], p. 48). O que, não necessariamente, requer reuniões periódicas, bastando para esta função duas ou três durante a vigência do projeto, de modo a proporcionar a interação entre os referidos membros, aspecto de maior importância. O guia traz a Unidade de PPP como a ponte para interligar o Conselho Estratégico com os aspectos mais técnicos do andamento da parceria.

Partindo do fato de o governo dispor em sua estrutura de profissionais qualificados e de organização institucional próprios para a elaboração do projeto, a formação da estrutura

interna percorrida acima deveria ser prerrogativa antecessora ao próprio desenvolvimento da PPP, uma vez que a estruturação promove o aumento na qualidade e na eficiência, além de evitar o desperdício com recursos e tempo que são fatores de suma importância para este mecanismo de prestação de serviços públicos e de infraestrutura. Sendo assim, devem-se priorizar os projetos que serão efetivados, assunto discutido a seguir.

5.3 SELEÇÃO DOS PROJETOS

Este tema elucidado pelo Guia apresenta relevante importância, principalmente quando se entende que o programa de PPP requer vultosos investimentos de tempo e de recursos, o que para a Administração Pública significa preciosidades que devem ser bem gastas. Para isto, torna-se necessário estabelecer critérios de prioridade para decidir qual projeto iniciará primeiro, uma vez que não é possível realizar todos ao mesmo tempo. Os autores do Guia colocam que eles devem ser “... bons candidatos, que tenham boas chance (*sic.*) de ser implementados e que tenham condições promissoras de contribuir para solucionar os problemas tradicionais de infraestrutura” (NASCIMENTO e CASTILHO, [2014?], p. 49), assim poder-se-á incorrer na concorrência entre os projetos como forma de selecionar qual deve ser tratado como prioritário em determinado momento, já que é o critério obrigatório nos processos licitatórios no Brasil.

Neste processo de seleção dos projetos é comum a elaboração de uma análise preliminar, na qual deverá constar, no mínimo, a identificação da necessidade e prioridade do projeto, a análise das variáveis-chave e a definição da política da carteira de projetos.

O primeiro item é a identificação da necessidade e prioridade do projeto que preconiza o estabelecimento do público-alvo nos projetos de PPP, ou seja, deve-se determinar qual necessidade social o projeto se presta a satisfazer, tendo em vista que as parcerias têm finalidade bem definida enquanto demanda que se beneficiará daquela infraestrutura. Como já ressaltado, é necessário o apoio do governo o que faz com que “... a carteira de projetos seja composta pelas iniciativas mais estratégicas do governo, garantindo uma priorização durante o ciclo do projeto. Assim, é mais fácil obter recursos e consumir tempo necessário para decisões relevantes” (NASCIMENTO e CASTILHO, [2014?], p. 49). O que permite que ambos os lados obtenham sucesso em seus objetivos e ainda mantenham boa interação intergovernamental.

É neste sentido que se faz pertinente compreender a interação necessária entre o projeto de PPP e as políticas públicas em vigor, uma vez que se a PPP não se encaixa em

nenhuma política pública, nem tão pouco está prevista nos planos setoriais (cita-se aqui mais uma vez o PPA, LDO e LOA), não há a necessidade ou relevância em executá-la.

O segundo item diz respeito à análise das variáveis-chave dos projetos que na Lei Federal nº 11.079/04 pode-se encontrar na parte referente às vedações (já explicitadas em capítulo anterior) nos contratos de Parceria Público-Privada. As características que devem ser respeitadas no projeto são:

- Valor total do contrato igual ou superior a R\$ 20 milhões;
- Prazo de vigência maior que cinco anos e menor que trinta e cinco anos, contada a possível prorrogação; e
- Objeto contratual que vá além do simples fornecimento de mão-de-obra, instalação de equipamentos e/ou execução de obra pública, constituindo também a gestão do serviço público.

Estas características têm como finalidade evitar o desperdício de esforços no planejamento de projetos que tendem ao fracasso, por isso, elas devem ser analisadas preliminarmente. Logo, “... caso os governos acreditem que um projeto não atende a algum destes requisitos, ou pretendem que ele não venha a ter alguma destas características, o projeto não pode ser desenvolvido por meio de PPP” (NASCIMENTO e CASTLHO, [2014?], p. 50), pois a adequação às normas previstas na legislação específica é caráter obrigatório.

O Guia coloca mais algumas características que devem ser analisadas na fase preliminar para determinar se o modelo correto a ser utilizado é mesmo o de PPP, as quais são descritas no Quadro 3.

Quadro 3: Características para análise preliminar do projeto.

| CARACTERÍSTICA | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| Geração de ganhos em eficiência | Devem existir razões que levem ao entendimento que a relação custo/benefício é melhor quando o ente privado ficar responsável pela implantação e operação da infraestrutura que se comparado ao ente público sob a forma tradicional. Ou demais razões que gerem ganhos em eficiência para o setor público, como por exemplo, a redução de custos e a melhoria na qualidade. |
| Setor com razoável estabilidade em relação às tecnologias | Uma vez que as parcerias possuem longo período de maturação, investir em setores onde a tecnologia é muito dinâmica pode resultar em falha no estabelecimento de padrões de desempenho do contrato, além de comprometer a projeção adequada das receitas e das despesas. |
| Política pública setorial com controle por resultados eficazes | Deve-se investigar se há a possibilidade dos indicadores de desempenho pautarem-se nos resultados em vez de nos processos, visto que a PPP altera o foco do governo para os produtos e resultados as políticas públicas devem apresentar amadurecimento institucional suficiente para proporcionar tal possibilidade. |
| Comprometimento fiscal | As parcerias funcionam como uma forma de financiamento em infraestrutura onde parte ou todos os recursos competirão ao governo e, por se configurar de longo prazo, deve-se ater aos valores orçamentários requeridos, bem como ao orçamento fiscal, pois estas informações influenciam grandemente na determinação da execução, ou não, do projeto. |

Fonte: Elaboração própria, 2016.

