**WILSON CARLOS NEVES CHAGAS**

# PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS:

# A realidade no Distrito Federal, o estado da capital do Brasil

**Orientador: Prof. Doutor Jones Madruga de Souza**

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias**

**Escola de ciências económicas e das organizações**

**Lisboa**

**2019**

**WILSON CARLOS NEVES CHAGAS**

# PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS:
# A realidade no Distrito Federal, o estado da capital do Brasil

Dissertação defendida em provas públicas no dia 17/10/2019 para obtenção do Grau de Mestre em Gestão de Empresas, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, perante júri nomeado pelo Despacho Reitoral nº 245/2019, de 10 de outubro, com a seguinte composição:

Presidente: Professor Doutor António Augusto Teixeira da Costa
Arguente: Professor Doutor Eduardo Manuel Machado de Moraes Sarmento Ferreira
Orientador: Professor Doutor Jones Madruga de Souza

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias**

**Escola de ciências económicas e das organizações**

**Lisboa**

**2019**

## RESUMO

O presente estudo tem como tema as Parcerias Público-Privadas (PPPs). São analisados seus aspectos no Brasil e no Distrito Federal (DF) (unidade da federação onde fica Brasília, a capital brasileira), além de discorrer sobre as PPPs no exterior. Após abordar o Estado brasileiro e suas nuances, no que tange a PPPs este estudo apresenta primeiro os aspectos internacionais, para em seguida entender como a definição brasileira é uma subclasse da internacional, e então alude como as PPPs ocorrem no Distrito Federal. Como a infraestrutura é tida hoje por requisito para que um país se desenvolva social e economicamente, a pergunta-problema deste estudo é: "As Parcerias Público-Privadas são uma forma eficiente de parceria / negócio / atração de investimentos? ". Para esse efeito, procedeu-se a uma revisão de literatura e uma pesquisa de campo. A revisão bibliográfica baseou-se em diversos autores competentes no assunto e no que há de mais atual sobre o tema. A pesquisa de campo foi realizada seguindo metodologia de questionários aplicados a profissionais atuantes na área de PPPs no Distrito Federal. Cada um dos 15 (quinze) profissionais que se encaixaram nos requisitos estabelecidos para integrar a amostra respondeu perguntas desenhadas a averiguar a realidade prática atual das Parcerias Público-Privadas e avaliar se elas são uma forma eficiente de parceria / negócio / atração de investimentos. Com a análise dos dados obtidos na pesquisa de campo obteve-se informações importantes, dentre elas a satisfação geral com os moldes atuais, apesar de possíveis e desejáveis melhorias terem sido apontadas, e a verificação de que as PPPs exercem papel relevante no desenvolvimento social e econômico do país. Dentre as informações importantes obtidas, além da relativa satisfação geral com os moldes atuais, evidencia-se que os resultados até então obtidos, apesar de favoráveis, ainda não são contundentes quando se avalia o benefício resultante para os cidadãos; havendo, todavia, consenso de que o Governo do Distrito Federal (GDF) está tirando boas lições e evoluindo no processo das PPPs. Concluiu-se, também, que, apesar de aprimoramentos serem desejados por profissionais da área, as Parcerias Público-Privadas são de grande valia para os desenvolvimentos interno e externo do país.

**Palavras-chave**: Parceria Público-Privada, Infraestrutura, Desenvolvimento.

## ABSTRACT

This study focuses on Public-Private Partnerships (PPPs). Its aspects in Brazil and in the Federal District (DF) (state where Brasília, the Brazilian capital, is located) are analyzed, in addition to discussing PPPs abroad. After exploring the Brazilian State and its nuances, referring to PPPs this study presents first the international aspects, then understand how the Brazilian setting is a subclass of the international, and then alludes how the PPPs occur in the Federal District. As infrastructure is now a prerequisite for a country to develop socially and economically, so the question-problem of this study is: "Public-Private Partnerships are an effective way to attract investments?". For this purpose, the bibliographic review was based on several authors competent in the subject and on what is most actual on the subject. The Field research was carried out following methodology of questionnaires applied to professionals in the area of PPPs in the Federal District. Each of the 15 (fifteen) professionals who fit the requirements established to integrate the sample answered questions designed to assess the current practical reality of Public-Private Partnerships and assess whether they are an efficient form of partnership / business / investment attraction. With the analysis of the data obtained in the field research important information was obtained, among them the general satisfaction with the current molds, although possible and desirable improvements have been pointed out, and the verification that the PPPs play a relevant role in social and economic development of the country. Among the important information obtained, besides the relative general satisfaction with the current models, it is evident that the results obtained until then, although favorable, are still not conclusive when evaluating the resulting benefit for the citizens; but there is a consensus that the Federal District Government (GDF) is taking good lessons and evolving in the PPP process. It was also concluded that, although improvements are desired by professionals of the area, Public-Private Partnerships have great value for the internal and external developments of the country.


**Keywords**: Public-Private Partnership, Infrastructure, Development.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

ALC – América Latina e Caribe
AOP – Ásia Oriental e Pacífico
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMD – Banco Multilateral de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
CGI – Centro de Gestão Integrada
CGP – Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal
CPD – Companhia Paulista de Desenvolvimento
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DER – Departamento de Estradas e Rodagem
DF – Distrito Federal
DIA – Declaração de Impacto Ambiental
EAC – Europa e Ásia Central
EDP – Energias de Portugal
EEF – Equilíbrio Econômico-Financeiro
EUA – Estados Unidos da América
FEM – Fórum Econômico Mundial
FGP – Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
GDF – Governo do Distrito Federal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFSL – International Financial Services London
IRAR – Instituto Regulador de Águas e Resíduos
JK – Juscelino Kubitschek
LEO – Lei de Enquadramento Orçamental
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MIP – Manifestação de Interesse Privado
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PFI – Private Finance Initiative

PIB – Produto Interno Bruto

PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PPA – Parceria Portuguesa para a Água

PPI – Projeto Piloto de Investimentos

PPP – Parceria Público-Privada

RCL – Receita Corrente Líquida

SCUT – Sem Custo para o Utilizador

SPE – Sociedade de Propósito Específico

SPV – Special Purpose Vehicle

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados

TC – Tribunal de Contas

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UNECE – *United Nations Economic Comission for Europe* (Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa)

UTAP – Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

WDI – *World Development Indicators* (Indicadores de Desenvolvimento Mundial)

## ÍNDICE GERAL

Sumário

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS ..... 4
ÍNDICE GERAL ..... 6
LISTA DE TABELAS E QUADROS ..... 8
LISTA DE GRÁFICOS ..... 9
LISTA DE FIGURAS ..... 11
INTRODUÇÃO ..... 12
CAPÍTULO I – O ESTADO BRASILEIRO ..... 16
1.1 O Estado ..... 16
1.2 Políticas públicas ..... 16
1.3 Modernização do Estado ..... 17
1.4 Infraestrutura no Brasil ..... 19
1.4.1 O subinvestimento brasileiro em Infraestrutura ..... 22
1.4.2 Efeitos sobre desenvolvimento a longo prazo causados pela pequena alocação de recursos para infraestrutura no país. ..... 25
1.4.3 A Ineficiência de Investimentos no Brasil ..... 28
CAPÍTULO II – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS ..... 30
2.1 O que são Parcerias Público-Privadas ..... 30
2.2 Parcerias Público-Privadas como alternativa para desenvolvimento em infraestrutura ..... 32
2.3 Parcerias Público-Privadas no exterior ..... 34
2.3.1 Referências da Inglaterra e da União Europeia ..... 35
2.3.2 Parcerias Público-Privadas em Portugal ..... 38
2.3.3 Cenário das PPPs na América Latina e Caribe ..... 48
2.4 Parcerias Público-Privadas no Brasil ..... 52
2.4.1 Contexto Histórico-econômico ..... 53
2.4.2 A Parceria Público-Privada brasileira ..... 54
2.4.3 Nascimento de uma Parceria Público-Privada ..... 54
2.4.4 Estrutura de gerenciamento de projetos ..... 55
2.4.5 Histórico da legislação ..... 60
2.4.6 Aspectos legais ..... 62

2.4.7 Aspectos financeiros .....67
2.4.8 Tipos.....69
2.4.9 Riscos .....70
2.4.10 Parcerias Público-Privadas no Distrito Federal.....75
CAPITULO III – METODOLOGIA DO TRABALHO ..... 83
3.1 Tipo de trabalho ..... 83
3.2 Metodologia e procedimentos ..... 84
3.3 Caracterização e escolha da amostra ..... 85
CAPITULO IV – ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ..... 87
4.1 Apresentação e análise dos dados e discussão dos resultados ..... 87
4.2 Síntese dos resultados obtidos..... 128
CONCLUSÃO..... 129
BIBLIOGRAFIA ..... 135
APÊNDICE I - DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO CORRELATOS À LEI FEDERAL N.11.079/2004 ..... cxliv
APÊNDICE II - QUESTIONÁRIO CONSULTA – PESQUISA DE CAMPO ..... cxlvii
APÊNDICE III-QUESTIONÁRIO CONSULTA – RESPOSTAS TABULADAS ..... clviii

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 Exigências Projetadas de Investimento Anual em Infraestrutura no Brasil 2015–2025 - Cenário de Base e percentual do PIB..... 27

Quadro 1 Categorias de países em relação às práticas de PPP ..... 30

Tabela 2 Contratos em andamento em 2016..... 76

Tabela 3 Capacidade fiscal para contratar PPPs..... 82

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Brasil: parcela da população com acesso a serviços de infraestrutura (percentual), 2004 e 2015 ..... 21
Gráfico 2 Despesas com Infraestrutura, 2000-2013, percentual do PIB ..... 23
Gráfico 3 Brasil: PIB real per capita desde 1900 ..... 25
Gráfico 4 Contratos de PPP em Portugal em 2017 ..... 47
Gráfico 5 Investimento em PPP de infraestrutura na ALC, por setor, de 1990 a 2015 ..... 50
Gráfico 6 PPP, a principal forma de investimento do setor privado em infraestrutura, na ALC, de 2006 a 2015 ..... 50
Gráfico 7 Apoio do Grupo BID à PPPs de Infraestrutura conforme o tipo de ambiente ..... 51
Gráfico 8 Evolução das PPPs no Brasil ..... 59
Gráfico 9 Projetos/contratos distribuídos em 22 segmentos ..... 59
Gráfico 10 Respostas à pergunta 01 ..... 88
Gráfico 11 Respostas à pergunta 02 ..... 89
Gráfico 12 Respostas à pergunta 03 ..... 90
Gráfico 13 Respostas à pergunta 04 ..... 91
Gráfico 14 Respostas à pergunta 05 ..... 92
Gráfico 15 Respostas à pergunta 06 ..... 93
Gráfico 16 Respostas à pergunta 07 ..... 94
Gráfico 17 Respostas à pergunta 08 ..... 95
Gráfico 18 Respostas à pergunta 9.1 ..... 96
Gráfico 19 Respostas à pergunta 9.2 ..... 97
Gráfico 20 Respostas à pergunta 10.1 ..... 98
Gráfico 21 Respostas à pergunta 10.2 ..... 99
Gráfico 22 Respostas à pergunta 11 ..... 100
Gráfico 23 Respostas à pergunta 12 ..... 101
Gráfico 24 Respostas à pergunta 13.1 ..... 102
Gráfico 25 Respostas à pergunta 13.2 ..... 103
Gráfico 26 Respostas à pergunta 14 ..... 104
Gráfico 27 Respostas à pergunta 15.1 ..... 105

Gráfico 28 Respostas à pergunta 15.2 ..... 106
Gráfico 29 Respostas à pergunta 15.3 ..... 107
Gráfico 30 Respostas à pergunta 16 ..... 108
Gráfico 31 Respostas à pergunta 17 ..... 109
Gráfico 32 Respostas à pergunta 18.1 ..... 110
Gráfico 33 Respostas à pergunta 18.2 ..... 111
Gráfico 34 Respostas à pergunta 18.3 ..... 112
Gráfico 35 Respostas à pergunta 19 ..... 113
Gráfico 36 Respostas à pergunta 20 ..... 114
Gráfico 37 Respostas à pergunta 21.1 ..... 115
Gráfico 38 Respostas à pergunta 21.2 ..... 116
Gráfico 39 Respostas à pergunta 22.1 ..... 117
Gráfico 40 Respostas à pergunta 22.2 ..... 118
Gráfico 41 Respostas à pergunta 23 ..... 119
Gráfico 42 Respostas à pergunta 24.1 ..... 120
Gráfico 43 Respostas à pergunta 24.2 ..... 121
Gráfico 44 Respostas à pergunta 25 ..... 122
Gráfico 45 Respostas à pergunta 26 ..... 123
Gráfico 46 Respostas à pergunta 27 ..... 124
Gráfico 47 Respostas à pergunta 28 ..... 125
Gráfico 48 Respostas à pergunta 29.1 ..... 126
Gráfico 49 Respostas à pergunta 29.2 ..... 127

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Situação resumida de 2006 a 2015 em relação a PPPs na América Latina e Caribe..... 49
Figura 2 Fases de Estruturação dos Projetos de PPPs ..... 56
Figura 3 Componentes de Esstudos de PPP's ..... 58

# INTRODUÇÃO

Algo de grande relevância e que influencia os aspectos econômicos e sociais do país é a infraestrutura. É ela que possibilita a boa fluidez do comércio e da vida nas localidades; é ela que possibilita ampliações e acréscimos no volume de negócios; é da infraestrutura que depende um país para conseguir firmar relações comerciais com outro.

O Brasil era promotor direto das suas obras de infraestrutura, porém muitas vezes com desenvolvimento, custos e gestão questionáveis. Diante destas constatações e do fato de que o país carece de infraestrutura para se desenvolver, tanto econômica quanto socialmente, surgem as PPPs como alternativa.

Parcerias Público-Privadas – PPPs – são acordos entre os setores público e privado para a realização conjunta de determinado serviço ou obra de interesse da população.

A intenção com as PPPs é proporcionar obras e serviços de melhor qualidade à população e ao país como ente. Isso aliado ao compartilhamento de riscos e de investimentos entre os setores público e privado.

Em uma PPP, é usual que o financiamento, a execução do projeto e sua operação fiquem a cargo do parceiro privado. Em contrapartida o Estado remunera seu parceiro conforme desempenho no serviço prestado. Ao fim do contrato, que tem prazo determinado, o que foi construído fica para o Estado.

Dessa forma as Parcerias Público-Privadas se apresentam como alternativa para preencher as lacunas de infraestrutura. Esse tema é abordado no presente estudo.

Para preencher tais lacunas, as PPPs se prestam primordialmente como captadoras de investimentos; respeitando os objetivos para os quais as Parcerias Público-Privadas foram criadas.

Em relação ao acima exposto, o tema deste trabalho foi escolhido por causa da sua relevância no que diz respeito ao desenvolvimento microeconômico e social de uma região e ao desenvolvimento macroeconômico de um país.

O presente trabalho tem como objetivo geral explorar se as PPPs são uma forma eficiente de parceria / negócio / atração de investimentos e como objetivos específicos descrever a história das Parcerias Público-Privadas, mostrar como é feita a parceria no exterior, mais especificamente em Portugal, e apresentar como são feitas as PPPs no Brasil, abordando mais pontualmente a realidade no Distrito Federal.

A escolha do presente tema se justifica pelo relevante papel que exerce e tem potencial de exercer na vida dos cidadãos e da nação. É questão prática para a vida dos cidadãos e para o governo.

Nesse sentido, alude Cesar Cunha Campos:

> ... o desenvolvimento da infraestrutura é um fator-chave para proporcionar um crescimento econômico sustentável e garantir o acesso de todos a serviços básicos. O Estado brasileiro tem longa tradição de estabelecer parcerias com o setor privado para possibilitar os saltos necessários para atender às suas demandas. Neste caminho, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) se configuram como um dos principais instrumentos para que o governo federal, os estados e municípios possam descentralizar a administração dos investimentos transmitindo-a ao setor privado, mantendo seu papel de regulador e fiscalizador. (Campos, 2014, p. 7)

O tema se mostra pertinente porque tem relação com os aspectos econômico e social do Brasil, à medida em que a implantação ou a falta das PPPs geram consequências para o país e para seus cidadãos. Os aspectos social e econômico são determinantes para um país em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. As políticas públicas e os investimentos devem ser levados a sério e muito bem planejados, pois em países ainda não desenvolvidos tanto a falta ou a má gestão de recursos quanto a demanda popular por infraestrutura e qualidade de vida, estão em destaque.

Nesse seguimento referente a PPPs, alude Frederico Amancio:

> ...assumem o papel importante de contribuir para melhorar os serviços que já temos, como aeroportos e algumas rodovias. A parceria entre o público e o privado traz, portanto, um resultado extremamente positivo não apenas na realização do investimento, mas na garantia da qualidade do serviço, e possibilita acertar grandes saltos, sem os quais a infraestrutura como um todo não acompanhará o potencial de crescimento da nossa economia. Além dos benefícios na área de infraestrutura, a PPP pode resultar em avanços também na prestação dos serviços públicos. (Amancio, 2014, p. 43)

Para que as Parcerias Público Privadas consigam desempenhar seu papel de modo satisfatório elas devem cumprir o seu primeiro intento: atrair investimentos. Destarte, a

questão-problema aqui abordada é: “As Parcerias Público-Privadas são uma forma eficiente de parceria / negócio / atração de investimentos? ”.

Pretende-se, com a parte teórica, descrever a história das Parcerias Público-Privadas, mostrar um panorama geral de como é feita a parceria no exterior e apresentar como se dão as PPPs no Brasil, com maior enfoque no Distrito Federal, o estado em que se encontra a capital federal.

Com a pesquisa de campo intenta-se avaliar o estado prático e real das PPPs no Distrito Federal e verificar se os moldes atuais se prestam realmente a cumprir de modo efetivo seu objetivo de atrair investimentos. Destaca-se que a intenção vai além de verificar o cumprimento de suas propostas, mas averiguar se isto ocorre de forma eficaz, ou seja, produtiva, bem-feita, com pouco desperdício, sem subaproveitamento e seguindo as leis.

Também com a pesquisa de campo se pretende colher opiniões dos respondentes a respeito de como o modelo atual, por mais que funcione, poderia ser aprimorado e em quais pontos ele falha.

Para tanto, este trabalho se divide em quatro capítulos. O primeiro se refere ao Estado brasileiro e suas peculiaridades no tangente a infraestrutura; o segundo aborda as Parcerias Público-Privadas; o terceiro diz respeito à metodologia utilizada; e o quarto trata dos resultados da pesquisa de campo.

No capítulo dedicado às PPPs foram tratados aspectos das Parcerias Público-Privadas no exterior e no Brasil, além da viabilidade dessas parcerias em serem opções para os problemas de infraestrutura.

O terceiro capítulo traz a metodologia utilizada no trabalho como um todo, tanto na parte teórica de pesquisa de material atualizado sobre o tema quanto na parte prática da pesquisa de campo. Aborda-se o tipo Quanti-qualitativo de trabalho e o seu caráter descritivo.

O quarto e último capítulo refere-se mais especificamente à pesquisa de campo e é dedicado à análise dos dados e discussão dos resultados. A pesquisa de campo foi feita com servidores públicos e empregados públicos atuantes na área de PPPs, mostrando o que é tido como o pensamento atual sobre a função e a efetividade das Parcerias Público-Privadas.

Este trabalho se justifica pelo crescimento na prática das Parcerias Público-Privadas. Consequentemente, o tema também foi escolhido visando trazer mais esclarecimento sobre PPPs à sociedade, para que todos possam ter acesso ao conhecimento de forma clara, entendendo como estas parcerias são desenvolvidas, os motivos pelos quais são feitas e como

isso pode trazer benefícios tanto para a empresa privada quanto para a administração pública; consequentemente, para a população.

O meio acadêmico também pode ser beneficiado com a produção deste trabalho, uma vez que foram realizadas análises atualizadas sobre o tema e pesquisa de campo abrangente.

A norma APA[1] foi utilizada como modelo para as citações e referenciação bibliográfica.

[1] *Publication Manual of the American Physicological Association, Sixth Edition.*

# CAPÍTULO I – O ESTADO BRASILEIRO

## 1.1 O Estado

O Estado é conhecido como a coletividade organizada politicamente dentro de um território definido. Dessa forma, o Estado é uma conexão entre a realidade sociocultural e os fenômenos políticos, envolvendo um território, conjunto de pessoas e o poder político voltado para a consecução do interesse coletivo (Mozzicafreddo, 2001).

No que diz respeito à sua estrutura interna, entende-se que o Estado é possuidor de uma composição dualista, em que coexistem a autoridade e a sujeição, conectando o poder e a coletividade. O Estado, ao mesmo tempo em que busca compreender o interesse coletivo, também se baseia na unidade, pois a prevalência do poder juntamente com a coesão territorial depende da centralização da comunhão coletiva.

No início da década de 1990, começaram a surgir várias ideias quanto à atual atuação do Estado, com aspectos assentados em um Estado menos intervencionista, tendo no mercado o principal agente na condução da economia, ou seja, o Estado Liberal.

Devido às mudanças ocorridas a partir da Reforma Administrativa brasileira e outras que ocorreram ao longo do tempo, considerando-se também o crescente endividamento externo no Brasil nos anos 80, surgiu a necessidade de a administração pública do país encontrar alternativas para atender às demandas coletivas sem comprometer os cofres públicos.

Nos dias atuais o governo deve buscar a otimização de seus investimentos e, assim, dirigir seus esforços para atividades preferenciais, como infraestrutura, e sua eficiência.

Diante do exposto, surge questão sobre contribuição das PPPs na potencialização dos investimentos em infraestrutura dentro do país.

## 1.2 Políticas públicas

Entende-se por Políticas públicas os conjuntos de ações, atividades e programas implementados direta ou indiretamente pelo Estado, contando com a participação de entes privados ou públicos, que têm por objetivo assegurar direitos de cidadania, sejam eles constitucionais ou afirmados pelo reconhecimento social ou pelos poderes públicos.

A formalização do tema políticas públicas está diretamente relacionada a Harold Lasswell, sendo muito utilizado como tema de pesquisa no ensino graduado e pós-graduado dos EUA na década de 1930. Nos anos de 1960 e 1970 este assunto ganhou aspecto

interdisciplinar. Na década de 1980, o ramo mais importante da administração pública se tornou o estudo das políticas públicas.

O setor privado marcou sua participação no aumento e na prática de investimento em projetos públicos que foram impulsionados pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995[2]. Conforme Dagoberto Antônio Redoschi (2014) conceitua, esta lei instituiu um novo limite jurídico para a prestação de serviços públicos por administradores privados conforme acolhido no artigo 175 da Constituição Federal. Diante de um processo licitatório de concorrência, uma empresa privada ou consórcio desta prestará um serviço de caráter público, antecedido ou não da execução de obra pública.

Devido à complexidade que a sociedade moderna vem demonstrando, se fazem necessários vários processos de negociação e troca para o financiamento de políticas públicas.

Redoschi (2014) diz que ao ser comparado com países mais progredidos, no Brasil o desenvolvimento e a implementação de projetos de investimentos que compreendam a cooperação entre os setores público e privado ainda são muito recentes, quer seja na forma de concessões comuns ou sob o regime das PPPs.

### 1.3 Modernização do Estado

Atualmente o Estado eficiente não configura apenas a contínua modernização da administração pública no ocidente, mas também a admissão de novos moldes de gestão empresarial e orientação para uma postura administrativa focada em resultados e impactos econômicos no mercado.

Nesse sentido, Moraes (2003) afirma que o princípio da eficiência impõe à administração pública, direta e indireta, e a seus agentes a persecução do bem comum, utilizando da melhor forma possível os recursos públicos, evitando desperdícios e possibilitando crescimento na rentabilidade social.

Verificou-se que nas duas últimas décadas desenvolveu-se um processo quase contínuo de reforma da gestão pública e de rearranjo nas relações tradicionais existentes entre o Estado, a economia e a sociedade. Dessa forma, as mudanças vieram por meio de

[2] 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.

redução do quantitativo de agentes públicos, privatizações, reestruturação da administração pública, novos tipos de regulação e responsabilização, e aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos.

> Esta estratégia de modernização da administração assenta na ideia de maior liberdade de gestão mediante o estabelecimento de contratos de gestão com a administração e os ministérios respectivos, onde é definida uma série de elementos, tais como as tarefas, os resultados, os objetivos, os recursos e o pessoal, visando particularmente uma articulação especial entre o público e o privado na procura de uma melhoria da qualidade dos serviços e da eficiência nas tarefas de execução. (Mozzicafreddo, 2001, p. 5)

A década de 90 deu início à abertura comercial brasileira, o que requereu ajustes e modificações relevantes das empresas nacionais para que estivessem aptas a ingressar no disputado mercado mundial. No entender de Périco e Rebelatto (2005), essas mudanças empresariais não foram apenas internas aos escritórios, mas também chegaram à administração das cadeias produtivas das empresas.

Périco e Rebelatto (2005) destacam ainda que esta sustentação econômica requerida depende de uma série de fatores como:

> Controle dos gastos e do déficit público e investimentos em infraestrutura, com o objetivo de aumentar a competitividade e produtividade das empresas brasileiras. Infraestrutura está intimamente relacionada ao aumento da produtividade da indústria. Entretanto, o tal controle dos gastos públicos caminha na direção contrária à necessidade de investimentos em infraestrutura, tradicionalmente efetuados pelo Estado. (Périco e Rebelatto, 2005, p. 1033)

Em decorrência da insuficiência de recursos governamentais para serem aplicados em investimentos, sobretudo em infraestrutura, surgiu, neste cenário, espaço para a iniciativa privada no financiamento de obras e serviços públicos. Várias são as arrumações de contrato entre os setores público e privado, sendo mais recente o relativo a Parcerias Público-Privadas (PPP) (Périco e Rebelatto, 2005).

## 1.4 Infraestrutura no Brasil

É de valia iniciar esta parte do estudo com uma frase da célebre Margaret Thatcher, onde diz: "Eu e você andamos de ônibus, mas os economistas andam de infraestrutura".

Várias nações enxergam infraestrutura como fator prioritário para seus países. Diante desta colocação, Raiser et al. (2017) destacam que para se desenvolver economicamente, para obter correlação entre os mercados interno e externo e para conseguir proporcionar oportunidades econômicas a todos, um país precisa de infraestrutura, e em diversos setores.

A infraestrutura é citada, também pelo Banco Mundial, como uma das formas de melhor acelerar o crescimento brasileiro.

Conforme o exposto pelo McKinsey Global Institute (2014), o Brasil

> Precisará explorar novos modelos de financiamento para atender às enormes necessidades de infraestrutura nos próximos anos. Aproximadamente 75 por cento do total de investimentos realizados nos últimos quatro anos contou com financiamento público, mas essa proporção será difícil de sustentar (Quadro 35). Na verdade, o governo vem sinalizando que não será capaz de realizar todos os investimentos necessários nos próximos anos. O Brasil terá que criar mecanismos para atrair uma maior participação do investimento privado, caso pretenda fechar a lacuna de infraestrutura. (Elstrodt et al., 2014, p. 81)

Com a permanente repressão da demanda mundial depois da recessão global dos anos de 2007-2008, "o investimento em infraestrutura é visto como uma receita para despertar o crescimento econômico" (IMF, 2014); (World Bank Group, 2017).

Todavia, para Raiser et al., (2017) são vários os países em que quase sempre o incremento de infraestrutura é confrontado com dois desafios:

- Em primeiro lugar – aplicar em infraestrutura com discernimento e eficiência não é simples. Por vezes questões políticas se chocam com as técnicas e acabam por obscurecer a eleição do projeto mais apropriado, além de não se poder relevar os aspectos sociais e ambientais.
- Segundo lugar - em muitos países, os recursos públicos encontram-se exauridos devido a anos de baixo crescimento e compromissos rígidos de despesas com previdência social. Embora o investimento privado em infraestrutura tenha

> crescido consideravelmente desde a década de 1990, em muitos casos ele não foi suficiente para compensar o declínio do investimento público.

Nos estudos apresentados por Raiser et al., (2017) o principal argumento é que o Brasil precisa e pode majorar expressivamente a eficácia dos seus custos com infraestrutura, bastando, para tanto, refazer sua competência em planejamento, bem como melhor gerir os ativos de infraestrutura. O financiamento público continuaria restrito devido à postura de ajuste fiscal em vigor, porém, o investimento privado proporcionaria uma possibilidade de se tornar um substituto eficaz, a menos que houvesse melhora na governança de infraestrutura.

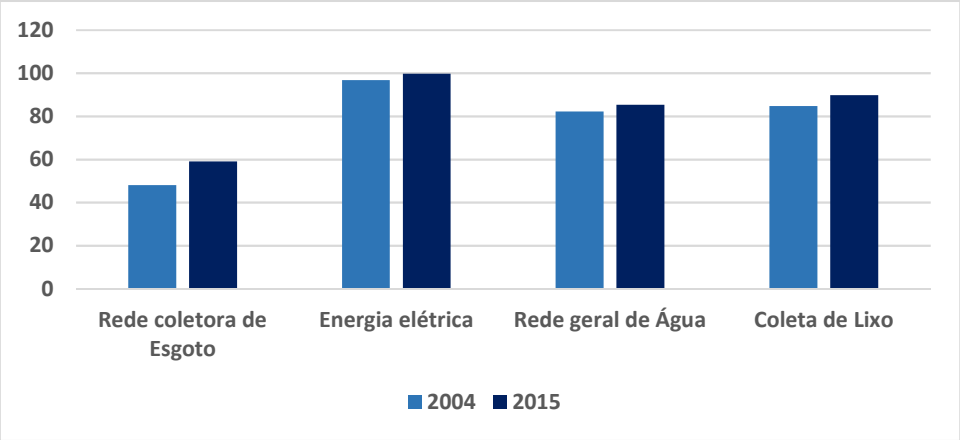
Segundo o Banco Mundial (2017), o estoque de infraestrutura física no Brasil está aquém do que a maioria dos países com nível de renda parecido, o que pode ser constatado nos casos específicos da infraestrutura de transportes e de saneamento básico. Depois de apreciáveis melhorias que foram alcançadas nos 20 últimos anos, consta dizer que o alcance a telecomunicações e a eletricidade está na média dos países com renda intermediária. Por um lado, esse fato se dá pela dimensão do território brasileiro, que, ao passo em que eleva os desafios, reflete o quão importante é investir em conectividade.

Ainda diante da conceituação de Raiser et al., (2017), o acesso a serviços infraestruturais no Brasil cresceu na última década e os principais motores desse avanço foram:

> Os efeitos tardios dos programas de privatização dos anos 1990 (principalmente no setor de telecomunicações); a adoção de programas públicos visando à expansão da cobertura em áreas remotas (principalmente no setor elétrico, graças ao programa Luz Para Todos); e a combinação do aumento rápido da renda familiar e da redução da desigualdade até 2014, o que atraiu investimento privado para melhorar a prestação de serviços em áreas remotas. (Raiser et al., 2017, p. 3)

Nessa linha, o Gráfico 01 demonstra como ocorreu a evolução do acesso a serviços de infraestrutura no Brasil ao longo da última década.

Gráfico 1 Brasil: parcela da população com acesso a serviços de infraestrutura (percentual), 2004 e 2015




Fonte: PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, 2004 e 2015, IBGE

Contudo, o Brasil continua tendo menos estoque de infraestrutura física do que seus pares, conforme já mencionado anteriormente. Os estoques de infraestrutura de rodovias e ferrovias não registraram evolução desde 1990, ao passo em que outros países com patamar médio de renda apontam crescimento relevante nessas áreas.

> Apesar de alguma expansão, a extensão da rede ferroviária brasileira permanece a mais baixa entre todos os países pares, e a maior parte do baixíssimo investimento nesse subsetor foi dirigida à aquisição de material circulante (vagões e locomotivas), e não à expansão da capacidade (novas linhas). Ao se levar em consideração os níveis relativos de renda, o país possui mais capacidade elétrica instalada que a média dos países da região da América Latina e Caribe (ALC). No entanto, a lentidão do crescimento da capacidade de geração deixou o Brasil atrás da maioria dos concorrentes. Embora o Brasil tenha ampliado significativamente sua infraestrutura de telecomunicações ao longo dos últimos 20 anos, o país ainda está um pouco atrás de países como a Rússia, a África do Sul e a Argentina. Por fim, o acesso à água tratada aumentou em cerca de 6% entre 1990 e 2010, e o acesso aos serviços de saneamento aumentou em cerca de 25%, mas ambos os resultados ainda são inferiores aos verificados em outros países. (Raiser et al., 2017, p. 4)

Ainda diante da visão de Raiser et al., os autores observam que a qualidade dos serviços de infraestrutura é baixa. E aproveitam para aludir que o estoque de infraestrutura

que está disponível pode ser um grau impreciso dos serviços que, efetivamente, estejam disponibilizados para as empresas e os domicílios. Por conseguinte, ocorrências quanto a acesso e desempenho, e ainda perdas de transmissão, volume de carga e passageiros, atrasos em transbordo, entre outros, configuram um relevante tamanho da lacuna infraestrutural de uma nação.

O Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial - FEM apresenta publicação que sugere que a infraestrutura do Brasil parece ser de menor quilate se comparada com a de países concorrentes:

> A percepção da qualidade das rodovias melhorou, mas ainda é significativamente mais baixa que a de qualquer país comparável. A maioria dos grandes mercados emergentes observou melhorias na qualidade percebida da rede ferroviária; o Brasil registrou um declínio. A percepção da qualidade no Brasil caiu de 1,83 em 2009 para 1,75 e 2015 – um resultado que fica atrás dos países comparados e das médias regionais da ALC, EAC e AOP. A pontuação brasileira é menos da metade daquelas verificadas na Índia (4,15) e na China (5,02). Da mesma maneira, a qualidade dos portos e aeroportos caiu em relação a outros países entre 2006 e 2016. O Índice de Desempenho Logístico ilustra isso, colocando o Brasil na 55ª posição em um rol de 160 países, muito abaixo da Turquia (34ª), Índia (35ª), China (27ª) e África do Sul (20ª); mas próximo ao México (54ª) e à frente da Rússia (99ª). Somente o fornecimento de energia foi bem avaliado, mas a percepção da qualidade deteriorou-se desde 2006. (Raiser et al., 2017, p. 7)

### 1.4.1 O subinvestimento brasileiro em Infraestrutura

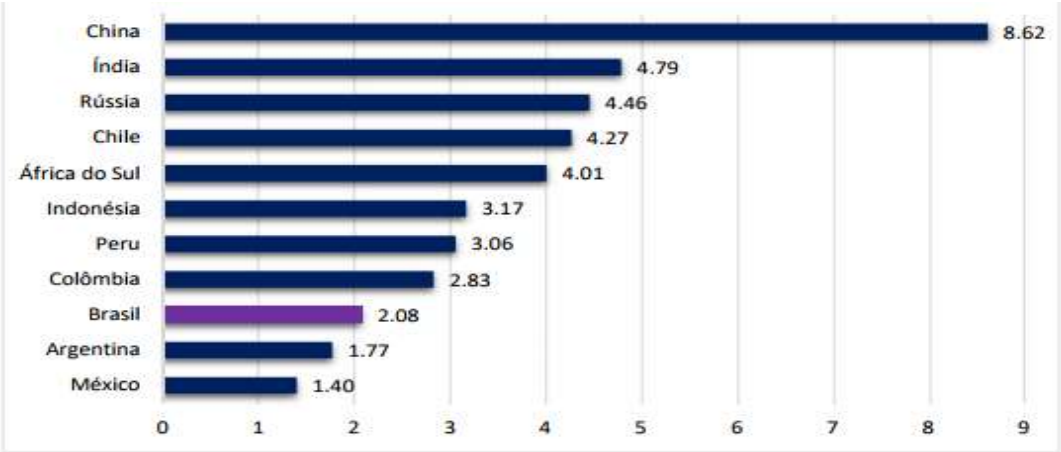
Conforme Raiser et al., (2017), o desenvolvimento em infraestrutura no Brasil caiu drasticamente após os anos 80. Os autores elegem o fraco investimento como um dos motivos essenciais para a queda do desempenho brasileiro em infraestrutura.

Segundo relatório de 2008 da Comissão *Commission on Growth and Development*, países com taxa de crescimento rápido estão propensos a dedicar algo em torno de 6% de seu Produto Interno Bruto em infraestrutura. O Banco Mundial (2017) divulgou dados que mostram o investimento brasileiro nas duas décadas recentes: menos de 2,5 % do PIB. Se for mantido desta forma, o investimento brasileiro em infraestrutura cobre precariamente os

custos de restrição (para o Brasil, a taxa de depreciação agregada da infraestrutura é estimada em aproximadamente 2,03% do PIB ao ano).

Em outras palavras, nas hipóteses mais otimistas o estoque de infraestrutura do Brasil pode se manter constante. De fato, e verdadeiramente, a qualidade pode deteriorar-se ainda mais se o exíguo gasto aplicado não for devidamente dividido para conservar os ativos existentes e reagir a mudanças setoriais na demanda. Conforme ilustrado no Gráfico 02 a seguir, o World Bank (2017) exibe os investimentos em infraestrutura entre os anos 2000 e 2013.

Gráfico 2 Despesas com Infraestrutura, 2000-2013, percentual do PIB




Fonte: Banco Mundial, compilado a partir de várias fontes (Raiser et al., 2017)

Raiser et al. (2017) chamam a atenção para o fato de a baixa generalizada de investimentos públicos não implica necessariamente em baixa de investimentos em infraestrutura; isso a contar do momento em que a iniciativa privada desempenhe um papel mais operacional, de modo a compensar a ausência do emprego de recursos públicos. Em vários países os recursos privados têm contrapesado a baixa do investimento público.

> No Chile, por exemplo, o investimento privado mais que compensou a redução do investimento público, resultando em um aumento do índice de investimento em infraestrutura de 3,1% do PIB nos anos 1980 para 5,2% entre 2000 e 2006. Em outros países, como a Colômbia por exemplo, onde o investimento público permaneceu inalterado, o investimento privado quintuplicou nos anos 1990. (Raiser et al., 2017, p. 10)

Nos anos 1990 o Brasil, de modo não muito diferente de outros países, deu início a uma sequência de ajustes objetivando trazer recursos privados para as áreas de infraestrutura. Raiser et al. (2017) continuam a aludir mencionando que, devido a concessões e privatizações, os setores que mais avançaram foram os de telecomunicações e eletricidade.

