

MÁRIO VINÍCIUS CLAUSSEN SPINELLI

**Parcerias Público-Privadas: um risco ou
uma alternativa viável para a insuficiência
de recursos públicos?**

Belo Horizonte

2006

SUMÁRIO

I – Introdução	3
II – A experiência das PPP no Reino Unido.....	4
III – A experiência das PPP em outros países	7
IV – A legislação federal brasileira que instituiu as PPP	9
V – A implementação das PPP no Brasil	12
VI – Conclusão	13
VII – Referências Bibliográficas	17

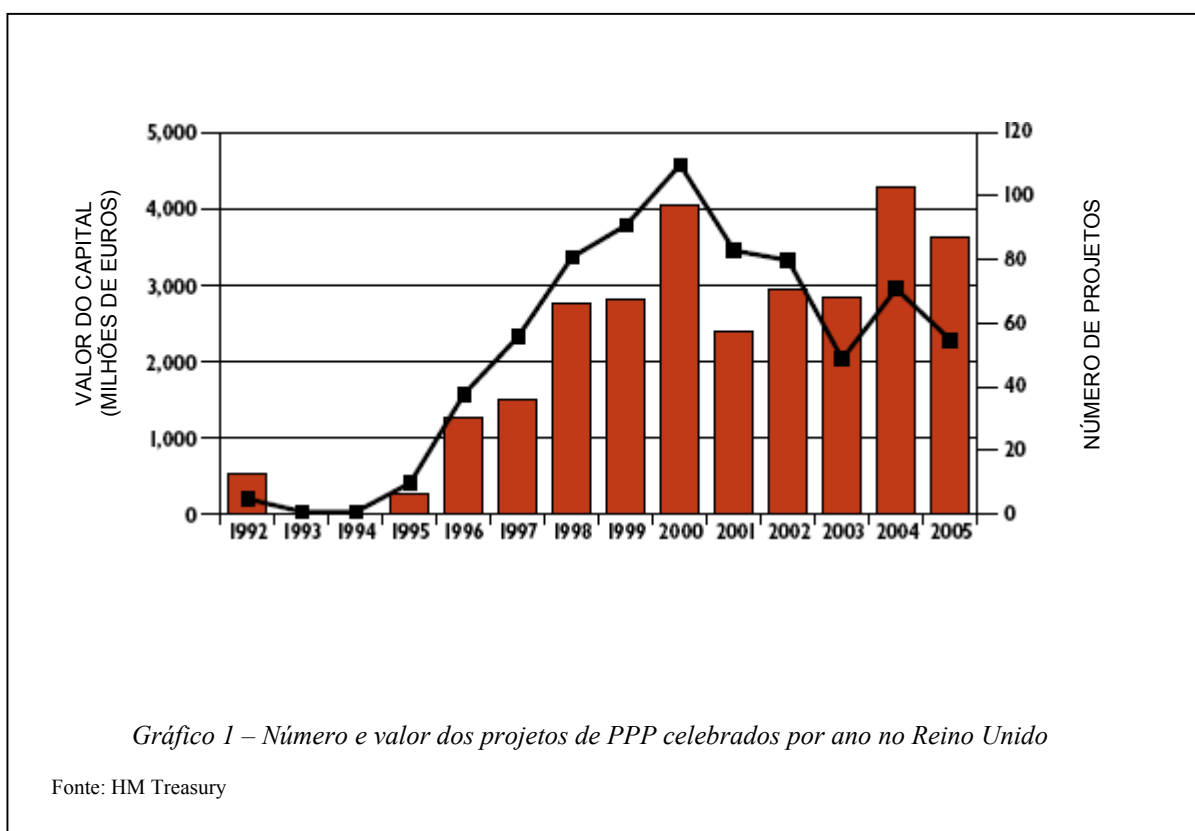
Parcerias Público-Privadas: um risco ou uma alternativa viável para a insuficiência de recursos públicos?