O terceiro item consta da definição política da carteira de projetos, isto implica em dizer que para além do fato do projeto integrar a política pública setorial e atender aos demais critérios que o torna promissor para a execução, ele deve ainda estar de acordo com as diretrizes políticas do governo. “... é muito importante que os projetos aprovados nos testes descritos acima sejam submetidos a um processo de avaliação e decisão estratégica, caso pretendam sobreviver ao longo e caro processo de preparação e licitação” (NASCIMENTO e CASTLHO, [2014?], p. 51), já que promovem considerável atenção política devem ser organizados de modo a unir as iniciativas, como numa carteira de projetos, sendo esta formada pela autoridade política. Assim, deverá ser reavaliada periodicamente de acordo com o andamento da fase de implementação.

5.4 MODELAGEM FINANCEIRA

Por se caracterizar como uma atividade totalmente técnica, a modelagem financeira requer indispensavelmente que existam técnicos especializados no assunto. Seu objetivo consiste em responder quais serão o preço máximo da licitação, as principais variáveis que podem interferir na viabilidade financeira do projeto e as informações necessárias para que sejam elaborados os documentos formais.

Entretanto, encontrar tais respostas não é fácil, pois demanda realizar várias tarefas, as quais começam pela lista em detalhes de todos os custos operacionais de responsabilidade do ente privado durante a implantação e operação do projeto, estes custos correspondem, por exemplo, aos insumos, manutenção da infraestrutura, pessoal, energia, água e telefone. Ressalta-se que as estimativas destes custos devem ser baseadas nos dados do setor público e adaptados às exigências do contrato para então serem projetadas para a vida do projeto. De acordo com Nascimento e Castilho ([2014?], p. 71), “Esta projeção poderá considerar variações relativas de preço, quando houver razões fortes para supô-las, ou somente projetar custos em moeda constante, quando não houver justificativas técnicas para alteração relativa de preços”, portanto, cada detalhe deve ser minuciosamente estudado para que a modelagem financeira se dê de forma consistente com a realidade econômica e trabalhista do país, bem como com o que descreve o contrato.

Outra tarefa diz respeito ao detalhamento dos investimentos normalmente executados nos anos iniciais da parceria, mas que por vezes devem ser reinvestidos ao longo do projeto. Assim como no caso das despesas, as projeções para os investimentos devem partir de avaliações consistentes de engenharia e bem detalhados. Nesta situação as projeções são realizadas tendo por base as obrigações descritas no contrato.

A geração de receitas acessórias ou a de receitas tarifárias devem igualmente ser projetadas, o que no caso das primeiras normalmente se verifica é a utilização da metodologia com base na valorização imobiliária e no caso das segundas é a estimativa de demanda ao longo do tempo do projeto. De acordo com o Guia geralmente ocorre de os riscos associados às duas receitas serem compartilhados entre as duas partes, assim, caso ocorram situações imprevisíveis ambas as partes terão de arcar com a responsabilidade. Contudo, pode acontecer que elas sejam superestimadas aparentando que o projeto seja mais viável do que realmente é financeiramente, o que incorre na não existência de concorrentes para a licitação ou em desequilíbrios contratuais concernentes ao não alcance dos resultados adequados. Portanto, é imprescindível, para ambas as partes, que esta projeção seja feita com máximo de precisão permitida pelos recursos.

A cobrança e o pagamento de impostos sobre a atividade econômica são preocupação da Sociedade de Propósito Específico que, ao serem projetadas, devem levar em consideração o fato de:

... as informações anteriores têm que ser organizadas em uma projeção de Demonstrações de Resultado dos Exercícios anuais, incluindo todas as variáveis que determinam o cálculo dos tributos como depreciação ou amortização dos investimentos, aplicação de Juros Sobre o Capital Próprio e eventuais créditos de impostos sobre a Receita. (NASCIMENTO e CASTILHO, [2014?], p. 72).

Todas estas projeções realizadas torna possível determinar a dimensão da responsabilidade de pagamento por parte do governo que viabilize a atratividade para os investidores e a financiabilidade para os financiadores. Isto implica em quanto será o seu valor, como será sua variação ao longo do tempo e quais as variáveis lhe determinam o valor.

Alguns conceitos são notadamente importantes para o financiamento das Parcerias Público-Privadas como é o caso do Project Finance, seus princípios e a estrutura de financiamento.

A forma de arranjo do Project Finance é muito utilizada nas formas de financiamento das PPPs, nele tanto financiadores como investidores tomam por base e exclusivamente o fluxo de caixa do projeto para garantir o retorno nos investimentos realizados e a própria remuneração dos empréstimos. Deste modo, a importância não estará centrada na sua competência de pagamento enquanto tomador, mas na capacidade financeira que o projeto detém. Sua estrutura consiste em otimizar os custos associados ao investimento de modo a gerar maiores ganhos em eficiência quando da alocação de riscos entre as partes.