> Entre 1994 e 2015, 38% do investimento privado em infraestrutura foi dirigido ao setor de energia, e 34%, ao de telecomunicações. Transportes (25%) e saneamento básico (3%) receberam recursos significativamente menores. Muitos investidores privados eram estrangeiros, e os fluxos de investimentos estrangeiros para infraestrutura totalizaram US$ 506 bilhões nos últimos 15 anos. O investimento privado em telecomunicações atingiu seu ápice em 1998, quando o Brasil desmembrou a Telebrás, o monopólio estatal de telecomunicações. No setor de energia, empresas privadas são responsáveis por 55% do investimento; o governo federal investe por meio da Eletrobrás, e alguns governos estaduais mantêm interesses significativos em empresas estaduais parcialmente privatizadas. O investimento do setor privado está concentrado na distribuição, ao passo que o setor público investe principalmente na geração e transmissão (recentemente, as autoridades decidiram deixar novos investimentos em transmissão a cargo do setor privado). No setor de transportes, o investimento privado tem sido mais baixo e concentrado em ferrovias e portos. Após 2012, cinco grandes aeroportos foram cedidos em concessão por meio de joint ventures, e quatro concessões adicionais foram atribuídas recentemente em 2017. (Raiser et al., 2017, p. 11)

A despeito disso, no Brasil continuou baixo o investimento privado em infraestrutura e insuficiente para preencher a lacuna deixada pela queda do investimento público. Mesmo que a participação do setor privado no investimento total em infraestrutura tenha mostrado um crescimento, de menos de um terço nos anos 80 para próximo da metade do investimento total nos anos 90, ela ainda não alcançou nem 1,5% do Produto Interno Bruto. Segundo Raiser et al. (2017), "A contribuição do setor privado brasileiro ao financiamento de infraestrutura é significativamente inferior ao de seus países pares"

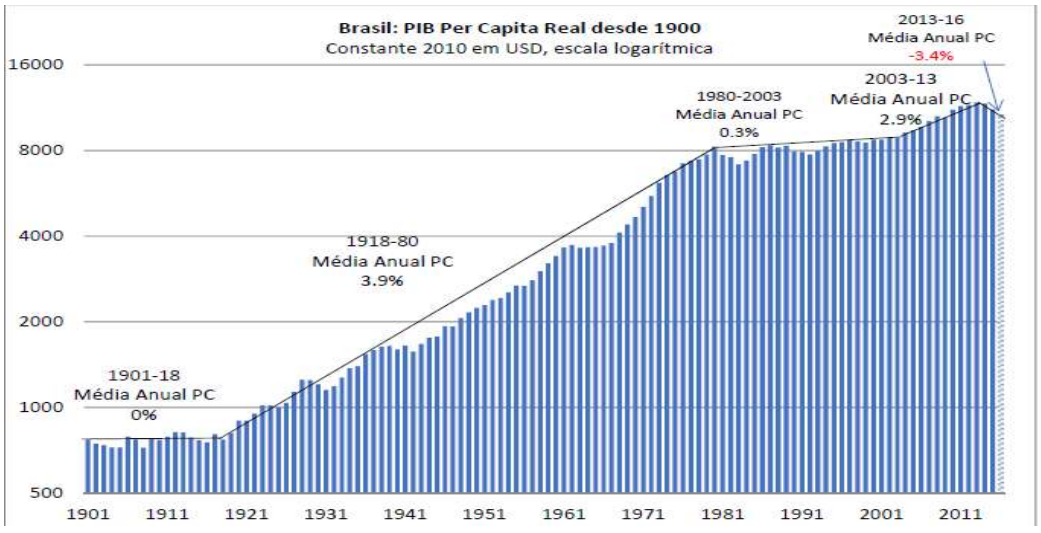
O investimento em infraestrutura por parte da iniciativa privada é uma questão relevante. Em tempos de recessão econômica, não há mais abundância em qualquer das fontes de custeio públicas, levando-nos a reconsiderar sobre as políticas governamentais de aplicação de recursos em infraestrutura.

### 1.4.2 Efeitos sobre desenvolvimento a longo prazo causados pela pequena alocação de recursos para infraestrutura no país.

A constante queda do investimento em infraestrutura no Brasil comprometeu de modo bastante negativo o crescimento econômico. Raiser et al. (2017) apresentam o resultado de estudo em relação ao desenvolvimento do PIB, em que entre os anos de 1918 e 1980, o aumento do PIB per capita ficou medianamente em quase 4%. Nesse período está incluso um processo de estabilidade da industrialização ocorrido entre o início dos anos 40 e o início do ano de 1960, atingindo o crescimento médio de 4,4%, conforme apresentado no Gráfico 03 a seguir.

Houve aceleração do crescimento no decorrer da década seguinte ao ano de 1968, quando as taxas atingidas pelo Brasil foram vistas como "milagrosas" com crescimento de aproximadamente 6% ao ano e similares às dos países da Ásia Oriental. Entretanto, desde o ano de 1980, o crescimento do PIB real per capita permaneceu numa média somente de 0,7%. Depois de certa volatilidade no começo e no meio da década de 80, que foi relacionada à crise da dívida e à transição política, houve no país, por 15 anos, desde 1988, um incremento per capita anual em torno de 0,5%.

Gráfico 3 Brasil: PIB real per capita desde 1900




Fonte: 1901-2000 IBGE; 1961-2015 WDI.

No início da década de 2000 a ampliação das commodities veio como alivio para as reservas macroeconômicas, permitindo, deste modo, um crescimento do PIB per capita de quase 3% ao ano. Contudo, não houve a recuperação do investimento em infraestrutura

nesse período, e a lacuna resultante passou a ser vista cada vez mais como uma restrição a futuras perspectivas de crescimento.

Vários estudos, com base na experiência, delineiam o impacto dos estoques de infraestrutura sobre o crescimento. E assim, Calderón e Servén (2004) estimaram os benefícios potenciais de crescimento gerados pela melhoria na qualidade e quantidade (estoques) da infraestrutura:

> Eles identificaram um forte impacto da quantidade e qualidade da infraestrutura no crescimento econômico do Brasil: se o estoque e a qualidade da infraestrutura do Brasil atingissem os níveis da Coreia do Sul, uma economia mediana entre os tigres asiáticos, os índices de crescimento do PIB per capita seriam superiores a 4,4 pontos percentuais. (Calderón e Servén (2004), apud Raiser et al. (2017), p. 12)

Raiser et al. (2017) ponderam que o efeito de médio e longo prazo da aplicação de recursos em infraestrutura relativa à produção brasileira levaria a um crescimento constante, aludindo que um investimento equivalente a 1% do PIB refletiria num crescimento da economia brasileira de 1,5% a 3% passado uma década, e de 4% a 8% passados 30 anos.

Ainda, este acréscimo de investimento em infraestrutura incentivaria as possíveis taxas de crescimento da produção, que ficariam em torno de 0,17% a 0,28%, mesmo que o crescimento chegasse a desmoronar gradualmente no decorrer do tempo à medida que fossem preenchidas as lacunas de infraestrutura. “Os efeitos na produção podem ser maiores quando o investimento em infraestrutura "atrai" outros fatores, principalmente o investimento privado”.

Não obstante, Pritchett (2009) observa que os investimentos em infraestrutura não podem ser relegados para depois do surgimento da necessidade, dado que deficiência de infraestrutura em momento de crescimento caracteriza um gargalo no desenvolvimento nacional.

Em oportunidade anterior Pritchett (2001) exemplificou que uma estrada construída com antecedência à demanda que não se materialize não gera crescimento, mas uma estrada não construída ou aumentada quando surge a demanda gera sérios impactos na economia e, consequentemente, no crescimento.

No Brasil temos exemplos famosos de desperdício de investimentos em infraestrutura, como a ferrovia Norte-Sul (obras iniciadas há 29 anos), a rodovia BR-163 (obras iniciadas a 40 anos), e o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ (já

atingiu custo três vezes maior que o estimado e ainda não está em funcionamento porque as obras foram paralisadas). (Cagni e Bresciani, 2016; Furlan, 2017). Segundo a Empresa Brasileira de Comunicação – EBC, a Petrobrás assinou parceria com empresa chinesa para retomar as obras do COMPERJ no segundo semestre de 2019.

Apesar de existir necessidade na melhora e no aumento da infraestrutura brasileira, não há estudos que taxem isso exatamente. O que se sabe é que a demanda por infraestrutura tende apenas a aumentar, como nos outros países em desenvolvimento.

Nesse sentido, Raiser et al. (2017) aludem que:

> A demanda futura inclui o investimento exigido para atender às necessidades da população crescente, bem como o investimento necessário para apoiar o crescimento econômico projetado entre agora e 2025, mantendo os níveis atuais típicos de capacidade e serviços de infraestrutura em relação ao PIB. (Raiser et al., 2017, p. 15)

Tendo como base o quadro apresentado a seguir, vemos que se o investimento em infraestrutura é menor do que o mínimo projetado, o histórico crescimento de 2% do Produto Interno Bruto não se sustenta, uma vez que existe a depreciação dos ativos e o aumento da retenção nos transportes.

Tabela 1 Exigências Projetadas de Investimento Anual em Infraestrutura no Brasil 2015–2025 - Cenário de Base e percentual do PIB.

| | Exigido | | Efetivamente Investido | |
|---|---|---|---|---|
| Setor | Total | Manutenção | 2001–10 | 2011–15 |
| Transportes | 1,91 | 1,20 | 0,54 | 0,64 |
| Rodovias | 1,81 | 1,12 | 0,39 | 0,42 |
| Pavimentadas | 1,37 | 0,77 | | |
| Não pavimentadas | 0,44 | 0,35 | | |
| Ferrovias | 0,07 | 0,06 | 0,11 | 0,14 |
| Portos | 0,03 | 0,01 | 0,05 | 0,09 |
| Telecomunicações | 0,29 | 0,26 | 0,68 | 0,45 |
| Linhas telefônicas fixas | 0,06 | 0,06 | | |
| Linhas telefônicas móveis | 0,26 | 0,20 | | |
| Eletricidade | 1,90 | 0,87 | 0,62 | 0,70 |
| Geração elétrica | 1,79 | 0,78 | | |
| Acesso à eletricidade | 0,11 | 0,09 | | |
| Água e saneamento | 0,11 | 0,08 | 0,19 | 0,18 |
| Água | 0,04 | 0,03 | | |
| Saneamento | 0,08 | 0,05 | | |
| Total | 4,25 | 2,41 | 2,04 | 1,97 |

Fonte: Raiser et al., (2017).

Em concordância com o evidenciado anteriormente, o maior gargalo de infraestrutura do país está na área dos transportes. No cenário de base, 45,3% da lacuna de investimento –

equivalente a 1,91% do PIB – atribui-se à infraestrutura de transportes, considera-se um elevado déficit do Brasil para o setor. O investimento feito pelo Brasil ficou abaixo de um terço do exigido nessa área nos últimos anos, reduzindo para 0,54% do PIB no ano de 2015.

> Entre 2006 e 2015, o investimento em transportes ficou próximo a US$ 118 bilhões em preços de 2015. As exigências para os próximos 10 anos totalizam US$ 352 bilhões, o que significa um aumento de US$ 235 bilhões acima dos níveis históricos. No setor elétrico, a lacuna de investimento é de cerca de 1,2% do PIB acima dos níveis históricos. É interessante notar que o cenário de base sugere que não há uma lacuna nos setores de telecomunicações e saneamento básico – mas isso sem prever nenhuma melhoria em acesso e qualidade, o que, no caso do setor de saneamento básico, em particular, é uma premissa altamente insatisfatória. (Raiser et al., 2017, p. 16)

É relevante advertir, segundo Raiser et al., (2017) que, diante deste cenário, quase 57% das demandas por investimento teriam que ser destinadas a manutenção. Para que o Brasil aumentasse seus níveis de crescimento seria necessário que os patamares de investimento representassem mais que 5% do Produto Interno Bruto, bem como para aprimorar a qualidade e elevar o alcance a serviços de infraestrutura.

### 1.4.3 A Ineficiência de Investimentos no Brasil

Segundo Raiser et al. (2017), foi no decorrer dos últimos 30 anos que o Brasil expandiu uma rede de projetos representativos visando elevar a qualidade e os níveis de investimento público. Conforme Raiser explica, foi entre o fim dos anos 90 e o começo dos anos 2000 que:

> O governo federal introduziu duas iniciativas consecutivas para aumentar e priorizar o investimento. Esses programas foram o "Brasil em Ação", "Avança Brasil" e o "Projeto Piloto de Investimentos – PPI". Os projetos financiados por meio desses programas foram submetidos a uma metodologia de seleção cuidadosa e a intenso monitoramento. Os programas foram criados para reduzir o tempo de execução dos investimentos prioritários, principalmente no setor de transportes. Os objetivos adicionais incluíam atrair investimentos do setor privado e dar mais visibilidade às ações governamentais. (Raiser et al., 2017, p. 18)

Mesmo que no início fossem bem-sucedidos, tais programas tornaram-se bem menos diligentes já que foram expandidos. O então chamado Programa Brasil em Ação e o Projeto Piloto de Investimentos alcançaram bons resultados devido ao pequeno número de projetos financiados. As dificuldades de majorar a escala dos programas se originam da restringida capacidade geral de planejamento, execução e monitoramento de projetos complexos.

Só o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, conforme ilustram Raiser et al. (2017), empenhou mais de US$ 700 bilhões nas suas duas fases de iniciativas emblemáticas de infraestrutura, em meio às quais está o grande programa governamental de habitação. A malsucedida experiência do PAC evidencia que não é apenas a falta de recursos que constitui grande obstáculo para o sucesso dos investimentos públicos.

Vale mencionar que o PAC foi difundido no decorrer do período de boom econômico em que era rápido o crescimento da receita fiscal. Em meio aos anos de 2007 e 2012, ocorreu um crescimento do investimento público de 0,7% para 1,3% do PIB.

Entretanto, Raiser et at. (2017) apontam que os dados sobre desembolsos demonstram uma “lacuna consistente entre o comprometimento de recursos e seu efetivo desembolso, o que resulta da baixa capacidade de execução do governo”. O governo federal e outras estatais deram cumprimento a menos de 30% das despesas planejadas entre os anos de 2001 e 2015. E muitos dos pagamentos que foram feitos em 2013 e 2014 são referentes a compromissos assumidos entre os anos de 2010 e 2012.

Desta forma, Raiser et al. (2017) aludem que há várias ineficiências no investimento em infraestrutura: Ineficiências tanto na fase de planejamento quanto na de execução, destacando-se as ineficiências de alocação e operação.

O termo "ineficiências de alocação" diz respeito à má alocação de recursos, que leva à falha nas respostas a necessidades prioritárias. "Ineficiências de operação" são refletidas nos serviços de pouca qualidade, altos custos em relação aos níveis internacionais, mau uso dos ativos presentes, ou nos prejuízos de grande monta.

Raiser et al. (2017) explicam que o uso correto do valor destinado a financiamento de projetos exige um significativo grau de previsibilidade dos fluxos de caixa futuros ou, pelo menos, dos agentes que os afetam. Uma vez que, quando os projetos são mal elaborados, essa previsibilidade diminui, os seus financiadores relutarão mais em oferecer fundos.

# CAPÍTULO II – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Parceria Público-Privada – PPP é um fenômeno recente, uma ferramenta administrativa e mercadológica utilizada como atração de investidores a projetos e regiões menos desenvolvidas.

## 2.1 O que são Parcerias Público-Privadas

As Parcerias Público-Privadas - PPPs se caracterizam como um instrumento para o desenvolvimento de uma nação, sendo potencialmente aplicáveis em países com níveis de desenvolvimento socioeconômico divergentes. Admitem diversas formas, aceitando ser utilizadas em cada vez mais projetos e serviços correspondentes ao setor público (Osório e Bom, 2008, apud Golveia, Abdalla e Calvosa: s.d.). As PPPs podem, ainda, ser entendidas como "[...] uma aliança entre as esferas pública e privada em diferentes segmentos de atuação correlatas ao setor público sem, entretanto, caracterizar um processo completo de privatização" (Golveia, Abdalla e Calvosa: s.d.).

Conforme Pastori (2007), mais de sessenta países lançam mão de Parcerias Público-Privadas para satisfazer a necessidade crescente de investimentos em infraestrutura.

Quanto às experiências mundiais de PPP, Pierre Bernheim e Alexix Duprez realizaram um estudo entre os anos de 2005 e 2006, em 12 países, juntamente com as equipes de Project Finance da Ernst & Young (BNDES, 2007), que revelou três classificações relativas a práticas de Parcerias Público-Privadas, o que pode ser observado no Quadro 01.

Quadro 1 – Categorias de países em relação às práticas de PPP

| **PAÍSES MADUROS** |
|---|
| **Inglaterra, Austrália e Japão.** |
| A Inglaterra distingue-se dos outros países estudados pela grande quantidade de contratos assinados (cerca de 48 por ano) e pela antiguidade dos primeiros projetos.<br>Austrália e Japão assinaram um número importante de contratos em um lapso curto de tempo.<br>No Japão, destaca-se o fato de pouquíssimos contratos ultrapassarem €100 milhões.<br>Nesses três países, a utilização de contratos de PPP já se generalizou, e o número de contratos anuais está estabilizado. |

| **PAÍSES COM POTENCIAL FUTURO** |
|---|
| **Índia, Canadá, França, Brasil, EUA, México e África do Sul.** |
| Em geral, as legislações específicas sobre PPP desses países são posteriores a 2003 e é preciso, pelo menos, mais de dois anos para seguir todos os passos necessários para vir a contratar um projeto de uma parceria dessa natureza.<br>São países que embora tenham poucos contratos já assinados, têm perspectivas muito boas de desenvolver essa modalidade de investimento. |
| **PAÍSES INICIANTES** |
| **China e Marrocos** |
| Estão com projetos-piloto de PPP em fase de experimentação e seus resultados condicionarão a perspectiva de seu desenvolvimento.<br>O Estado ainda se encontra muito "fechado" para essa discussão de repasse de responsabilidades para um segundo ator. |

Fonte: Adaptado de BNDES, 2007.

Alvarenga (2005) destaca que o levantamento de recursos para as fases iniciais de um projeto de PPP são de competência do parceiro privado. Já o Estado deve remunerar seu parceiro pela prestação de serviços, observando-se seu desempenho.

Para Peci et Sobral (2007) as PPPs se configuram como uma nova estratégia de recuperação de capacidade de investimento público, numa retórica que destaca a sua bem-sucedida adoção na arena internacional.

De acordo com Pasin e Borges (2003),

> A possibilidade de atração de capitais privados em um cenário de relativa escassez de recursos públicos viabiliza a realização de investimentos e permite a redução de gargalos da infraestrutura econômica, podendo implicar alterações no tocante a garantias e à eventual responsabilidade solidária dos parceiros privados das colaborações financeiras que venham a ser requeridas. Interfere também na própria estruturação do financiamento que será demandado ao mercado de capitais e a investidores institucionais. (Pasin e Borges, 2003, p. 174)

Para Pastori (2007), a Parceria Público-Privada é indicada em ocasiões onde há falha de geração de receita operacional e isso reflete no equilíbrio econômico-financeiro (EEF) do empreendimento. Caso tal cenário se torne uma realidade e os acionistas vejam seu retorno

afetado, o parceiro privado enxerga na PPP uma possibilidade de atingir o EEF, por meio da coparticipação de alguns riscos entre os setores público e privado.

Mas existem, em contrapartida, críticas a essa visão. Leher (2004) alerta ser um erro pensar que as PPPs ocorrem por causa da falácia de que o Estado é menos eficiente que setor privado. Ele justifica seu pensamento usando exemplos concernentes a fraudes que ocorreram em grandes empresas como Parmalat e Enron.

Para Osório e Bom (2008) as PPPs contam com defensores incondicionais, além de reservas em relação à sua aplicação. Na visão dos autores, diversas propostas têm sido realizadas com fins de estabelecer as Parcerias Público-Privadas como necessidade para dar agilidade ao crescimento econômico de países emergentes.

## 2.2 Parcerias Público-Privadas como alternativa para desenvolvimento em infraestrutura

As Parcerias entre os setores público e privado podem ser utilizadas como opção de alavancagem de índice de investimento no Brasil, além de serem indispensáveis para a superação de desafios que impedem o desenvolvimento econômico sustentável brasileiro (Dezolte et al., 2016).

Se, de um lado os gargalos em infraestrutura provocam baixa produtividade em um país de inferior atração para os investidores nacionais e internacionais, por outro a falta de investimentos em Infraestrutura eterniza a desigualdade e a marginalização sociais. O aumento da cooperação entre setor público e setor privado poderia colaborar tanto com o crescimento econômico quanto com o social.

Esse molde de parceria tem vantagens para o setor público e o privado, conforme aludem Dezolt et al. (2016):

> Para o setor público permite o diferimento dos investimentos ao longo do tempo, o que o proporciona investir em vários projetos, em vez de concentrar os recursos em apenas um setor. Para o setor privado, o desenvolvimento dessas parcerias permite a ampliação dos segmentos nos quais esse setor pode atuar e propícia uma melhor estrutura de obras e serviços para o desenvolvimento de projetos, o que contribui para a maior competitividade das empresas. O Brasil evidencia um déficit muito significativo de infraestruturas e da provisão dos serviços associados, em especial aqueles relacionados à logística, constituindo este um dos principais entraves ao

> desenvolvimento social e ao crescimento econômico do País. (Dezolt et al., 2016, p. 26)

Levando em conta a necessidade de recursos financeiros a serem destinados à alavancagem dos investimentos de longo prazo e considerando que o setor privado é um importante instrumento para a instituição de políticas públicas, levou-se em consideração as PPPs.

Dezolt et al. (2016) explicam que:

> No contexto proposto, as alternativas pela adoção de Parcerias Público Privadas (PPPs), no âmbito das administrações públicas federal, estadual e municipal, são apresentadas como possíveis instrumentos para implantação de políticas públicas que permitam alavancar o investimento em infraestrutura. (Dezolt et al., 2016, p. 33)

Continuam Dezolt et al. (2016): A estrutura das PPPs, com o parceiro privado sendo responsável pelo investimento ao longo do contrato e o parceiro público responsável por remunerar o privado de acordo com a qualidade dos serviços prestados, favorece ganhos de eficiência do ponto de vista econômico.

Observou-se que, dentre as principais vantagens da utilização de PPPs, estão em destaque ações como a transferência de capacidade e tempo de resposta, visão de negócio, estímulo à inovação e, essencialmente, a complementariedade dos recursos privados somados aos recursos públicos.

Outra vantagem das PPPs está no fato de que esse modelo permite ao Estado se engajar mais no tocante a políticas públicas (Faulkner: Ghobadian et al., 2004).

A PPP fornece meio de o setor privado complementar trabalho e recursos do governo conforme a demanda de cada setor. Além disso, torna-se possível o intercâmbio de conhecimento entre os parceiros público e privado (Khoteeva e Khoteeva, 2017).

Segundo Pollitt (2000), com as Parcerias Público-Privadas o setor privado tem capacidade para ser mais eficiente na criação e na operação de ativos. Isso ganha força pelo fato de o parceiro privado ter a possibilidade de disponibilizar gerentes de projetos especializados, designers, operadores e gerentes de risco que não estão disponíveis no setor público

Por sua vez, Grimsey e Lewis (2007) afirmam que a PPP permite empregar as inovações do setor privado e sua visão de negócio associados ao planejamento e controle regulatório do setor público.

Cesar Cunha Campos, diretor da FGV Projetos (2014), menciona que o aumento da infraestrutura é o elemento chave para acomodar um crescimento econômico de modo sustentável, garantindo que todos tenham ingresso aos serviços básicos.

Neste caminho, Campos entende que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) se apresentam como uma ferramenta primordial para que tanto o governo federal quanto os estados e os municípios venham a tirar o foco da administração dos investimentos, conduzindo-os ao setor privado, conservando suas funções de reguladores e fiscalizadores. Nova motivação e novo desafio surgem a cada PPP desenvolvida, pois determina o avanço constante do modelo, quer seja em termos de gestão, contrato ou na regulação, buscando garantir cada vez mais a melhor alocação de recursos e garantias a todos (Caderno FGV Projetos, 2014).

Vale ainda aludir que independente da ferramenta proposta, compete ao Poder Público agenciar o equilíbrio de interesses, tanto o público quanto o particular, visando assegurar que todos vejam seus interesses agraciados quando uma política pública for efetivada.

### 2.3 Parcerias Público-Privadas no exterior

Na literatura internacional as Parcerias Público Privadas - PPPs são deliberadas como sendo o fechamento de um contrato de longo prazo entre um governo e uma entidade privada, assumindo, esta, o compromisso de proporcionar bem ou serviço público à população.

A visão que o Banco Mundial apresenta, no que diz respeito às PPPs, é de que existem vários tipos de contrato em que os setores público e privado repartem entre si as responsabilidades concernentes às várias etapas do processo como financiamento, projeto, construção, operação e manutenção da infraestrutura.

Desta maneira, a empresa privada se beneficia e pode ser remunerada de três formas: pela cobrança de tarifas diretamente aos usuários (pedágio, por exemplo), por meio de pagamentos diretos feitos a ela pelo governo, ou de ambas as formas concomitantemente.

O Banco Mundial, ao apresentar a sua definição de PPP, dá destaque a dois termos: “longo-prazo” e “bens ou serviços” públicos. Isto para grifar que esses são aspectos relevantes na diferenciação de uma PPP. O termo “bens ou serviços” sugere que a

responsabilidade do parceiro privado pode abranger tanto a de construir quanto a de operar o serviço público referente.

O outro termo é relativo a contratos, sendo de longo prazo. Primeiramente, dizem respeito a serviços públicos que necessitam de grandes investimentos por parte da iniciativa privada, de tal forma que requerem contratação com amplo prazo, suficiente para o parceiro privado colher recompensas pelo valor investido.

O Banco Mundial explica, ainda, que mesmo nos casos dos contratos para operar infraestrutura já existente, não existindo por parte do parceiro privado uma grande imobilização de capital, pode vir a ser interessante que se estabeleça um contrato de longo-prazo, uma vez que devem ser levados em conta custos como os de licitação e de aprendizagem.

Observou-se, no discorrer do aludido pelo Banco Mundial, que a repartição dos riscos é o elemento principal para uma PPP ser bem-sucedida. A título de exemplo, a construção e a operação de rodovias trazem riscos financeiros: a obra pode sair mais cara que o planejado (o chamado risco de construção), o tráfego pode ser inferior ao esperado e, consequentemente, a receita do pedágio menor (risco de demanda), um novo governante pode ser eleito e colocar em risco o contrato (risco político), e assim por diante.

Na ampla definição dada pelo Banco Mundial chama a atenção o fato de que não se adaptam na definição de PPP os contratos de maior simplicidade, como, por exemplo, os que antecipam a prestação de serviços nos campos de limpeza e vigilância de prédios públicos, provimento de alimentação, conservação de jardins, assistência técnica em informática, entre outros. Esses são conhecidos como contratos de curto-prazo, geralmente julgados como "terceirização". Nota-se que os contratos de PPP habitualmente possuem prazos que vão além de vinte anos, enquanto que os contratos de terceirização de serviços não passam dos cinco anos.

### 2.3.1 Referências da Inglaterra e da União Europeia

Conforme alude José Mucio Monteiro (2014), Ministro do TCU para o Caderno FGV Projetos, a entidade das PPPs teve origem e desenvolveu-se especialmente na Inglaterra, pelo fato de que vários serviços públicos foram vantajosamente repassados à iniciativa privada.

No descrever de Peci e Sobral, "as PPPs inglesas se referem a qualquer colaboração estabelecida entre organizações públicas e empresas privadas". O extenso caminho de

cooperação com o setor privado fez a relação público-privada se institucionalizar influenciando na propagação de um conjunto de instrumentos e mecanismos que arranjam o quadro das PPPs nesse país (IFSL, 2203, apud Perci e Sobral, 2007).

As PPPs são definidas geralmente como uma relação de divisão de riscos fundamentada numa pretensão entre o setor público e o privado, estando incluso aí o alcançar de um resultado desejado de política pública. Quase sempre tal fato adquire a forma de uma longa e flexível relação, balizada num contrato, visando a promoção de serviço público (IFSL, 2003, apud Perci e Sobral, 2007).

O governo inglês difundiu, em 1992, o Private Finance Initiative (PFI). Trata-se tanto de um modo para contratação quanto um incentivo para que a iniciativa privada financie e atue em obras e serviços públicos. O programa fixa critérios para avaliação e para pagamento, que é realizado ao longo da vigência do contrato, e acredita na maior eficiência por parte do setor privado (Cossalter, 2004).

Brito e Silveira (2005) destacam que um dos principais objetivos é a redução de despesas públicas (Cossalter, 2004, apud Peci e Sobral, 2007).

Deste modo, observou-se e entendeu-se que o PFI é uma maneira de garantir bons investimentos de capital sem que seja necessário o uso imediato dos cofres públicos. Porém, como o direito inglês valida vários modelos contratuais e financeiros, o PFI não pode ser simplificado a um único modelo de negócio; pois ele abrange subcategorias, conforme alude Cossalter (2004).

Peci (2007) explica que o acesso via PFI tornou possível explorar mais projetos de serviços públicos, sem onerar a despesa pública além de antecipar o tempo de conclusão dos mesmos.

Joaquim Miranda Sarmento (2015) observa que, nas décadas recentes, as Parcerias Público-Privadas vêm sendo mundialmente utilizadas para avanço na infraestrutura e na prestação de serviços. Porém, Sarmento destaca que diversos autores botam em cheque a eficiência no emprego do dinheiro público e a sustentabilidade orçamentária futura do contrato.

Adriana Nascentes (2009) esclarece que ao se tratar do conceito do modelo de parceria público-privada (PPP) existem diferenças dentre os países. Uma das grandes diferenças está na maturidade dos protótipos de alguns países se comparados ao Reino Unido, que detém maior acúmulo de tempo no gerenciamento de uma vasta carteira de projetos.

As Parcerias Público-Privadas integram os ajustes estruturais que o governo inglês veio fazendo. A Inglaterra é pioneira na diminuição do papel do Estado por meio de financiamento de infraestrutura com capital privado.

> Os projetos de infraestrutura com financiamento privado iniciaram no governo de Margareth Thatcher no início dos anos 1980. A Iniciativa Financeira Privada ou Private Finance Iniciative (PFI) foi lançada em 1992 e o número de projetos começou a aumentar em 1995, após uma regra aplicada para agências de governo no sentido de considerar investimentos privados para todos os projetos do setor público. Posteriormente, o PFI foi incorporado num amplo Programa de PPP do Governo Britânico, que compreende diversas formas de cooperação entre o setor público e o setor privado. (Nascentes, 2009, p. 10)

Nascentes (2009) destaca o fato de que a Comissão Europeia colabora com os países integrantes no que diz respeito ao estabelecimento de projetos de Parceria Público-Privada.

Neste sentido, foi elaborado em 2003 o *Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*; guia que contempla questões cruciais que podem comprometer o sucesso de uma PPP (Comissão Europeia (2004), apud Nascentes (2009)).

Os principais tópicos do Guia da Comissão Europeia são:

- Assegurar o acesso ao mercado aberto e à competição justa, em respeito aos princípios do auxílio Estatal, quando aplicável;
- Proteger o interesse público e maximizar acrescido valor para os cidadãos;
- Definir o nível ótimo do financiamento da concessão para realizar tanto um projeto viável e sustentável quanto para evitar prejuízos ou ganhos inesperados;
- Julgar os melhores moldes de PPP para um dado projeto com os parâmetros apropriados: distribuição equilibrada de riscos, duração apropriada, clareza de responsabilidades dentro de ambientes regulatórios variados (Comissão Europeia (2004), apud Nascentes (2009), p. 10).

Os principais fatores justificativos para a grande utilização de PPPs pelo governo inglês são:

- A expectativa de melhoria dos serviços públicos;
- A crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas;

• A expectativa de melhoria do *value for money* (eficiência) no uso dos recursos públicos, em benefício da sociedade;

• A possibilidade de transferência e de compartilhamento de riscos com o setor privado;

• A expectativa de capacitar-se e adquirir expertise pelo acesso ao setor privado;

• A superação de dilemas fiscais, uma vez que se possibilita o aumento de investimentos públicos por meio da participação de recursos privados;

• O engajamento dos cidadãos e grupos cívicos na governança e no monitoramento dos serviços (HM Treasury, 2003, 2006; IFSL, 2003, apud Peci e Sobral, 2007, p. 3).

Deste modo, Peci e Sobral (2007) entendem, aludem e complementam mencionando:

> Mesmo que fatores de cunho fiscal e ideológico ainda prevaleçam, o que distingue as justificativas acerca das PPPs é a expectativa de que as capacidades gerenciais e financeiras do setor privado trarão ganhos efetivos de *value for money* e permitirão a transferência total ou parcial de riscos para o setor privado. Os conceitos de *value for money* e de transferência de riscos também se farão presentes na transferência do modelo no contexto brasileiro. No entanto, o termo PPP no contexto anglo-saxão tem um sentido muito mais abrangente do que o conceito utilizado no Brasil. (Peci e Sobral, 2007, p. 3)

### 2.3.2 Parcerias Público-Privadas em Portugal

Conforme aludido no livro verde da Comissão Europeia (COM327/2004), uma PPP é definida como "a forma de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço" (Marques e Silva, 2008).

Segundo a Legislação atual portuguesa (Decreto Lei n.º 111/2012) PPP é assim definida: "Entende-se por parceria público-privada,(…), o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em

que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado."

A despeito de a PPP em Portugal ter diversos modelos (classificados em função das fases de projeto), Marques e Silva (2008) classificam as PPPs, conforme o direito comunitário e o Livro Verde da Comissão das Comunidades Europeias (2004), de duas formas:

• Meramente contratual, em que a parceria entre os setores público e privado assenta em relações exclusivamente contratuais; ou

• Em PPP do tipo institucionalizado, implicando a cooperação entre os setores público e privado numa entidade distinta[3]. Esta entidade, conhecida por SPV (*Special Purpose Vehicle*), visa garantir a entrega de uma obra ou a prestação de um serviço em benefício público.

Segundo escreve Jorge Simões (2009), apud Martins (2016), as PPPs em Portugal podem obedecer a três linhas:

a) Contrato de concessão:

O objeto da PPP é confiado a uma entidade privada durante um período de tempo. A remuneração do concessionário é feita através de taxas ou tarifas pagas pelos utilizadores ou consumidores do respetivo serviço público. Atualmente é este o modelo majoritariamente utilizado nos setores rodoviário e ferroviário: concessões e subconcessões.

b) Arrendamento de serviços públicos:

O objeto da PPP é cedido a uma entidade privada. A remuneração da entidade privada é feita igualmente através do pagamento de taxas ou tarifas por parte dos utilizadores ou consumidores, sendo posteriormente paga uma renda à entidade pública. Exemplo deste modelo é o da EDP (Empresa do setor energético) relativamente à eletricidade, que deixou de pertencer aos municípios.

[3] Observe-se que o Código de Contratos Públicos, aprovado em 2008 (Decreto-lei n.º 18 de 29 de Janeiro), distingue as modalidades de concessão e de PPP contrariando, de certa forma, a legislação comunitária existente neste domínio. Esta opção do legislador, na opinião dos autores não foi feliz, lançando alguma confusão.

c) Contrato de gestão:

O objeto da PPP é confiado a uma entidade privada, como no contrato de concessão. Neste caso, o risco financeiro mantém-se a cargo do Estado, sendo ele responsável pela remuneração da entidade privada, mediante a quantidade de produção acordada entre as partes. Um molde parecido com esse é o utilizado hoje em dia na administração de centros hospitalares de Portugal (Simões, 2009, apud Martins, 2016).

Em relação às fases das PPPs, na visão de Marques e Silva (2008) todas são importantes, começando pela identificação e formulação inicial, passando pela fase da preparação e avaliação prévia, pela fase final de licitação, chegando ao acompanhamento e monitorização. É válido relembrar que os contratos que dizem respeito às PPPs são sempre incompletos por natureza. Williamson (1985) complementa mencionando que "pode, inclusive, existir falhas no estabelecimento contratual que impliquem a reposição do equilíbrio econômico-financeiro e que levem a penalizações relevantes para o parceiro público"[4].

O que se observa é que para cada projeto há que se ponderar se a opção de PPP apresenta uma garantia real (*value for money*) em relação às alternativas de contratação pública.

Neste sentido, Marques e Silva (2008) ponderam que:

> Para tal, muito poderá contribuir a construção do comparador público, isto é, da determinação do custo público comparável de implementação do projeto, sendo certo que este deve também incluir os custos de natureza não financeira (sociais, ambientais, …). Neste contexto, a maioria das PPPs em Portugal, tal como noutros países, não tem utilizado este instrumento e quando o emprega, é determinado de forma pouco rigorosa e adotando cenários de ganhos de eficiência pessimistas ou pouco favoráveis. (Marques e Silva, 2008, p. 35)

[4] Um estudo efetuado pelo Banco Mundial (Guasch, 2003), refere que na América Latina, 3 em cada 4 (74,4%) contratos de concessão são renegociados. Destes, 66 % são desencadeados pelos operadores e 88 % envolvem o método de regulação por limite de preços (Price Cap Regulation).

A utilização das PPPs por Portugal se deu no início dos anos 1990, diante da necessidade de ultrapassar as deficiências de sua malha rodoviária. Pasin e Borges (2003) expõem que em Portugal

> Utilizou-se largamente a PPP na construção de estradas. Nesse país, em diversas rodovias, lançou-se mão do modelo de pedágio-sombra (sem cobrança do usuário). Nas estradas onde o volume de tráfego não confere retorno suficiente aos projetos, a viabilidade da rodovia é garantida pelo Estado. (Pasin e Borges, 2003, p. 176)

Neste sentido, Périco e Rebelatto complementam o aludido por Pasin e Borges mencionando que:

> Nas estradas onde se fazia uso de pedágios, mas o volume de tráfego não conferia retorno suficiente aos projetos, a viabilidade da rodovia também era garantida pelo Estado. Contudo, a falta de coordenação do setor público e a subestimativa dos custos futuros resultaram em impactos fiscais imprevistos e revisão das condições em que os serviços eram oferecidos à população (como cobrança de pedágio não prevista). (Périco e Rebelatto, 2005, p. 1046)

Nascentes (2009) observou, em suas pesquisas, que Portugal vinha desde 1994 concretizando experiências de PPP, principalmente nos campos de infraestrutura rodoviária e prestação de serviços no setor da saúde, desde a vigência do Decreto-lei 168/94, objetivando a edificação da ponte Vasco da Gama no rio Tejo. Um novo Decreto-lei, o nº 267/97, entrou em vigor em 1997 com a previsão de sete projetos para autoestradas entre 1999 e 2001.