I – Introdução

Em função das crises fiscais que se tornaram evidentes no panorama econômico mundial, notadamente a partir da década de 1970, o setor público vem sofrendo com a escassez de recursos para investimentos em setores estruturais de fundamental importância para o desenvolvimento das nações. Nesse contexto, fez-se necessária uma reavaliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, promovendo uma maior integração entre os setores público e privado, com vistas a possibilitar a otimização das riquezas disponíveis e a incorporação de novas fontes de recursos. Dentre os modelos utilizados para essa união de esforços, estão as chamadas parcerias público-privadas – PPP, arranjos nos quais os dois setores se unem para prover determinado serviço público por um período pré-determinado, com base em um investimento do setor privado e a sua remuneração pelo setor público. Segundo os defensores desse modelo, o setor público poderia se beneficiar de aspectos como a capacidade gerencial, a agilidade, a flexibilidade e o poder de investimento do setor privado, restringindo a sua ação ao exame do cumprimento do interesse público, por meio da qualidade do serviço prestado e da satisfação dos usuários finais. Diante das inovações trazidas por esse novo modelo de contratação pelo setor público, o presente trabalho pretende analisar as peculiaridades dessa relação e os possíveis impactos resultantes de tais contratos, com base no contexto atual da estrutura governamental brasileira.

II – A experiência das PPP no Reino Unido

Os primeiros projetos de PPP surgiram no Reino Unido no início da década de 1990, como a fase subsequente de um processo que se iniciou na década anterior, no qual foram desenvolvidas ações de privatização, recebendo o nome de *Private Finance Initiative - PFI* (Iniciativa de financiamento pelo setor privado). Essa nova sistemática, no entanto, apresentou problemas nos primeiros anos de sua implementação, em função, principalmente, da falta de coordenação e da pressa em conduzir determinados projetos. Somente a partir de 1997 houve um incremento na celebração das PPP no Reino Unido e, desde então, houve uma representativa progressão no montante de recursos envolvidos. Em 2005, foram investidos nesses acordos cerca de 3,6 bilhões de euros em aproximadamente 60 projetos distintos.



Os contratos de PPP no Reino Unido foram celebrados em mais de vinte áreas distintas, das quais merecem destaque a saúde, com investimentos da ordem de 6 bilhões de euros e mais de 140 projetos assinados, o transporte (mais de 40 projetos), a defesa (53 projetos) e a área de educação (144 projetos). Esses dados evidenciam que houve mudanças na definição das áreas beneficiadas, visto que, até 2003, a liderança em volume de investimentos pertencia ao setor de transportes, com quase um terço do montante total.