A viabilidade do Project Finance envolve o gerenciamento eficaz do risco financeiro, principalmente, e dos demais por parte dos acionistas da concessionária, assim como de seus financiadores, pois este tem grande importância para que se atinja a eficácia do projeto como um todo e para garantir a sustentabilidade do projeto, o que leva às duas partes, setor público e privado, a trabalharem em prol da melhoria e ótimo gerenciamento do projeto a fim de que gere os resultados planejados.

A concessionária normalmente é a responsável por contratar os financiamentos, assim como de diversos outros contratos, formando a maior quantidade do percentual de financiamento ocorrido ao longo do projeto, a outra parte corresponde ao *equity* que é tomado pelo setor público a fim de assegurar que as contrapartidas sejam pagas no prazo, por exemplo.

Como já ressaltado, a maior parte do financiamento reside na parte privada, mas ambas devem entender as formas de arranjo e as consequências de seu gerenciamento, uma vez que esta é uma parte de suma importância para a sustentabilidade do projeto como um todo. Em se tratando do setor público, Nascimento e Castilho [2014?] enumeram alguns motivos para que os técnicos estejam integrados com este tema, tais como a avaliação das propostas dos concorrentes da licitação quanto à sua exequibilidade e se é tecnicamente sustentável a proposta de financiamento, posto que seja o cerne do sucesso do projeto. Outra questão diz respeito à alocação de riscos, visto que pode beneficiar a viabilidade do projeto ou torna-lo mais caro ao final.

As garantias fornecidas pelo governo influenciam em grande medida o grau de financiabilidade do projeto, bem como os valores e detalhes deste último podem influenciar as obrigações contingentes assumidas pelo governo. Assim, faz-se necessária a compreensão sistêmica de todos os aspectos inerentes à viabilidade do projeto, procurando compreender o mercado durante todo o período da parceria.

Quanto à estrutura do financiamento os autores enfatizam as minuciosas avaliações da implantação, operação e riscos como aspectos que sustentam tal estrutura. Nascimento e Castilho ([2014?], p. 74) ressaltam que “Como um princípio geral, quanto maior a participação da dívida no financiamento do projeto, mais viável financeiramente este projeto tende a ser para o setor público”, visto que é mais barato se comparado ao *equity*, mas o seu nível de participação dependerá dos riscos associados ao fluxo de caixa: quanto maior o nível de tal risco, maior a participação do *equity*. Isto implica que quanto maiores os riscos assumidos pela parte privada, maiores serão os custos para a realização de financiamentos e, com isto, o setor público terá de arcar com maiores parcelas para financiar o projeto.

5.5 GESTÃO DO CONTRATO

A gestão do contrato envolve todo o processo da parceria, desde o momento em que as partes o assinam até o final do mesmo. Para isto, o Guia resalta quatro principais estágios durante a implementação do projeto de PPP, são eles: atribuição de responsabilidade e de gestão; monitoramento e gestão das entregas e dos serviços; gestão das mudanças autorizadas no contrato de PPP; e gestão das mudanças não autorizadas no contrato de PPP.

A gestão contratual é peça fundamental para o sucesso da parceria e para que o retorno social planejado seja alcançado, por isso, para que seja bem sucedida incorre na definição clara das responsabilidades da equipe e no fornecimento dos recursos necessários para a sua

realização, bem como também no estabelecimento das regras que nortearão o monitoramento, soluções e ajustes de conflitos a fim de garantir a integridade do projeto.

O primeiro estágio é o da alocação das responsabilidades de gestão, estas serão transferidas à equipe técnica que por vezes fica incumbida da gestão de mais de um contrato de PPP, tendo em vista a similaridade dos mesmos. Esta integração de contratos para uma única equipe permite que não se gaste de modo excessivo com pessoal, o que proporciona certa redução dos gastos que em situações onde o volume de recursos é muito alto torna-se relevante. Além de possibilitar que a experiência de um aperfeiçoe a gestão do outro.

Segundo Nascimento e Castilho ([2014?], p. 98), “É desejável que o superior hierárquico (...) tenha feito parte da equipe que trabalhou na modelagem e na licitação ou, ao menos, que ele tenha acesso a estes profissionais...”, pois a equipe responsável por gerir o contrato terá diversas tarefas que podem ser melhor desenvolvidas estrategicamente quando o seu superior possui tal bagagem de conhecimentos das etapas anteriores do projeto.

As tarefas que a equipe desenvolverá, porém, não devem ser planejadas somente após o conhecimento de quem venceu a licitação, mas anterior a este momento visando uma maior qualidade das propostas dos licitantes, uma vez que eles conheçam como se dará a gestão e monitoramento do contrato poderão trabalhar com estes aspectos e estimar com maior eficiência os custos. Assim, é relevante a elaboração de um manual com todos os processos que serão realizados quando da gestão contratual a fim de que ao longo do projeto a organização desfrute dos mesmos.

O estágio seguinte é o do monitoramento e gestão das entregas e dos serviços que implica em estabelecer as obrigações e as perspectivas para os níveis de serviço relacionados ao ente privado, bem como os procedimentos relacionados ao monitoramento do seu desempenho, o que deve proporcionar a mesma compreender o que pede o contrato e, assim, não entrar em desacordo com o mesmo, culminado em um péssimo desempenho.