Conforme Marques e Silva (2008) apresentam, foi o Decreto-Lei n.º 86/2003 que regulamentou o regime de contratação pública baseado em PPP. Este documento visaria as normas gerais atinentes à intervenção estatal para definir, preparar, adjudicar, alterar, fiscalizar e acompanhar as PPPs.

Passados 03 anos, diversos foram os ajustes promovidos por meio do Decreto-Lei n.º 141/2006, que visa simplificar e melhorar o resguardo do interesse público.

Vale destacar, conforme observação de Marques e Silva (2008), que em diversos setores como no do ambiente, da saúde ou dos transportes, há uma específica regulamentação que busca a contemplação das suas especificidades individuais.

A despeito dos progressos a cargo da melhoria e ampliação da infraestrutura de transportes em Portugal, algumas lições foram abstraídas desta experiência, a serem observadas na implementação deste tipo de programa em outros países, conforme apresenta Nascentes (2009):

> Uma delas é a adoção de modelo não adequado ao projeto, o que ocorreu no caso da experiência no setor de rodovias. Optou-se pelo modelo "pedágio-sombra" ou SCUT (Sem Custo para o Utilizador), o que ocasionou um forte desequilíbrio fiscal para o governo, devido ao fato de as concessionárias terem direito de pedir reequilíbrio financeiro quando ocorriam imprevistos que aumentavam os custos das obras e da operação nas autoestradas. A adoção deste modelo SCUT revelou-se também como injusta, tendo em vista que estas rodovias sem cobrança de pedágio cortariam localidades com níveis elevados de desenvolvimento enquanto que outras autoestradas com pedágio e ineficientes cortariam áreas menos desenvolvidas. (Nascentes, 2009, p. 20)

Marques e Silva (2008) apresentam a história das parceiras no setor rodoviário, no formato de concessões, a começar pelo ano de:

> • 1972 - Com a constituição da BRISA (operadora de infraestruturas de transporte), a qual foi, posteriormente, nacionalizada em 25 de Abril de 1974, e anos depois entre 1997 e 1999 foram reprivatizados. Ganhou o concurso das Autoestradas do Norte em 1985.
>
> • 1994 - É adjudicada a concessão para travessias do Rio Tejo à Lusoponte. Dando início à preparação do programa de concessões em pacote;
>
> • 1996 - Primeiros passos formais com a publicação do Decreto-Lei n.º 9/97 de 10 de janeiro, relativo às concessões com portagem, e o Decreto-Lei n.º 267/97 de 02 de outubro, das concessões SCUT (sem custo para o utilizador).

Gradualmente foram alteradas tais normas, de modo que fosse possível a inclusão de novas concessões ou alterar outras já aprovadas anteriormente.

Segundo Barros (2005) tais experiências levaram o governo português a repensar o modelo SCUT, protegendo a iniciação do "princípio utilizador-pagador", com a introdução do pedágio, o que promove maior equidade, justiça e racionalidade.

Outras lições podem ser tiradas de determinadas falhas que aconteceram neste modelo de PPP e que afetaram os resultados alcançados. Por exemplo, uma das falhas é a falta de rigor na aprovação ambiental no processo licitatório, acarretando custos desnecessários. A probabilidade quanto a desvantagens e riscos, especialmente os ambientais, dos projetos não devem ser depreciados, conforme apontam Marque e Silva (2008).

Falha na avaliação ambiental é um dos problemas ilustrados por Marques e Silva (2008). Mesmo tendo sido alertados para o risco do lançamento de licitações sem as prévias aprovações ambientais, as entidades responsáveis, devido aos calendários políticos apertados, optaram por dar continuidade aos projetos.

Isto ocorreu especialmente na Concessão Norte e nas concessões SCUT do Interior Norte e do Norte Litoral. A solução encontrada para que tais fatos não se repetissem foi instituída por via legislativa: obrigatoriedade, antes do lançamento da PPP, da Declaração de Impacto Ambiental – DIA. Os autores alertam que "não convém esquecer que tanto a avaliação ambiental como a contratualização das concessões são processos morosos e que, como esta regra obriga à sua sequencialidade, irão se prolongar por muito mais tempo do que a estabilidade governativa suporta" (Marques e Silva, 2008).

Ao ser feita a análise das concessões rodoviárias, Marques e Silva (2008) observaram que os problemas existentes nas concessões rodoviárias tiveram, acima de tudo, três tipos de consequências:

> Reequilíbrios financeiros e, dessa forma, encargos adicionais para o Estado; princípios de contratação prejudicados; e controle e fiscalização das concessões debilitados. A gênese destas penalizações assenta na falha de avaliação ambiental, em causas políticas, nas expropriações, na fraca preparação técnica dos concursos, no processo de aprendizagem não rentabilizado e nas insuficiências na organização dos serviços do Estado. (Marques e Silva, 2008, p. 39)

Para Marques e Silva (2008) a alocação do risco de expropriações foi o erro involuntário que trouxe maiores consequências negativas ao programa de concessões rodoviárias, com reclamação de compensações associadas a muitos milhões de Euros. Desta forma:

> Na origem desse erro esteve a convicção de que, por tradição, devem ser os serviços do Estado a promover os processos de expropriação. O problema surgiu quando, por questões de equilíbrio contratual, foi necessário fixar contratualmente um prazo para a disponibilização de parcelas expropriadas. Cedo se percebeu que o Estado não tinha capacidade para gerir tantos processos em simultâneo com a pressão do prazo, acabando, no entanto, por serem concursadas e adjudicadas oito concessões nestes termos. As concessões já adjudicadas em moldes inversos revelaram que os privados não só têm capacidade para ficar com essa responsabilidade como se garante uma maior flexibilidade no planejamento, que permite acomodar eventuais atrasos nas expropriações. Outro aspecto associado prende-se com a conciliação entre a concepção e as expropriações. Neste particular, embora haja quem advogue que ao passarem-se os custos de expropriação para o parceiro privado haverá uma grande tentação para a subordinação dos preceitos técnicos ao custo de expropriação, não é menos verdade que na situação inversa a concepção é desenvolvida alheia ao território a ocupar, conduzido a soluções igualmente irracionais. (Marques e Silva, 2008, p. 40)

As experiências anteriormente mencionadas e o relatório do Tribunal de Contas de Portugal de 2006 (Apud Nascentes, 2009) indicaram que fosse feita revisão da Lei de PPP Portuguesa, com o intuito de corrigir omissões e fragilidades, inserindo em paralelo um conjunto de inovações.

Dentre elas, Nascentes (2009) cita:

> A necessidade de reforço à coesão e articulação entre Ministérios co-envolvidos e aperfeiçoamento de suas disposições, no sentido de haver um maior controle financeiro no lançamento de novas parcerias, ajustes necessários aos contratos já celebrados e outras situações que possam vir a gerar aumento de encargos para o setor público. Uma das sugestões do Tribunal de Contas de Portugal é fazer com que as PPPs estejam sujeitas ao regime orçamentário por programa da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). (Nascentes, 2009, p. 22)

Na justificativa de Marques e Silva (2008), como fator resultante de imprevistos e suas consequências está a fraca preparação técnica das licitações:

> Resultando na fraca capacidade em definir com rigor os requisitos técnicos a respeitar pelos concorrentes, levando a grande divergência na qualidade técnica das propostas. Mas mesmo quando o conhecimento técnico do objeto a concurso foi mais profundo, a fidelidade extremista aos princípios subjacentes às PPPs, sob o argumento de que a transferência de risco e responsabilidade está necessariamente associada a uma total liberdade de concepção, levaram a que não se fixassem mais rigidamente os requisitos técnicos. Assim, os representantes do Estado conduziram os processos de modo a que as insuficiências detectadas fossem sanadas nas fases de negociação dos concursos. (Marques e Silva, 2008, p. 41)

Outra sugestão do Tribunal, apontada por Nascentes (2009), e que incide como um dos princípios para escolha do modelo de PPP, é a inserção de obrigatoriedade de aferir a real economia, eficiência e eficácia de um projeto de PPP, confrontando-o com um projeto nos conformes habituais de contratação pública.

O famoso '*value for money'* inglês necessita que seja melhor desenvolvido por meio de metodologias atinentes às particularidades de cada local aonde irá se adotar determinado modelo de PPP.

É neste sentido que Marques e Silva (2008) apresentam como o processo de aprendizagem não rentabilizado refletiu na pouca capacidade de gestão dos processos do setor público conforme citado pelo TC 2006:

> No início do programa, o ritmo elevado de lançamento de concursos não permitiu amadurecer as experiências adquiridas, de modo a permitir incorporar os ensinamentos retirados nos concursos seguintes. Este contexto foi particularmente desajustado, tendo em conta que se tratava de matérias novas em Portugal (ainda que baseadas no modelo inglês, sobejamente citado em termos internacionais). Nestes casos, não se deve ter receio de errar, devendo-se, sim, avançar lentamente, de modo a ir corrigindo o percurso de forma progressiva. No programa de concessões rodoviárias pouco disso se fez, e os erros repetiram-se invariavelmente. (Marques e Silva, 2008, p. 41)

Diante de todo o exposto, Périco e Rebelatto (2005) esclarecem que:

> Os exemplos internacionais de insucessos nas PPPs devem-se basicamente aos seguintes fatores: falhas legais e regulatórias, inadequado processo de seleção das

> empresas privadas, má avaliação dos custos e investimentos, falta de adequados agentes regulatórios ou de controle das parcerias e menosprezo de possíveis desvantagens e riscos (por exemplo, ambientais e modificações unilaterais pela concedente). (Périco e Rebelatto, 2005, p. 1047)

Neste sentido, em observação ao aludido pelos autores, observa-se que cada país adota uma abordagem que seja apropriada ao seu espaço institucional e econômico.

Outro setor que vale ser mencionado por Marques e Silva (2008) como exemplo de PPP em Portugal é o setor da água. Uma vez que o encargo da sua gestão e de águas residuais até pouco tempo atrás era específico da administração local (o quadro é idêntico no tocante à atividade de coleta e tratamento dos resíduos sólidos urbanos). O Decreto-Lei n.º 372/93 fez alterações na lei de demarcação de setores aprovando o ingresso de capitais privados, o que antes era vedado a este setor. Também determinou o regime jurídico de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais e municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes.

O documento consente, ainda de acordo com o colocado por Marques e Silva (2008), a concessão pelo Estado (sem licitação) de privilégio exclusivo e gestão dos sistemas multimunicipais a instituição pública de natureza empresarial ou a empresas de capital com maior participação pública, e, ainda, a permissão pelos municípios, desta vez sujeita a licitação pública da gestão e direito dos sistemas municipais, a empresas.

O Decreto-Lei n.º 147/95 regulamentou o regime jurídico da concessão dos sistemas municipais em duas etapas: Em 1998, por meio da Lei n.º 58/98, foi aberta a possibilidade da transformação dos serviços em administração direta ou indireta (serviços municipais e serviços municipalizados) em empresas municipais. Com objetivos de supervisionar a prestação de serviços e assegurar a estabilidade no setor, foi concebido, em 1997, o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR).

Conforme já enfatizado por Marques e Silva (2008), as PPPs, quando constituídas e supervisionadas corretamente, podem estabelecer um modelo de desenvolvimento e organização de grande eficácia na prestação de serviços públicos. Entretanto, se o episódio da composição do contrato for deficiente e não forem designadas categorias para a concorrência e para o acesso ao negócio, ou os empenhos de serviço público não forem acautelados e regulados, bem como o mantimento e melhoramento na qualidade de serviço, esta pode se transformar numa solução perversa.

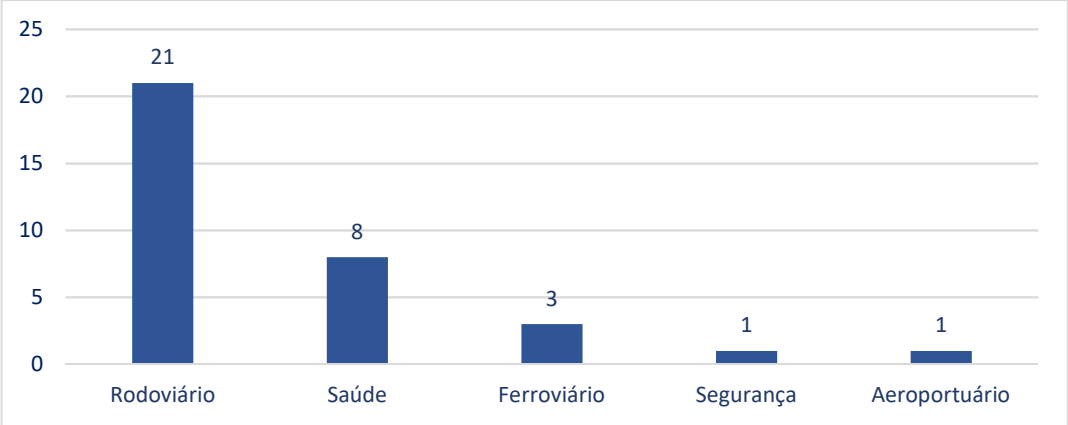
No que diz respeito às concessões em Portugal e em relação ao formato das PPPs, mesmo que a avaliação seja positiva, observaram os autores que há exemplos com menos sucesso.

Marques e Silva (2008) ilustram que o setor da água e as PPPs têm sido relativamente bem-sucedidos. Observaram ainda que uma das principais limitações, e que demanda maior atenção, está na preparação dos projetos de parceria. Ao seu entender, o fato de a sua solicitação ser realizada a nível municipal tem afetado a sua eficácia e, às vezes, até a sua própria estabilidade financeira.

Neste sentido, a recomendação dada por Marques e Silva (2008) é que a legislação deveria ser alterada, no sentido da máxima cobrança na preparação dos projetos e do lançamento das licitações públicas, ganhando-se também, paralelamente, maior agilidade na fase de avaliação das propostas.

Portugal continua investindo em PPPs e evoluindo na sua aplicação. A exemplo do panorama de 2018:

Gráfico 4 Contratos de PPP em Portugal por setor em 2018




Adaptado de "Boletim Trimestral PPP – 3º trimestre 2018" – UTAP

Nos últimos anos Portugal vem se empenhando em desenvolver a legislação e fazer melhores negociações nos contratos.

Exemplo desse empenho está no Decreto Lei n.º 111, de 23 de maio de 2012. Destaca-se o referido no artigo 2º do Decreto-Lei nº 111/2012, que substituiu o Decreto-Lei nº 141/2006, onde há regulamentação referente à intervenção estatal nas Parcerias Público-

Privadas, tomando o lugar do anteriormente exposto pelo Decreto-Lei nº 86/2003. Corroborando o que foi firmado no Memorando de Entendimento celebrado com Troika (2011)[5], o decreto vigente insere também "procedimentos internos a observar pelo setor público, quer na fase da preparação e desenvolvimento dos projetos, quer na fase de execução e acompanhamento dos contratos.".

Uma outra amostra de evolução é verificada documentalmente. Segundo o site Parceria Portuguesa para a Água – PPA, ocorreu a assinatura, em 17 de maio de 2017, do Memorando de Entendimento entre o Estado Português e a UNECE – *United Nations Economic Comission for Europe,* formalizando a escolha de Portugal para a futura instalação do Centro Internacional de Excelência para PPP no setor da Água e Saneamento.

Esta decisão da ONU demonstra o reconhecimento da melhoria na capacidade profissional, técnica e científica de Portugal em relação a serviços de águas, bem como a elevação no grau de qualidade dos serviços públicos de águas prestados à população. Tal assinatura impõe, de certa forma, novas responsabilidades para o país no cenário internacional das PPPs.

### 2.3.3 Cenário das PPPs na América Latina e Caribe

Conforme aludem Michelitsch et al. (2017) a partir de agora é de entendimento dos governos de praticamente todo o mundo que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) surgem como uma opção respeitável para auxiliar no suprimento das necessidades de infraestrutura e serviços básicos, colaborando com o possível fim da pobreza. Ao combinar construção e entrega de serviços, o autor vislumbra que as PPPs apresentam a probabilidade de aprimorar a responsabilização, propiciar maior inovação e mais eficiência a longo prazo.

Mas por várias razões, continuam Michelitsch et al. (2017), ainda são muitos os governos que não possuem habilidade na identificação, preparação, estruturação e gerenciamento de uma PPP de modo bem-sucedido e sustentável. O resultado desta situação é a falha e cancelamento de muitos projetos, impedindo cada vez mais o desenvolvimento de infraestrutura e os orçamentos públicos. Algumas vezes a falta de compreensão e experiência sólidas em PPPs são mencionadas como as causas.

[5] Troika comissão que acompanha a política de controle da dívida pública que integra membros das seguintes instituições: União Europeia, Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional.

Conforme dados do Banco Mundial apontados por Michelitsch et al. (2017), muitos países criaram órgãos exclusivos e fortificaram normatizações que acarretaram em maior investimento nas PPPs. De 2005 para 2015 houve um aumento de U$31 bilhões nos investimentos. Nesse período, por meio de PPPs a América Latina e o Caribe (ALC) investiram, em aproximadamente 1.000 projetos, uma soma de pouco mais de US$ 360 bilhões; principalmente nos setores de transporte e energia.

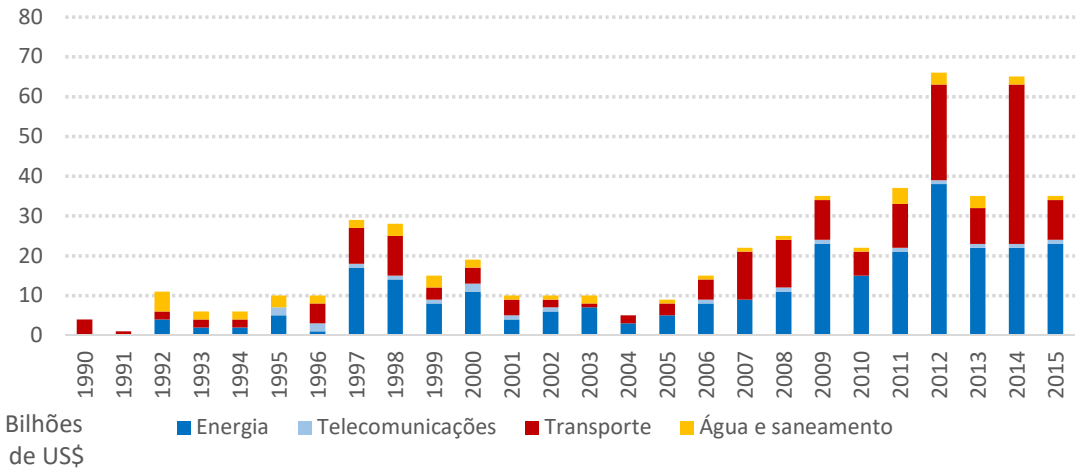
Conforme demostrado na Figura 01, o Brasil foi o país que mais teve projetos de PPP entre 2006 e 2015.

Figura 1 Situação resumida de 2006 a 2015 em relação a PPPs na América Latina e Caribe.

Fonte: Banco de dados PPI (2016) E OVE, apud Michelitsch et al. (2017)

As PPPs atualmente se tornaram uma ferramenta com potencial para ajudar na superação dos problemas tradicionais relacionados com o aprovisionamento público e no preenchimento dessas lacunas. Apesar disso, mesmo que virtualmente úteis, as PPPs também trazem apreensões. No gráfico 05 está representado o desempenho da PPP nos quatro principais setores. Já o gráfico 06 está demonstrando, em percentuais, a principal forma de investimento do setor privado em infraestrutura na ALC de 2006 a 2015.

Gráfico 5 Investimento em PPP de infraestrutura na ALC, por setor, de 1990 a 2015.




Fonte: Banco de dados PPI (2016), apud Michelitsch et al.(2017)

Gráfico 6 PPP, a principal forma de investimento do setor privado em infraestrutura, na ALC, de 2006 a 2015

Fonte: Banco de dados PPI (2016), apud Michelitsch et al. (2017)

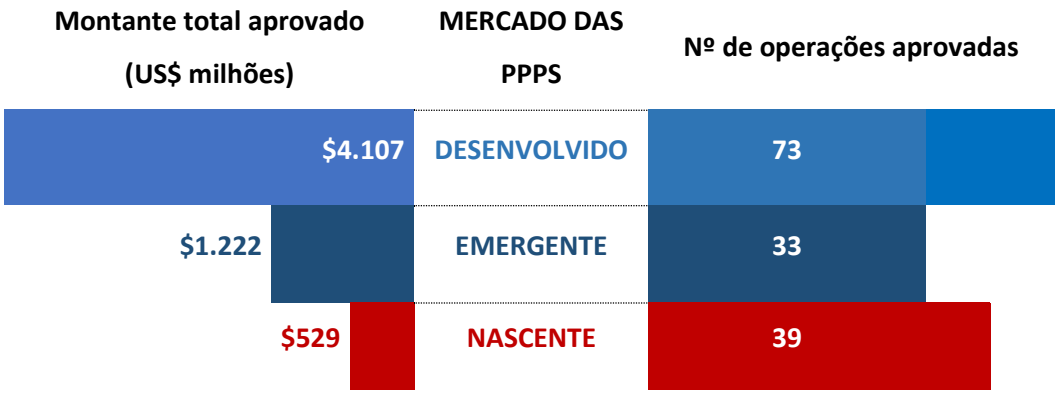
Neste sentido, as PPPs necessitam ser muito bem pensadas, para impedir explosões de orçamento e elevar ao máximo o valor para ambas as partes. Afora isso e ainda assim, as PPPs não se apresentam como recursos fáceis para os governos, pois precisam de uma maturação institucional que demanda tempo para se concretizar e, uma vez malfeitas, resultam em custos mais altos, menos serviços e déficit de qualidade.

Não bastasse isso, continuam Michelitsch et al. (2017), é respeitável que se aumente a transparência, visando minimizar o risco de corrupção. Bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) desempenham relevante papel na criação de ambientes que sejam apropriados para a aproximação do investimento privado, podendo adequar assistência independente na elaboração de projetos e extinguir brechas de financiamento.

Na década de 2006 a 2015 o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID acatou 145 operações de PPP, totalizando US$ 5.800 milhões, dando enfoque em financiamento especialmente para os setores de energia e de transportes. Ao expor tais dados, Michelitsch et. al. (2017) explicam que foi somente agora que o portfólio do Grupo BID iniciou a inclusão de setores menos tradicionais, como educação e saúde.

Além de que o BID está focado no incremento de ambientes promissores em países desenvolvidos em PPPs, não dando ajuda substancial aos países com capacidade nascente e quase sempre sem uma estratégia integrada; países estes em que financiava ou pretendia financiar projetos, como Guiana, Belize e Equador. Conforme demonstrado no Gráfico 07.

Gráfico 7 Apoio do Grupo BID à PPPs de Infraestrutura conforme o tipo de ambiente




Fonte: Dados internos no Grupo BID e Infrascope, apud Michelitsch et al. (2017)

Nesse sentido, aludem Michelitsch et al. (2017):

> A taxa de renegociação de contratos tem sido elevada e, em muitos casos, devido a deficiências na preparação do projeto. O Grupo BID forneceu 35% do total financiado pelos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento na região, embora o apoio tenha sido relativamente pequeno em comparação com o mercado de PPPs da ALC. O Grupo BID foi mais ativo no financiamento, enquanto o Grupo do Banco Mundial o foi mais em de ambientes propícios e preparação de projetos. A maior parte do apoio do Grupo BID (mais de 70%) para ambientes propícios e financiamento foi aprovada para os cinco países com maior capacidade em PPP. (Michelitsch et al., 2017, p. 5)

Diante de todo exposto por Michelitsch et. al., (2017), arrisca-se dizer que o momento está favorável para investimento privado em infraestrutura por meio das parcerias público-privadas na América Latina. No mesmo sentido aponta o relatório INFRASCOPE 2014 (*Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean*), preparado em parceria com o BID. Em meio aos resultados da pesquisa deste último, o qual aferiu a competência de 19 países em movimentar recursos privados para o investimento em infraestrutura, o Brasil ficou em destaque juntamente com Chile, Peru, México e Colômbia.

O relatório aponta ainda a existência de um déficit no investimento em infraestrutura na América Latina, podendo-se concluir que, mesmo que a região precise investir em torno de 5% do produto interno bruto para corrigir as falhas estruturais no setor, o valor prometido no decorrer da última década não ultrapassou os 3%. Diante dessa informação, se torna mais fácil o entendimento sobre a capacidade de crescimento das PPPs nos próximos anos.

Diante de tão favorável cenário, é admissível esperar que pequenas e médias empresas majorem sua participação nas Parcerias Público-Privadas.

## 2.4 Parcerias Público-Privadas no Brasil

Guimarães (2008) explica que, conforme está arranjado no Direito, a parceria público-privada nasce no Brasil como uma espécie do modelo de concessão. São dois os seus tipos: a concessão patrocinada e a concessão administrativa; e ambos têm as finalidades de integrar a participação do Estado no custeamento de projetos concessivos deficitários, e

possibilitar a agregação da técnica concessória ao custeio integral da execução do contrato pelo Poder Público.

### 2.4.1 Contexto Histórico-econômico

Ao longo do século XX o Estado brasileiro era considerado o principal motor da economia do país, desenvolvendo praticamente sozinho a infraestrutura brasileira. Isso por causa da ideologia nacionalista ou porque a iniciativa privada não podia participar de negócios com investimentos altos e retornos demorados; e tampouco havia, àquela data, noção de obtenção de recursos por meio de investimento estrangeiro direto (Poltronieri, 2004, apud Barbos et al., 2009).

Para tanto, o governo, diretamente ou por meio de empresas estatais, fazia uso de recursos fiscais e de empréstimos nacionais e internacionais, o que desencadeou, com o passar do tempo, um grande endividamento.

Porém, houve mudanças na realidade brasileira, com restrições das fontes nacionais e internacionais de recursos e com falhas estruturais no Poder Público. O Ex-ministro do trabalho, Franco Montoro escreveu acerca da falta de recursos:

> Na verdade, desde a década de oitenta o governo, em todos os seus níveis e em suas empresas, passou a conviver com acentuadas restrições de crédito, praticamente inviabilizando os investimentos nestes setores. Houve, assim, uma drástica redução no volume de investimentos, gerada tanto pela incapacidade de financiamento como pelas dificuldades de geração de recursos próprios, em grande parte comprometida com o pagamento do serviço da dívida contraída anteriormente. (Montoro Filho, 2004, p. 15)

Essa situação configura diminuição de investimentos em infraestrutura no Brasil. E é nesse contexto que na década de 90 tenta-se melhorar o quadro brasileiro. Dá-se início às privatizações e a mudanças no governo. O Estado passa a ter função mais fiscalizatória e regulatória do que de a de atuar por meio de empresas.

Mesmo com esse modelo instalado, o Estado ainda deveria arcar com seus compromissos legais e continuar responsável pelas demandas básicas da sociedade. Diante disso, as PPPs surgem como opção para que o Estado continue exercendo sua função.

### 2.4.2 A Parceria Público-Privada brasileira

Na definição ampla do Guia prático para estruturação de programas e projetos de PPP 2016, uma Parceria Público-Privada é, no Brasil, um contrato de longo prazo entre um parceiro privado e uma entidade pública para proporcionar um bem ou serviço público, em que a parte privada assume um risco importante e a responsabilidade pela administração, com a remuneração condicionada ao desempenho.

Na concepção de Lima et al. (2005) a PPP é classificada como "uma modalidade de contrato a ser desenvolvida em paralelo aos contratos de concessão já existentes, permitindo um amplo leque de atividades que incluem principalmente projetos de infraestrutura". No entanto, pode-se classificar de modo mais amplo, identificando a PPP como algo que representa o trabalho contíguo dos setores público e privado, em auxílio, para proporcionar infraestrutura e serviços para a população.

Para Brito e Silveira (2005) são duas as questões que permeiam o debate econômico em volta da justificativa da adoção de um programa de Parceria Público-Privada, onde se diz que é a obtenção de sítios orçamentários para possibilitar investimentos em um quadro de restrição fiscal e a eficiência na prestação de serviços públicos.

Pelo ponto de vista dos citados autores, a PPP também pode ser uma opção para viabilizar investimentos, diante de uma deficiência de recursos provocada pela necessidade de contenção de gastos públicos, em colação com a crescente briga por oferta de serviços de boa qualidade, como equivalência à pesada carga de impostos a que o contribuinte brasileiro está sujeito.

Diante deste breve discorrer sobre o que é uma Parceria Público-privada, pode-se seguir para o conceito apresentado pela renomada professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015) como definição final para as Parcerias Público-Privadas: "contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a administração pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem a execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público" (Di Pietro, 2015, p. 353).

### 2.4.3 Nascimento de uma Parceria Público-Privada

A desenvoltura de um projeto de PPP se expõe como uma cadeia complexa de eventos e decisões, podendo ser rompida em uma parte mais fraca do elo. Um ou outro

projeto se perdeu por conta de previsões que não condiziam com a realidade, ou mesmo, por erro na proporção de recursos (Oliveira e Cazarini, 2011).

Diante dos possíveis problemas, Lima et al. (2005) conceituam que o nascimento da PPP se dá como um organismo que mira o máximo da atração do capital privado para a efetivação de serviços e obras públicas, por meio de permissão, tanto quanto para a prestação de serviços que a administração pública seja usufrutuária direta ou indireta, preenchendo a insuficiência de recursos públicos para investimento de curto prazo.

Desse modo, o Brasil, diante do quadro econômico em que se encontrava deu início, no ano de 2002, ao debate sobre a adoção da PPP; discussão essa que resultou na preparação do Projeto de Lei nº 2.546 de 2003, que buscou amoldar o contemporâneo marco legal de contratação prenunciado na Lei de Licitações e de Concessões de serviços Públicos, de modo a consentir alterações que potencializasse o sistema de parceria e o seu artifício de grandeza, qual seja:

> O compartilhamento dos riscos e o financiamento privado. Desta forma e, após mais de um ano de discussão em torno do referido Projeto de Lei, foi editada em 30 de dezembro de 2004 a Lei nº 11.079, que instituiu normas gerais para a licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública. (Lima et al., 2005, p. 13)

Para que haja uma PPP é fundamental haver ganho de valor. O poder público pode ganhar valor para o objeto de política pública ou simplesmente valor político. O parceiro privado pode ganhar valor também por ser socialmente responsável ou simplesmente por oportunismo. Independente da perspectiva, o ganho de valor para os dois parceiros é elemento essencial para nascer uma PPP, no entendimento de Kivleniece e Quelin (2012).

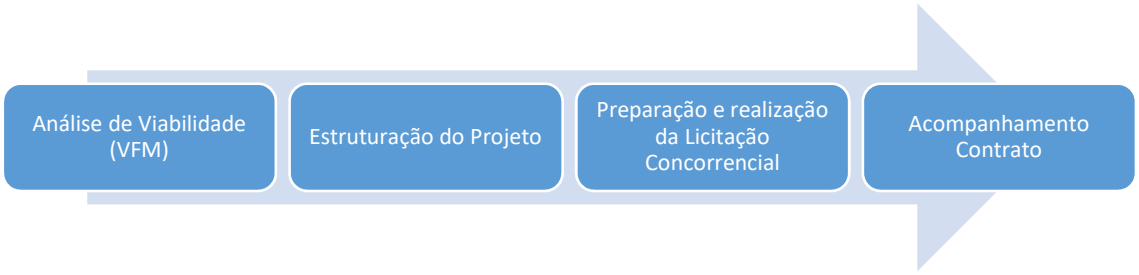
### 2.4.4 Estrutura de gerenciamento de projetos

Anteriormente, em outras partes do presente estudo, já foi ressaltado que as PPPs aspiram trazer aos projetos públicos a habilidade de inovação e gestão do setor privado, além de uma correta partilha na gestão dos riscos, melhorando, desta forma, a utilização dos recursos públicos.

A opção pelo seu uso requer transpor as diversas fases de execução, cujo resumo está representado na Figura 2. O primeiro e importante aspecto a ser levado em conta ao se contratar uma parceria público-privada diz respeito à realização de uma análise dos ganhos

de eficiência do projeto, objetivando avaliar se a PPP concebe a melhor opção de contratação do projeto. É esta noção que conduz à expressão "*Value for Money*" (Dezolt et al., 2016).

Figura 2 Fases de Estruturação dos Projetos de PPPs




Fonte: Dezolt et al., (2016)

Dezolt et al. (2016) defendem que a opção pela contratação de uma parceria público privada apenas se vê justificada quando:

> Da análise de determinado projeto resulte uma convicção fundada de que essa é a via mais eficiente para a provisão de determinado serviço público; seja porque com a parceria serão despendidos menos recursos públicos para obter um mesmo resultado; seja porque serão obtidos melhores resultados utilizando-se os mesmos recursos. (Dezolt et al, 2016, p. 36)

Neste sentido, na visão de Dezolt et al. (2016) são essenciais duas avaliações; uma qualitativa para averiguar se a PPP é a opção adequada para viabilizar aquele projeto, e outra quantitativa a respeito da face econômico-financeira. Confere-se, portanto, que para que os riscos sejam devidamente divididos e as características de cada projeto ou setor sejam observadas em contrato, o poder público deve se debruçar na elaboração desses projetos.

A modelagem do Projeto, na visão de Dezolt et al. (2016), pode ser regida de diversas maneiras pelo órgão setorial responsável, tais como:

> • Exclusivamente pela equipe do órgão responsável pela futura licitação da PPP, o que ocorrerá em setores mais maduros e com equipe técnica com sólida experiência sobre as características da obra e serviços que serão objeto da concessão;
>
> • Com o apoio complementar de consultores externos ou empresas especializadas, cuja colaboração poderá se dar por meio de:

a) contratação comum de consultorias;

b) realização de PMI[6] (Procedimento de Manifestação de Interesse), em que o setor privado apresenta, por sua conta e risco, os estudos demandados pelo Poder Público para a implantação da PPP, podendo ser ressarcido pelo vencedor da licitação caso a Administração utilize os estudos elaborados;

c) realização MIP[7] (Manifestação de Interesse Privado). Processo no qual a iniciativa privada apresenta um projeto ao poder público para avaliação; e,

• Cooperação técnica ou financeira com organismos internacionais (Dezolt er al., 2016, p. 36).

Segundo Coscarelli et al. (2016), no Brasil os PMIs têm sido usados com considerável frequência, com destaque para as administrações municipais, que têm lançado mão desta ferramenta cada vez mais para consultar o mercado a respeito de ideias que surgem no setor público e, não podendo deixar de ser, para também receber estudos nas fases iniciais dos projetos.

Durante a fase de modelagem, decisões complexas precisam ser tomadas, com frequência e quase sempre em curtos prazos. Enquanto que na execução do contrato, são vários os debates, que vão desde a realização da obra até a operação da infraestrutura, estando do lado oposto, um parceiro privado, firmemente, muito propositivo e organizado. É neste momento que na alusão de Coscarelli et al., o setor público tem que estar bem equipado para lidar com todos os desafios que lhe forem impostos.

Vale observar que a opção por parcerias com o setor privado é por vezes aconselhada não apenas pelo fato de responder à eficiência de forma mais direta, mas por satisfazer

[6] Acontece quando a administração pública se manifesta a respeito de um possível projeto e, de posse dessa informação, interessados podem apresentar projetos: seria como o poder público dizer que quer receber projetos de uma ponte entre duas margens determinadas, mas não especifica onde, como e nem com qual material ela será construída.

[7] É uma atitude proativa da sociedade organizada e iniciativa privada, na qual eventuais interessados em que um projeto de investimento e/ ou prestação de serviços seja analisado e efetivamente concretizado pelo poder público apresentam uma ideia de forma inaugural: seria como apresentar um projeto para uma ponte entre duas margens, nunca antes concebida pelo setor público. A apresentação de MIP pode, a critério da administração pública, ensejar a abertura do PMI.

também o critério econômico, uma vez que o custo de tais parcerias, no longo prazo, pode resultar numa garantia de maior eficiência no uso dos recursos públicos ao ser comparado às contratações tradicionais, nas quais o ente público se responsabiliza pela implantação do projeto em todo o seu ciclo.

Na Figura 03 a seguir, Dezolt et al. (2016) apresentam, de modo resumido, os componentes principais dos estudos que estruturam uma PPP.

Figura 3 Componentes de Estudos de PPP's

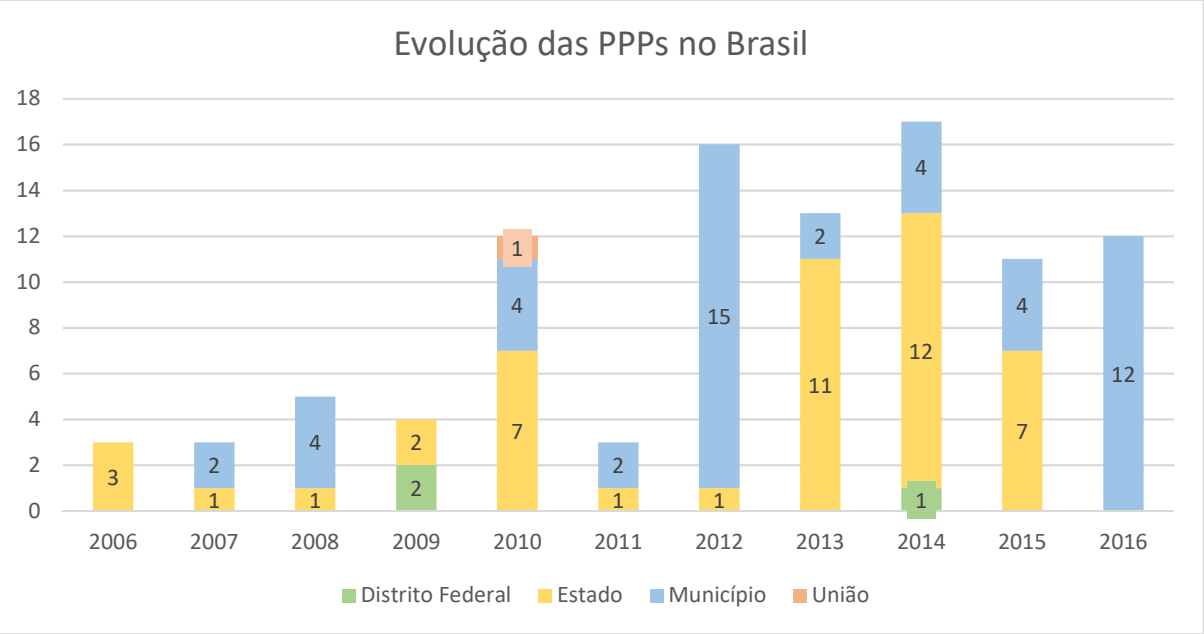
Fonte: Dezolt et al., (2016).