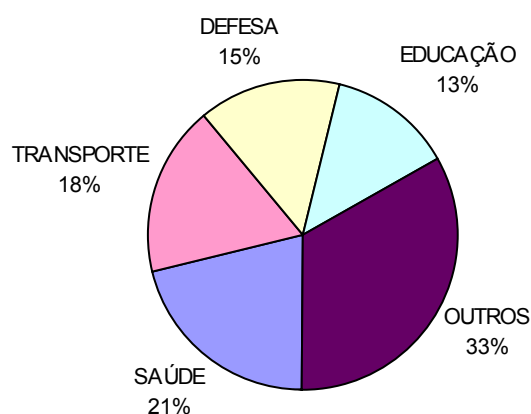


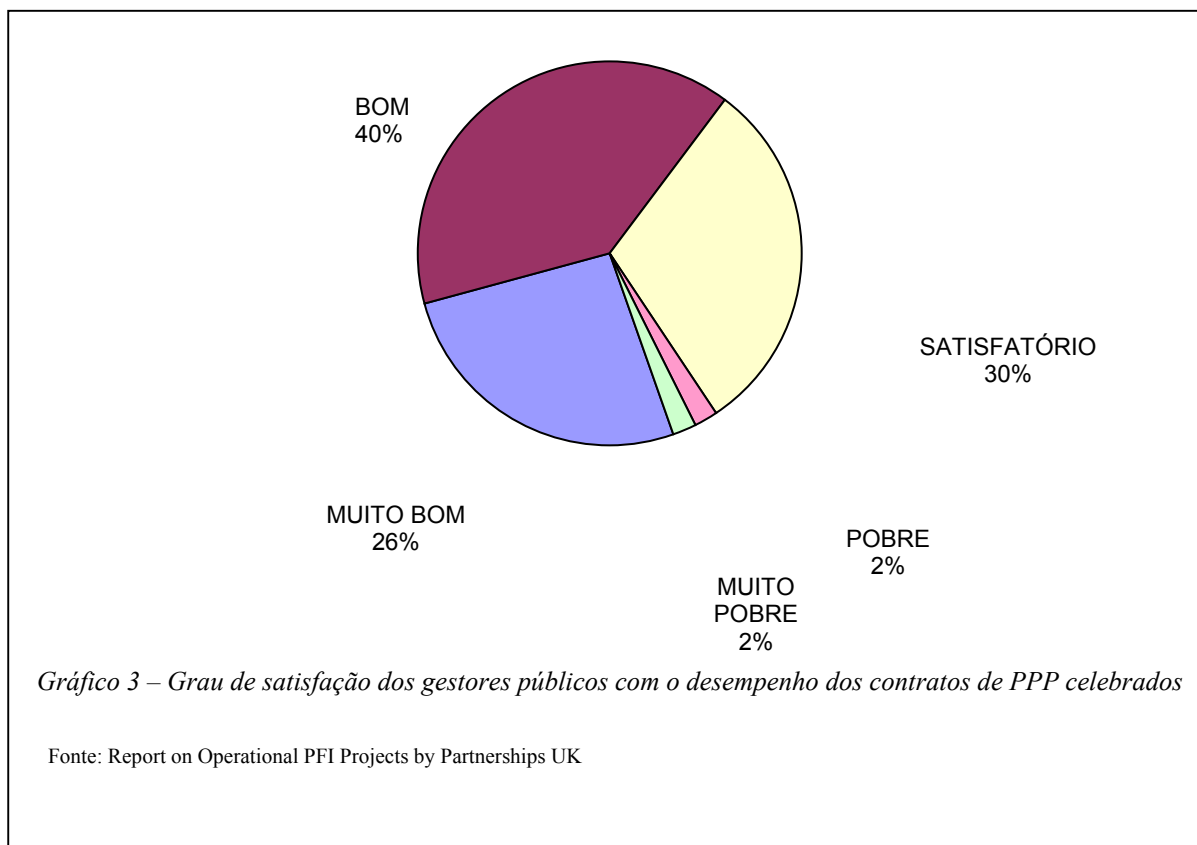
Gráfico 2 – Proporção de projetos de PPP no Reino Unido em função do valor dos projetos

Fonte: HM Treasury

No tocante ao aspecto qualitativo dos serviços prestados, relatório recentemente divulgado¹ apresenta pesquisas que comprovam o grau de satisfação dos gestores públicos com relação ao desempenho dos contratos de PPP celebrados: 66% classificaram o resultado como “muito bom” ou “bom”, 30% como “satisfatório” e apenas

¹ Report on Operational PFI Projects by Partnerships UK – Março/2006

4% como “pobre” ou “muito pobre”. Com relação aos usuários, 79% estão “sempre” ou “quase sempre” satisfeitos com a qualidade do serviço prestado. Quanto à agilidade na resolução de problemas, em 82% dos projetos, as questões operacionais são “sempre” ou “quase sempre” resolvidas dentro do prazo previsto no contrato.



Segundo estudos realizados por entidades governamentais, até o ano de 2003, houve uma economia da ordem de 17% nas PPP implementadas no Reino Unido, em comparação com os projetos contratados de forma convencional.

III – A experiência das PPP em outros países

Em decorrência da experiência de implementação das PPP no Reino Unido, uma grande quantidade de países também implementou projetos similares, tais como Portugal, Espanha, Itália, Alemanha, Grécia, Holanda, Austrália, África do Sul, Japão, e Canadá, e, atualmente, mais de 60 nações já desenvolvem medidas práticas para o desenvolvimento de projetos próprios de parcerias público-privadas. Dentre os setores mais incorporados a esses arranjos, destacam-se o de transportes, normalmente o principal objeto dessas parcerias, o de saneamento, o de saúde, o de educação e as ações ligadas ao sistema prisional.

Da experiência europeia surgiram publicações que definiram parâmetros para o processo de implementação das PPP, como o guia de “Diretrizes para PPP bem-sucedidas” editado pela Diretoria-Geral de Política Regional da Comissão Europeia, que estabelece como questões-chave nesse processo:

- A garantia de acesso aberto ao mercado e a concorrência, a fim de não se criar mercados fechados, não competitivos;
- A proteção do interesse público, definida pelo monitoramento da qualidade dos serviços prestados;
- A garantia de compatibilidade total entre os arranjos de PPP e as regras de auxílio estatal e a definição do nível correto de dotação orçamentária, com vistas a garantir a justa remuneração do parceiro privado; a seleção do tipo de PPP mais adequado;
- A definição dos fatores de sucesso e das restrições;
- A oportunidade da PPP;

- O reconhecimento dos objetivos de financiamento e a sua melhor utilização;
- O atendimento aos requisitos futuros, que poderão demandar alterações substanciais nos sistemas judiciário e financeiro dos países implementadores da PPP.