Neste sentido, Nascimento e Castilho ([2014?], p. 98) ressaltam que “É importante que haja um momento, logo depois da assinatura da PPP, em que a equipe de gerenciamento de contratos apresente a concessionária as suas impressões sobre as principais obrigações do parceiro privado revelando, de forma mais incisiva, as suas expectativas”, o que também vai ao encontro do ressaltado acima que a concessionária poderá trabalhar munida de mais informações acerca de como será monitorada e avaliada, possibilitando-a se avaliar antecipadamente para que mantenha o desempenho operacional requerido e, com isto, o governo poderá gerir os riscos ao longo do contrato de modo mais eficaz e eficiente.

Outra forma de monitoramento diz respeito ao regulatório, o qual preconiza que a equipe da gestão contratual deverá contar com informações de cunho financeiro e operacional provenientes do parceiro privado para que o monitoramento ocorra de modo efetivo. No contrato a frequência e o teor mínimo destas informações devem estar descritas claramente, porém, não devem ocorrer excessivamente, já que isto causaria maiores gastos ao ente privado e não culminaria em uma relação tão amigável entre as partes.

Algumas de suas tarefas estão relacionadas ao monitoramento do cumprimento das metas de desempenho, estabelecimento e gestão da relação entre as partes, revisão dos processos de controle e de garantia da qualidade, e ao repasse às autoridades e demais entidades interessadas das informações acerca do projeto.

O terceiro estágio é o gerenciamento das mudanças permitidas no contrato de PPP, visto que já no contrato devem estar previstas possíveis mudanças e em que situação se darão, mas para evitar dificuldades no momento da negociação delas é necessário que no manual dos procedimentos do contrato estejam especificados detalhes como quem poderá solicitar tais mudanças, quem sofrerá as suas consequências, quem avaliará o impacto, quem se responsabilizará pela fiscalização e quem poderá, em nome das partes, concordar com alterações.

Neste sentido, percebe-se o quanto complexa é esta atividade, podendo repercutir política e financeiramente, o que a torna mais importante e requer maior atenção a fim de que os aspectos técnicos se mantenham resguardados, bem como também os interesses políticos.

Por fim, tem-se que é comum haver a necessidade de mudanças não previstas contratualmente, contudo, a equipe responsável pela gestão do contrato deve angariar esforços em prol de manter a viabilidade do projeto e que o parceiro privado continue gerindo os riscos sob sua responsabilidade. Uma destas negociações diz respeito ao reequilíbrio econômico, porém, deve-se ter em mente que existem riscos associados e que devem ser mitigados. Com base nisto é que o contrato deve ser bem planejado para evitar tantas renegociações posteriormente, principalmente porque envolvem muitas análises e conversas entre as partes para que as mudanças possam ser efetivadas.

O Guia coloca que é interessante a presença de representantes do Ministério Público e dos Tribunais de Conta quando do momento destas decisões, assim como de consultores que apresentem vasta experiência no assunto, mas devem atuar de modo neutro nas avaliações dos fatos principais da negociação.

As renegociações oportunistas não são bem-vindas e por isso devem ser evitadas e combatidas. De todo modo, qualquer renegociação não é desejada pelos gestores, pois pode

prejudicar e distorcer o processo licitatório sendo escolhido o parceiro mais habilitado em renegociações que em eficiência, seguindo este sentido as consequências positivas da competitividade é perdida por estas renegociações ocorrerem por meio das duas partes, e ainda comprometem os incentivos e penalidades previstas contratualmente. Contudo, os direitos e interesses dos financiadores devem ser preservados nestas situações que, geralmente, alteram os riscos da parceria.

5.6 PERSPECTIVAS FUTURAS

Apesar de no Brasil ainda não haver em execução demasiados projetos sob o enfoque da Parceria Público-Privada, o fator primordial é que tanto o governo como as empresas engajam esforços em promover novos projetos sob este escopo e, sobretudo, que eles estão dissolvidos por diversos setores, o que proporciona maiores experiências e a promessa de um futuro promissor para nosso país. Além disto, há uma grande demanda por maiores investimentos no setor de infraestrutura onde as PPPs se destacam mais nitidamente.

Com base neste contexto, uma vertente vem se desenvolvendo no país denominada de Parceria Social Público-Privada, ou simplesmente PSPP. Rabetim (2014, p. 86) relata que:

... o pleno funcionamento da democracia depende de quanto e como se torna decisiva a incorporação do direito sob as três dimensões da cidadania, o que implica em necessária conexão entre uma maior participação política e uma inclusão social efetiva dos segmentos mais desassistidos do acesso aos serviços públicos e aos bens da urbanização.

Como se pode perceber claramente no trecho acima, tal perspectiva presta-se a efetivar o papel da democracia enquanto instrumento promotor do bem-estar coletivo, do acesso livre dos cidadãos aos bens e serviços a que têm direito e da participação ativa dos mesmos. A intensão, portanto, é satisfazer as necessidades de investimento em infraestrutura para o crescimento econômico do país aliada ao desenvolvimento territorial e social dos indivíduos afetados pelo empreendimento de grande porte.