Dezolt et al. (2016) entendem ser relevante salientar, ainda, o fato de os parceiros privados poderem ser remunerados após a realização do investimento.

> Este condicionante tem contribuído para uma situação extremamente positiva, o que não se verifica nas modalidades tradicionais de contratação, pois há um incentivo para que os prazos previstos sejam cumpridos pelos executores das obras, uma vez que nada receberão até que as condições de prestação do serviço estejam prontas. (Dezolt et al, 2016, p. 37)

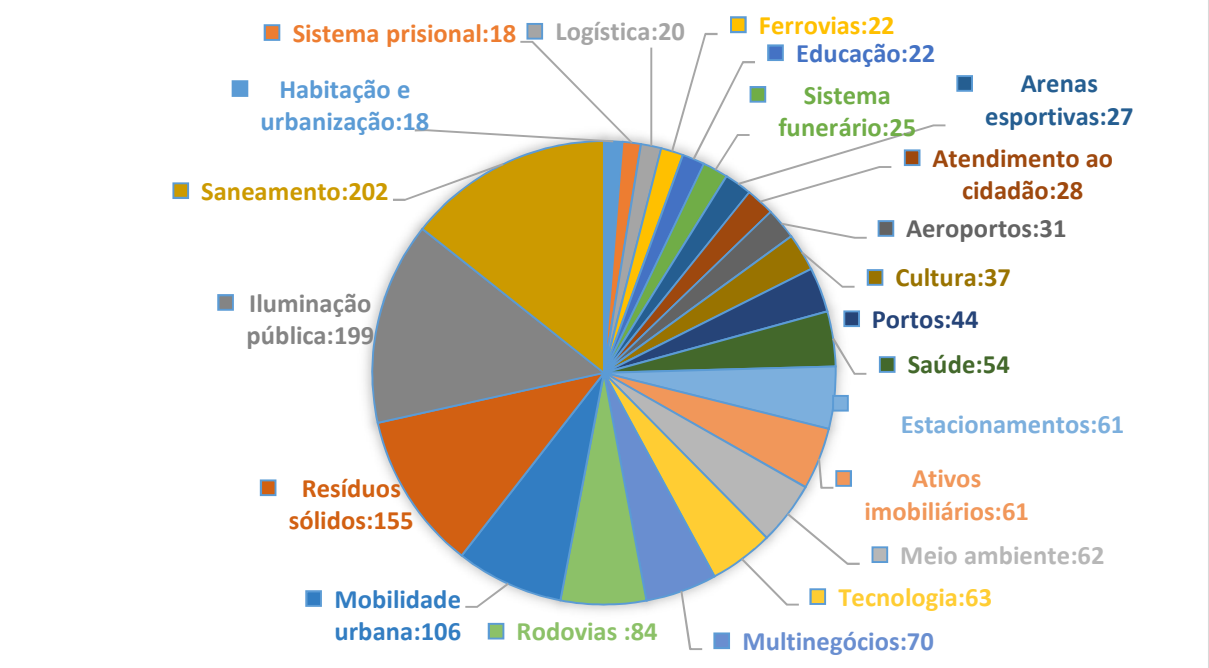
Por fim, para se ter uma melhor noção sobre Parcerias Público-Privadas no Brasil, o site Radar PPP apresenta dois gráficos. O gráfico 08 mostra a quantidade de PPPs no Brasil até 1º de janeiro de 2017 e o gráfico 09 mostra levantamento dos projetos de Parcerias Público-Privadas até o dia 22 de agosto de 2018, independente do estágio em que se encontrem.

Gráfico 8 Evolução das PPPs no Brasil




Fonte: Site Radar PPP[8]

Gráfico 9 Projetos/contratos distribuídos em 22 segmentos




Fonte: Site Radar PPP (2018)

[8] https://www.radarppp.com/biblioteca/as-parcerias-publico-privadas-no-ano-de-2016-2

### 2.4.5 Histórico da legislação

No âmbito Federal, pesquisas na literatura apontaram que, tempos antes de ser editada a Lei Federal dando regulamentação a PPP, alguns estados já eram beneficiados, como exemplo Ceará, São Paulo, Santa Catarina, Goiás Bahia e Distrito Federal.

O primeiro Estado a obter benefício por esta nova forma de concessão de serviços públicos foi o de Minas Gerais ao editar a Lei Estadual nº 14.868/2003 (Lei Estadual de Minas Gerais), a qual definiu as PPPs, em seu Art. 1º, parágrafo único, como:

> Contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades dele decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas. (BRASIL, Minas Gerais. Lei n. 14.868/2003. Art.1º)

Toshio Mukai (2005) explica ainda que esta primeira definição dada às PPPs foi posteriormente seguida pela Lei Federal. E menciona "a natureza contratual das PPPs", destacando que ambos os parceiros, público e privado, deverão colaborar com recursos financeiros.

Coelho (2013) alude que o fato da antecipação da normatização estadual em relação à federal causou grandes discussões em relação à constitucionalidade dessas Leis, investigando ainda a legitimidade quanto ao poder dado aos Estados-membros e Municípios em regulamentar o estatuto das Parcerias Público-Privadas por conta de não haver uma Lei Federal sobre o tema.

Diante deste episódio, numerosos argumentos foram apresentados a favor da constitucionalidade das legislações locais. Em meio aos que mais tiveram destaque, está o de que as leis estaduais que nomearam as PPPs têm embasamento no Art. 25, §1º da Constituição Federal, que atribui autoridade aos Estados-Membros para "legislarem em assuntos não vedados pela Carta Maior" e, quanto aos municípios, o fundamento encontra-se no Art. 30, I e II do Texto Constitucional (Coelho, 2013).

Argumento contrário seria o inciso XXVII do Art.22, também da Constituição Federal de 1988, que diz ser de competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação em qualquer modalidade, inclusive para estados e municípios.

Assim sendo, no entender de Coelho (2013) a regulação das PPPs nos campos regional e local foi de relevância, inclusive colaborando para a sua regulamentação em nível federal, em boa parte pelos erros e acertos ocorridos previamente, culminando em uma legislação elaborada com mais zelo, procurando consolidar os desígnios previstos na reforma administrativa ocorrida na década de 1990.

Destarte surgiu a Lei nº 11.079/2004, que deu regulamentação geral às PPPs, instituindo normas básicas para a celebração dessa modalidade de concessão.

As PPPs são versadas pela Lei Federal como uma maneira especial de conceder serviços ou obras públicas, podendo ser de duas formas distintas: concessão patrocinada ou concessão administrativa.

Porém, diante da importância e grandeza do envolvimento comercial, nos âmbitos Federal, estadual e municipal, entre os setores público e privado,

> Foi necessário que fossem criados vários documentos de ajuste e da criação de novos modelos e parcerias entre os setores trazendo à tona a necessidade de criação de novos formatos de governança e revisão dos existentes. Uma extensa gama de modelos de contratos pode reger as transações entre o poder público e o parceiro privado, diferindo pela alocação de responsabilidades e riscos. O entendimento das características inerentes aos diversos modelos de parceria é fundamental para a escolha que mais se adéque às particularidades do projeto a ser contratado. (Thamer e Lazarinni, 2015, p. 822)

É neste sentido, e em torno da referida Lei Federal, que foram criados legislação correlata e vários documentos, conforme descrito no Apêndice I.

Diante da exposição feita por todos os autores sobre o tema, entende-se que as Parcerias Público-Privadas refletem diretamente no aumento das possibilidades de inserção do setor privado no vasto mercado de obras e serviços públicos, lançando novas abas para que a contribuição do setor privado com a execução de serviços públicos seja favorecida, uma vez que a eficiência do setor privado para desempenhar obras e serviços é sabidamente maior que a do setor público.

### 2.4.6 Aspectos legais

A Lei n° 11.079 de 2004 especifica a Parceria Público-Privada como um "contrato de prestação de serviços entre o setor público e o privado", sendo proibida a promoção de contratos que tenham como único objetivo o fornecimento de mão-de-obra ou equipamentos. Com essa natureza jurídica de contrato administrativo, Mattos e Maffia (2015) aludem que, com a publicação de Lei n° 11.079 de 2004, o rol de contratos administrativos foi expandido para além dos contratos comuns de obras, serviços, compras e alienações regidos pela Lei n° 8.666, de 1993, e dos contratos de permissão e concessão de serviço público disciplinados pela Lei n° 8.987 de 1995.

Para melhor compreensão do exposto, Lucas Rocha Furtado (2013) caracteriza as Parcerias Público-Privadas, as concessões de serviços públicos, termos de parceria e contratos de gestão de modo separado e diferenciado. Alude que "As Parcerias Público-Privadas são indicadas para o desenvolvimento de atividades relacionadas à prestação de serviços públicos que requeiram a realização de investimentos em infraestrutura básica – execução de obras ou instalação de bens". Furtado (2013) complementa:

> Se os serviços a serem prestados pelo 'parceiro privado' apresentarem viabilidade de exploração como atividades empresariais, em que a tarifa paga pelo usuário seja suficiente para remunerar os serviços e as obras eventualmente executadas, devem ser utilizados o sistema de concessão ou de permissão de serviços públicos disciplinado pela Lei n° 8.987/95. Se a prestação do serviço não puder ser remunerada por meio de tarifa paga pelo usuário, se ela não for autossustentável, quer em razão da sua natureza – construção e/ou manutenção de prisões, hospitais, escolas, etc. – quer em razão da baixa lucratividade do empreendimento – construção e/ou manutenção de estradas, de ferrovias, de portos, de pontes, de usinas hidrelétricas que não possam ser pagas ou remuneradas exclusivamente por meio de tarifas, e que demandem o aporte de recursos públicos, devem ser utilizadas as parcerias público-privadas. (Furtado, 2013, p. 279)

Ou ainda, continua Furtado (2013):

> Ao contrário, se os serviços a serem prestados estiverem relacionados a programas na área social, ambiental, científica, devem ser utilizados os convênios, os termos de parceria ou os contratos de gestão. Serão as particularidades e o nível de

> envolvimento do parceiro privado que indicarão, dentre esses três instrumentos – convênios, termos de parceria e contrato de gestão – o mais indicado ao caso concreto. (Furtado, 2013, p. 279)

É importante observar que esses três últimos instrumentos não se destinam à execução de obras ou à instalação de bens de infraestrutura. “Para esse fim, devem ser utilizadas as concessões ou permissões de serviço público ou as parcerias público-privadas” (Furtado, 2013).

Assim como estudado pelo ramo do Direito Administrativo a respeito de contratos administrativos, Celso Antônio Bandeira de Mello, citado por Gasparini (2012), diz existirem princípios específicos que são aplicáveis às parcerias público-privadas, onde alude que “princípios são mandamentos nucleares de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão”.

Nesse sentido, sublime é a abrangência dada ao tema por Cretella Júnior (2012) ao afirmar complementando que “Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturações subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”.

No panorama da ciência do Direito, os princípios são utilizados primordialmente para nortear tanto o Legislador em sua atividade característica quanto aos que aplicam as normas jurídicas ou em situações imprevisíveis nas regras do ordenamento jurídico.

Em 1988 a constituinte estabeleceu quatro princípios considerados norteadores, que são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Publicidade no caput do Art. 37 da Carta Maior de 1988 com a finalidade de balizar o desempenho da administração pública Direta e Indireta e de todos os entes da federação brasileira.

Em sequência, Coelho (2013) destaca que foi durante a reforma administrativa brasileira praticada na década de 90 que surgiu outro importante princípio com o objetivo de complementar os anteriormente enunciados.

> O princípio da eficiência despontou no ordenamento jurídico brasileiro quando a Lei nº 8.987/95, ao regulamentar o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no Art. 175 da Constituição Federal, destacou a eficiência

> como uma das condições que perfazem a prestação adequada de um serviço público, em seu Art. 6º, § 1º[9]. (Coelho, 2013, p. 35)

Constatada a relevância da eficiência no desempenho da administração pública, o Constituinte Reformador acrescentou por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. O princípio da eficiência ao rol elencado originariamente no caput do Art.37, ficando este com a seguinte redação:

> A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte... (Constituição Federal de 1988, Art. 37)

Os princípios aqui elencados são aplicáveis na atuação de toda administração pública. A seguir serão tecidos breves e individualizados comentários sobre cada um, haja vista serem igualmente aplicáveis às Parcerias Público-Privadas.

O princípio da Legalidade conduz a administração pública em sua atuação, determinando que a administração pública só pode fazer o que está autorizado por Lei. Diferentemente do praticado nas relações entre particulares, onde prevalece o princípio da autonomia da vontade, "sendo lícito aos privados fazerem tudo o que a lei não proíbe, em consonância com o Art. 5º, II da Constituição Federal de 1988, ao dispor que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (Alessi, 2012).

O Princípio da impessoalidade tem relação com a finalidade pública, não cabendo à Administração estabelecer privilégios ou discriminações gratuitas, sem fundamento legal ao atuar.

> Não pode o administrador público beneficiar ou prejudicar determinada pessoa ou grupo de pessoas, sua atuação deve ser isonômica de modo a garantir o direito fundamental inserto no Art. 5º, caput, da Carta Maior. Ademais do cumprimento da finalidade pública, este princípio imputa ao ente federativo respectivo todos os atos

[9] Art. 6º [...]

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

> praticados pelos agentes que a ele encontram-se vinculados, o que se conhece na doutrina como "Teoria da Imputação" ou "Teoria do Órgão". Por intermédio deste princípio, deve o Estado promover a Supremacia do Interesse Público e a Indisponibilidade do Interesse Público consagrados como supraprincípios do Direito Administrativo. (Coelho, 2013, p. 37)

Haja o que houver o interesse público sempre prevalecerá se ocorrer conflito com interesses particulares, exceto, nos casos em que os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente possam ser objeto de afastamento.

A relação do princípio da moralidade está na obrigação de atuação ética, proba, leal e de boa-fé do administrador público.

Vale mencionar uma passagem citada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2012):

> Segundo os cânones de lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhaneza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. Nota-se, pois, que todo o processo de implementação de uma PPP deve observar a probidade, pois, caso contrário, o ordenamento jurídico brasileiro, prevê mecanismos de combate ao ato que vão de encontro aos preceitos da moralidade administrativa acima elencados, como a ação popular prevista no Art. 5º, LXXIII da Constituição da República e regulamentada pela Lei nº 4.717/1965, bem como pela ação de improbidade administrativa prevista no Art. 37, §4º da Carta Maior e normatizada na Lei nº 8.429/1992. (Mello, 2012, p. 122)

O princípio da publicidade, conforme Coelho (2013), apresenta importante interesse no domínio da administração pública, sobretudo ao ser visto como facilitador da autoridade dos administrados diante dos atos versados pelos administradores, e ainda possibilita a transparência na gerência da res publica, com o intuito de coibir hibridezes que porventura possam ser praticadas em detrimento do interesse público.

Assim, e como meio de tornar eficaz este princípio, Mello (2012) apresenta que o art.5º, XXXIII assevera direito à informação e as alíneas "a" e "b" do inciso XXXIV o direito fundamental de qualquer cidadão, sem depender de taxas, de recorrer ao poder público para

defender-se de abuso de poder ou de ilegalidade e de obter certidões de interesse pessoal em órgãos públicos.

Infere-se, neste sentido, que o legislador pretendeu com este comando legal fixar a transparência dos futuros contratos a serem firmados entre a administração pública e os particulares, anulando, desta forma, qualquer fraude ao certame licitatório.

E, por derradeiro, apresenta-se o princípio da eficiência, que surge como um anseio do Legislador Constitucional em acolher a força administrativa como poder-dever do Estado na prestação de serviços públicos eficazmente, zelando pela sua qualidade e continuísmo sem, ainda assim, abandonar os padrões de economicidade e cuidado atinentes à óptica privada de atuação.

Neste sentido, ao fazer referência à eficiência, Hely Lopes Meirelles (2003) entende este como um dever da Administração e define esta gerência de otimização como:

> O que se impõe a todo agente público é realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional; é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (Meirelles, 2003, p. 102)

Retomam-se, agora, alguns aspectos legais objetivos emanados pela Lei nº 11.079/2004. Características elegíveis para projetos de PPPs:

- Valor superior a R$ 10 milhões - (art. 2º, § 4º, I) da referida Lei;
- Prazo de vigência de no mínimo 05 anos, nem superior a 35 anos para os contratos de parceria já incluindo eventual prorrogação (art. 5º, I);
- Remuneração pelo parceiro público ao parceiro privado usualmente só após a disponibilização do serviço;
- Remuneração variável ao parceiro privado vinculada a seu desempenho;
- Compartilhamento de risco entre o parceiro público e o parceiro privado;
- Adimplência das obrigações financeiras do parceiro público relativamente ao parceiro privado, assegurados contratualmente por fundo ou empresa garantidora, vinculação de receitas, entre outros (Lima et al., 2005).

Por fim, destaca-se ainda o previsto no art.9º da Lei 11.079/24: constituição de Sociedade de Propósito Específico – SPE no âmbito das PPPs. Antes da celebração do

contrato de PPP, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. Da referida lei ainda se extraem alguns pontos a serem observados em relação às SPEs:

- Não há restrição quanto à forma de sua constituição. Caso a SPE assuma a forma de companhia aberta (sociedade anônima), esta poderá ter valores mobiliários admitidos a negociação no mercado, o que a permitiria, por exemplo, emitir ações ou debêntures, visando obter recursos para financiar a execução do projeto. Mesmo que assuma a forma de sociedade limitada, a SPE deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.
- Uma eventual transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da administração pública, nos termos do edital e do contrato.
- A administração pública não pode ser titular da maioria do capital votante dessas sociedades; exceto se a aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico acontecer por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

### 2.4.7 Aspectos financeiros

De acordo com o sábio pensamento de Samuelson e Nordhaus (1993) "a economia cobre todos os tipos de assuntos. Mas no essencial está dedicada à compreensão de como a sociedade faz a afetação dos seus recursos escassos. (...) a economia é o estudo da forma como as sociedades utilizam os recursos escassos para produzir bens com valor e como os distribuem entre os seus diferentes membros".

Mattos e Maffia (2015) apresentam a diferença das concessões simples e das PPPs visto pelo lado econômico: a diferença está no fato de que nas PPPs há inclusão de dinheiro público na parceria. Isso nos leva a refletir se tal projeto é positivo sob a ótica social.

O usuário só paga por um serviço se achar que vale a pena, ou seja, se o benefício obtido for maior que o valor pago pelo serviço. A partir do momento em que diversos usuários utilizem o serviço, fazendo com que a receita supere os custos, o empreendimento é positivo. Mattos e Maffia entendem que se Custo ≥ Receita, os usuários poderão ter um

benefício superior ou inferior aos custos, não evidenciando se o projeto é compensador para a sociedade.

Para tanto, existem duas probabilidades pelas quais o fato de que Custo ≥ Receita não implica que Custo ≥ Benefício:

> Primeiro, as receitas podem estar sendo artificialmente comprimidas por uma regulação de preços muito abaixo do que os usuários estariam dispostos a pagar, o que faz com que Benefício ≥ Custo ≥ Receita. Nesse caso, as PPPs classificadas como "patrocinadas" compensam para os usuários, mas a intervenção do Estado pela regulação de preços força a receita para um ponto abaixo dos custos, o que resulta na necessidade de complementação de recursos. (Mattos e Maffia, 2015, p. 5)

Vendo por outro ângulo, Mattos e Maffia (2015) destacam que, em geral, os serviços públicos e seus benefícios não são limitados aos usuários diretos. Ao invés disso, superabundam para diferentes indivíduos ou segmentos econômicos; por exemplo, postos de combustível, vendedores ambulantes, borracharias etc. Se uma rodovia facilita o escoamento de produção, há chances de os empregos ligados àquela agricultura aumentarem. Portanto, os benefícios financeiros do projeto vão além dos usuários diretos da infraestrutura, como:

> Em alguns projetos de PPPs, como presídios, os "usuários diretos" não pagam nada pelo serviço (gostariam inclusive de não "usufrui-lo"), mas o benefício social de fazer cumprir a lei penal é apropriado por toda a sociedade não carcerária. (Mattos e Maffia, 2015, p. 5)

Independentemente de qualquer coisa, a necessidade de que o governo complemente recursos impossibilita que o mercado seja capaz de responder sozinho se um projeto é compensador socialmente ou não. Mais do que isso, Mattos e Maffia (2015) aludem ainda que a aquisição de recursos públicos com qualquer finalidade, inclusive financiar PPPs, envolve ineficiência econômica.

Isto mostra que a análise da relação custo/benefício de Parcerias Público-Privadas tem que ser mais minuciosa do que com as concessões simples, uma vez que o impacto social positivo do empreendimento é revelado pelo próprio mercado, nas PPPs não há um mecanismo determinado para auferir se houve ganho social. Portanto, há risco de aprovarem projetos que têm a relação custo/benefício negativa, conforme Engel, Fischer e Galetovic (2008).

Nesse sentido, a Lei n° 11.079 de 30 de dezembro de 2004, no art.2º, estabelece um valor mínimo para contrato de PPP, no intuito de:

> Afastar a probabilidade que serviços de baixo valor contratual, contratados normalmente pela Lei nº 8.666/93, viessem a serem licitados como PPP. A definição legal de um valor mínimo para o firmamento de contratos sob a modalidade de PPP se faz necessária em função da complexa estrutura contratual, a qual envolve elevados custos de transação, não sendo, portanto, adequados a projetos e serviços de pequena escala, em que um potencial ganho de eficiência não comportaria os custos de transação associados. (Brito e Silveira, 2005, p. 13)

Esta questão de valor mínimo de contrato pode afetar também os intuitos políticos do governo. Menciona-se a popular questão de que quanto maior for a insegurança do governo atual em continuar no poder passadas as próximas eleições, maior a inclinação em elevar os compromissos concernentes a dívidas. Ainda que se beneficie dos gastos correntes, alargando a possibilidade da sua reeleição, Persson e Tabellini (2000) justificam que o governante presente também poderá ter a vantagem adicional de reduzir os graus de liberdade na política econômica futura dos seus rivais políticos, caso eles vençam a eleição.

Também relacionado à segurança de um governo local e às repercussões de Parcerias sobre as finanças públicas, o § 3º do art. 10 da Lei das PPPs prevê: “sempre que o setor público for responsável por mais de 70% da remuneração do parceiro privado será preciso obter autorização legislativa específica”.

Outra abordagem de relevância é o da ineficácia na gestão dos recursos financeiros pelo lado do governo. Desta forma, Ribeiro e Meyer (2006) destacam, além da ineficiência na gestão pela administração pública, que as restrições orçamentárias presentes impedem devida destinação de recursos para infraestrutura; o que seria vital para um país em desenvolvimento.

### 2.4.8 Tipos

O esboço legal brasileiro decidiu os modelos de parcerias e as particularidades dos contratos entre o poder público e a iniciativa privada, instituindo dois formatos de PPP: a administrativa, “onde a remuneração do setor privado é feita por meio de recursos orçamentários e o destinatário dos serviços é a própria administração pública ou a coletividade”, e a patrocinada, que é “quando os recursos públicos são complementados com

a cobrança de tarifas dos usuários do serviço em questão" (Thamer e Lazzarini, 2015, p. 825).

Dando segmento ao aludido anteriormente, Lima et al. (2005), de forma mais ampla, defende que:

> O regime aplicável às PPPs segue ainda, uma estrutura conceitual que delibera como Parceria Público-Privada o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. O § 1º do Art. 2º da Lei n. 11.079/2004 prevê que na concessão patrocinada haverá, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma complementação de receita pela autoridade pública em forma de contraprestação pecuniária. Neste caso, por se tratar de prestação de serviço público ao usuário, aplica-se subsidiariamente o disposto na lei de concessões. Para exemplificar citamos o caso de uma concessão de rodovia, onde a cobrança de tarifa módica não seria suficiente para recuperar o investimento e remunerar o capital, sendo necessário, portanto, a complementação de receita pela autoridade pública para tornar o empreendimento viável.
>
> No que se refere à concessão administrativa, o § 2º do Art. 2º da referida Lei a define como sendo um contrato de prestação de serviços em que a administração pública seja usuária direta ou indiretamente, cabendo a ela o pagamento integral ao parceiro privado. Como exemplo, citamos contratos para construção, manutenção e gestão de hospitais e escolas públicas que, embora exista um beneficiário, no caso o cidadão, é a própria administração a usuária indireta do sistema, por ser ela a compradora do serviço prestado pelo parceiro privado. (Lima et al., 2005, p. 14)

### 2.4.9 Riscos

A delegação de serviços públicos a entes privados sob a perspectiva da repartição de riscos não é uma novidade trazida pela Lei Federal das PPPs. Um importante ponto a ser tratado pela Lei das PPPs é o que diz respeito à divisão de riscos entre as partes com inclusão dos alusivos: caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, conforme previsto no inciso V do artigo 4º e inciso III do artigo 5º.

Para Brito e Silveira (2005) tal dispositivo concebe uma alteração expressiva na maneira usual de se repartir os riscos entre os setores público e privado. Normalmente, para contratos que obedecem a Lei 8.666/93 o ente público se responsabiliza totalmente pelos

riscos, e, para contratos que obedecem a Lei nº 8.987/95, ocorre a transferência dos riscos para a iniciativa privada.

Oliveira e Cazarini (2011) identificaram na literatura especializada a tipificação dos riscos, que foram expostos a análise de peritos, depois identificados e classificados. Para Oliveira (2004) os riscos mais comuns em PPPs são:

- Risco de inadimplemento de serviço;
- Risco de não conclusão do projeto;
- Risco político; risco monetário;
- Risco de força maior;
- Risco inflacionário;
- Risco de demanda;
- Risco do custo operacional;
- Risco regulatório;
- Risco do valor residual; e
- Risco tecnológico.

Pinto (2004) aprofundou seus estudos e conclui que os riscos são divididos em grupos:

- Risco político,
- Risco ambiental,
- Risco regulatório,
- Risco contratual e
- Risco de inadimplemento.

Oliveira e Cazarini (2011) dão melhor explicação quanto aos principais riscos identificados e priorizados pelos especialistas, sendo os seguintes:

Riscos de demanda: estes representam grande impacto na elaboração das PPPs.

> O risco de alteração da atividade econômica (risco de modificação no nível de atividade global da economia) e o risco demográfico (risco de alteração sócio demográfica afetar a demanda do serviço) são exemplos de risco de demanda. Os riscos de demanda estão associados à possibilidade de variações na receita estimada do empreendimento em detrimento da utilização do ativo em intensidade maior ou menor do que a frequência estimada ou projetada no contrato. Devido a constantes

> variações na atividade econômica, tendências do mercado ou novas formas de prestação de serviços semelhantes, ocasionando variações nas receitas provenientes dos serviços disponibilizados (tarifas), o risco de alteração da atividade econômica carece de minuciosa análise e de tratamento eficaz para não comprometer o andamento da parceria, razão pela qual os especialistas entrevistados deram tamanha ênfase a ele. (Oliveira e Cazarini, 2011, p. 3)

Para os Riscos de Operação: o que mereceu destaque dentre os demais riscos foi o de construção.

> Isso porque eventos inesperados podem afetar a concepção da obra que precederá a prestação do serviço, provocando atrasos, aumento de custos, inadequação ante as necessidades do serviço ou mesmo a interrupção definitiva do desenvolvimento da parceria público-privada. (Oliveira e Cazarini, 2011, p. 5)

Quanto ao risco ambiental ou de utilização do terreno, a preocupação é a possibilidade de contaminação do solo. Os responsáveis pela estruturação dos projetos devem ficar atentos, visto que na ocorrência desse risco as pessoas envolvidas (prestadores e tomadores do serviço) teriam a saúde comprometida.

> A contaminação do terreno ocupado para futura prestação do serviço pode comprometer a saúde dos prestadores de serviços (empregados pelo parceiro privado) e também a dos usuários para os quais se pretende disponibilizar a atividade. Por motivos idênticos, o risco de que o terreno usado para construção contamine áreas vizinhas é preocupante. Também é considerado, na mitigação dos riscos e na estruturação da cadeia contratual da parceria, o impacto financeiro que esse risco pode causar através do pagamento de indenizações a empregados, usuários e proprietários de áreas vizinhas à do empreendimento. Nesta categoria de riscos de utilização do terreno, a segunda posição pertence ao risco de obtenção de licenças necessárias à construção (risco de que as licenças necessárias à construção não sejam obtidas ou, sejam obtidas com condições inesperadas). Sem elas, ou em caso de limitação das mesmas, o empreendimento pode até não ser iniciado ou ser interrompido antes da realização integral de seu objeto. (Oliveira e Cazarini, 2011, p. 5)

Quanto aos Riscos Institucionais e Legais, onde se incluem os riscos de caso fortuito, força maior e fato do príncipe, eles podem gerar alterações nos atos normativos até então vigentes, o que impactaria no cumprimento do contrato.

> Força maior e caso fortuito referem-se a circunstâncias imprevisíveis e inevitáveis que geram para o particular excessiva onerosidade ou mesmo impossibilidade de execução normal do contrato. O fato do príncipe, por sua vez, é toda determinação estatal, imprevisível, que impeça ou encareça significativamente a execução do contrato, como o risco de autorizações legais e o risco de alteração no arcabouço jurídico e regulatório. (Oliveira e Cazarini, 2011, p. 6)

Os Riscos Financeiros: categoria com maior número de tipos de riscos, apresenta com maior relevância o risco da taxa de juros. A prestação de serviço pode ter sua estrutura de preço afetada por conta de alteração nas taxas de juros durante a vigência do contrato.

> Apesar da relativa estabilidade financeira do Brasil, as taxas de juros permanecem como elemento de análise prioritária durante o planejamento de uma PPP. Modificações profundas nos valores das taxas de juros cobradas – ocasionadas, por exemplo, por uma crise econômica; o que tornaria inviável o pagamento do parceiro privado à instituição que lhe concedeu crédito para o investimento inicial previsto. Relacionado a isso está o risco de indisponibilidade de financiamento. Em um contexto de crise econômica, em especial de uma crise de confiança, a tendência é que grandes financiadores e investidores se retraiam e optem por aplicar seus recursos da forma mais segura possível. Diante disso, a possibilidade de que o parceiro privado não encontre quem se proponha a financiá-lo na etapa inicial da PPP e durante sua longa duração – ou que o faça com excessiva carga de desconfiança (juros) – expõe-se como risco de substancial impacto ao desenvolvimento de uma parceria. (Oliveira e Cazarini, 2011, p. 7)

Há também os riscos específicos, de onde se destaca o risco de alternância de governo, que é o risco de o parceiro privado não ter suas contraprestações pagas devido a alterações nas políticas estatais.

> A alternância de governo traz consigo mudança nos focos de atuação governamental, com estabelecimento de novas metas e priorização de programas compatíveis com a ideologia política do grupo que ascendeu ao poder. Com isso, setores antes definidos

> como estratégicos podem ter seu desenvolvimento minimizado em detrimento de novas orientações de planejamento e gestão pública. Esse risco traz insegurança ao parceiro privado que, se não puder obter garantias suficientes mediante a definição de critérios contratuais claros e específicos, tende a repassa-lo ao usuário através de incremento no valor das tarifas cobradas. (Oliveira e Cazarini, 2011, p. 8)

Para Oliveira e Cazarini (2011) os riscos institucionais e legais se apresentam como os que podem causar maior impacto numa PPP no que diz respeito a conduzir seu plano inicial. Para impacto nos custos do projeto, os riscos financeiros se mostram como mais relevantes. Já quanto à manutenção ou formação do objeto da PPP, o que mais importa são os riscos de projeto e construção.

Com o intuito de amortecer os riscos de a administração pública não cumprir pecuniariamente com suas obrigações contratuais:

> O Capítulo III da Lei nº 11.079/04, trata em seu art. 8º e incisos, que serão atendidos: vinculações de receitas, criações de fundos especiais, acordos de seguro-garantia com organismos que atuem em ambos os lados, além daquela prestada por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade. O Art. 16 da mesma Lei ainda prevê que a União, suas autarquias e fundações públicas participarão, com o limite global de R$ 6 bilhões de reais para o Fundo Garantidor de PPP, o qual terá a finalidade de garantir o pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público. (Lima et al., 2005, p. 17)

O Art. 22 da referida Lei diz que a União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

> Um dos pontos mais destacados na experiência internacional como fundamental para a boa condução dos programas de PPP é a existência de um órgão público central, responsável por coordenar a implementação dos projetos, desenvolver expertise em PPP e disseminá-la pelos órgãos da administração pública. (Brito e Silveira, 2005, p. 16)

A Lei de PPPs neste sentido deliberou em seus art. 14 e 15 sobre a criação de um órgão gestor de Parcerias Público-Privadas federais; o que ocorreu em 04 de março de 2005, por meio do Decreto nº 5.385. Surgia o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada federal – CGP.

### 2.4.10 Parcerias Público-Privadas no Distrito Federal

Já se passaram 58 anos de desenvolvimento e a Capital Federal ainda encanta por suas vias largas, pelo planejamento e pelos traços arquitetônicos que aparentam modernidade, o que comprova a visão bem-sucedida de seu criador, Juscelino Kubitschek - JK, que dizia ter na construção de Brasília um marco que mostraria ao mundo o vigor das indústrias brasileiras, nossa capacidade técnica e a competência do trabalhador. Para JK, Brasília separou um passado de pessimismo e derrotismo de uma nova fase de otimismo e autoconfiança.

Desta maneira aconteceu o crescimento do Distrito Federal e da sua população, trazendo grande ocupação de áreas, intensificação do trânsito e demais consequências do forte aumento populacional, como falhas na prestação de serviços públicos essenciais, cite-se o setor de transporte e as áreas de saúde e segurança.

E, diante deste cenário, Bruno Coscarelli et al. (2015) descrevem que o Governador do Distrito Federal realizou acertadamente a publicação do Decreto nº 36.554, de 17 de junho de 2015, que estabelece regras sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP).

A norma foi responsável por regulamentar os dois mecanismos, utilizados em larga escala em nível estadual e municipal:

> Por meio dos quais a Administração recebe estudos técnicos e de viabilidade provenientes da iniciativa privada, para a estruturação de projetos de concessões comuns ou de parcerias público-privadas (PPPs). A principal distinção entre as modalidades é que, por meio do PMI, o Poder Público convoca a iniciativa privada para estudar determinado projeto, enquanto a MIP é uma apresentação espontânea dos estudos, por meio dos quais o potencial parceiro privado leva ao conhecimento estatal o interesse e a viabilidade de determinado empreendimento. (Dieterich e Castro, 2015, p. 1)

No ano de 2006, anteriormente ao decreto citado, a Lei nº 3.792, que estabelece o programa de Parcerias Público-Privadas do DF, foi aprovada. A norma distrital sofreu ampla influência da Lei n.º 11.079/04, inclusive reproduzindo o percentual, vigente à época, do limite de 1% para empenho da Receita Corrente Líquida - RCL (Coscarelli et al., 2015).

Entretanto, o texto original da legislação distrital de PPPs sofreu algumas atualizações desde a sua promulgação. Ainda na alusão de Coscarelli et al., algumas leis subsequentes serviram para detalhar competências do conselho gestor (Lei nº 4.828/12); autorizar a criação do Fundo Garantidor de PPPs (Lei nº 5.004/12); e aperfeiçoar a lei que criou o Fundo Garantidor (Lei nº 5.273/13). Em 2014 foi editado o Decreto n.º 35.083 para regulamentar a figura do Fundo Garantidor de PPP:

> O fundo, de natureza privada, tem por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos no âmbito do Distrito Federal em virtude das PPPs. Por força do decreto, o patrimônio inicial subscrito para funcionamento do FGP-DF foi estabelecido em 5% da receita corrente líquida do exercício e o capital inicial integralizado era de R$10.000.000,00. O agente financeiro do fundo é o Banco de Brasília S/A. (Coscarelli et al., 2015, p. 32)

Em tese, toda esta estrutura teria como fim dar apoio a 03 contratos de PPP já existentes à época e também aos próximos.

Tabela 2 Contratos em andamento em 2016

| PROJETO | SEGMENTO |
|---|---|
| Centro Administrativo | Prédios Públicos |
| Centro de Gestão Integrada | Atendimento ao Cidadão |
| Programas Habitacionais – Projeto Jardins Mangueiral | Habitação |

Fontes: Coscarelli et al. (2015) e site radar PPP (2016).

O que parece ter sido o único com uma gestão menos tumultuada até 2015 foi o primeiro contrato de PPP assinado pelo GDF. Coscarelli et al. (2015) apresentam:

> A PPP do Conjunto Habitacional Jardins Mangueiral foi a primeira Parceria Público-Privada do Setor de Habitação no Brasil e a primeira do Distrito Federal, assinada em março de 2009. O projeto consistia em 8 mil unidades imobiliárias em um terreno de aproximadamente 200 hectares, em que parceiro privado se responsabiliza pela

> implantação, pelo gerenciamento e pela operação e manutenção do empreendimento. (Coscarelli et al., 2015, p. 32)

No mês de abril de 2009 foi assinado o segundo contrato no Distrito Federal, o do Centro Administrativo. Decorridos mais de oito anos depois da assinatura do referido contrato, o Centro Administrativo, entretanto, ainda não está operando. Mesmo depois de ter sido "inaugurado" em 2014, falta ainda estrutura interna no espaço, como mobiliário, água e energia, que constituiriam encargos que o Governo do Distrito Federal teria escolhido contratar em separado.

Por sua vez e, segundo Coscarelli et al. (2015), o Centro de Gestão Integrada foi o mais novo contrato de PPP assinado pelo GDF, ocorrendo em abril de 2014, com a ITEN - Concessionária do Centro de Gestão Integrada S.A., formada pelas empresas IT2B Tecnologia e Serviços Ltda., LPM Teleinformática Ltda. – EPP.