Esses requisitos demandam a construção de um modelo complexo de planejamento, execução, avaliação, monitoramento e controle de todo o processo pelo setor governamental, com o estabelecimento de mecanismos adequados de aferição das metas propostas e com regras claras e transparentes acerca do conteúdo dos contratos firmados. Evidencia-se então que o modelo das PPP terá maiores chances de ser bem sucedido em países, cujo ambiente institucional do setor público seja suficientemente consolidado e estruturado, com vistas a permitir a plena execução de cada um desses pressupostos. Nesse sentido e argumentando com relação aos possíveis resultados das PPP no Brasil, PAMPLONA (2006) destaca que:

A luz dos ensinamentos da Teoria Geral deve-se levar em conta um dado decisivo que é a realidade sociológica dos diferentes povos envolvidos com a experiência das PPPs. Esse fator é o que existe de mais importante, desconhecê-lo significa aventurar-se em um caminho sombrio que poderá levar o Brasil a um dos maiores fiascos internacionais, porque os parâmetros que serão decisivos para o sucesso, ou eventual fracasso, das PPPs não estão no Direito, mas na Sociologia. Saber que um povo tem por premissa cultural cumprir seus compromissos, por exemplo, é fator importantíssimo para o processo de atrair investidores. A solidez das instituições públicas, também é importantíssima, porque investimentos vultosos não podem ser feitos sem garantia de que o compromisso será honrado.

Ressalta-se, no entanto, que, em função da implementação recente dos projetos de PPP nessas nações, são incipientes as previsões do impacto, em longo prazo, desses contratos nas finanças públicas de cada país.

IV – A legislação federal brasileira que instituiu as PPP

No Brasil, as PPP foram instituídas oficialmente no fim do ano de 2004, com a edição da Lei n.º 11.079. Esse normativo as definiu como sendo o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada – que prevê a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado – ou na modalidade administrativa – definida como o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Nesse contexto, as concessões comuns – definidas como sendo a delegação da prestação do serviço público, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado – quando não envolverem contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, não se confundem com as PPP.

Interessante distinção entre as formas utilizadas pela Administração para relacionar-se com terceiros – mais especificamente, as PPP, as contratações oriundas da Lei n.º 8.666/93 e as concessões, disciplinada pela Lei n.º 8.987/05 – é apresentada por SILVA (2006):

Para entendermos melhor as vantagens apresentadas pelo novo instituto, cumpre ter em mente a seguinte premissa: PPPs têm como princípio elementar o compartilhamento de riscos entre contratante e contratado (daí, aliás, a propriedade do nome: “parceria”). Nas contratações realizadas com base na Lei de Licitações, o risco do negócio está, em sua quase integralidade, disposto nas mãos da Administração Pública, o contrário acontecendo nas concessões de serviços públicos, em que esse mesmo risco está – por força da própria legislação – alocado nas mãos do concessionário.

A lei federal definiu que, no Brasil, as PPP somente podem ser realizadas para contratos superiores a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), cujo período de prestação de serviço seja superior a 5 anos e inferior a 35 anos e o objeto que não seja somente o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Para a celebração dos contratos de PPP brasileiros foram fixadas como diretrizes:

- A eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- O respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- A indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- A responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- A transparência dos procedimentos e das decisões;
- A repartição objetiva de riscos entre as partes;
- A sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Percebe-se, portanto, assim como estabelecido nas diretrizes para a comunidade européia, que os requisitos fixados para o modelo brasileiro também demandam a construção de uma complexa estrutura de gestão desses contratos. Ressalta-se, ainda, que, como a existência das PPP não pode estar restrita ao critério financeiro (pois

deve levar também em consideração os benefícios sociais proporcionados), o poder público, embora fique dispensado da obrigação de investir, deve possuir mecanismos de fiscalização de aferição dos padrões de qualidade no serviço prestado.