Sob a organização da Fundação Vale, em julho de 2012, um Grupo de Trabalho (GT) foi criado tendo como integrantes organizações e especialistas da área de desenvolvimento sustentável, investimento social corporativo, planejamento urbano e relações com o poder público. Dentre eles citam-se os especialistas da Accenture, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento (Ibrad), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), do Fundo Multilateral de

Investimentos (Fumin), do Éupolis Lombardia e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), além de outras colaborações.

Este GT foi organizado tendo por base o cenário global da atualidade que é o desafio para as empresas crescerem de modo sustentável, assim como a preocupação de se conhecer o quanto elas são social e ambientalmente responsáveis. Esse desafio relaciona-se a certas realidades em que a empresa privada é o único vetor que promove o desenvolvimento e a geração de renda onde historicamente há um déficit em infraestrutura urbana.

Neste sentido, foi lançado o livro/texto de referência acerca da Parceria Social Público-Privada em 2013 intitulado como *Parcerias Intersetoriais: perspectivas e desafios*, nele encontra-se outro aspecto que orientou o desenvolvimento do GT que é o termo *Creating Shared Value* (CSV) que segundo o mesmo “... pode ser entendido como as políticas e as práticas que aumentam a competitividade da empresa ao mesmo tempo em que proporcionam melhores condições econômicas e sociais para as comunidades onde atua” (p. 12). Deste modo, torna-se possível criar valor econômico juntamente com o valor social.

Mais especificamente no caso brasileiro, hoje as parcerias, em suas diversas formas, se mostram como a alternativa principal para que o investimento social adquira maior impacto positivo, maiores ganhos de escala, resultados mais efetivos, custos menores e maior qualidade. Todavia, o crescimento econômico que as indústrias, em parcerias ou sós, proporcionam somente garantirá um desenvolvimento regional efetivo caso desenvolvam uma nova lógica intersetorial, visando resolver os desafios não só do curto prazo, mas também os de médio e longo prazo.

A questão da intersetorialidade nas políticas públicas do Brasil ainda é muito recente, ainda assim os governos Federal e Estadual buscam possibilidades que superem as atuais dificuldades e que proporcionem avanço na construção de um modelo de gestão como foco nos resultados (que há algum tempo o Brasil tenta implantar para superar o modelo burocrático em vigor) e que seja mais capaz em responder efetivamente às demandas oriundas da sociedade.

A ideia da intersetorialidade, segundo o livro *Parcerias Intersetoriais* (2013), busca apoiar o processo de superação das necessidades da população, levando em consideração a realidade local e que tais necessidades são interligadas, multideterminadas e interdependentes. Trata-se de uma nova forma de participação dos três segmentos: o governo, as empresas e a sociedade civil em suas várias formas de organização, em que um dos principais objetivos é promover a intervenção no território de forma integrada e sustentável.

A Parceria Social Público-Privada, ou simplesmente PSPP, é uma proposta da Fundação Vale com a finalidade de orientar sua própria atuação nos locais onde a Vale, através de seus empreendimentos, tenha alguma influência direta ou indiretamente. Contudo, o entendimento e as externalidades positivas que ela proporciona podem ser exteriorizados para outros empreendimentos.

Ainda segundo o livro *Parcerias Intersetoriais* (2013, p. 18):

... um dos pontos centrais da agenda da PSPP em áreas de empreendimentos econômicos de grande porte é alterar a lógica de organização da cidade, que de forma predominante se estabelece como uma “cidade contra o desenvolvimento”, para se tornar uma “cidade a favor do desenvolvimento”.

Isto implica em dizer que o crescimento da renda dos cidadãos, como também a dos próprios municípios, será acompanhado de forma proporcional ao crescimento da qualidade de vida, o que, por sua vez, não se associa exclusivamente ao valor da renda de cada indivíduo, mas também ao modo e frequência com que eles têm acesso aos serviços e bens urbanos, principalmente os oferecidos (ou que deveriam ser oferecidos) pelo setor público. É deste modo, pensando nessa lógica de cidade voltada para o desenvolvimento, que a PSPP se propõe a atuar.

O que se tem proposto acerca da Parceria Social Público-Privada como alternativa de cooperação em investimentos de grande porte pode parecer, em um primeiro momento, como uma via mais difícil de implantação que a tradicional, principalmente por causa do seu foco ser o bem comum em vez do individual. Todavia, segundo *Parcerias Intersetoriais* (2013, p. 22), este tipo de parceria “... parece ser o caminho para a construção de ações com durabilidade que contribuam para execução e fortalecimento das políticas públicas, o empoderamento dos atores locais e, conseqüentemente, a redução da dependência em relação à empresa...”. Neste sentido, o parceiro privado tem o papel de fomentar estas ações de durabilidade, relacionando-se cooperativamente em rede com os demais atores (locais e do setor público).

Diante de todo o exposto, o que vem a ser Parceria Social Público-Privada? De acordo com o texto de referência da PSPP, trata-se de uma estratégia que visa à promoção de um relacionamento de confiança e cooperação intersetorial (governo, empresa e sociedade civil) que tem por objetivo o desenvolvimento sustentável dos locais que abrigam empreendimentos de grande vulto, o que, por sua vez, se dá em conformidade com a união dos conhecimentos, recursos e esforços das três esferas. É neste ponto que o jogo estratégico se consolida: a partir do planejamento estruturado estrategicamente e com vistas no longo prazo. Tal planejamento

deverá levar em consideração que para além do objetivo comum que une a s três partes, há o objetivo maior que as faz, em sua constituição, serem diferentes, isto é, mesmo que em pouquíssimo grau, no plano estratégico deverá figurar este aspecto do objetivo individual para que as partes se sintam representadas tal como as personalidades distintas que são.