A partir de então o Distrito Federal tem vários projetos em andamento, porém nenhum outro contrato de Parceria Público-Privada encontrou, ainda, espaço para prosperar.

Fica claro, conforme apontam Dieterich e Castro (2015), que a saída para muitos problemas e o continuado crescimento sustentável do Distrito Federal "está sujeita a uma simbiose inteligente, legal e transparente com a iniciativa privada, de forma a atender suas necessidades estruturais e de prestação de serviços à população, sendo o remédio adequado à formatação e estimulo de concessões".

JK dizia que "tudo se transforma em alvorada nesta cidade que se abre para o amanhã". As concessões e PPPs, feitas de forma segura e com estímulo ao empresariado, podem ajudar a formatar um novo amanhã e preparar o DF para o futuro.

Coscarelli et al. (2015) mencionam que, por meio da TERRACAP (companhia imobiliária de Brasília e agência de desenvolvimento do Distrito Federal), o GDF publicou, em julho de 2013, um PMI para a disposição de uma PPP relativa ao Centro Esportivo de Brasília, envolvendo o Ginásio de Esportes Nilson Nelson, o Ginásio e Complexo Aquático Cláudio Coutinho, o Estádio Mané Garrincha, Quadras Polivalentes e o Autódromo Internacional Nelson Piquet, mas cancelou o processo em setembro do mesmo ano. Em complementariedade ao Centro esportivo, as análises também deveriam abordar o potencial do Centro de convenções Ulysses Guimarães.

Porém, segundo dados oficiais do Governo do Distrito Federal sobre PPPs, colhidos em março de 2018, o GDF divide seus projetos de Parceria em duas categorias e os lista da seguinte forma:

- Projetos contratados:
  - O Centro Administrativo: concessão de modalidade administrativa para construção, operação e manutenção de complexo designado a acomodar aproximadamente 15.000 (quinze mil) agentes públicos de órgãos centrais atuantes na Administração Direta, na Fundacional, em Sociedades de Economia Mista e em Empresas Públicas distritais. Tem como finalidade melhor organização por parte da Administração do Distrito Federal;
  - Centro de Gestão Integrada – CGI: concessão de modalidade administrativa para estabelecer, operar, manter e gerir o Centro de Gestão Integrada, uma instalação para administração agregada de operações e reação a acidentes e incidentes, composta por equipes de alto desempenho e que tenha a seu dispor instrumentos de inteligência, padrão lógico de operação e tecnologia de ponta capaz de fornecer, em tempo real, imagem confiável do panorama geral, incluindo eventos e projetos relacionados, bem como os recursos implicados, e planos de governo.
  - Jardins Mangueiral: concessão administrativa para construção de unidades habitacionais e manutenção das vias públicas e áreas verdes. Visa implantar uma nova política habitacional, onde as áreas habitacionais são totalmente legalizadas, construídas em locais com licença ambiental e infraestrutura apropriada para atender as demandas da população.

- Projetos em andamento:
  - Centro de Convenções Ulysses Guimarães: tem por objeto a expansão, reforma, modernização e operação para a realização de feiras, exposições e eventos, bem como a instalação de equipamentos de apoio. Com isso, vislumbra-se impactar positivamente na ampliação da atividade turística no DF.
  - Saída Norte: O objetivo desse projeto é ligar o Plano Piloto (centro de Brasília) a Sobradinho (região administrativa considerada uma cidade satélite) por meio de complexo viário e duas pontes. A finalidade dessas

construções é melhorar o trânsito intenso diário que existe na saída norte, já que atualmente apenas vias simples e uma ponte recebem todo o fluxo de veículos.

- Iluminação pública: Com a intenção de trazer modernidade, expansão e eficiência para serviços destinados à população, o objetivo é instalar lâmpadas de LED no lugar da antiga iluminação pública.
- Shopping Popular: O intuito desse projeto é a revitalização e a modernização do já existente Shopping Popular, fazendo isso por meio de sua operação e manutenção.
- Arenaplex: é um amplo espaço conjunto composto pelo Estádio Nacional de Brasília, Complexo Aquático Claudio Coutinho, Ginásio de Esportes Nilson Nelson e Quadras Poliesportivas, constituindo local hábil para a implementação de um boulevard com pequenos empreendimentos e bastante área verde. Pela gestão dessa área, a intenção do projeto é atrair eventos para Brasília e promover bem-estar para os cidadãos por meio de um espaço de convivência da população.
- Complexo esportivo e de lazer do Guará: com o complexo sendo integrado pelo Ginásio de esportes, Estádio Antônio Otoni Filho, kartódromo Ayrton Senna e pelo Clube Vizinhança, o objetivo desse empreendimento é revitalizar, modernizar, operar e manter esse espaço.
- Jardim zoológico de Brasília: com a reforma e a manutenção do espaço, os escopos são deixar o zoológico autossustentável e proporcionar aumento no número de visitantes.
- Mirante Flor do Cerrado: visa trazer desenvolvimento para as redondezas da Torre de TV Digital e novo espaço de entretenimento.
- Parque da cidade Dona Sarah Kubitschek: o projeto se baseia na revitalização de espaços, na plantação de determinadas espécies, na construção de trilhas, quiosques e pistas específicas para bicicletas ou pedestres, além de demarcação de áreas para atividades distintas. Por meio da implementação e da manutenção do que foi proposto, a intenção do projeto é promover melhora na qualidade de vida de quem visita e a sustentabilidade do parque.

- Parque de exposições agropecuárias da Granja do Torto: Por meio de reparos de equipamentos e manutenção do local, planeja-se melhorar o local para que possa acolher eventos maiores e ser um local de lazer para a população.
- Parque Tecnológico de Brasília - BIOTIC: visa a construção de instalações capazes de receber 1,2 mil empresas de tecnologia, nacionais e internacionais, o que transformaria o Distrito Federal num polo do ramo tecnológico.
- Torre de TV de Brasília: visando o aumento no turismo, o projeto pretende reformar, revitalizar, explorar e manter o espaço da torre e seu entorno.
- Pátios de apreensão do DER-DF: para que o departamento de trânsito possa exercer suas funções, o projeto pretende disponibilizar estrutura de gestão para remover, guardar e leiloar veículos que foram apreendidos.
- Transbrasília: Constitui projeto de implementação de via de conexão e integração de energia elétrica, promovendo a interligação de várias áreas entre si. Além dessas implementações, o projeto também contempla o enterro de linhas de transmissão que já existem.

Explorando as PPPs já contratadas, seguem alguns pontos importantes no histórico de cada uma delas, apurados pelo site Radar PPP:

• Centro Administrativo:

- 26/07/2007: Publicação do PMI.
- 20/06/2008: publicação da concorrência.
- 28/07/2008: O Tribunal de Contas do Distrito Federal, pelo Parecer nº 1.144/2008-CF, opina no sentido de que se determine à Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN que anule o edital da concorrência pelos seguintes motivos: a) contrariar a norma que veda a mudança da sede do governo; b) utilização inadequada da modalidade PPP; c) pela deficiência dos estudos utilizados para a avaliação da viabilidade do negócio, tanto no aspecto técnico-jurídico quanto sob a ótica econômico-financeira, e também no tocante à conveniência e oportunidade da contratação; e d) pela restrição da competividade na exigência de atestados de capacidade técnica de empresas subcontratadas.
- 08/04/2009: assinatura do contrato de Concessão Administrativa.

- 17/04/2017: a Portaria nº 42, da Controladoria Geral do Distrito Federal, institui um Grupo de Ações Integradas de Controle, com o objetivo de avaliar e propor ações quanto aos ilícitos administrativos ocorridos no GDF em relação ao Centro Administrativo.
- 04/07/2017: publicação da Portaria Conjunta nº 35 da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF e da Controladoria-Geral do DF, que instituiu comissão para: a) apurar indícios de fraude à concorrência; e b) instaurar procedimento administrativo para avaliar a recomendação de declaração de nulidade da concorrência e do contrato de concessão administrativa do Centro Administrativo.

• Centro de Gestão Integrada – CGI:

- 11/07/2011: publicação da Chamada Pública para Manifestações de Interesse Privado.
- 13/10/2011: autorização para a empresa Companhia Paulista de Desenvolvimento – CPD realizar os estudos necessários à viabilização da Concessão.
- 14/08/2012: O Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, por meio da Resolução 55, aprovou os estudos técnicos de viabilidade.
- 22/02/2013: publicação do edital de concorrência.
- 10/04/2013: publicação de suspensão da concorrência.
- 23/08/2013: reabertura de licitação referente ao edital da concorrência.
- 10/04/2014: O GDF assina o contrato de PPP.
- 15/04/2015: decisão do poder judiciário promove suspensão de atos ligados à licitação dirigida pelo edital de concorrência, assim como o contrato de concessão administrativa decorrente.
- 28/09/2017: publicação do Decreto nº 38.512, que dispões sobre a extinção do contrato de concessão.
- 01/11/2017: TCDF analisa pedido cautelar para suspender o Decreto nº 38.512/17.

• Jardins Mangueiral:

- 24/08/2007: acontece a publicação da Resolução CGP nº 06, dispondo sobre a solicitação de manifestação de interesse para a apresentação de projetos.

- 30/05/2008: publicação da Resolução CGP nº 16, que referenda o parecer da Comissão Técnica e aprova os projetos.
- 20/11/2008: publicação da concorrência.
- 22/12/2008: o Tribunal de contas do Distrito Federal autoriza o prosseguimento da concorrência, que havia sido suspensa pelo próprio TCDF em 18/12/2008.
- 02/03/2012: ocorre a assinatura do 3º aditivo ao contrato; este para acrescentar ao empreendimento 1.502 unidades habitacionais.
- 24/10/2007: publicação da Portaria nº 78, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que instaura inquérito civil público para apurar indícios de danos ao erário nesta PPP.

Na visão de Coscarelli et al. (2015), "As turbulências na gestão dos contratos precisam ser incorporadas como lições para o aperfeiçoamento de projetos futuros e não tratadas como um desincentivo imediato às políticas de concessão e parcerias".

Conforme explicitado, o DF dispõe de amplas possibilidades para novas Parcerias Público-Privadas, se mostrando também como o distrito/estado com maior capacidade fiscal de realizar contratos de PPPs no Centro-Oeste.

A seguir, a Tabela 03 – do Distrito Federal e dos estados do Centro-Oeste quanto à capacidade fiscal de cada um dos entes para contratar Parcerias Público-Privadas, considerando o indicador da Receita Corrente Líquida prevista no art. 28, da Lei n.º 11.079/04:

Tabela 3 Capacidade fiscal para contratar PPPs

| UF | Receita Corrente Líquida (2014) | Disponibilidade para Pagamentos de PPPs segundo a Lei n.º 11.079/04 |
|---|---|---|
| Distrito Federal | R$17.504.269.623,87 | R$ 875.213.481,19 |
| Goiás | R$16.656.492.150,00 | R$ 832.824.607,50 |
| Mato Grosso | R$10.927.731.310,28 | R$ 546.386.565,51 |
| Mato Grosso do Sul | R$8.095.589.259,40 | R$ 404.779.462,97 |

Fonte: Coscarelli et al., (2015)

No caso do Distrito Federal, mostra-se necessário, para que os projetos de PPP sejam bem-sucedidos, que se aprenda com os erros cometidos.

# CAPÍTULO III – METODOLOGIA DO TRABALHO

## 3.1 Tipo de trabalho

O presente trabalho inclui pesquisa de campo do tipo Quanti-Qualitativo de caráter descritivo.

Enquanto a análise quantitativa é prioritariamente baseada em números, quantificações e uso de perguntas fechadas para levantamento, a análise qualitativa é principalmente focada em aspectos qualitativos de uma determinada questão; a parte subjetiva do que abordam o problema.

Diz-se de uma análise Quanti-Qualitativa que ela reúne elementos tanto do tipo quantitativo quanto do tipo qualitativo; uma vez que não são excludentes entre si.

A pesquisa de campo deste trabalho agrupa aspectos de análise quantitativa e de análise qualitativa à medida em que aplica questionário praticamente fechado, analisa dados numericamente, mas aborda subjetividade relativa ao tema das Parcerias Público-Privadas.

O tipo Quanti-Qualitativo se mostra, mais uma vez, quando o que se observa é o comportamento, a opinião e a posição de um grupo de profissionais, mas há tratamento em números destes resultados e a amostra de pessoas pesquisadas é reduzida.

O caráter da pesquisa de campo do presente trabalho é descritivo, uma vez que tema e a questão-problema são explorados com base no posicionamento atual e real dos entrevistados.

Segundo Lakatos e Marconi, 2003, a pesquisa de caráter descritivo tenta descrever mais detalhadamente fatores que ajudam nossa compreensão a respeito do tema e da questão-problema. Para tanto, coleta-se um grande número de informações sobre uma questão delimitada.

Esta pesquisa de campo confirma seu caráter descritivo e se afasta do caráter exploratório ao passo em que visa definir opiniões, atitudes e comportamento de um determinado grupo e é, ao mesmo tempo, pré-planejada e estruturada para que as informações coletadas possam ser estatisticamente inferidas em uma determinada população de profissionais do mesmo ramo dos entrevistados.

Para tanto, foi aplicado um questionário. Tal método utilizado é predominantemente composto por perguntas fechadas (questionário fechado ou *survey*). Porém, por haver campo para manifestação aberta em duas perguntas, mesmo que opcionais às opções fechadas de

respostas, o questionário utilizado deve ser teoricamente classificado como misto, segundo Vergara, 2012.

### 3.2 Metodologia e procedimentos

Durante a produção textual foram trazidas algumas Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (DF). Tais parcerias foram discriminadas não por qualquer motivo específico que não seja o fato de elas serem as únicas realizadas até então no DF. Devido ao tamanho geográfico restrito do DF se comparado ao território nacional, a ocorrência de PPPs não é tão expressiva quanto em outros estados do país.

Já para a fase prática do trabalho, a pesquisa de campo foi desenhada para coletar informações de profissionais da área das Parcerias Público-Privadas; para colher a impressão de quem está diretamente envolvido com PPPs no que diz respeito à realidade deste tema no Distrito Federal e quanto à eficácia deste modelo na atração de investimentos.

Para a coleta destes dados, foi elaborado um questionário com 29 (vinte e nove) perguntas, que se desdobram num total de 40 (quarenta) questões, cuidadosamente elaboradas com base na literatura especializada, nas normas legais sobre o tema e no fator de atratividade de investimentos que as PPPs supostamente exercem.

As múltiplas opções foram estabelecidas de modo que as respostas pudessem ser objetivamente trabalhadas e analisadas, porém também permitindo que as opiniões e as impressões dos respondentes tivessem sua subjetividade e amplitude respeitadas.

O questionário é composto por questões dicotômicas, tricotômicas, de múltipla escolha e escalonadas, conforme classifica Vergara, 2012. Para que não se confunda múltipla escolha com escalonamento, Cooper e Schindler (2016) explicam que questões escalonadas são aquelas em que o respondente faz algum tipo de pontuação, de escala, de gradação para responder.

A versal primeira do questionário foi colocada em teste e, consequentemente, sofreu algumas alterações, terminando na versão final.

A aplicação do questionário consistiu na entrega física e pessoal do questionário ao público-alvo e no posterior recolhimento.

Os dados obtidos com os questionários foram observados, analisados e tabulados de forma a possibilitar uma correta interpretação. Ao mesmo passo foram construídos gráficos para todas as questões, com o fim de representar visualmente os efeitos das respostas.

Na análise desses dados também foi feita comparação quantitativa entre os grupos de profissionais que responderam ao questionário, dado que profissionais de três órgãos diferentes participaram da pesquisa. Da mesma forma, discriminaram-se as respostas dos integrantes de cada órgão.

Por fim, foi feita a análise de cada gráfico, ou seja, análise de cada pergunta, suas respostas e seu impacto na pesquisa.

### 3.3 Caracterização e escolha da amostra

A definição do público que responderia à pesquisa usou como critérios o fato de a pessoa trabalhar no serviço público, seja como empregado ou servidor, lidar ou ter lidado diretamente com Parcerias Público-Privadas ou concessões durante sua atuação na administração pública, e exercer cargo de alta relevância, com competências gerenciais e decisórias a respeito do tema.

Por se tratar de pesquisa do tipo Quanti-Qualitativa de caráter descritivo, a amostra estudada não é muito ampla em quantidade, mas é em objetividade e relação direta e técnica com o tema. Dessa forma, a amostra presente é constituída por 15 (quinze) profissionais ocupantes de cargos relevantes em três diferentes órgãos e que lidam ou lidaram diretamente com Parcerias Público-Privadas.

Ademais, dados o tamanho geográfico reduzido do Distrito Federal e a intenção de entrevistar profissionais ocupantes de altos cargos, o universo amostral disponível era restrito. Destarte, uma amostragem de 15 destes profissionais se mostra de grande relevância no universo do DF.

No Distrito Federal há três órgãos que lidam com Parcerias Público-Privadas, contando, pelo que foi apurado, com 24 (vinte e quatro) profissionais com perfil para responder a pesquisa de campo. Desse universo, 15 (quinze) pessoas se disponibilizaram a participar da pesquisa. Os demais 9 (nove) não se disponibilizaram por motivos pessoais, por motivos de força de trabalho, por estarem em viagem pelo órgão ou por estarem de licença ou férias. Dessa forma, a amostragem tratada no presente trabalho se mostra extremamente relevante diante do universo possível.

Nesses três órgãos o universo de trabalhadores excede, logicamente, a quantidade de 24 (vinte e quatro). A delimitação da amostra para a pesquisa não foi primeiramente quantitativa, mas qualitativa. O motivo da restrição a apenas 24 está na delineação do perfil de pessoa a ser entrevistada. Para que acrescentasse ao assunto estudado e para que mostrasse

a realidade específica do tema tratado, a pesquisa de campo teve sua amostra cuidadosamente restrita a profissionais com observância aos três critérios antes mencionados. Para que a pesquisa de campo alcançasse seu objetivo, fazia-se necessário entrevistar somente aqueles que participam efetivamente da elaboração dos projetos, atuando como coordenadores, seus substitutos eventuais, e integrantes específicos de determinadas empreitadas.

Para que a pesquisa não sofresse nenhum viés, foram escolhidos profissionais de cada um dos três órgãos possíveis no GDF: Escritório de Parcerias Público-Privadas – EPPP, unidade administrativa da Secretaria de Projetos Estratégicos do Governo do Distrito Federal responsável pela promoção, implementação e acompanhamento da Política de Parcerias Público-Privadas do DF; do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, órgão que atua na fiscalização orçamentária e financeira do DF; e da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, empresa pública que desenvolve projetos de PPP, uma vez que tem função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, por meio da proposição, operacionalização e implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do DF.

O total de 15 (quinze) profissionais se perfaz da seguinte maneira: A TERRACAP está representada por 04 (quatro) empregados públicos e 02 (dois) servidores públicos. O EPPP figura com 04 (quatro) servidores públicos e 02 (dois) empregados públicos. Já o TCDF aparece com 03 (três) servidores públicos.

# CAPÍTULO IV – ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

## 4.1 Apresentação e análise dos dados e discussão dos resultados

O problema de pesquisa é: "As Parcerias Público-Privadas são uma forma eficiente de parceria / negócio / atração de investimentos? ".

Pretende-se apurar como o modelo atual de PPP é visto por profissionais que atuam nessa área, identificando eventuais pontos fortes e pontos fracos desse tipo de parceria, sempre com o foco em saber se esse modelo é eficiente. Entende-se por eficiência não apenas fazer o que se propõe, mas fazê-lo da melhor forma possível, com menos gastos, em menos tempo, com menos problemas no decorrer dos trabalhos, atingindo verdadeiramente seus objetivos finais e apresentando um bom custo-benefício para todos os envolvidos.

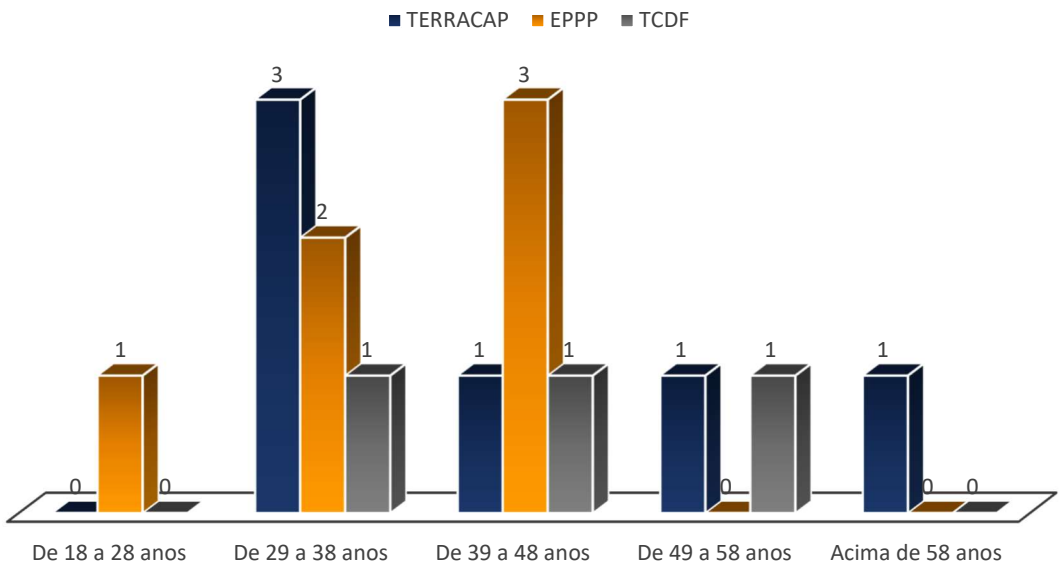
O levantamento das informações desejadas foi feito com a aplicação de questionário a profissionais da área de Parcerias Público-Privadas.

As cinco primeiras perguntas do questionário são voltadas especialmente para a identificação do funcionário, por meio de fatores relevantes como: idade, escolaridade, gênero, tipo de funcionário e tempo de serviço lidando com PPPs. Dessa forma, os resultados são apresentados por meio dos gráficos de números 10 a 14.

Nos gráficos de número 15 a 49 apresentam-se questões voltadas para a relação do agente e do órgão no que diz respeito a PPP, arguindo itens como contratação e gestão de concessão, administração de investimentos, infraestrutura, crescimento econômico e social, serviços públicos para a população, parcerias privadas, financiamento e valores de projeto, concessão e seus limites, regulamentação das PPPs, qualidade da gestão pública e privada, as PPPs como importantes instrumentos de implantação de políticas públicas. O objetivo das questões é o de sanar as dúvidas geradas justamente por serem questões pertinentes ao tema.

Pergunta 01: *Qual a sua faixa etária?*

Gráfico 10 Respostas à pergunta 01




Fonte: O Autor.

O Gráfico 10 faz a representação em percentual da faixa de idade dos funcionários respondentes dos questionários nos três órgãos.

Apresenta o fator idade entre os 15 funcionários dos três órgãos que assim se distribui: na empresa TERRACAP e no TCDF não houve respostas para a idade de 18 a 28 anos, enquanto que 01 do EPPP respondeu.

Já a faixa etária de 29 a 38 anos foi a mais participativa com os questionários, alcançando 40% do total de 15 e sendo assim distribuída: 03 (20%) na TERRACAP, 02 (13,33%) na EPPP e 01 (6,67%) no TCDF.

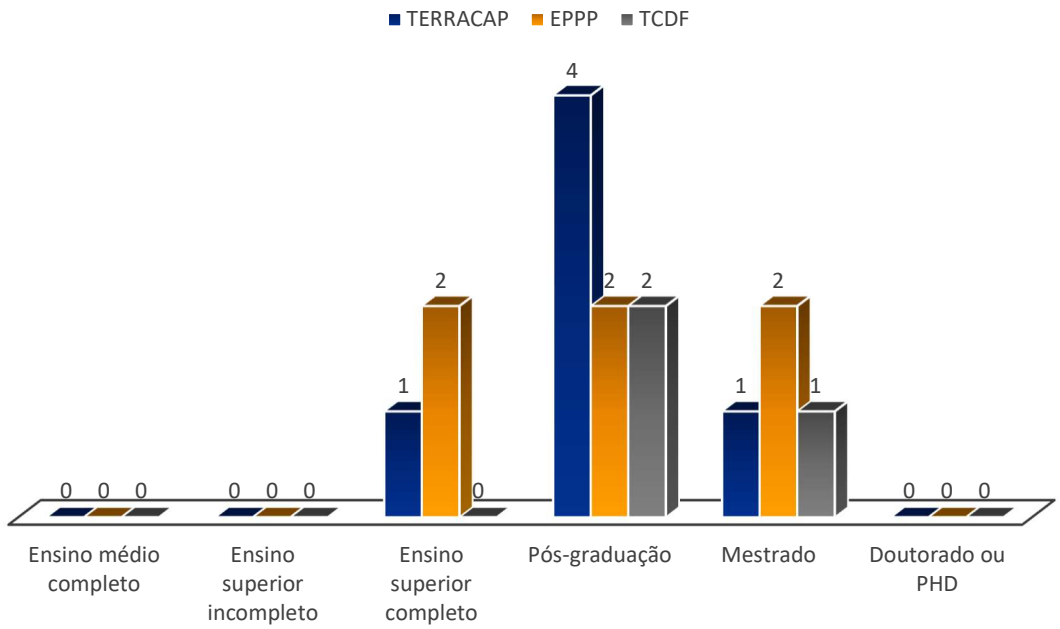
Os percentuais foram bem próximos para a idade de 39 a 48 anos, de modo que resultaram em 33,33% e assim distribuídos: 1 (6,67%) na TERRACAP, 3 (20%) no EPPP e 1 (6,67) no TCDF.

Já para a faixa etária de 49 a 58 anos houve considerável queda de respondentes, ficando em apenas 13,33% do total, que destes: 01 (6,67%) na TERRACAP, e 01 (6,67%) no TCDF, não havendo índice percentual para o EPPP.

Por fim, a faixa etária acima de 58 anos foi a que, como a primeira faixa, menos respondeu aos questionários, uma vez que totalizou em somente 6,67%, com apenas 01 da TERRACAP.

Pergunta 02: *Qual a sua escolaridade?*

Gráfico 11 Respostas à pergunta 02




Fonte: O Autor.

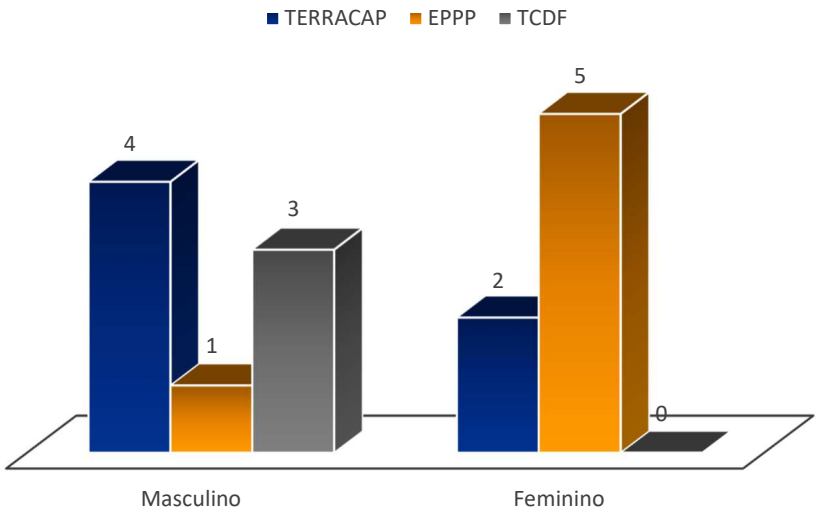
A representação do Gráfico 11 aponta que a escolaridade mínima dentre os 15 funcionários dos órgãos TERRACAP, EPPP e TCDF é o ensino superior completo, destacando-se que a escolaridade mínima dos profissionais do TCDF que responderam ao questionário é mestrado. Isso leva a índice 0 (zero) os níveis ensino médio completo e superior incompleto.

Por outro lado, doutorado e PHD também não obtiveram respostas. Os níveis em evidência assim se distribuem: Pós-graduação (especialização), com 53,33%, sendo 4 na TERRACAP, 2 do EPPP e 2 do TCDF; Mestrado, com 26,67%, sendo 2 do EPPP, 1 da TERRACAP e 1 do TCDF; e Ensino superior completo, com 20% do total, contando com 2 do EPPP e 1 da TERACAP.

O Gráfico evidencia que o nível de escolaridade da maioria dos respondentes representa algum tipo de especialização, indo além da graduação.

Pergunta 03: *Qual o seu gênero?*

Gráfico 12 Respostas à pergunta 03

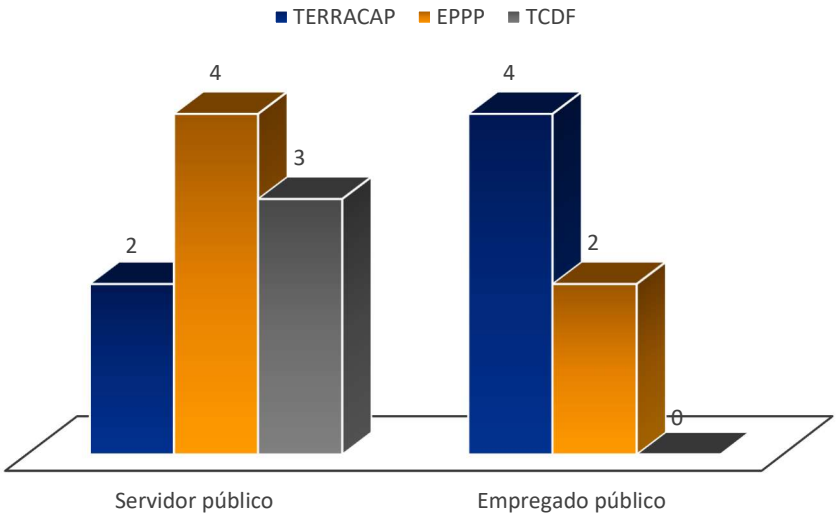



Fonte: O Autor.

Nota-se, por meio do Gráfico 12, que o gênero masculino está em pequena vantagem, com apenas 1 (um) respondente a mais que o gênero feminino, apesar de essa maioria não se mostrar no EPPP. O resultado ficou assim distribuído: na TERRACAP 4 (66,67%) dos que responderam eram do gênero masculino, no EPPP 1 (16,67%) e no TCDF (100%) dos 3 questionários foi respondido pelo gênero masculino; enquanto que o gênero feminino, em menor quantidade, é dominante apenas na EPPP contando com 5 (83,33%).

Pergunta 04: *Qual a sua ocupação?*

Gráfico 13 Respostas à pergunta 04



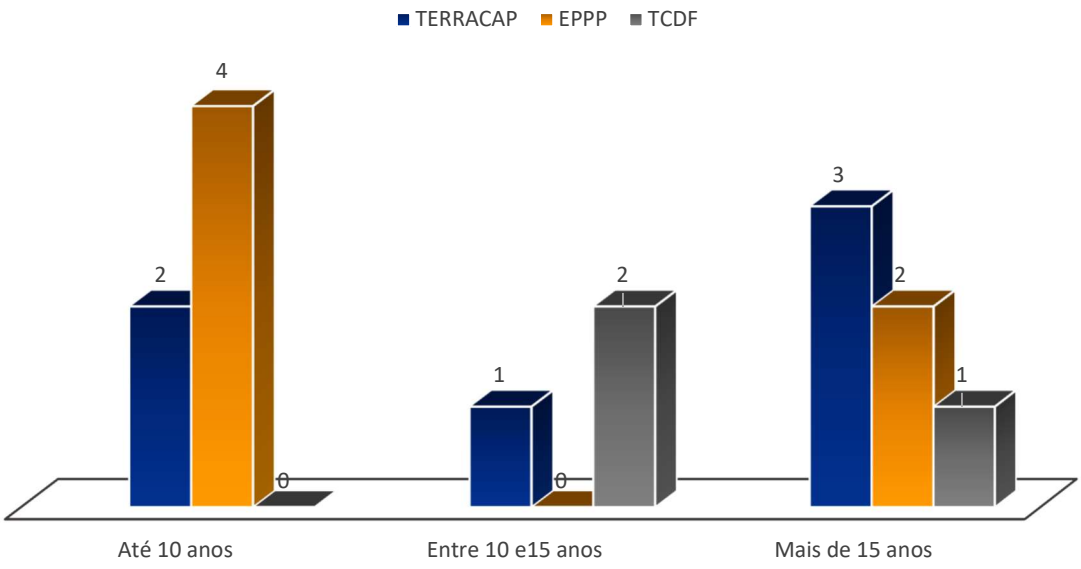

Fonte: O Autor.

A título de lembrete: Os agentes públicos são aqueles que exercem função de natureza pública, independentemente do tipo de vínculo com a Administração. Servidores públicos têm sua relação com a Administração regulada por meio de um estatuto, enquanto os empregados públicos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Dos agentes pesquisados, a maioria atua como servidor público, ficando assim o resultado: 9 (60%) são servidores públicos e 6 (40%) são empregados públicos. Dentro de cada órgão os dados ficaram assim distribuídos: TERRACAP com 2 (33,33%) servidores e 4 (66,67%) empregados públicos; EPPP com 4 (66,67%) servidores e 2 (33,33%) empregados; e o TCDF com 3 (100%) servidores públicos.

Pergunta 05: *Há quanto tempo você é servidor ou empregado público?*

Gráfico 14 Respostas à pergunta 05




Fonte: O Autor.

Observa-se no gráfico de número 14 que na categoria ‘Até 10 anos’ o EPPP apresentou 4 funcionários, a TERRACAP 2 e o TCDF nenhum.

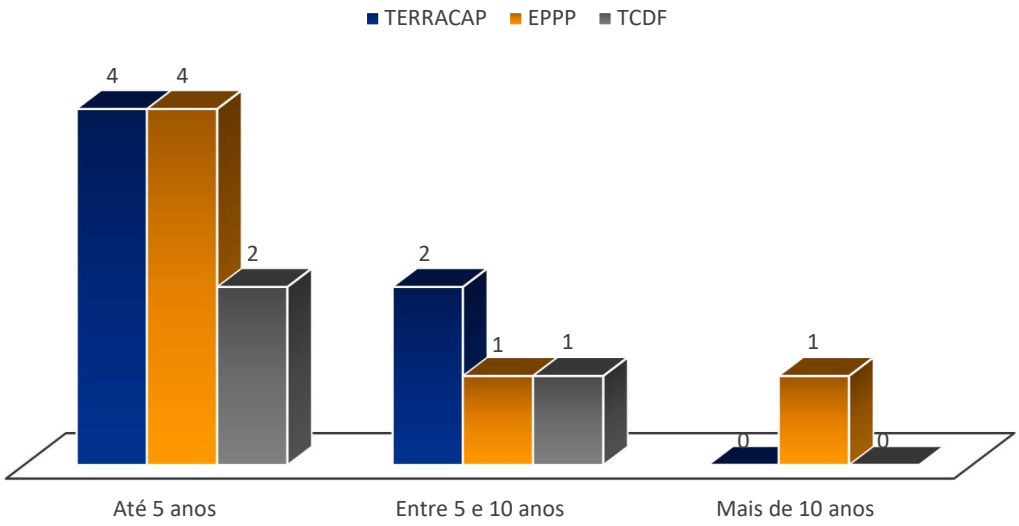
Na sequência estão os funcionários com tempo de serviço entre 10 e 15 anos e desta vez o destaque é para o TCDF com 2 funcionários, posteriormente a TERRACAP com 1, enquanto que o EPPP não pontuou.

A faixa de mais de 15 anos de serviço ficou bem distribuída, de modo que a com maior número ficou a TERRACAP, com 3, em seguida o EPP com 2 e depois o TCDF com 1.

De modo amplo, a faixa de até 10 anos contou com 40% das respostas, o intervalo de 10 a 15 anos contou com 20% e a opção ‘Mais de 15 anos’ obteve 40% das respostas.

Pergunta 06: *Por quanto tempo você trabalhou e ou trabalha na contratação ou na gestão de uma concessão, em qualquer de suas modalidades?*

Gráfico 15 Respostas à pergunta 06




Fonte: O Autor.

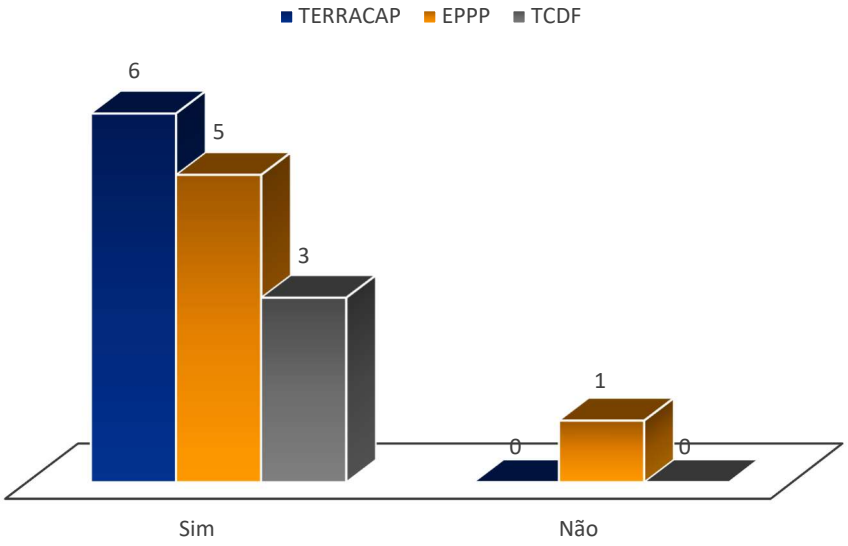
Este gráfico mostra por quantos anos os agentes públicos trabalharam ou trabalham na área das PPPs. 66,67% deles pontuaram na faixa 'Até 5 anos', 26,67% entre 5 e 10 anos, e 6,67% acima de 10 anos.

O órgão que apresentou agente com mais experiência foi o EPPP. Em todos os órgãos, dois terços do seu pessoal têm até 5 anos de trabalho com PPPs.

Pergunta 07: Cesar Cunha Campos, diretor da FGV Projetos (2014), entende que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) se apresentam como uma ferramenta primordial para que, tanto o governo federal, quanto os estados e municípios venham a tirar o foco da administração dos investimentos conduzindo-o ao setor privado, conservando suas funções de reguladores e fiscalizadores.