A legislação brasileira sobre as PPP estabeleceu, também, como item fundamental desses acordos, a plena definição dos critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado, item fundamental na certificação da qualidade dos serviços prestados e, por conseguinte, na garantia de preservação do interesse público. Também foi fixada a obrigatoriedade de instituição de um órgão gestor de parcerias público-privadas federais, o que foi feito por meio do Decreto n.º 5.385, de 04/03/2005, que instituiu o Comitê Gestor de Parceria Público-privada Federal. Salienta-se, ainda, como pontos que podem ser considerados interessantes no processo de contratação e de execução desses acordos, a possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento na licitação e a de repartição dos riscos de força maior, caso fortuito, fato do príncipe e álea econômica extraordinária do contrato.

Também merece destaque, a exigência de que o serviço objeto do contrato esteja disponível para que se efetive a contraprestação da Administração Pública, o que favorece a celeridade da execução do empreendimento. Há, ainda, a obrigatoriedade para que o objeto da licitação que precederá a celebração da PPP esteja previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado.

Quanto aos impactos desses contratos no grau de endividamento da nação, a lei determinou que tais contratos oriundos de PPP somente serão permitidos quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos dez anos subsequentes, não

excedam a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. Há, ainda, a possibilidade de as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contratos de PPP serem garantidas de várias formas, dentre as quais a vinculação de receitas (desde que não contrariem o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal) ou a instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei.

V – A implementação das PPP no Brasil

Embora a legislação brasileira sobre as PPP esteja em vigor desde o fim de 2004, até o princípio de 2006 nenhum desses arranjos foi firmado na esfera federal. Há, todavia, projetos para que até o fim de 2006, a primeira PPP federal saia do papel e, conforme divulgação recente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, esse primeiro acordo deve contemplar a recuperação e a duplicação da BR-116 entre Bahia e Minas Gerais, um trecho rodoviário de aproximadamente 600 km que, atualmente, encontra-se em estado precário. O investimento total será da ordem de R\$ 12 bilhões que devem ser utilizados gradativamente em cinco ou seis anos. Além desse projeto, a carteira de projetos da esfera federal prevê, ainda, a execução das seguintes contratações por meio de PPP, todos do setor de transportes:

- Construção da BR-493, Arco Rodoviário Metropolitano do Rio de Janeiro (Porto de Itaguaí- BR 040);
- Construção do Anel Ferroviário de São Paulo;
- Construção da Variante Ferroviária Ipiranga-Guarapuava.

No tocante à implementação de PPP pelos estados brasileiros, a celebração de tais arranjos também é incipiente. Unidades estaduais de gestão das PPP somente estão adequadamente estruturadas em quatro Estados, Bahia, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo, embora vários outros, tenham instituído sua legislação específica sobre o assunto. As carteiras de projetos dessas unidades da federação prevêm, principalmente, o investimento nas áreas de transportes (rodovias, ferrovias, aeroportos e metrô), de saneamento (sistema de esgotamento sanitário), no sistema prisional e na infraestrutura governamental. Dessas iniciativas, merece destaque o projeto de exploração da linha 4 do metrô de São Paulo, primeira operação de PPP no Brasil, lançada ao fim de 2005 e ainda em fase de contratação, com um investimento previsto de 3,3 bilhões de reais, 2,4 bilhões pelo tesouro estadual e o restante pelo setor privado (R\$ 900 milhões). Nesse projeto, enquanto o Estado executará as construções da linha do metrô, de um túnel de 12,8 km e a estrutura de 11 estações, o parceiro privado terá a responsabilidade do acabamento das estações, da instalação e manutenção dos sistemas de comunicação e sinalização e o material rodante.

VI – Conclusão

O modelo das PPP, embora seja uma fonte de investimentos que pode resolver a carência de recursos do setor público no curto prazo, não pode ser concebido como a única solução para os problemas financeiros do Estado. Embora possa haver limites para a contração de dívidas oriundas das PPP (como, por exemplo, no caso da legislação brasileira), a remuneração a ser paga ao parceiro privado tem impactos profundos sobre o grau de endividamento dos países que adotam esses ajustes. Ademais, não deixa de ser um contra-senso à escassez de recursos do Estado, a previsibilidade de

que grande parte dos investimentos do parceiro privado seja oriundo do próprio setor público, por meio de financiamentos concedidos por entidades da estrutura do governo, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Além desses fatores, a implementação das PPP demanda uma complexa montagem da estrutura operacional, o que exige um enorme esforço do poder governamental e um ambiente institucional maduro, a ponto de entender e gerenciar o processo. O seu sucesso depende, também, de diversos outros pontos, como a garantia da justa remuneração ao parceiro privado, a adequada coordenação dos compromissos financeiros assumidos, a promoção da segurança jurídica dos contratos, a implementação de adequados mecanismos de controle e de transparência e, por fim, o exame da qualidade dos serviços prestados e do alcance do interesse público.