Em *Parcerias Intersetoriais* (2013, p. 22-23) é possível perceber ainda que as ações de tal cooperação devem voltar-se para:

- A promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento humano;
- O fortalecimento da intersectoralidade (*sic.*) e das políticas públicas;
- A ampliação da participação democrática na perspectiva da inclusão cidadã;
- A efetividade dos investimentos sociais do setor privado;
- A construção coletiva e a figura do cidadão enquanto beneficiário e co-partícipe do processo de desenvolvimento territorial simultaneamente.

O que se percebe é a centralidade da gestão democrática que tem o cidadão como coparticipante de todo o processo voltado ao investimento em infraestrutura urbana de seu território. Assim, o seu desdobramento na realidade local deverá promover uma concertação política, mas que fará uso dos instrumentos gerenciais, jurídicos e dos arranjos institucionais que já existem em nossa sociedade.

Tal concertação política se estabelece sob três premissas estruturantes. A primeira se faz em torno de que o desenvolvimento sustentável somente é possível quando pensado e praticado em forma de cooperação e parceria entre várias entidades. A segunda diz que nem todo investimento possibilita a geração de desenvolvimento sustentável, o que corrobora para a implantação da PSPP. E a terceira premissa trata-se da importância da utilização de instrumentos para facilitar o gerenciamento, o suporte e a sustentabilidade do processo de concertação política.

Como a proposta de parceria social é a cooperação entre todas as partes, no que concerne às oportunidades e aos impactos que serão minimizados também consistem em matéria de relevante importância para o processo e como tal, deverão ser pensados de modo integrado e compartilhado, assim como discrimina o pressuposto da gestão democrática. Outros aspectos são importantíssimos neste assunto em estudo, como é o caso da representação dos três setores, vasta divulgação e publicidade dos atos e decisões da parceria social e as condições planejadas entre as partes.

O motivo que leva ao foco da integração e da clara participação de todos é o fato disto permitir um permanente aperfeiçoamento das ações e das políticas, tendo em vista que como

cidadão a vida baseada no governo não é suficiente para conceder-lhe tal título, mas atuar em meio a grupos na sociedade e em instituições, buscando a consecução de objetivos sociais. Isto pressupõe que ambas as partes – governo, empresa e sociedade civil – estabelecem para si uma nova postura que vá de encontro a esta nova premissa para o investimento em infraestrutura urbana conciliada ao desenvolvimento sustentável e social. Esta nova postura gira em torno da construção da visão de bem comum que se sobrepõe à tradicional visão individual e isolada de cada parte.

Para além da responsabilidade social, o conceito que traz a Parceria Social Público-Privada faz referência à criação de valor compartilhado, o qual pode ser entendido como a criação do valor econômico conjuntamente à superação das necessidades e demandas da coletividade, o que lhe proporciona a criação do valor social. E por assim ser, ela ainda congrega em seu escopo a Governança Democrática, onde o setor público governa sob a égide de um desenvolvimento humano consequente de ações compartilhadas com a população, ou seja, ambos são protagonistas das melhorias provocadas no meio social.

Em suma, as parcerias intersetoriais congregam as premissas da atuação conjunta e articulada dos envolvidos, uma visão voltada ao longo prazo e a compreensão de forma sistêmica da realidade local. Assim como acontece na Parceria Público-Privada, as competências de ambas as partes são potencializadas a fim de alcançar melhores resultados em consonância àqueles definidos compartilhadamente. Deste modo, a PSPP não se trata apenas de mais uma forma de fazer parceria, mas trata-se de uma alternativa, mais sócio e ambientalmente, capaz de promover o desenvolvimento regional e de infraestrutura urbana do país, ou seja, ela é uma perspectiva alternativa para o crescimento econômico e social da população.

Um aspecto de bastante relevância que deve ser ponderado quando da utilização deste sistema de parceria é o fato de que os atores sociais no momento em que iniciam o processo de negociação e pactuação na esfera pública não estão em um mesmo nível de condições, isto é, os atores sociais se apresentam em condições diversas uns dos outros. De todo modo, questões relacionadas à disposição para o diálogo e à transparência devem ser responsabilidade e compromisso de todos os envolvidos no projeto de desenvolvimento social e sustentável.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a discutir os principais elementos que norteiam as PPPs no Brasil, compreendendo os fatores que condicionam e justificam a sua utilização para a construção de obras e serviços públicos, e de fato conseguiu-se atingir tal objetivo ao passo em que se estabeleceu uma conexão harmoniosa entre vários conhecimentos acerca da PPP, mas que são tratados em áreas distintas da pesquisa científica, como é o caso da legislação e da análise desenvolvimentista, por exemplo.

Um dos objetivos específicos aqui propostos foi o de compreender as oportunidades que as parcerias oferecem às partes e ao desenvolvimento da infraestrutura do país, o qual pode ser percebido como elucidado por toda a pesquisa, mas também mais especificamente no subcapítulo que trata das vantagens e dos riscos associados ao instrumento, uma vez que a PPP é um importante mecanismo de alavancar a infraestrutura de um país como percebido na experiência internacional.