*Você acha importante o governo tirar o foco da administração dos investimentos, conduzindo-a ao setor privado, conservando suas funções de regulador e fiscalizador?*

Gráfico 16 Respostas à pergunta 07




Fonte: O Autor.

A pergunta 07 levanta a questão das Parcerias Público-Privadas -PPPs que se apresentam como uma ferramenta essencial para que, o governo federal, os estados e municípios tirem o foco da administração dos investimentos dirigindo-os para o setor privado, mantendo seus papéis de reguladores e fiscalizadores.

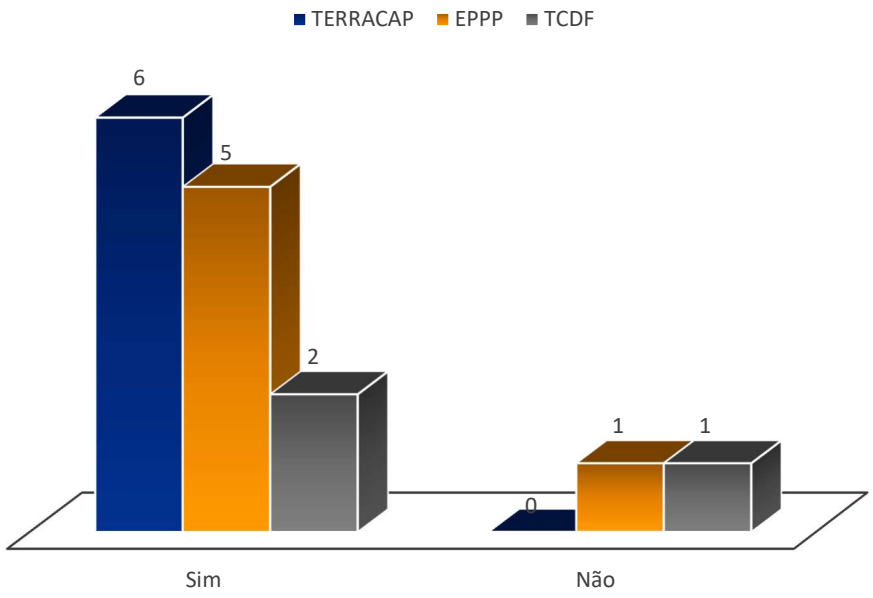
O gráfico 16 aponta veementemente que os 3 órgãos são favoráveis quanto à relevância da administração exercida pelo setor privado quanto aos investimentos enquanto o setor público mantém o foco na fiscalização e na regulação, de modo que dos 15 questionários aplicados a TERRACAP e o TCDF apresentam 100% dos seus agentes corroborando com essa ideia e o EPPP apresenta 5 (83,33%).

A única divergência ficou por conta de 1 (16,67%) dos integrantes do EPPP, que pensa não ser importante o governo tirar o foco da administração dos investimentos, conduzindo-a ao setor privado, conservando suas funções de regulador e fiscalizador.

Pergunta 08: Campos (2014) diz que novas motivações e desafios surgem cada vez em que é aplicada uma PPP, determinando o aprimoramento constante do modelo, quer seja em termos de gestão, contrato ou na regulação, buscando firmar cada vez mais a melhor alocação de recursos e garantias a todos.

*Você acha que o governo Distrital está tirando boas lições com as PPPs que já contratou, e com isso vem evoluindo no processo das Parcerias Público-Privadas?*

Gráfico 17 Respostas à pergunta 08




Fonte: O Autor.

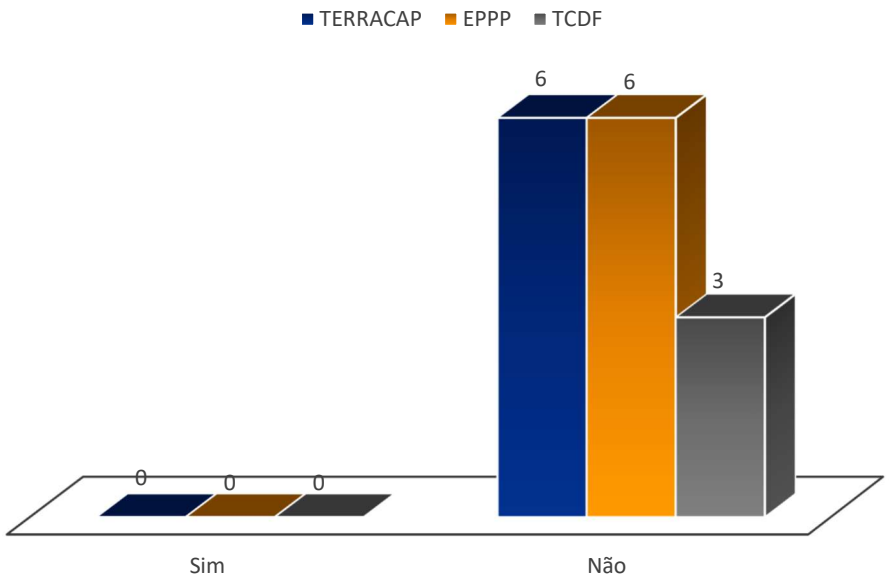
Campos (2014) pronuncia que motivações e desafios inovadores passam a existir sempre que é aplicada uma PPP, definindo o constante aperfeiçoamento do modelo, podendo ser em termos de gestão, contrato ou na regulação, procurando fixar gradativamente a melhor alocação de recursos e garantias a todos. Nesse sentido, a pergunta 08 se dedicou a saber se está perceptível ao agente público que o governo Distrital tem extraído lições positivas com as PPPs contratadas, e questiona se esse evento tem sido favorável para a evolução do processo das Parcerias Público-Privadas.

As respostas apresentadas demonstram que a maioria (86,67%) acredita que o Distrito Federal tem aprendido com as PPPs contratadas e está evoluindo nesse sentido. Desses, a TERRACAP contou com 100% do seu pessoal, o EPPP com 83,33% dos seus representantes e o TCDF com 66,67%. Dessa forma, a discordância ficou representada por 1 (16,67%) respondente do EPPP e 1 (33,33%) do TCDF.

Pergunta 9.1: O Brasil sofre com falta de infraestrutura. Esses gargalos travam o crescimento do país.

*Você entende que o Estado sozinho, por meio de suas empresas, é capaz de oferecer recursos e as iniciativas que o crescimento da economia e do país demandam?*

Gráfico 18 Respostas à pergunta 9.1



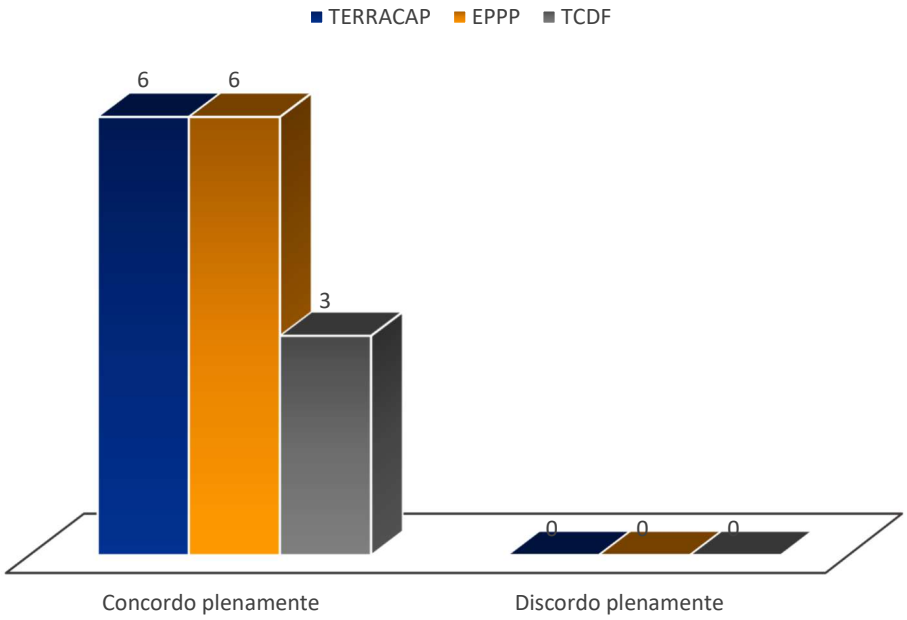

Fonte: O Autor.

A pergunta 9.1 se destina a saber se o Estado é capaz de promover desenvolvimento nacional sem fechar parcerias com o setor privado.

O resultado expressado pelo gráfico 18 foi unânime: 100% dos agentes públicos pesquisados disseram que o Estado sozinho, por meio de suas empresas, não é capaz de oferecer os recursos e as iniciativas que o crescimento da economia e do país demandam.

Pergunta 9.2: *Você concorda que a Parceria Público-Privada é uma boa opção para combater gargalos de infraestrutura?*

Gráfico 19 Respostas à pergunta 9.2



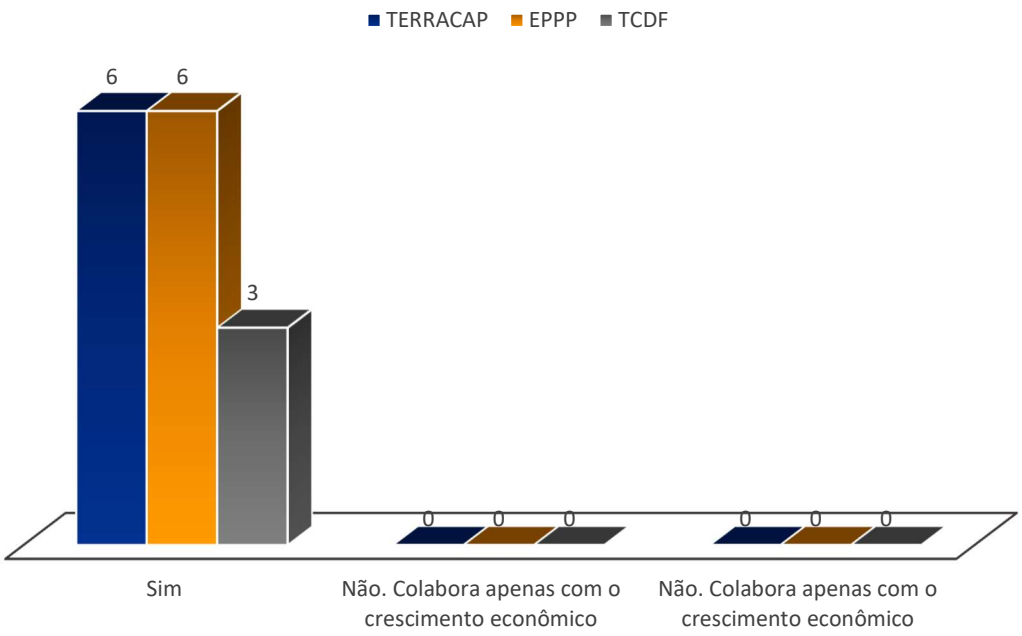

Fonte: O Autor.

Assim como na pergunta anterior, para a pergunta 9.2 as respostas foram unânimes. A pergunta em questão versa sobre a possiblidade de as PPPs serem boas opções para solucionar os problemas de gargalos na infraestrutura brasileira. Todos os 15 agentes públicos pesquisados concordaram que a PPP é uma boa opção.

Pergunta 10.1: Se, de um lado os gargalos em infraestrutura provocam baixa produtividade e um país de inferior atração para os investidores nacionais e internacionais, por outro a falta de investimentos em Infraestrutura eterniza a inequidade e a exclusão social.

*Você entende que o aumento da cooperação entre setor público e setor privado pode colaborar tanto com o crescimento econômico quanto com o desenvolvimento social?*

Gráfico 20 Respostas à pergunta 10.1



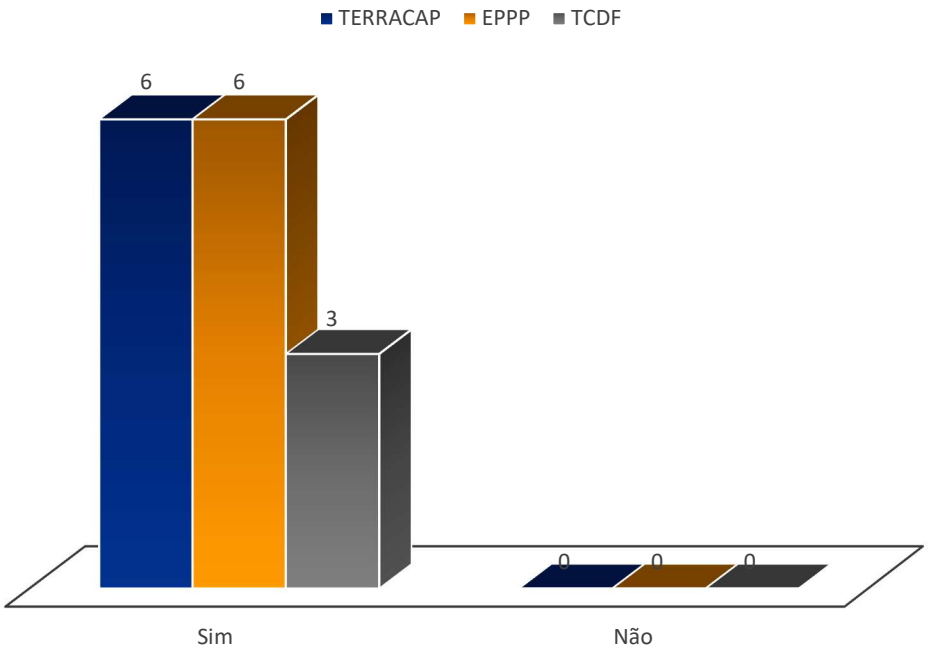

Fonte: O Autor.

As respostas dadas para a pergunta 10.1 mostram a crença de que as parcerias entre o setor público e o setor privado têm a capacidade de promover o desenvolvimento nacional tanto na área econômica quanto na social.

Todos os 6 (seis) agentes da TERRACAP, os 6 (seis) do EPPP e os 3 (três) do TCDF afirmaram que a cooperação entre os dois setores pode contribuir positivamente para o Brasil.

Pergunta 10.2: *Se sim, você considera que a PPP é um dos instrumentos hábeis para isso?*

Gráfico 21 Respostas à pergunta 10.2




Fonte: O Autor.

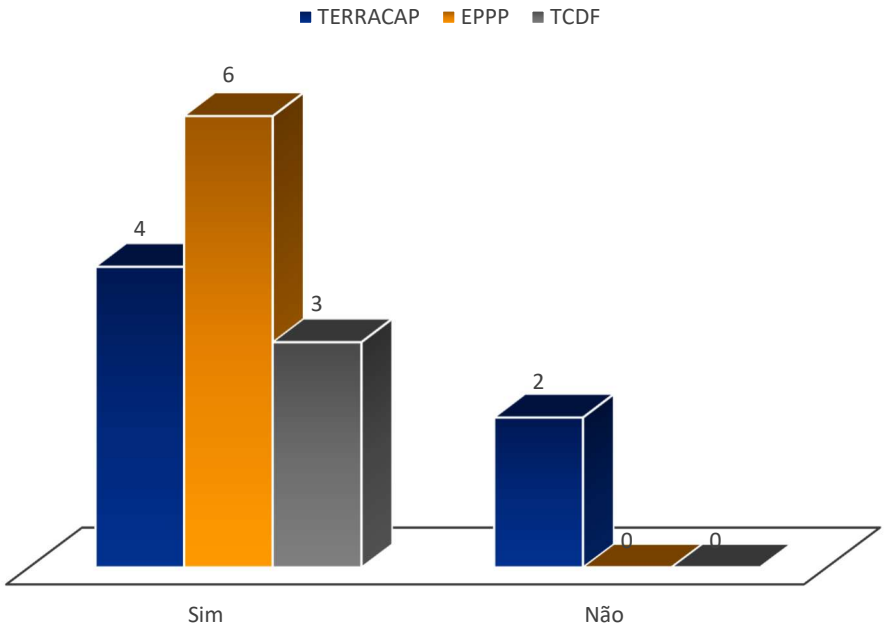
Seguindo a linha da pergunta anterior, as respostas à pergunta atual foram unânimes. Porém, diferente da questão anterior, que foi mais abrangente, a pergunta 10.2 delimita o enfoque nas PPPs.

Os 6 (100%) integrantes da TERRACAP, os 6 (100%) respondentes do EPPP e os 3 (100%) dos representantes do TCDF afirmaram que sim, a Parceria Público-Privada é um instrumento hábil para promover tanto desenvolvimento econômico quanto desenvolvimento social no país.

Pergunta 11: Uma das consequências da falta de infraestrutura é a deficiência na prestação de serviços públicos.

*Você entende que o modelo atual de PPP, ao menos em teoria, é eficaz no sentido de promover adequadamente serviços públicos para a população?*

Gráfico 22 Respostas à pergunta 11




Fonte: O Autor.

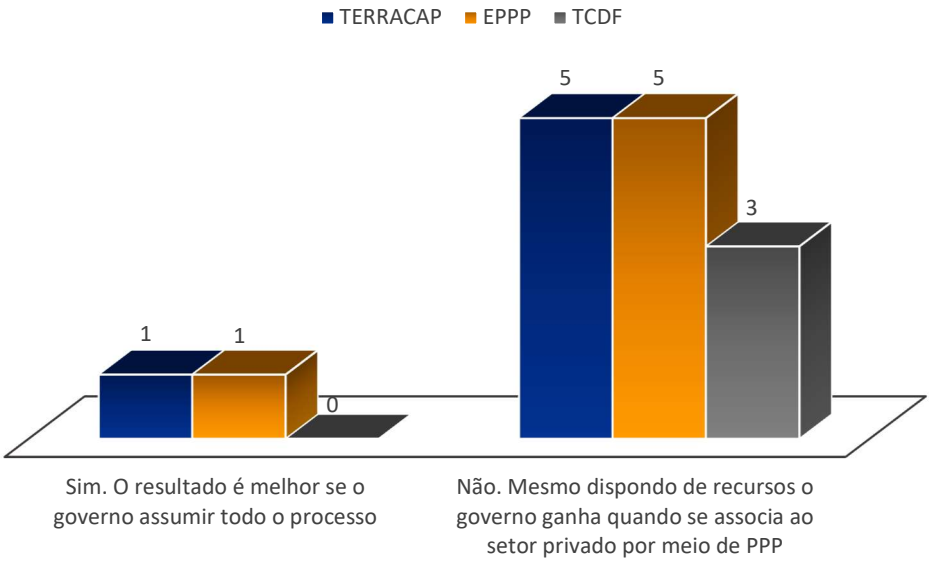
Na pergunta 11 o foco é ainda mais específico, pretendendo saber se o modelo atual de PPP é, em teoria, eficaz para proporcionar serviços públicos à população.

A pesquisa realizada mostra que os agentes públicos enxergam o modelo de Parceria Público-Privada eficaz na promoção de serviços para o povo, apesar de 13,33% dos pesquisados (2 agentes da TERRACAP) discordarem. Desse modo, 86,67% respondeu 'Sim', sendo 6 (seis) do EPPP, 4 (quatro) da TERRACAP e 3 (três) do TCDF.

Pergunta 12: Em benefício da insuficiência de recursos governamentais para serem aplicados em investimentos, sobretudo em projetos de grande importância para a administração pública e para a Sociedade, abriu-se espaço para a iniciativa privada no financiamento das obras e serviços (Périco e Rebelatto, 2005).

*Você concorda com a afirmativa de que uma parceria com o setor privado só deve ser estabelecida caso o governo não disponha dos recursos para financiar determinado projeto?*

Gráfico 23 Respostas à pergunta 12




Fonte: O Autor.

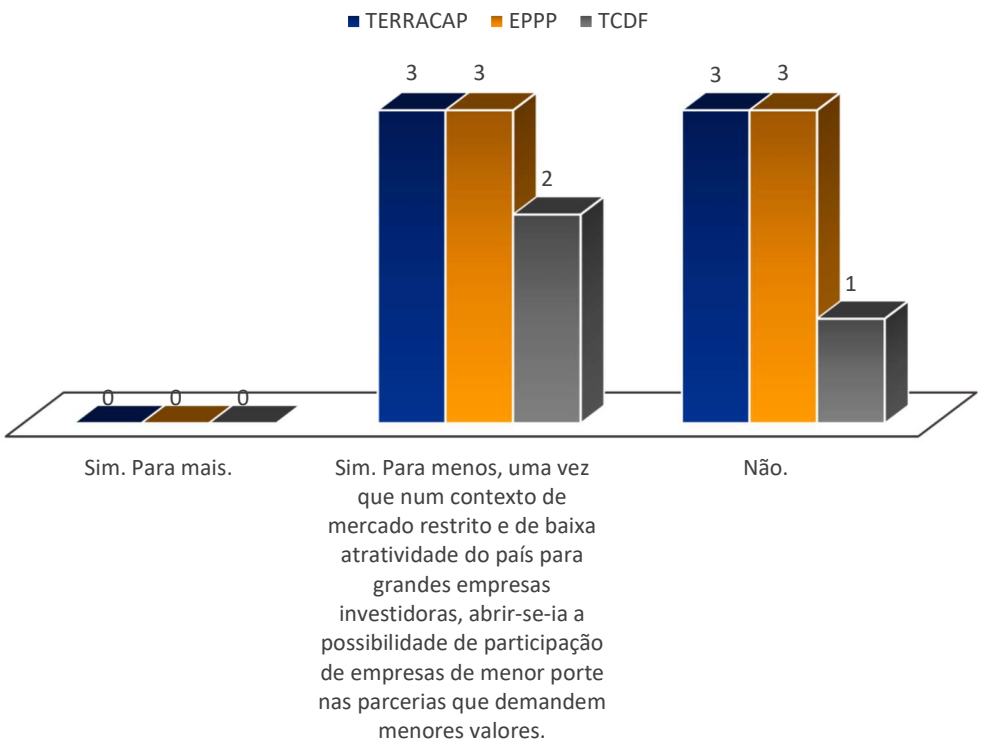
Mediante a observação feita por Périco e Rebelatto (2005), de que diante da escassez de recursos governamentais para investimentos abriu-se espaço para a iniciativa privada nessas obras e serviços, a pergunta 12 desponta a necessidade de saber quanto à concordância da afirmação feita de que uma parceria com o setor privado só deve ser instituída caso o governo não disponha dos recursos para financiar determinado projeto.

As respostas para a pergunta 12 estão assim representadas no Gráfico 23: Com 1 (uma) resposta de cada, TERRACAP e EPPP totalizam as respostas afirmativas (13,33%), concordando que uma parceria entre o setor público e o setor privado só deve ser realizada caso a administração pública não disponha de recursos suficientes para financiar determinado projeto. Já a resposta negativa para tal afirmação conta com a participação de 5 (83,33%) agentes da TERRACAP, 5 (83,33%) do EPPP e 3 (100%) do TCDF, mostrando que a grande maioria pensa que o setor público deve firmar parcerias com o setor privado mesmo que disponha da totalidade dos recursos para financiar algum projeto.

Pergunta 13.1: A lei federal que regulamenta a Parceria Público-Privada estabelece alguns limites para projetos de PPP: a) O valor da contratação não pode ser inferior a R$ 10 milhões; e b) O período de concessão deve ser de 5 até 35 anos, no máximo.

*Você acha que o valor mínimo para contratos de PPP deveria ser modificado? Se sim, para mais ou para menos?*

Gráfico 24 Respostas à pergunta 13.1




Fonte: O Autor.

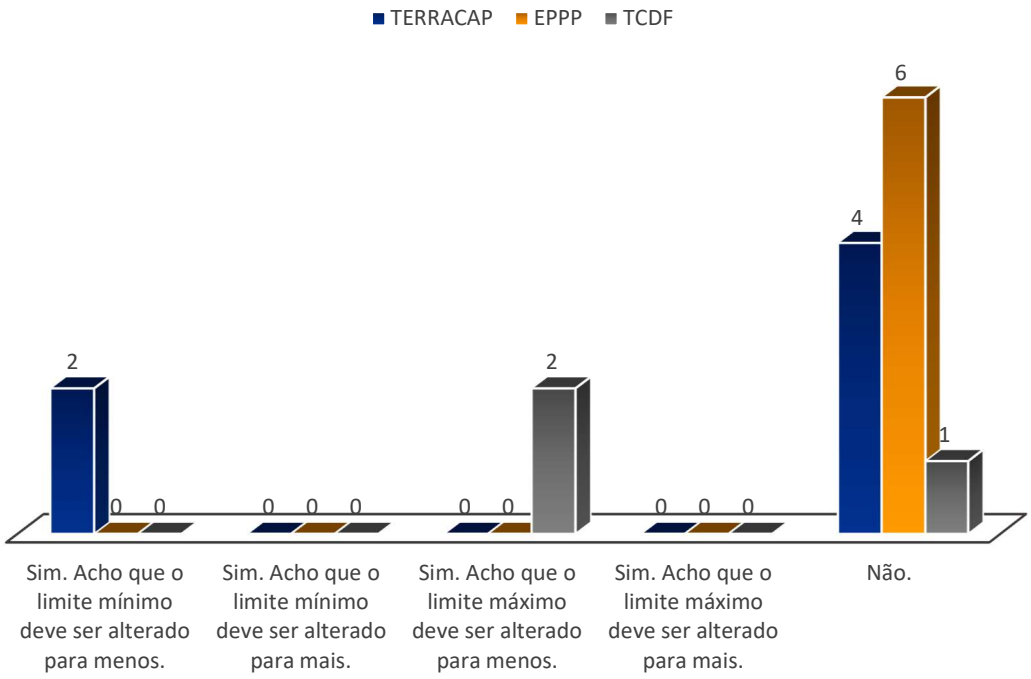
O texto que precede as perguntas 13.1 e 13.2 explicita regras definidas. Tais perguntas têm o interesse de verificar se uma possível alteração nessas regras seria benéfica para o modelo atual de Parcerias Público-Privadas.

Para a pergunta 13.1, que diz respeito ao valor mínimo para contratos de PPP, ninguém considerou aumentar esse limite, ao passo em que as opiniões ficaram muito divididas entre a opção de diminuir e a opção de não alterar esse valor (Dos 15, 8 optaram por diminuir e 7 optaram por não alterar o valor mínimo para contratos de PPP).

Dos 8 (53,33% do total) que preferem reduzir o limite, 3 (três) são da TERRACAP, 3 (três) do EPPP e 2 (dois) do TCDF. Já dos 7 (46,67% do total) que responderam não modificar o valor, 3 (três) são da TERRACAP, 3 (três) do EPPP e 1 (um) do TCDF.

Pergunta 13.2: *Você acha que o período de concessão deveria ser alterado? Se sim, alterar o limite mínimo ou o máximo? Para mais ou para menos?*

Gráfico 25 Respostas à pergunta 13.2




Fonte: O Autor.

A pergunta 13.2 também questiona limites, mas permite mais respostas, dado que abrange tanto o limite mínimo quanto o limite máximo do período de concessão.

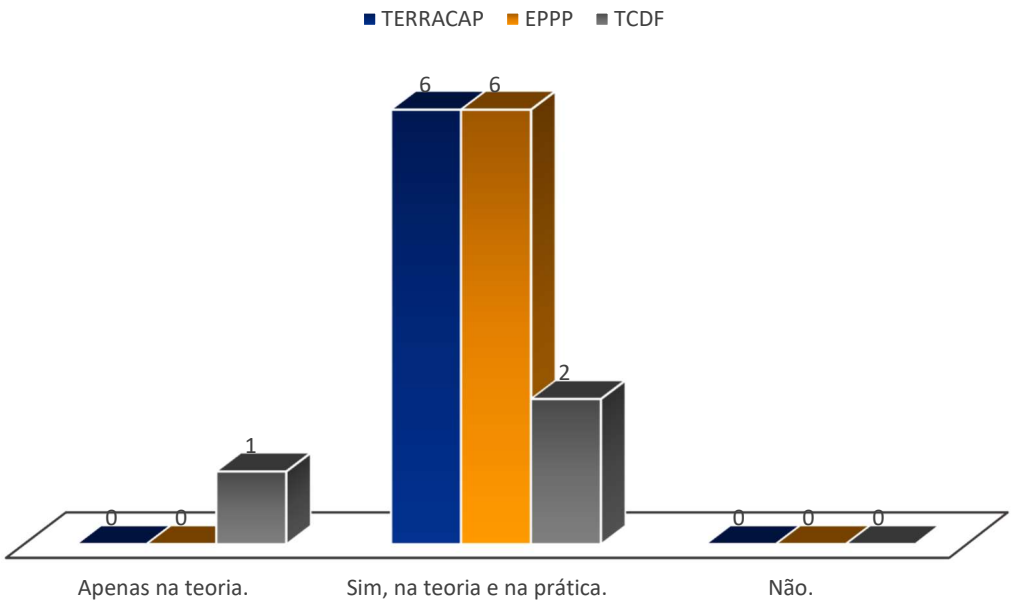
Neste Gráfico 25 o maior número de respostas foi para que o período de concessão não fosse alterado, com 73,33% do total. O maior índice ficou para o EPPP com 6 (100%) dos seus integrantes, seguido pela TERRACAP com 4 (66,67%) e depois o TCDF com 1 (33,33%) dos seus participantes.

Houve votantes a favor de alteração tanto no limite máximo quanto no mínimo. O curioso é que os votos para alteração contemplaram apenas redução, seja para o limite máximo ou para o mínimo; não houve votos para aumento de qualquer dos limites. Portanto, 2 (33,33%) dos pesquisados da TERRACAP optaram por reduzir o limite mínimo e 2 (66,67%) dos representantes do TCDF responderam por reduzir o limite máximo do período de concessão.

Pergunta 14: O Estado se associa a parceiro privado na procura de uma melhoria na qualidade dos serviços e da eficiência nas tarefas de execução (Mozzicafreddo, 2001).

*Você concorda que tal associação realmente tem condições de proporcionar melhoria nas tarefas de execução e maior qualidade nos serviços?*

Gráfico 26 Respostas à pergunta 14




Fonte: O Autor

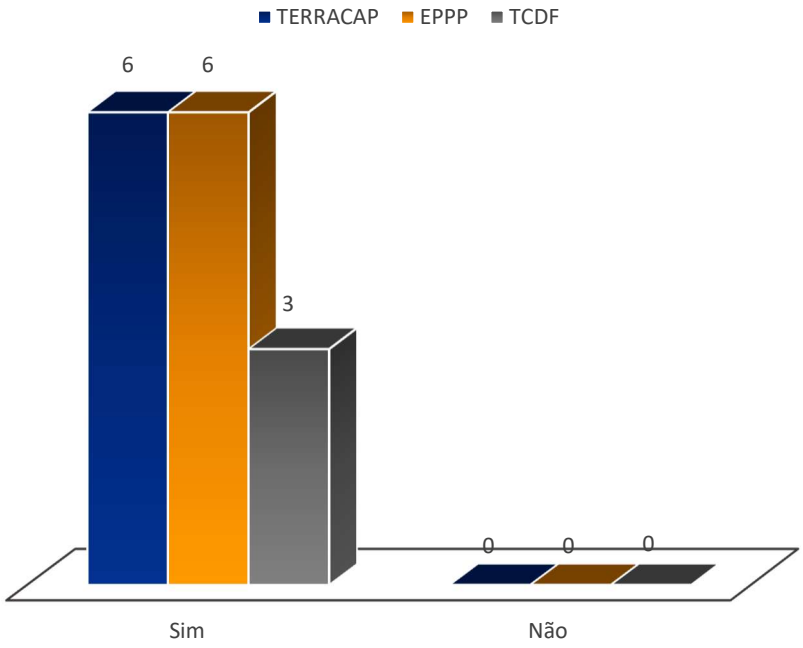
A questão da pergunta 14 diz respeito à possível diferença entre a teoria e a prática das Parcerias Público-Privadas no que diz respeito às condições de proporcionar melhoria nas tarefas de execução e maior qualidade nos serviços.

O Gráfico 26 mostra que para a opção que afirma ser a teoria diferente da prática, apenas uma resposta figurou (1 do TCDF, ou seja, 6,67% dos 15 pesquisados). Já os outros 93,33% responderam que sim, tanto na teoria quanto na prática a parceria entre setor público e setor privado tem condições de proporcionar melhoria nas tarefas de execução e maior qualidade nos serviços. Essa grande maioria ficou assim representada em cada órgão: 100% da TERRACAP, 100% do EPPP e 66,67% do TCDF.

Pergunta 15.1: Em ambiente de demandas sociais crescentes e competitividade global os governos procuram novos meios de financiar projetos, construir infraestrutura e disponibilizar serviços de interesse social.

*Você considera a PPP uma boa alternativa para o financiamento de projetos?*

Gráfico 27 Respostas à pergunta 15.1



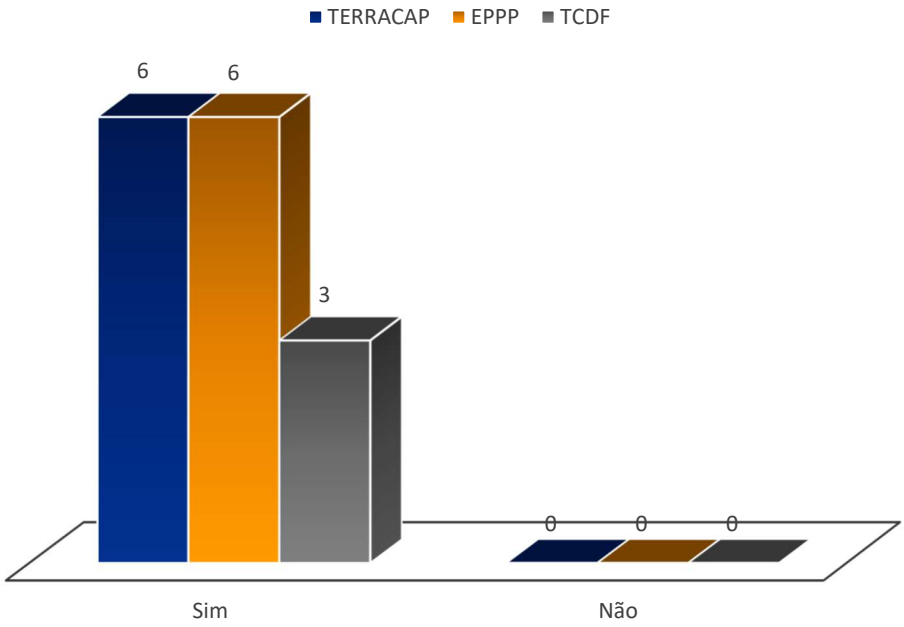

Fonte: O Autor.

No decorrer deste estudo foi visto que o instituto das Parcerias Público-Privadas pode, ao menos em teoria, ser utilizado no cenário de demandas sociais crescentes e competitividade global como um instrumento moderno de união de forças entre os setores público e privado para financiar projetos, construir infraestrutura e disponibilizar serviços de interesse social. Dessa forma, são apresentadas três questões a respeito, versando a pergunta 15.1 sobre o financiamento de projetos.

As respostas de todos os integrantes de todos os órgãos pesquisados foram no sentido de sim, considerar a PPP uma boa alternativa para o financiamento de projetos.

Pergunta 15.2: *Você considera a PPP uma boa alternativa para construir infraestrutura?*

Gráfico 28 Respostas à pergunta 15.2



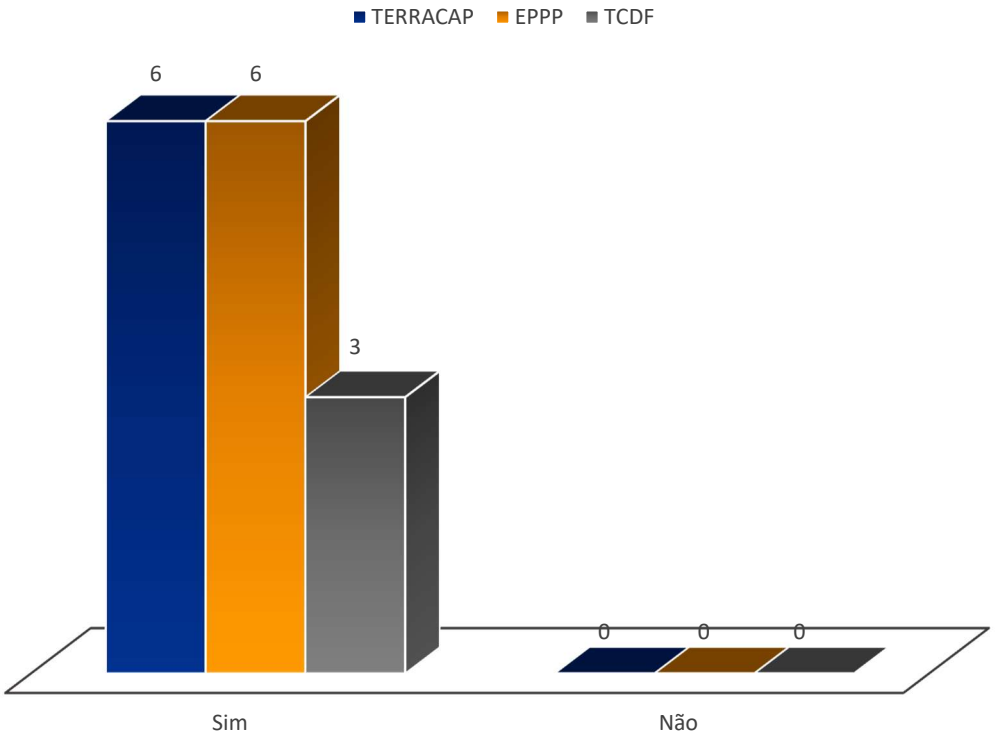

Fonte: O Autor.

Assim como a pergunta anterior, a pergunta 15.2 aborda a questão de a Parceria Público-Privada ser ou não uma boa alternativa, mas agora no que diz respeito a infraestrutura.

Conforme mostra o gráfico 28, não houve respostas para a opção que dizia que a PPP não é uma boa opção para se construir infraestrutura. Como as opções se restringiam a 'Sim' ou 'Não', a totalidade dos pesquisados respondeu que sim, consideram o instituto das Parcerias Público-Privadas uma boa opção para a construção de infraestrutura.