A experiência internacional sobre as PPP evidencia que os resultados dessas contratações dependem de uma série de fatores que caracterizam cada nação. Importar esse modelo, sem levar em conta as características intrínsecas a cada país, pode trazer incomensuráveis prejuízos às contas públicas. Nos países que obtiveram relativo sucesso nesses acordos, a exemplo do Reino Unido, o panorama institucional, via de regra, é totalmente diferente do existente no Brasil: as instituições do poder público estão mais consolidadas e estruturadas, o contexto econômico é relativamente mais equilibrado, a participação popular é mais efetiva e há instrumentos que permitem a transparência e o controle das ações desempenhadas.

Sob esses aspectos, a perspectiva, ao longo prazo, dos resultados a serem proporcionados pela celebração das PPP no Brasil não é das mais otimistas:

- O setor público do país tem um histórico hábito de não honrar seus compromissos financeiros, o que pode gerar insegurança nos contratos pactuados;

- As suas instituições são frágeis se comparadas as de outros países;
- O contexto econômico da nação é altamente instável e, por conseguinte, imprevisível;
- Não há, no âmbito do governo, sistemas de estimativa de custos com a mínima precisão, o que pode prejudicar a aferição da compatibilidade dos pagamentos efetuados ao parceiro privado;
- Não há métodos comprovadamente eficientes de avaliação do desempenho do parceiro privado, levando-se em conta critérios objetivos;
- Há deficiências nos mecanismos de controle e de transparência do gasto público e um histórico déficit de accountability;
- Práticas clientelistas ainda estão presentes do cenário político nacional, marcado nos últimos anos por inúmeras denúncias de corrupção e mau uso do dinheiro público; e,
- A participação popular no exame das ações desempenhadas pelos governos, de qualquer esfera, ainda é incipiente.

Por outro lado, é inegável que as PPP representam uma fonte de recursos que pode resolver, a curto prazo, a escassez de recursos para investimentos realizados pelo setor público brasileiro. Ademais, essa carência em investimentos e o sucateamento da infra-estrutura do país, aliada a um arrojado projeto de marketing do governo, pode fazer com que os projetos das PPP, em várias situações, tenham apoio popular, razão pela qual devem ser estimuladas práticas que promovam correção das anomalias apresentadas, com o engajamento de toda a sociedade na verificação das ações

desempenhadas e com o estabelecimento de regras rígidas de avaliação e monitoramento desses contratos.

VII – Referências Bibliográficas

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. PPP _ Parceria Público-Privada. Uma Visão de Controle . **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, n. 43, ano 5 jul. 2005, pag. 5720 a 5726.

JEGER, Ernesto. Parcerias público-privado. **Revista do Serviço Público.**, Brasília, Ano 47, Volume 120, jan/abr. 1996.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de Parceria Público-Privada e Direito ao Desenvolvimento: uma Abordagem Necessária . **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, n. 45, ano 5 set. 2005, pag. 6023 a 6039.

PAMPLONA, Maria das Graças Almeida.O controle das parcerias público-privadas: um novo desafio. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, n. 51, ano 6 mar. 2006, pag. 6880 a 6890

Private Finance Initiative PFI: strengthening long-term partnerships. HM Treasury. Março de 2006.

Report on Operational PFI Projectos by Partnerships UK. Março de 2006.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. As PPP - Parcerias Público-Privadas. Breve Análise Jurídica. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, n. 40, ano 4, maio 2005, pag. 5312 a 5326

RUBIO, Luiz A. Public Private Partnerships. International Finacial Services, London, 2003 -Conceptualización y Formas de Financiamiento. **Seminário Internacional “Parceria Público-Privada na Prestação de Serviços de Infra-estrutura”**, MRE, BID e BNDES, 13 e 14 de novembro de 2003.

SILVA, Marco Aurélio de Barcelos. Aspectos metodológicos e conteúdo jurídico das Parcerias Público Privadas – PPP: Um aprimoramento do modelo contratual da Administração. **Boletim de Licitações e Contratos – BLC**, março de 2006.