Outro objetivo específico, o de analisar o ramo do Direito Público brasileiro e as características necessárias para a sua contratação, foi extensamente discutido no segundo capítulo, analisando inclusive a Lei Federal nº 11.079/04 que regulamenta a execução da Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública brasileira.

Por fim, buscou-se explicitar acerca do futuro das parcerias para o cenário brasileiro a partir do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil, o qual foi discutido extensamente no quinto capítulo e, mais uma vez, proporcionou alcançar o objetivo proposto inicialmente.

O setor privado sempre se mostrou mais ágil para implementar práticas inovadoras que lhe possibilitem ganhos em eficiência que em comparação ao setor público, isto porque quando o nível de eficiência é majorado há otimização dos recursos, o que possibilita à gerência escolher entre produzir mais com o mesmo nível de qualidade ou investir no aumento desta, culminando na obtenção de uma nova fatia do mercado, ou seja, em mais clientes satisfeitos. Em qualquer das situações o custo será reduzido.

Porém, não são em todos os campos que a empresa se arrisca a empreender. Há alguns serviços que requerem um grande aporte de recursos já no investimento inicial, mas que os retornos somente serão efetivados após um longo período de maturação do projeto, ressalva-se que durante esse período em que ainda não existem retornos é imprescindível o contínuo desembolso para a sua operação e manutenção. Um empreendimento assim não tem nada de atrativo para os particulares, pelo contrário, é um campo que dificilmente iriam arriscar seus preciosos recursos.

De outro modo, o setor público não dispõe de tanta flexibilidade para usufruir de práticas mais inovadoras como no privado, nem tão pouco pode privilegiar a qualidade de determinado serviço em detrimento da necessidade em se ofertar diversos outros. E ainda que não disponha do aporte de recursos suficientes para a consecução de um empreendimento vultoso e de longa maturação é cobrado constantemente pela oferta deste bem e/ou serviço. Em outras palavras, apesar de a máquina pública estar abarrotada de gastos (por vezes desnecessários) à medida que a população cresce em níveis econômicos cresce também a demanda por outros serviços. Assim elucida Kury (2014, p. 98), “... acentua-se a pressão para que o governo aumente os investimentos em projetos de infraestrutura, a fim de acelerar o crescimento econômico, oferecendo melhores condições e incentivos para ampliar a participação do setor privado nesses projetos”.

É neste cenário que as PPPs encontram seu fomento e justificativa, uma vez que correspondem a uma cooperação estratégica entre os setores público e o privado, a partir da gestão e mitigação dos riscos do projeto divididos objetivamente com a finalidade de alcançar os objetivos de ambas as partes. No caso brasileiro, esta estratégia se faz ainda mais pertinente tendo em vista que o quadro da economia atual é semelhante ao do Reino Unido quando implementou a PPP, com a diferença que hoje o Brasil tem o aporte de conhecimentos e experiências que aquele país não tinha na época, além de contar com a colaboração do próprio como percebido no Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil analisado nesta pesquisa.

Esta forma de prestar os serviços que a sociedade necessita está apenas em seu início de desenvolvimento, pois o que se percebem são novas formas de tratar a matéria das parcerias, como é o caso da PSPP, a qual vai além da forma tradicional das PPPs buscando aprimorar o seu escopo a partir da introdução do desenvolvimento social e sustentável do território impactado pelo empreendimento.

É notória a contribuição da área para as mais diversas formas de desenvolvimento do país, tais como social, sustentável, em infraestrutura, econômico, dentre outros. Portanto, esta é uma ótima estratégia para investimento no atual cenário nacional, bem como também para as perspectivas futuras, tendo em vista as demandas por serviços com qualidade e a baixos custos que tendem a aumentar com o passar do tempo. Este estudo proporciona contribuição significativa como instrumento de disseminação de conhecimento, mas também como mecanismo para instigar mais inovações no que diz respeito às PPPs e às formas do governo de satisfazer sua população em cooperação com o setor privado. De todo modo, é pertinente a realização de novos estudos na área a fim de obter novas informações e aprimorar as parcerias.

ANEXO I

Disciplinas

Módulo 1 – Relações entre o Estado e a sociedade civil e a cultura política no Brasil (28 horas)

Módulo 2 – Conceitos Básicos (32 horas)

- Introdução a Projetos de Infraestrutura
- Implementação de Projetos de Infraestrutura
- Estruturação de projetos de PPP/Concessão: experiência no Brasil e no Mundo

Módulo 3 – Planejamento de Projetos de Infraestrutura (60 horas)

- Governança e Planejamento de Projetos
- Legislação Aplicada às PPPs/Concessões
- Finanças Públicas Aplicada às PPPs/Concessões

Módulo 4 – Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA (64 horas)

- Desenvolvimento dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA)
- Modelagem Econômico-Financeira de Projetos de PPP/Concessão

Módulo 5 – Regulação Econômica (32 horas)

- Regulação Econômica de Infraestruturas
- Decisões Regulatórias na Estruturação de PPPs/Concessões

Módulo 6 – Execução e Acompanhamento de Contratos (32 horas)

- Acompanhamento de Contratos de PPP
- Renegociação de Contratos de PPP

Módulo 7 – Tópicos Avançados em Modelagem Jurídica em PPPs e Concessões (60 horas)

Módulo 8 – Tópicos Avançados em Modelagem Econômico-Financeira em PPPs e Concessões (60 horas)

Módulo 9 – Atelier de Projetos / Metodologia de Elaboração de Projetos (12 horas)

Módulo 10 – Módulo Internacional na London School of Economics (40 horas)

* As disciplinas poderão sofrer pequenas alterações até e durante o início do curso.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre. As Parcerias Público-Privadas: PPP's no Direito Positivo Brasileiro. **REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, p. 1-41, maio/jun./jul. 2005.