Pergunta 15.3: *Você considera a PPP uma boa alternativa para disponibilizar serviços de interesse social?*

Gráfico 29 Respostas à pergunta 15.3



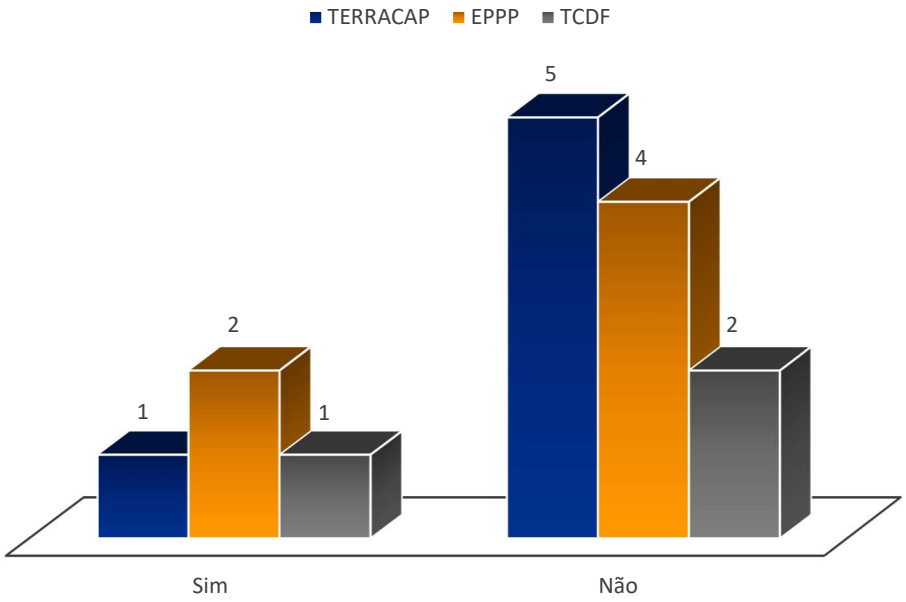

Fonte: O Autor.

Quando perguntados se "*Você considera a PPP uma boa alternativa para disponibilizar serviços de interesse social?"*, os 15 (quinze) pesquisados responderam em uníssono que 'Sim', a Parceria Público-Privada é uma boa alternativa para os serviços de interesse da população. No gráfico 29 isso fica explícito pelos 6 (100%) votos da TERACAP, 6 (100%) votos do EPPP e 3 (100%) respostas do TCDF.

Pergunta 16: De acordo com o princípio da eficiência, a atuação do administrador deve se dar com agilidade, presteza, rendimento e perfeição, atendendo aos limites da lei e a busca pela finalidade pública, respeitando questões socialmente aceitáveis e parâmetros morais válidos.

*Você acha que a atuação dos administradores públicos pode ser considerada satisfatória no tangente à elaboração dos projetos de PPP?*

Gráfico 30 Respostas à pergunta 16




Fonte: O Autor.

Visto o grau geral de especialização dos agentes públicos, cabe questionar se a atuação desses administradores pode ser considerada satisfatória no que diz respeito à elaboração de projetos de PPP. Essa pergunta tem relação também com um dos princípios expressos na Constituição Federal de 1988, o da Eficiência.

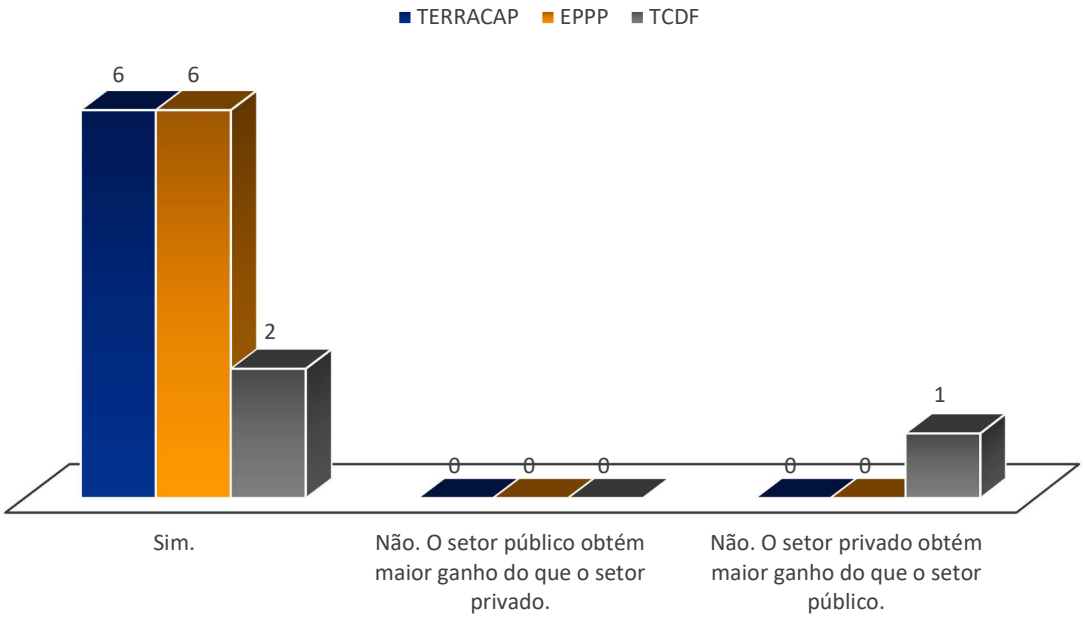
As respostas contidas no Gráfico 30 demonstram que há insatisfação quanto ao desempenho dos administradores públicos em relação à elaboração de projetos de PPP. 11 (73,33%) dos pesquisados apontam essa insatisfação.

Desses insatisfeitos, a TERRACAP conta com 5 (83,33% dos 6), o EPPP com 4 (66,67% dos 6) e o TCDF com 2 (66,67% dos 3) respondentes. Já os que se mostraram satisfeitos com a elaboração de projetos pelos administradores públicos somaram 4 (26,66% do total) e ficaram assim distribuídos em cada órgão: 1 (16,66%) da TERRACAP, 2 (33,33%) do EPPP e 1 (33,33%) do TCDF.

Pergunta 17: PPP é uma modalidade de parceria entre o setor público e o setor privado.

*Você concorda com a afirmação de que a PPP é uma forma de negócio, baseada no equilíbrio de interesses dos parceiros, em que os parceiros público e privado saem ganhando?*

Gráfico 31 Respostas à pergunta 17




Fonte: O Autor.

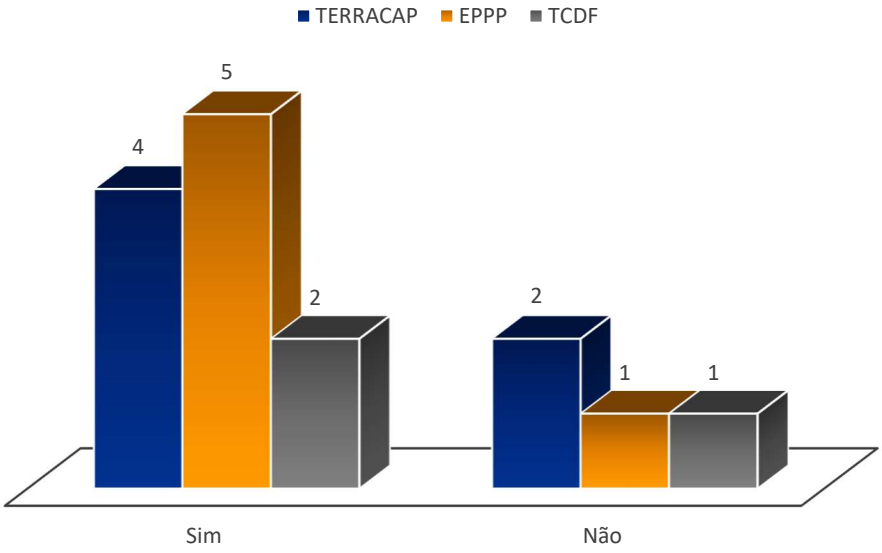
A pergunta 17 questiona se no modelo de parceria das PPPs tanto o setor público quanto o privado saem ganhando dessa relação.

Quase a totalidade dos pesquisados disseram que sim, os dois parceiros ganham com essa parceria (93,33% do total). Apenas 1 (um) representante do TCDF disse acreditar que o setor privado ganha mais que o setor público. Sendo assim, 66,67% (2 participantes) do TCDF, 100% da TERRACAP e 100% do EPPP acreditam que o modelo de PPP beneficia tanto o parceiro público quanto o parceiro privado.

Pergunta 18.1: De acordo com Pastori (2007), no cenário nacional a PPP é indicada também em casos de projetos de infraestrutura com pouca ou nenhuma autossustentabilidade. Em outras palavras, as PPPs são também indicadas em projetos que, se implementados e operados única e exclusivamente pela iniciativa privada, certamente não obteriam o retorno desejado e se dependessem apenas do Estado, poderiam nunca sair do papel ou seriam mal administrados.

*Você concorda com essa afirmação?*

Gráfico 32 Respostas à pergunta 18.1



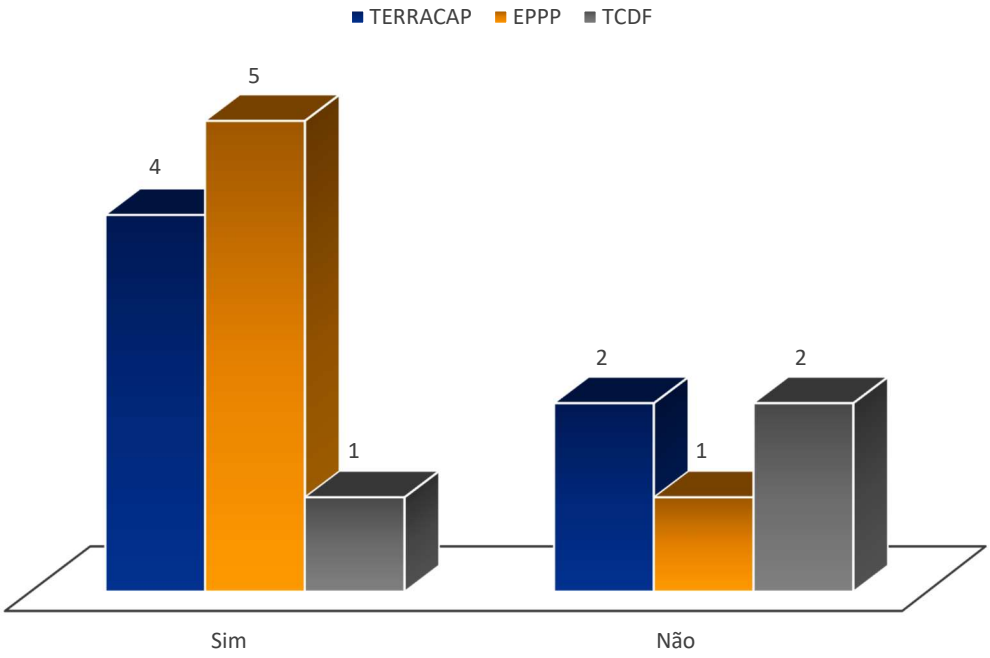

Fonte: O Autor.

A pergunta 18.1 pretende saber se as PPPs são indicadas em casos de projetos com pouca ou nenhuma autossustentabilidade.

Os resultados apresentados no Gráfico 32 são os seguintes: 9 (73,33%) responderam que sim, a PPP é indicada, tendo a TERRACAP colaborado com 4 (36,36%) dos 9 votos, o EPPP com 5 (55,55%) e o TCDF com 2 (22,22%). Por sua vez, a resposta 'Não' obteve 4 votos (26,66%) do total, estando assim distribuídos: 2 (50% dos 4) pela TERRACAP, 1 (25%) pelo EPPP e 1 (25%) pelo TCDF.

Pergunta 18.2: *Você entende que a PPP também pode ser indicada em casos de falta de recursos públicos para um projeto, independente de ele ser previamente taxado como algo que seria ou não mal administrado pelo setor público?*

Gráfico 33 Respostas à pergunta 18.2




Fonte: O Autor.

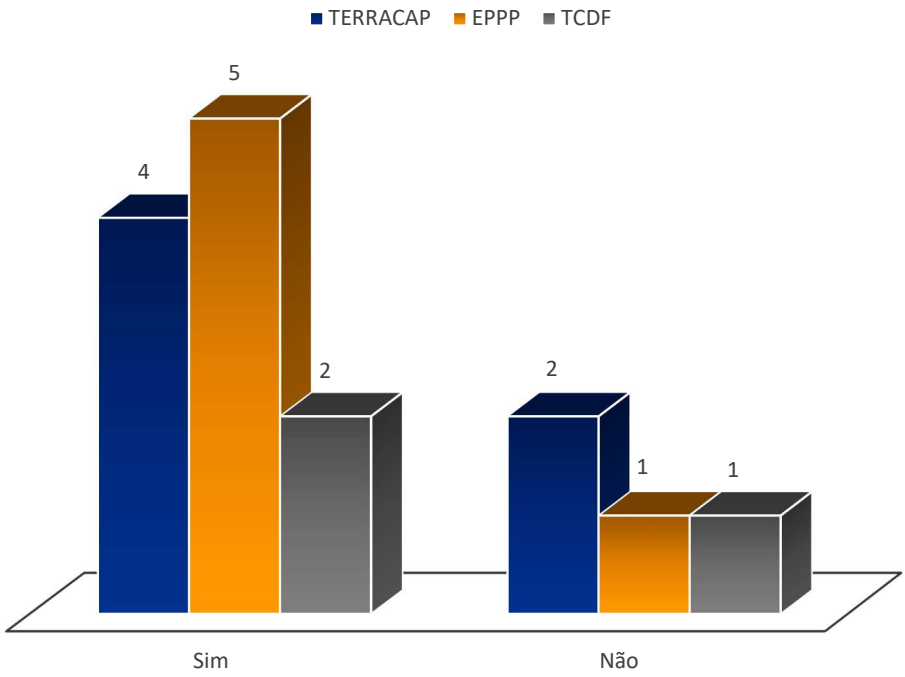
Em semelhança à pergunta anterior, as respostas mostraram que a maioria dos pesquisados acha que a PPP pode ser utilizada em caso de falta de recursos públicos. O adicional da pergunta 18.2 foi o caso de o projeto ser taxado como algo que não seria bem administrado pelo setor público.

O gráfico 33 mostra o seguinte: dois terços dos pesquisados acha que Parceria Público-Privada pode ser indicada quando há falta de recursos governamentais mesmo que em um projeto específico ocorra grande risco de má administração pública. Essa resposta foi composta por 4 (66,67% dos 6) integrantes da TERRACAP, 5 (83,33% dos 6) representantes do EPPP e 1 (33,33% dos 3) integrantes do TCDF.

Por outro lado, o um terço restante optou por responder que Parceria Público-Privada não seria indicada nesses casos. Essa opção foi composta por 2 (33,33% dos 6) integrantes da TERRACAP, 1 (16,67% dos 6) representantes do EPPP e 2 (66,67% dos 3) agentes do TCDF.

Pergunta 18.3: *Você concorda que o setor público não tem, em regra, capacidade técnica ou política para bem administrar os projetos?*

Gráfico 34 Respostas à pergunta 18.3




Fonte: O Autor.

Após a pesquisa mostrar, na pergunta 18.2, se PPP seria indicada mesmo com chance de má administração pública, a pergunta 18.3 quer saber se o poder público é, em regra, mal administrador de projetos.

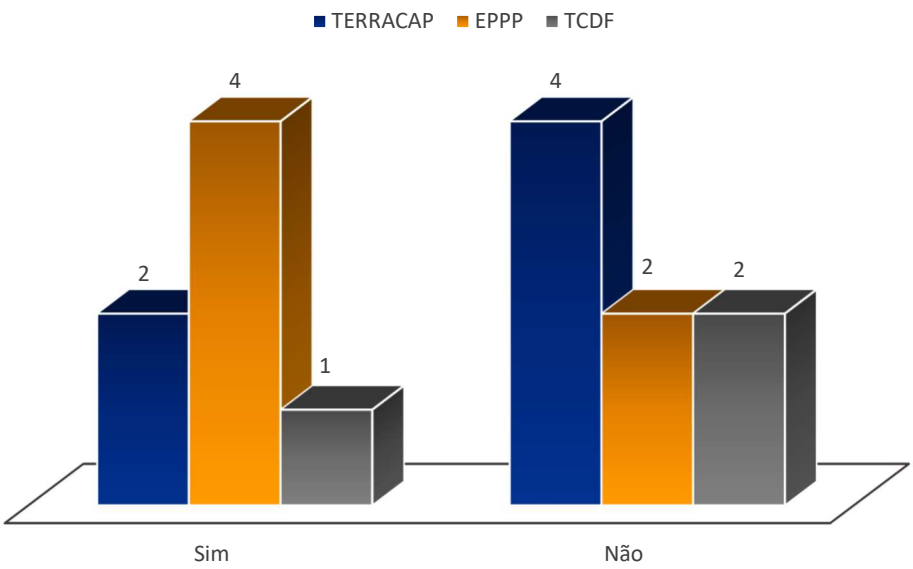
Assim ficaram as respostas: 73,33% dos 15 pesquisados disseram achar que o poder público não tem capacidade para bem administrar os projetos. Esse percentual está composto por 4 (66,67% dos 6) integrantes da TERRACAP, 5 (83,33% dos 6) agentes do EPPP e 2 (66,67% dos 3) dos servidores do TCDF.

O gráfico 34 também mostra que os 26,67% optantes pela resposta de que o poder público tem, em regra, capacidade de administração de projetos estão assim compostos: 2 (um terço) dos representantes da TERRACAP, 1 (um sexto) dos agentes do EPPP e 1 (um terço) dos pesquisados do TCDF.

Pergunta 19: Proteger o interesse público e maximizar valor para os cidadãos são diretrizes de políticas públicas.

*Você considera que a maioria dos projetos viabilizados por meio de PPP protegeram o interesse público e maximizaram o benefício para os cidadãos?*

Gráfico 35 Respostas à pergunta 19




Fonte: O Autor.

A mensagem do texto base que precede a pergunta 19 está protegida pela Constituição Federal de 1988. O que se pretende averiguar com a presente pergunta é se, de fato, a maior parte dos projetos viabilizados por meio de Parcerias Público-Privadas atingiram o objetivo observar o interesse público.

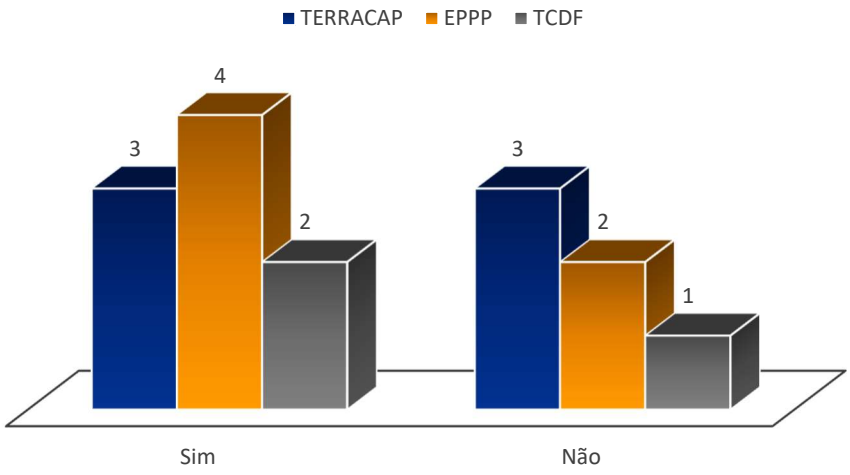
Apesar de diferença mínima, as respostas atuais seguiram na mesma direção das logo anteriores, afirmando que a prática poderia ser mais próxima da teoria. 53,33% dos 15 pesquisados disseram que a maioria dos projetos de PPP falharam ao tentar proteger o interesse público e maximizar os benefícios para os cidadãos. Dessa forma responderam 4 (66,67%) dos 6 integrantes da TERRACAP, 2 (33,33%) dos representantes do EPPP e 2 (66,67%) dos servidores do TCDF.

No lado oposto, 46,67% dos agentes públicos responderam que sim, as PPPs, em sua maioria, conseguiram proteger o interesse público e maximizar benefícios para a população. Dessa forma responderam 2 (33,33%) dos 6 integrantes da TERRACAP, 4 (66,67%) dos representantes do EPPP e 1 (33,33%) dos servidores do TCDF.

Pergunta 20: Dentre as características de PPPs encontramos as distribuições de riscos e de responsabilidades.

*Você considera que o modo como a PPP é atualmente regulamentada atende satisfatoriamente aos parâmetros de distribuição equilibrada de riscos e clareza de responsabilidades?*

Gráfico 36 Respostas à pergunta 20




Fonte: O Autor.

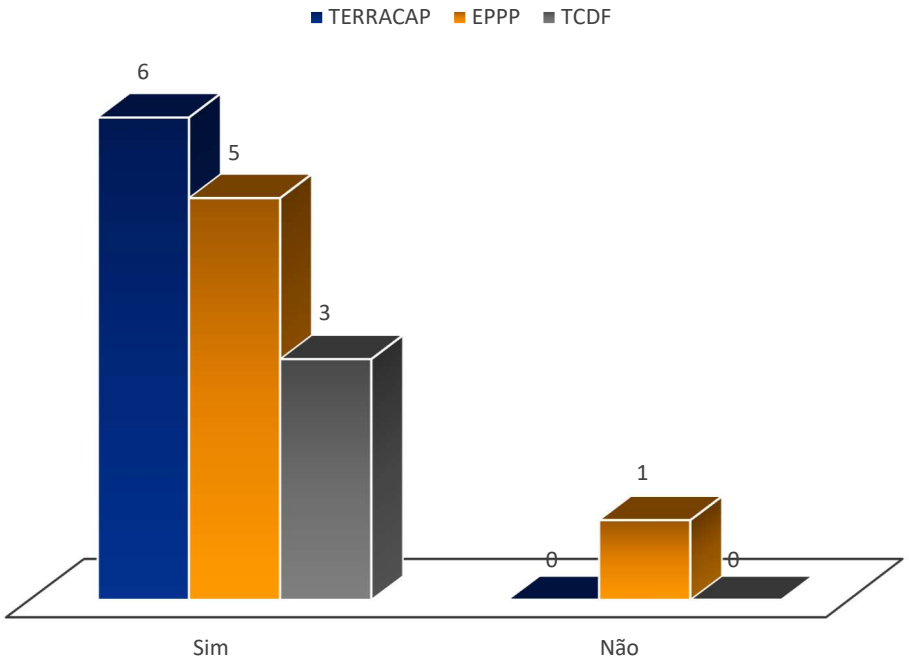
A pergunta 20 não mais aborda os ganhos, mas sim riscos e responsabilidades numa PPP. Não se perguntou se o modelo atual é o ideal, mas apenas se esse modelo é capaz, em teoria, de proporcionar divisão equilibrada de riscos e clareza de responsabilidades. Vale lembrar que a repartição objetiva dos riscos entre as partes constitui diretriz a ser observada na contratação de uma PPP (art. 4º, VI da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004) e que, segundo o art.5º, III da mesma Lei, as cláusulas dos contratos de Parcerias Público-Privadas deverão conter a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. A referida Lei também aborda a previsão de responsabilidades dos parceiros em contrato.

O gráfico 36 mostra que 60% dos 15 pesquisados considera que o modelo atual de PPP atende aos parâmetros de distribuição de riscos e clareza nas responsabilidades e 40% considera que não atende. A TERRACAP ficou dividida, com 3 agentes respondendo 'Sim' e 3 respondendo 'Não'. No EPPP 66,67% (4 pesquisados) disseram que 'Sim' e 33,33% (2) disseram que 'Não'. O TCDF seguiu a mesma linha do EPPP, com 66,67% (2 servidores) respondendo 'Sim' à pergunta e 33,33% (1) respondendo que 'Não', o modelo atual não é aprovado nos quesitos distribuição de riscos e clareza nas responsabilidades.

Pergunta 21.1: A expectativa de melhoria dos serviços públicos vem, em certa parte, pela crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas.

*Você concorda que, em regra, as empresas privadas são mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas?*

Gráfico 37 Respostas à pergunta 21.1



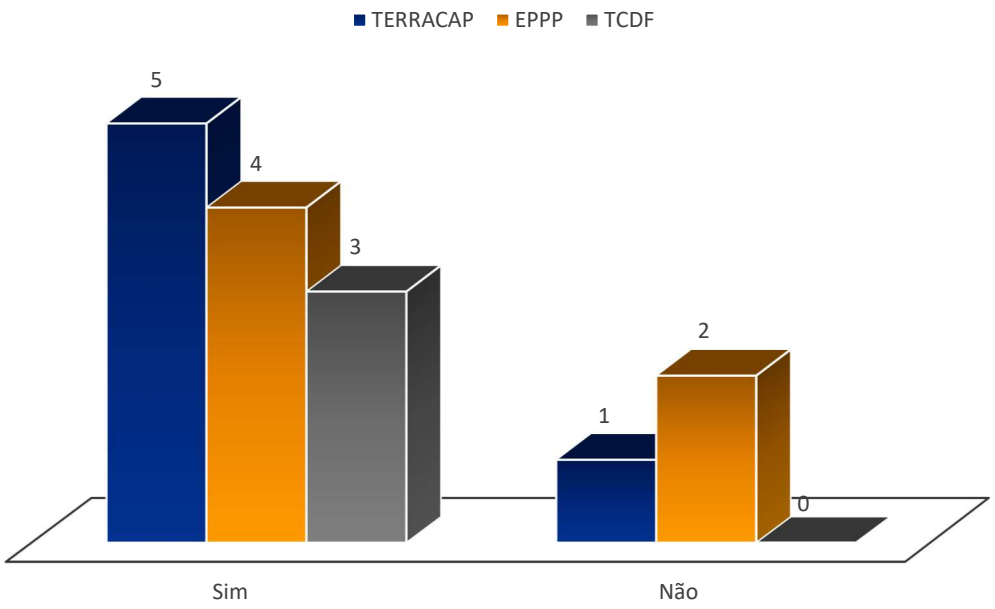

Fonte: O Autor.

Muitos creem que, em regra, as empresas privadas são mais eficientes e melhor geridas que as empresas públicas. Daí surge a expectativa de que melhores serviços públicos quando resultantes de parceria entre o setor público e o setor privado. A pergunta 21.1 inquiriu se os pesquisados partilham dessa mesma crença.

Conforme o gráfico 37, apenas 1 agente público não partilha de tal crença, representando 16,67% do EPPP e 6,67% do total de respondentes. Os demais 14, 93,33% do total, acham que sim, as empresas privadas são, em regra, mais eficientes e melhor geridas que as empresas públicas. Desses 14 agentes, a TERRACAP contribuiu com 6 (100% do órgão), o TCDF com 3 (100% do órgão) e o EPPP com 5 (83,33% do órgão).

Pergunta 21.2: *Se sim, concorda então que, mesmo se o governo tiver recursos para efetivar determinado projeto, há a chance de ser mais benéfico para o empreendimento e seus beneficiários que a iniciativa privada seja chamada a participar?*

Gráfico 38 Respostas à pergunta 21.2




Fonte: O Autor.

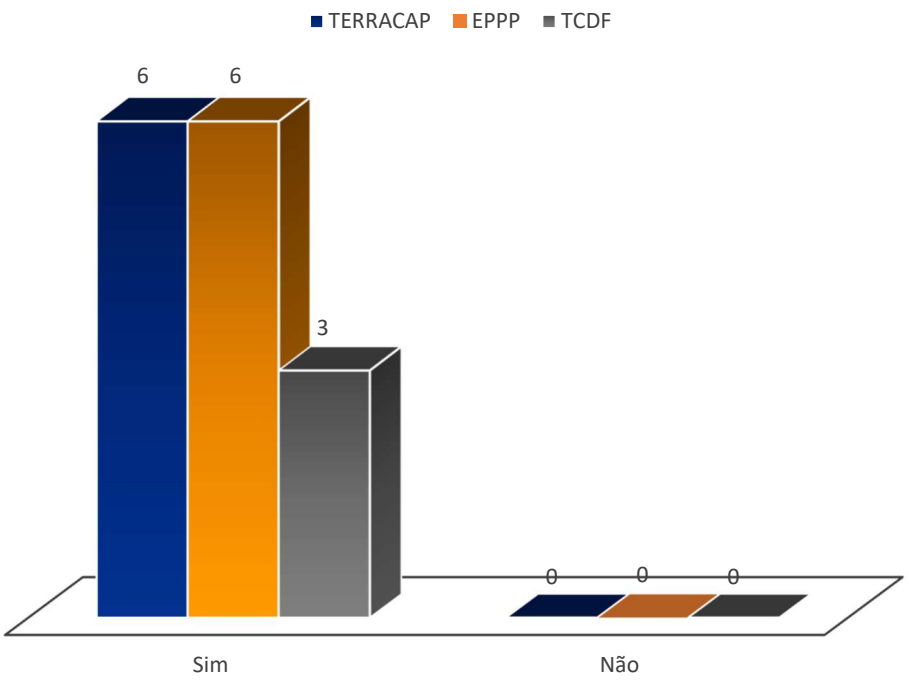
Uma vez que os pesquisados acham que a iniciativa privada gere melhor suas empresas, a pergunta 21.2 quer saber se os agentes públicos pensam que, então, mesmo se o poder público dispuser de recursos suficientes, seria mais benéfico, em regra, chamar a iniciativa privada a participar de projetos.

Dessa vez a maioria que concorda com a afirmação não foi tão esmagadora, mas se mostrou, também, contundente. 12 (80%) dos 15 agentes disseram que sim, haveria mais chances de benefícios para o empreendimento e para os usuários se a iniciativa privada participasse de um projeto mesmo que o poder público tivesse todos os recursos necessários à sua implementação. Já os que pensam ser dispensável a participação de parceiro privado em caso de suficiência de recursos públicos, creem que tal parceria não traria benefícios adicionais nesse caso. Nessa linha estão os outros 20%, compostos por 1 agente da TERRACAP (16,67% dos 6) e por 2 representantes do EPPP (33,33% dos 6).

Pergunta 22.1: A expectativa de capacitar-se e adquirir expertise pelo acesso ao setor privado é tida como uma das vantagens para o setor público em casos de PPP.

*Você acha que a iniciativa privada tem expertise a passar para o setor público?*

Gráfico 39 Respostas à pergunta 22.1



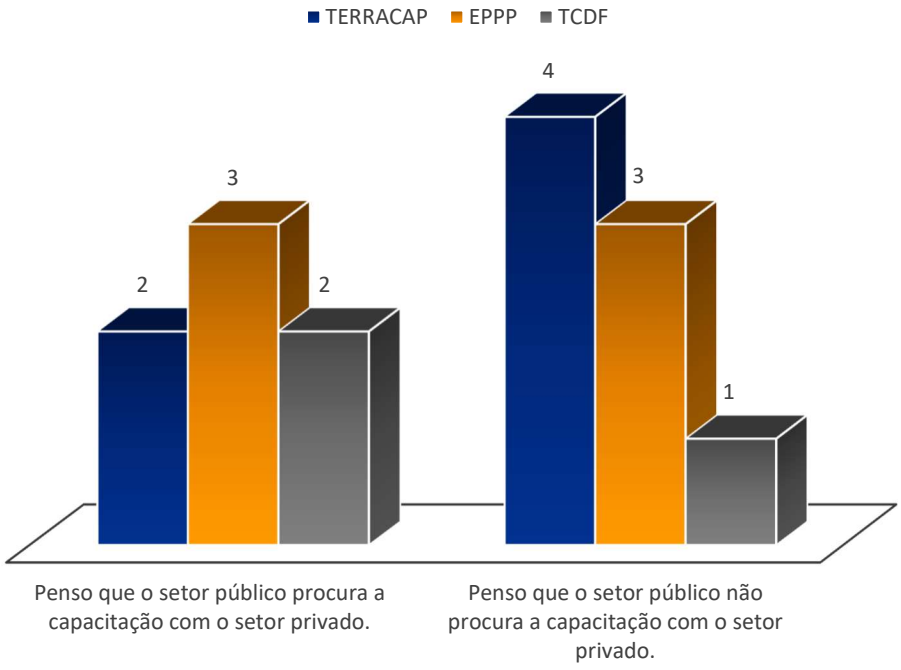

Fonte: O Autor.

A questão agora é avaliar se os pesquisados acham que a iniciativa privada dispões de expertise a passar para o setor público.

Conforme o gráfico 39 mostra, a totalidade dos agentes públicos considera que sim, a iniciativa privada tem conhecimento, técnicas, *Know how* de que o poder público não dispõe. Assim pensam todos os 6 (seis) pesquisados da TERRACAP, os 6 (seis) do EPPP e os 3 (três) do Tribunal de Contas.

Pergunta 22.2: *Você acha que, na prática e na maioria dos casos, o setor público se ocupa em aprender com o setor privado ou se omite e deixa que o parceiro privado execute suas tarefas, sem que capacitação seja algo procurado?*

Gráfico 40 Respostas à pergunta 22.2




Fonte: O Autor.

Visto que o setor privado tem o que ensinar ao poder público, a pergunta 22.2 se encarrega de saber se o setor público quer aprender com o setor privado ou prefere se omitir.

As opiniões ficam bem divididas nesse quesito. 7 (46,67%) dos 15 respondentes disseram que sim, o poder público procura capacitação com o setor privado quando realiza parcerias. Enquanto 8 (53,33%) disseram que não, o poder público se omite e deixa que o parceiro privado execute suas tarefas, sem que a capacitação seja procurada.

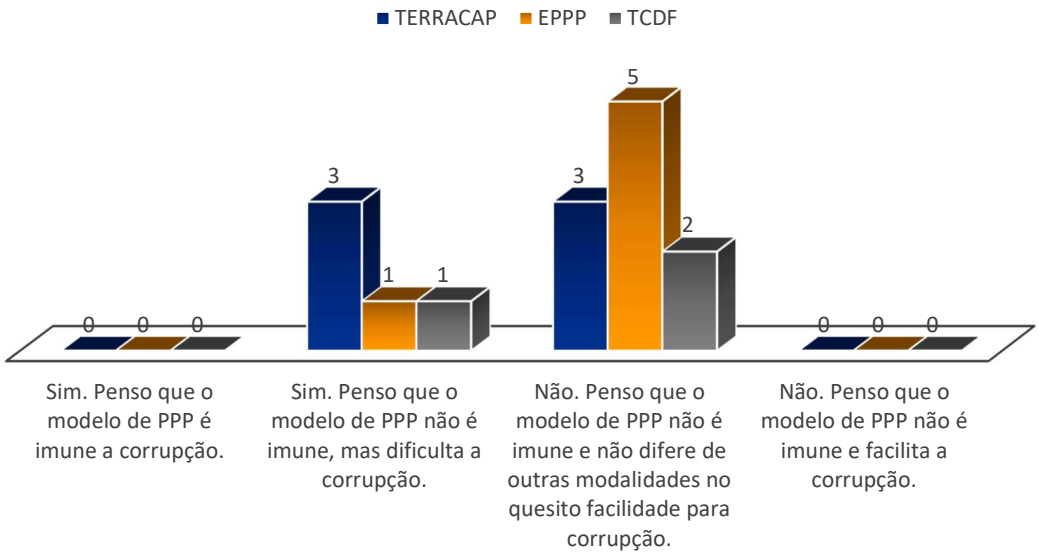
Dentre a maioria que respondeu pela inércia do poder público, 4 (66,67% dos 6) foram da TERRACAP, 3 (50% dos 6) foram do EPPP e 1 (33,33% dos 3) do TCDF.

Dos outros 7 (sete) que responderam positivamente quanto ao interesse efetivo do poder público em aprender, 2 (33,33% dos 6) são da TERRACAP, 3 (50% dos 6) são do EPPP e 2 (66,67% dos 3) são do TCDF.

Pergunta 23: Seguindo os princípios da administração pública, as PPPs também estão sujeitas aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

*Você acha que a PPP é imune a corrupção, ou pelo menos apresenta poucas chances de os parceiros se corromperem?*

Gráfico 41 Respostas à pergunta 23




Fonte: O Autor.

O texto base reafirma o visto no corpo do presente trabalho, que as PPPs estão sujeitas aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A ideia de justiça, de honestidade e de probidade que deve ser decorrente da administração pública. Se assim for, a corrupção é incabível em Parcerias Público-Privadas. Nesse sentido, a pergunta 23 questiona se as PPPs são imunes ou pelo menos pouco favoráveis a corrupção.

Mediante o gráfico 41 vê-se que os extremos não ganharam votos, ou seja, nenhum pesquisado acha que as PPPs são imunes a corrupção ou que facilitam a corrupção.

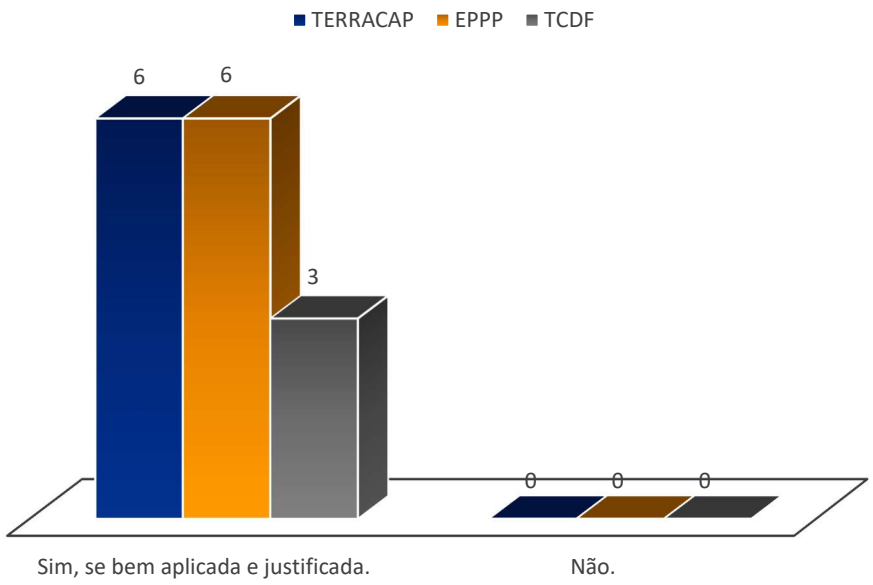
Um terço (cinco) dos pesquisados dizem crer que o modelo de PPP não é imune, mas seu modelo dificulta a ocorrência de corrupção. Dentre os que assim responderam estão 3 (50% dos 6) agentes públicos da TERRACAP, 1 (16,67% dos 6) agente do EPPP e 1 (33,33% dos 3) do TCDF.