ASCOM/SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO. RedePPP terá apoio do governo britânico para novos projetos no Brasil. Jul. 2016. Disponível em: <http://www.secom.ba.gov.br/2016/07/133393/RedePPP-tera-apoio-do-governo-britanico-para-novos-projetos-no-Brasil.html>. Acessado em: 21/11/2016.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DA SEPLAG. Projeto Aperfeiçoando as PPPs é lançado na SEPLAG. Out. 2013. Disponível em: http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2427:projeto-aperfeiçoando-as-ppps-e-lancado-na-seplag&catid=14:lista-de-noticias&Itemid=1668#site. Acessado em: 21/11/2016.

_____. Londres e Canterbury – PPPs em Infraestrutura, Saúde e Educação são o foco. Jun. 2014a. Disponível em: http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2557:londres-e-canterbury-ppps-em-infraestrutura-saude-e-educacao-sao-o-foco&catid=14:lista-de-noticias&Itemid=1668#. Acessado em: 25/12/2016.

_____. Workshop do projeto “Aperfeiçoando as PPPs” é realizado na SEPLAG. Fev. 2014b. Disponível em: http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2501:workshop-do-projeto-aperfeiçoando-as-ppps-e-realizado-na-seplag&catid=14:lista-de-noticias&Itemid=1668. Acessado em: 25/12/2016.

BRANDÃO, Luiz E. T.; SARAIVA, Eduardo C. G.. Risco privado em infra-estrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 1035-1067, nov./dez. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 35. ed. Brasília, Câmara dos Deputados, **Edições Câmara**, 2012.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, 1995.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Concessão e Permissão de Serviços Públicos. In: _____. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Contrato Administrativo. *In*: _____. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Júnior**: dicionário escolar da língua portuguesa. Curitiba: Positivo, 2005.

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO. MBA em PPP e Concessões. Disponível em: <<http://www.fespsp.org.br/mbapp>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

GERHARDT, Tatiana Engel (org.); SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GRILO, Leonardo *et al.* **A IMPLEMENTAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO ALTERNATIVA PARA A PROVISÃO DE INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL**: visão geral. [2004?].

KURY, Felipe. Visão de investimentos financeiros para PPPs no Brasil. **Cadernos FGV Projetos**, ano 9, n. 23, p. 96-101, jan. 2014.

NASCIMENTO, Carlos Alexandre (coord.); CASTILHO, Rafael (coord.). Guia prático para estruturação de programas e projetos de PPP. **RADAR PPP**, [2014?].

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA E DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: uma abordagem necessária. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, out. 2005.

OLIVEIRA, Leandro Francisco. **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**: aspectos principais no âmbito federal. 2010. 56 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Público e Tributário, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2010.

PARCERIAS intersetoriais: Perspectivas e desafios. Fundação Vale, 2013.

PASSOS, Edilenice; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **Fontes de informação para pesquisa em direito**. Brasília – DF: Briquet de Lemos Livros, 2009.

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz. **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**: Novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle. 2006. 22 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Público e Controle Externo, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

RABETIM, Andreia. Princípios fundamentais para a orientação dos investimentos sociais privados. **Cadernos FGV Projetos**, ano 9, n. 23, p. 80-86, jan. 2014.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. *In*: BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: Teoria e Prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 76-97.

REDOSCHI, Dagoberto Antonio. Parceria Público-Privada: desafios e oportunidades. **Cadernos FGV Projetos**, ano 9, n. 23, p. 72-79, jan. 2014.

ROST, Rogério Carlos. **PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS**: o instituto e seus aspectos polêmicos. [2008?].

SALGADO, Mariana Schuabb. As parcerias público-privadas (PPPS). *In*: _____ **Avaliação do Projeto de Construção da Linha 4 do Metrô de São Paulo pela Metodologia de Opções Reais**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SANTANA, Gilson Dantas de; RODRIGUES JÚNIOR, Hélio de Souza. As Parcerias Público-Privadas: Solução ou Problema? **Prismas: Dir., Pol. Pub. e Mundial**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 148-181, jan./jun. 2006.

SARAIVA, Enrique Jeronimo. Administração Pública e Administração de Empresas: Quem Inspira a Quem? **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, p. 1-8, dez. 2010.

SAVI, Erika Monteiro de Souza e; SAVI, Antonio Francisco. A inserção das Parcerias Público-Privadas (PPPs) como alternativa para a retomada do desenvolvimento da infraestrutura no Brasil. **XIII SIMPEP** - Bauru, SP, Brasil, nov. 2006.

SERVA, Fernanda Mesquita. **PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**: efetividade dos serviços públicos. 2011. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Marília, Marília, 2011.

VILLIN, Geraldo. A visão da iniciativa privada. **Cadernos FGV Projetos**, ano 9, n. 23, p. 88-94, jan. 2014.