Os demais dez (dois terços) acreditam que o modelo atual de PPP não difere de outras modalidades, não sendo imune e não dificultando a corrupção. Nessa linha estão 3 (50% dos 6) representantes da TERRACAP, 5 (83,33% dos 6) do EPPP e 2 (66,67% dos 3) do Tribunal de Contas do DF.

Pergunta 24.1: Na concepção de Brito e Silveira (2005) são duas as questões que permeiam o debate econômico em volta da justificativa da adoção de um programa de Parceria Público-Privada, onde se diz que é a obtenção de sítios orçamentários para possibilitar investimentos em um quadro de restrição fiscal e a eficiência na prestação de serviços públicos.

*Quanto à atração de investimentos, você considera a PPP uma forma eficaz?*

Gráfico 42 Respostas à pergunta 24.1



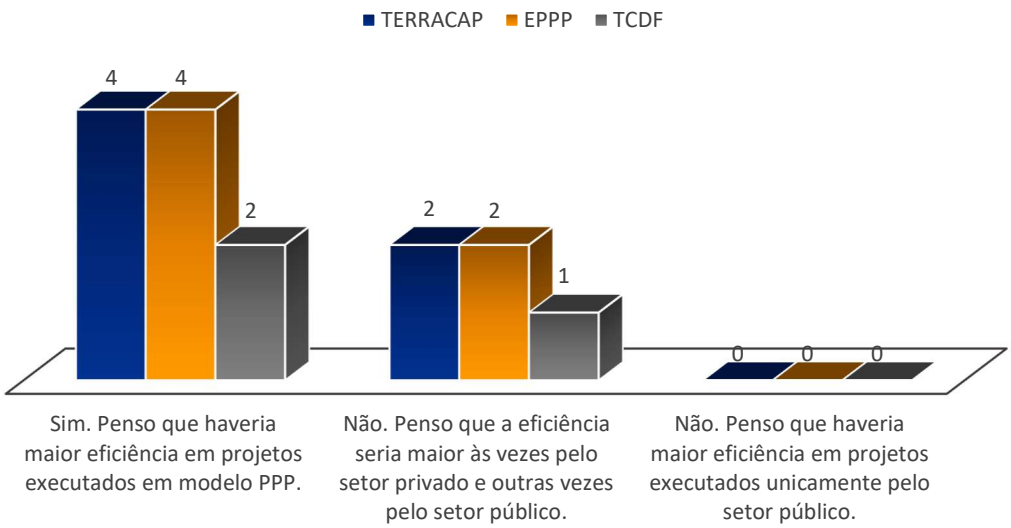

Fonte: O Autor.

A pergunta 24.1 aborda fortemente a pergunta-problema do presente trabalho: "As Parcerias Público-Privadas são uma forma eficiente de parceria / negócio / atração de investimento? ". O tópico abordado é a atração de investimentos. A intenção da pergunta é saber se os pesquisados consideram a PPP uma forma eficiente de atração de investimentos.

"Sim, se bem aplicada e justificada", foi a resposta da integralidade dos respondentes. Dos participantes, 6 (100%) da TERRACAP, 6 (100%) do EPPP e 3 (100%) do TCDF classificam a PPP como forma eficaz de atração de investimentos. Nenhum dos pesquisados considerou a PPP ineficaz para atrair investimentos.

Pergunta 24.2: *Quanto à prestação de serviços públicos, você considera que em caso de PPP essa prestação seria mais eficiente do que em caso de projeto executado unicamente pelo governo?*

Gráfico 43 Respostas à pergunta 24.2




Fonte: O Autor.

Assim como a anterior, a pergunta 24.2 aborda eficiência; agora no tocante à prestação de serviços. Os pesquisados responderam se consideram que em caso de PPP essa prestação mais eficiente do que em caso de projeto executado unicamente pelo governo.

Nenhum agente pensa que haveria maior eficiência em projetos executados somente pelo poder público.

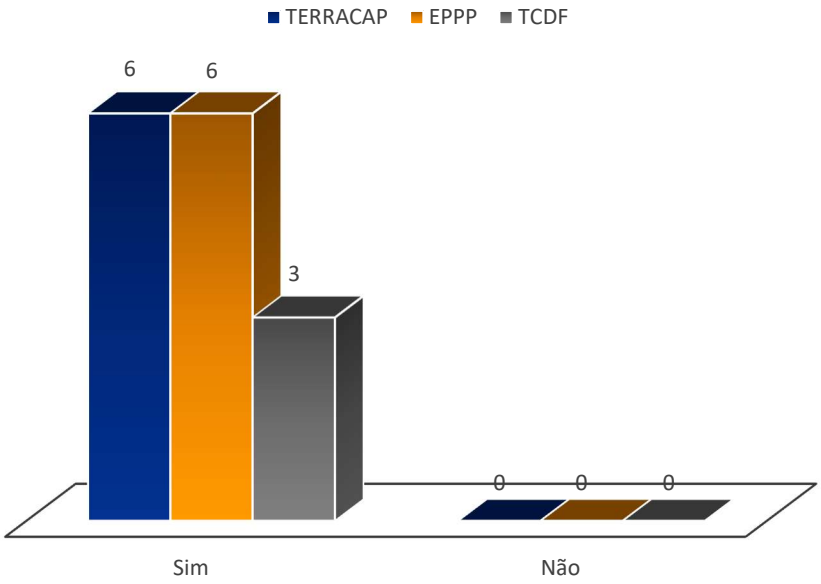
Dois terços (10) dos respondentes disseram que sim, haveria maior eficiência na prestação de serviços em projetos executados por Parceria Público-Privada. Esses dois terços se manifestaram, inclusive, em análise de cada órgão, ficando assim sua distribuição: 4 (66,67%) dos 6 agentes da TERRACAP, 4 (66,67%) dos 6 pesquisados do EPPP e 2 (66,67%) dos servidores do TCDF.

Por outro lado, um terço (5) dos participantes disseram que nem sempre a PPP traria maior eficiência na prestação de serviços. 2 (33,33%) dos pesquisados da TERRACAP, 2 (33,33%) dos agentes do EPPP e 1 (33,33%) dos servidores do TCDF consideraram que a eficiência na prestação de serviços públicos seria, às vezes, melhor com PPP e, às vezes, melhor a administração pública por si só.

Pergunta 25: Para um país em desenvolvimento, investimentos em infraestrutura são necessários. Porém, por vezes as restrições orçamentárias impedem a alocação de recursos para esse fim.

*Diante desse quadro, a PPP se mostra uma boa solução para o desenvolvimento nacional?*

Gráfico 44 Respostas à pergunta 25




Fonte: O Autor.

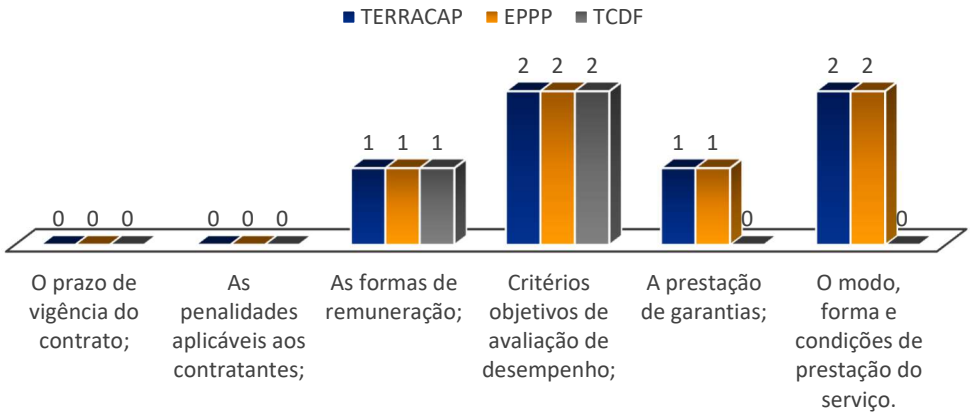
A pergunta 25 abrange o desenvolvimento nacional, sem distinguir desenvolvimento econômico ou social. O foco aqui foi a infraestrutura como fator capaz de impulsionar ou travar o desenvolvimento como um todo.

100% dos pesquisados disseram que a PPP se mostra como uma boa solução para o problema de falta de investimentos em infraestrutura. Todos os 6 (100%) participantes da TERRACAP, os 6 (100%) do EPPP e os 3 (100%) do TCDF enxergam a Parceria Público-Privada como boa alternativa para a promoção do desenvolvimento nacional.

Pergunta 26: Observa-se nas PPPs a fundamental importância da antevisão de cláusulas que tracejem em seu conteúdo itens de grande valor.

*Dentre os pontos importantes citados abaixo, qual você julga ser o mais importante para o sucesso de uma PPP?*

Gráfico 45 Respostas à pergunta 26




Fonte: O Autor.

Na análise do gráfico 36 foi destacada a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Ela dá destaque ao conteúdo de um contrato de Parceria Público-Privada por ser este um ponto importantíssimo para o bom desenvolvimento de um projeto. Na pergunta 26 objetiva-se saber qual dos elementos citados é considerado o mais importante para o sucesso de PPPs.

Das seis opções, duas não receberam votos: Prazo de vigência do contrato e Penalidades aplicáveis aos contratantes. As respostas ficaram bem divididas entre as outras quatro opções: Formas de remuneração; Critérios objetivos de avaliação de desempenho; Prestação de garantias; e Modo, forma e condições da prestação do serviço.

Dentre as opções que receberam votos, a prestação de garantias foi a opção menos votada, obteve 2 (13,33%) das 15 respostas, sendo 1 (16,67% de 6) fornecida por integrante da TERRACAP e 1 (16,67% de 6) dada por agente do EPPP.

As formas de remuneração receberam 3 (20%) votos, sendo compostos por 1 (16,67% dos 6) da TERRACAP, 1 (16,67% dos 6) do EPPP e 1 (33,33% dos 3) do TCDF.

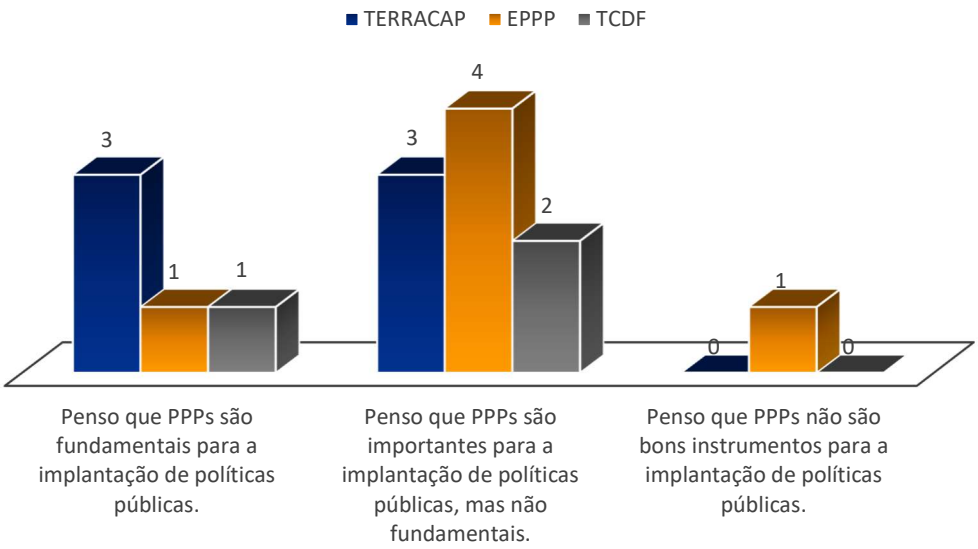
O modo, a forma e as condições da prestação do serviço contaram com 4 (26,67%) do total de respostas, com 2 (33,33% das 6) pela TERRACAP e 2 (33,33% das 6) pelo EPPP.

A opção mais votada foi Critérios objetivos de avaliação de desempenho, com 6 (40%) dos 15 votos, sendo 2 (33,33% dos 6) da TERRACAP, 2 (33,33% dos 6) do EPPP e 2 (66,67% dos 3) do Tribunal de Contas.

Pergunta 27: Segundo Dezolt et al. (2016), a alavancagem dos investimentos de longo prazo está diretamente ligada à redução da pobreza e da desigualdade, em busca de melhores condições de infraestrutura no país.

*Você concorda que as PPPs são importantes instrumentos para a implantação de políticas públicas?*

Gráfico 46 Respostas à pergunta 27




Fonte: O Autor.

O que se procura saber com a pergunta 27 é se as PPPs são tidas como instrumentos importantes para o desenvolvimento de políticas públicas, dado sua atuação em infraestrutura e visto que investimentos nessa área estão ligados à redução da pobreza e diminuição da desigualdade.

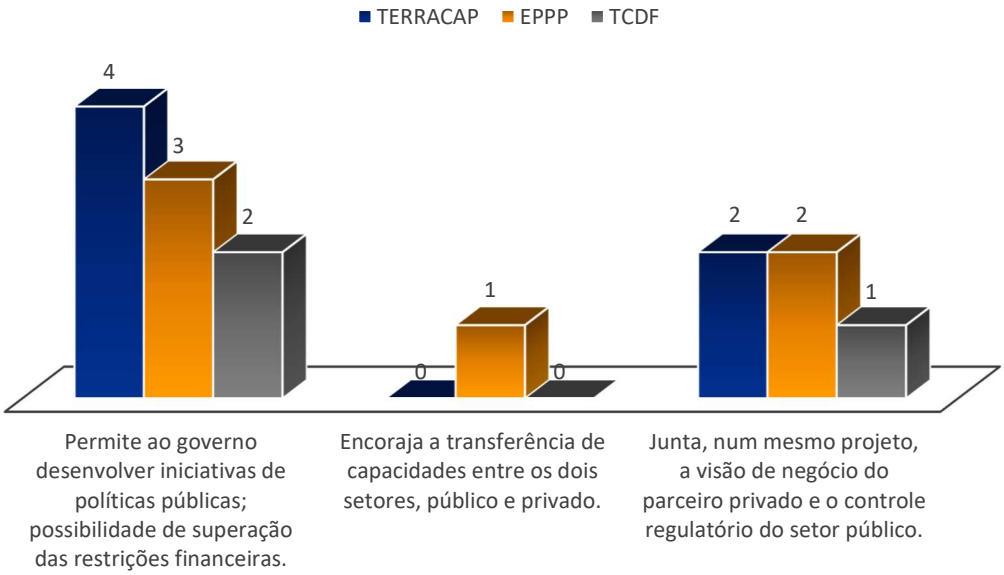
A opção que dizia que as PPPs não são bons instrumentos recebeu 1 adesão (16,67%) do EPPP.

A alternativa que dizia serem as PPPs fundamentais para a implantação de políticas públicas recebeu 5 (um terço) dos votos. Assim votaram 3 (50% dos 6) integrantes da TERRACAP, 1 (16,67% dos 6) agente do EPPP e 1 (33,33% dos 3) servidores do TCDF.

A escolha que mencionava as PPPs como importantes, mas não fundamentais para a implantação de políticas públicas, foi a mais votada, contando com 3 (50% dos 6) votos da TERRACAP, 4 (66,67% dos 6) votos do EPPP e 2 (66,67% dos 3) votos do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Pergunta 28: Diversos autores citam o que enxergam como vantagens da PPP. *Das três citadas abaixo, qual delas você considera a maior vantagem?*

Gráfico 47 Respostas à pergunta 28




Fonte: O Autor.

A pergunta 28 procura saber o que os agentes públicos consideram como a maior vantagem do sistema de Parcerias Público-Privadas, mas nenhuma das três opções foi unanimidade. Uma das opções não recebeu votos, outra recebeu 33,33% dos votos totais e também de cada órgão, e a última recebeu 66,67% das respostas totais e dos órgãos individualmente.

A opção que citava o encorajamento à transferência de capacidades entre os setores público e privado recebeu apenas 1 (um) voto, ou seja, 6,67% do total. Esse voto foi dado pelo Escritório de Parcerias Público-Privadas, representando 16,67% dos seus 6 (seis) agentes públicos.

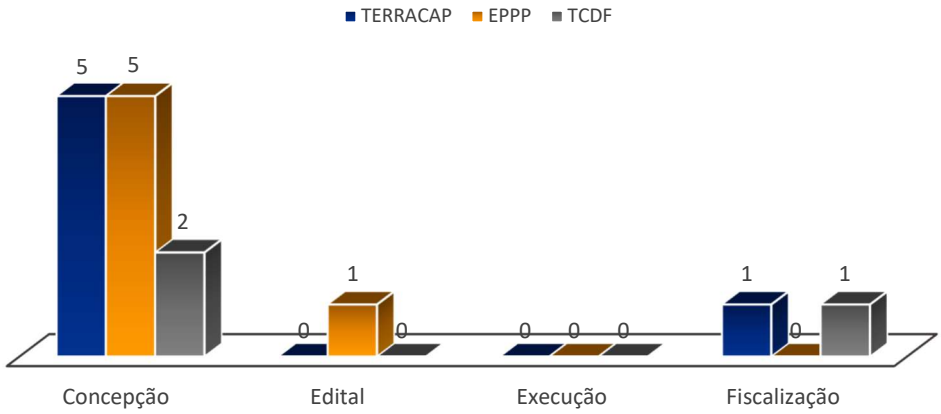
A escolha que elegia como maior vantagem a junção, num mesmo projeto, entre a visão de negócio do parceiro privado e o controle regulatório do parceiro público foi a segunda mais votada, com 5 (um terço) votos. Desses, 2 (33,33% de 6) vieram da TERRACAP, 2 (33,33% de 6) do EPPP e 1 (33,33%) do TCDF.

A alternativa com maior número de votos foi a que abarcava a possibilidade de o governo poder agir por superar limitações financeiras e poder desenvolver iniciativas de políticas públicas. Nesse sentido responderam 4 (66,67% dos 6) agentes da TERRACAP, 3 (50% dos 6) agentes do EPPP e 2 (66,67% dos 3) agentes do TCDF.

Pergunta 29.1: De acordo com o princípio da eficiência, a atuação do administrador deve se dar com agilidade, presteza, rendimento e perfeição, atendendo aos limites da lei e a busca pela finalidade pública, respeitando questões socialmente aceitáveis e parâmetros morais válidos. Assim, o administrador público não deve atuar somente dentro da legalidade, mas também deverá atingir resultados positivos para o serviço público, atendendo às necessidades da sociedade.

*Na sua opinião, em qual destas etapas do processo há mais erros por parte do setor público?*

Gráfico 48 Respostas à pergunta 29.1




Fonte: O Autor.

Buscando identificar os pontos delicados no processo de concepção de uma Parceria Público-Privada, a pergunta 29.1 quer saber em qual das etapas do processo citadas acontecem mais erros por parte do setor público.

A fase da execução não pontuou por parte de nenhum dos órgãos pesquisados.

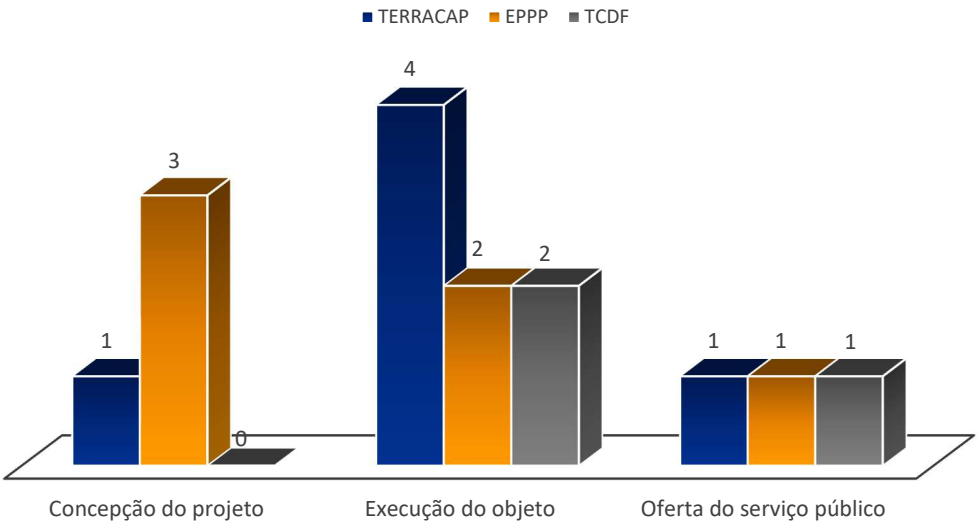
A fase do edital foi a menos votada, com apenas 1 (6,67%) dos 15 votos, marcando presença do Escritório de Parcerias Público-Privadas (16,67% dos 6 possíveis).

A etapa de fiscalização foi a segunda mais votada, com 2 (13,33%) das 15 respostas possíveis. Responderam assim 1 (16,67%) dos seis agentes da TERRACAP e 1 (33,33%) dos três servidores do TCDF.

A etapa da concepção foi a mais votada, com grande maioria, por 12 (80%) dos pesquisados. Parece claro que a concepção é o ponto onde o poder público mais erra no processo de construção de uma Parceria Público-Privada. Partilham dessa ideia 5 (83,33%) dos 6 representantes da TERRACAP, 5 (83,33%) dos 6 agentes públicos do EPPP e 2 (66,67%) dos 3 servidores do TCDF.

Pergunta 29.2: *Na sua opinião, em qual destas etapas do processo há mais erros por parte do parceiro privado?*

Gráfico 49 Respostas à pergunta 29.2




Fonte: O Autor.

Da mesma forma da pergunta anterior, o objetivo agora é apurar em qual etapa do processo de uma Parceria Público-Privada há mais erros por parte do parceiro privado. Nesse caso as respostas ficaram melhor divididas entre as alternativas, se comparado à pergunta que abordava os erros do parceiro público.

Oferta do serviço público foi a opção que recebeu menos votos, 3 (20%) dos 15 possíveis. Desses três, a TERRACAP contribuiu com 1 (16,67% dos 6) voto, o EPPP também com 1 (16,67% dos 6) e, da mesma forma, o TCDF com 1 (33,33% dos 6) voto.

Logo em seguida, com 4 (26,67%) votos aparece a opção 'Concepção do projeto'. Nela votaram 1 (16,67% dos 6) agente da TERRACAP e 3 (50% dos 6) agentes do EPPP.

Com o dobro de votos do segundo colocado, aparece a alternativa 'Execução do objeto'. Os três órgãos compuseram esses 8 (53,33%) votos, da seguinte maneira: TERRACAP com 4 (66,67% das 6) respostas, EPPP com 2 (33,33% das 6) e TCDF com 2 (66,67% das 3) respostas possíveis para este órgão.

Nota-se que, apesar de perguntas anteriores demonstrarem uma maior expertise, experiência e eficiência da iniciativa privada, com o gráfico 49 ficou demonstrado que em casos de PPP o parceiro privado não corresponde às expectativas.

O gráfico 49 representa as respostas da última questão do questionário aplicado na pesquisa de campo.

## 4.2 Síntese dos resultados obtidos

Em síntese do que se apurou com a pesquisa de campo, os profissionais públicos questionados acreditam que as Parcerias Público-Privadas são positivas para o desenvolvimento brasileiro, sendo hábeis para combater gargalos de infraestrutura. Assim, seria difícil para o governo, apenas por meio de suas empresas, promover as iniciativas necessárias ao crescimento da economia, independentemente de ter ou não recursos suficientes.

O modelo atual das PPPs foi considerado satisfatório do ponto de vista de colaboração entre o setor público e o setor privado para promover tanto o crescimento econômico quanto o desenvolvimento social, apesar de que por apenas uma resposta a mais a maioria dos respondentes considera que o valor mínimo para contratos de PPP deveria ser reduzido, uma vez que num contexto de mercado restrito e de baixa atratividade do país para grandes empresas investidoras, abrir-se-ia a possibilidade de participação de empresas de menor porte nas parcerias que demandem menores valores.

Apesar de o modelo presente ser satisfatório, a realidade não passa a mesma confiança. Por uma diferença apertada, oito dos quinze respondentes acham que a maioria dos projetos viabilizados por meio de PPP não protegeram o interesse público como deveriam ou não maximizaram o benefício para os cidadãos, talvez pela menor capacidade dos administradores públicos na elaboração dos projetos ou pela execução questionável por parte do parceiro privado. Essa falta de unanimidade recebe apoio no fato de que 87% dos profissionais consideram que o governo do Distrito Federal está tirando boas lições com as PPPs que já contratou e, com isso, vem evoluindo no processo das Parcerias Público-Privadas.

A pesquisa de campo indicou que as Parcerias Público-Privadas, apesar da distância existente entre a teoria do negócio e a execução prática, são vistas como uma possibilidade positiva para o desenvolvimento econômico e social, melhorando assim a condição de progresso do Brasil.

## CONCLUSÃO

O presente estudo tem como tema as Parcerias Público-Privadas e a maneira como essa modalidade de parceria se dá atualmente no âmbito do Governo do Distrito Federal. Abordou-se o universo das PPPs desde seu surgimento até os dias de hoje (2018), pincelando o contexto internacional e tratando do seu desenvolvimento, sua estrutura e seus objetivos.

Parceria Público-Privada é um fenômeno recente, uma ferramenta administrativa e de negócio de parceria concebida para promover políticas públicas e infraestrutura por meio da atração de investidores.

Num mundo de constantes transformações, onde as demandas devem ser bem observadas, gradualmente se manifesta a imposição de que governos passem para o setor privado algumas atribuições tradicionalmente públicas. Desse modo, observa-se, em geral, que o Estado vem deixando o papel de produtor de bens e serviços e assumindo mais o papel fiscal e de regulador econômico e mercadológico.

No início, o Estado era tido como o promovedor predominante da economia brasileira, desenvolvendo praticamente por si só a infraestrutura do país. As causas seriam a ideologia nacionalista e o fato de o setor privado não poder investir em negócios com investimentos altos e retornos demorados. Além disso, não havia obtenção direta de recursos estrangeiros, o que veio a acontecer mais tarde.

No decorrer dos anos, para que o desenvolvimento continuasse era necessária a continuidade nos investimentos. Para tanto, o governo utilizava recursos das empresas públicas ou fiscais, além de contratar empréstimos no Brasil e no exterior, o que desencadeou um grande endividamento do Estado.

Porém, houve mudanças na realidade brasileira com restrições das fontes nacionais e internacionais de recursos e com falhas estruturais no Poder Público, o que configurou redução dos investimentos em infraestrutura no país.

É nesse contexto que tentou-se melhorar o panorama brasileiro dando início às privatizações e a mudanças no governo. O foco maior do Estado passa a ser fiscalização e regulação, em vez de atuar por meio de empresas.

Mesmo com esses moldes, o Estado brasileiro tinha que arcar com os compromissos legais e continuar respondendo pelas reivindicações essenciais da sociedade. Diante disso, as Parcerias Público-Privadas surgem como alternativa para que o Estado continuasse a exercer sua função.

A PPP é uma possibilidade, bem como as privatizações e as concessões que acontecem no processo de modificação do papel estatal na economia, tal como também ocorre em outros países. No Brasil o Estado passa de construtor a fiscalizador e regulador, ou seja, este modelo está relacionado à propriedade que o Estado tinha em diversos setores, como mineração, petroquímica, siderurgia, comunicações e transportes. O próprio crescimento e o amadurecimento econômicos com o desenvolvimento do país requerem iniciativas e recursos tão variados que o Estado brasileiro desassistido, por meio apenas de suas empresas, não tem capacidade de oferecer.

As Parcerias Público-Privadas se mostram como um instrumento crucial para que a administração pública (governo federal, estados e municípios) venha a retirar o foco da administração dos investimentos, passando-os ao setor privado, mantendo suas funções regulatória e fiscalizadora.

A cada nova PPP, surge um novo desafio e uma nova motivação, apontando o aprimoramento constante do modelo, quer seja no referente a gestão, contrato ou regulação, visando promover cada vez mais garantias a todos e melhor alocação do capital.

Da presente forma, tem-se a Parceria Público-Privada como uma evolução institucional que propicia investimentos em infraestrutura, campo vital para a preservação do desenvolvimento da economia.

Conforme o Banco Mundial (2017), a maior parte das outras nações com nível parecido de renda têm estoque maior de infraestrutura do que o Brasil. Tal fato se comprova mais especificamente no relativo a saneamento básico e a transportes.

Gargalos na infraestrutura restringem a produtividade e geram um país de baixa atração para investidores, sejam de dentro ou de fora do Brasil. Ao mesmo tempo, a infraestrutura social, por não receber investimentos, mantém a marginalização e a desigualdade sociais. Por outro lado, a cooperação entre os setores público e privado por meio de parcerias poderia resultar em um Estado mais eficiente, com mais investimentos em infraestrutura e, assim, contribuir tanto com o desenvolvimento econômico quanto com o social.

Atualmente o Estado eficiente não configura apenas a contínua modernização da administração pública no ocidente, mas também a adoção de um novo modelo de gestão empresarial e direcionamento para uma atuação administrativa voltada para resultados e efeitos econômicos no mercado.

Diante do exposto, extrai-se a pergunta-problema deste trabalho: “As Parcerias Público-Privadas são uma forma eficiente de parceria / negócio / atração de investimento? “ A pergunta não separa pontos a serem analisados, trata a eficácia da PPP como um todo. Porém, para se estabelecer um quadro amplo, soma-se ao exposto neste capítulo pequenos comentários em separado a respeito de Parceria, Negócio e Atração de investimentos.

Pelos moldes da teoria das Parcerias Público-Privadas, esta parceria entre os setores público e privado é eficiente, visto que a relação é estabelecida após um complexo trâmite, segue diversas normas e é contratual. Além dos dispositivos legais, existe a chance de troca de conhecimentos entre os parceiros. Incrementos em tecnologia e administração podem ser resultados extracontratuais que beneficiem tanto o setor público quanto o setor privado.

Enquanto negócio, o modelo de Parceria Público-Privada visa e possibilita ganhos para os dois lados. A iniciativa privada ganha em remuneração e o poder público ganha com a promoção dos desenvolvimentos econômico e social. Com o desenvolvimento do país por meio de infraestrutura, a longo prazo todos saem ganhando, bem como o antigo parceiro privado. Portanto, observa-se que as PPPs propõem a colaboração entre os entes público e privado para concretizar prestação de serviços com utilidade pública, tendo as duas partes, a longo prazo, vantagens econômicas e sociais.

Como forma de atração de investimentos a PPP se mostra eficiente ao passo em que desperta a vontade da iniciativa privada e, com isso, o setor público vê a possibilidade de desenvolvimento de projetos que não tinham recursos governamentais à disposição.

Com a vinda de recursos privados, o governo pode aplicar em infraestrutura, o que gera, no futuro, divisas tanto para o setor público quanto para o setor privado. Investimentos em infraestrutura têm a capacidade de aumentar a produtividade e a competitividade das empresas brasileiras, o que geraria mais empregos e aumento na arrecadação do Estado, viabilizando, assim, políticas públicas melhores.

Dessa forma, o apurado na pesquisa de campo mostra que as PPPs são, em teoria, tidas como forma de negócio baseada no equilíbrio de interesses dos parceiros, em que os parceiros público e privado saem ganhando, devendo o poder público produzir bons projetos e a iniciativa privada bem executa-los.

A observação do parágrafo anterior: “Devendo o poder público produzir bons projetos e a iniciativa privada bem executa-los” reflete a preocupação dos agentes envolvidos numa Parceria Público-Privada para que a parceria seja de sucesso e, portanto, eficiente de forma geral.

Os dados apurados com a pesquisa de campo sugerem que, apesar de o modelo atual para Parcerias Público-Privadas ser satisfatório, há pontos que podem ser melhorados na prática. Ex.: limites de preço e prazo, administração do poder público, execução pelo parceiro privado, dentre outros.

A despeito da visão nacional sobre Parcerias Público-Privadas, cada estado tem sua realidade. O Distrito Federal, por exemplo, teve sua legislação relativa a PPPs inspirada grandemente pela Lei Federal n.º 11.079/04, como se percebe no estabelecimento do limite de 1% para empenho da Receita Corrente Líquida, mesmo percentual estabelecido à época pela norma federal. Porém, destaca-se que a legislação distrital a respeito de Parcerias Público-Privadas recebeu atualizações.

Com alguns problemas, atrasos e desconfianças na primeira Parceria Público-Privada do Distrito Federal, surgiu oportunidade para uma vasta discussão com vários pontos a favor e contra as PPPs no Distrito Federal. Novamente, foram colocados em dúvida a boa execução por parte da iniciativa privada e a capacidade técnica do poder público em fazer projetos bem elaborados e definidos.

Porém, a exemplo do que aconteceu com a legislação, no Distrito Federal vem ocorrendo o aprimoramenteo das Parcerias Público-Privadas. Até 2018 foram realizadas três PPPs e o número de projetos é crescente.

Tal evolução também é sentida e refletida pelos dados colhidos na pesquisa de campo. Ao serem expostos ao texto: “Campos (2014) diz que novas motivações e desafios surgem cada vez em que é aplicada uma PPP, determinando o aprimoramento constante do modelo, quer seja em termos de gestão, contrato ou na regulação, buscando firmar cada vez mais a melhor alocação de recursos e garantias a todos.”, os agentes públios pesquisados responderam à segunte pergunta: “Você acha que o governo Distrital está tirando boas lições com as PPPs que já contratou, e com isso vem evoluindo no processo das Parcerias Público-Privadas? “. 11 (73,33%) dos 15 empregados e servidores públicos do Distrito Federal responderam que o Governo do DF vem evoluindo no que tange a PPPs.

Ao redor do mundo, o número de países que fazem uso de PPPs para responder à crescente demanda em infraestrutura supera 60 (sessenta). O que leva as nações a lançar mão de Parcerias Público-Privadas não é sempre a mesma variável; em algumas ocasiões é a limitação orçamentária, já em outras trata-se da busca da melhoria na eficiência dos serviços públicos

As Parcerias Público-Privadas se apresentam como ferramenta e se prestam a auxiliar no avanço de uma nação, sendo potencialmente utilizadas por países de diversos patamares socioeconômicos.

No que tange ao desenvolvimento do presente trabalho, naturalmente notou-se não haver muitas fontes impressas de pesquisa sobre as Parcerias Público-Privadas no Distrito Federal quanto há em relação ao tema em geral ou em relação ao Brasil. Tal limitação deve se dar por causa do tamanho físico reduzido do DF e pela quantidade, também reduzida, de projetos de parceria no Governo do Distrito Federal – GDF.

Em moldes parecidos, houve limitação na escolha da amostra dos respondentes ao questionário, que se deve aos fatos de que o tamanho do Distrito Federal é geograficamente pequeno se comparado a outros estados do Brasil e que não há um número muito elevado de pessoas com o perfil desejado no DF.

Ao se desenhar a pesquisa de campo optou-se por entrevistar não só profissionais da área de Parcerias Público-Privadas, mas também profissionais que ocupassem cargos de maior relevância. O intuito desta especificação foi o de obter respostas de pessoas que tenham uma visão mais ampla de todo o processo e que mantenham contato com os fatores administrativos e/ou legais que representem entraves ou facilidade no processo.

Com o desenvolvimento do presente trabalho vislumbrou-se a perspectiva de uma nova pesquisa no futuro para averiguar o resultado efetivo das Parcerias Público-Privadas recém-formadas no GDF.

A pesquisa de campo foi realizada no 2º semestre do último ano do governo Rodrigo Rollemberg, mais precisamente em setembro de 2018, quando as incertezas do pleito eleitoral que se avizinhava produzia desaceleração dos trabalhos de maior complexidade, como é o caso das PPPs, por ação ou omissão dos dirigentes e das equipes subordinadas encarregadas, motivos pelos quais se recomenda repetir a pesquisa no 2º semestre do 1º ano do novo Governo, quando é esperado o incremento dos projetos, pela expectativa da continuidade do baixo nível de atividade econômica e da crescente necessidade de atração de investimentos privados no atendimento das políticas públicas, notadamente de infraestrutura.

Consequentemente, é também esperado que as equipes pesquisadas se vejam reforçadas e, além disso, motivadas, com possível menor índice de afastamentos, o que possa levar os respondentes a 75 % do total de habilitados, superando os atuais 62,5 % verificados.

Conforme resultado obtido na pesquisa, sugere-se revisão das Parcerias Público-Privadas no que tange ao aprimoramento da legislação, à redução dos valores e aos prazos mínimos para utilização de PPPs.

A quantidade de parcerias no DF ainda é pequena, mas o universo desses projetos vem crescendo. Desse modo, uma futura pesquisa poderá analisar os projetos que funcionaram, os que não se desenvolveram, e os frutos colhidos pelo governo e pela população do Distrito Federal.

## BIBLIOGRAFIA

Alessi, R. (2012). *Direito Administrativo*. Milão: Giuffré.

Allen, G. (2001). *The Private Finance initiative*. London: Housed commons.

Alvarenga, J. E. (2005). *Parcerias Público Privadas: breves comentários*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito da Bahia, n°2, de maio a julho.

Banco Nacional Do Desenvolvimento. (2007). *Uma visão da aplicação da Parceria Público-Privada no mundo em 2006*. Revista do BNDES, v. 14, n. 27, p. 323-330, jun.2007. Acesso em: 17 Out. 2017. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/13819

Barbosa, M., Cabral, S., & Loiola, E. (2009). *Mitigação de riscos em PPP: o caso do emissário submarino de Salvador, na Bahia*. In **Panorama das Contas Públicas**, v.1, p.149 – 162, 2009. ISSN: 2176-8803. Acesso em 11 Out. 2017. Disponível em: http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25554

Barros, C. M. (2005). *Parceria Público-Privada: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente*. Artigo – Azevedo Sette advogados. Acesso em: 29 Out. 2017. Disponível em: www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/parceria_publico-privada_um_breve_estudo_sobre_a_experiencia_internacional_recente/20

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil* - Presidência da República - Casa Civil - DOU de 05.10.1988. Acesso em: 17 Out. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

**_____.** Decreto nº 36.554 de 17 de junho de 2015. DODF nº 13, Edição Extra de 17/06/2015. Acesso em: 17 Out. 2017. Disponível em: www.parceria.df.gov.br/component/docman/cat_view/256-marco-legal.html

**_____.** Decreto nº 35.083 de 16 de janeiro de 2014. DODF nº 14 de 17/01/2014. Acesso em: 17 Out. 2017. Disponível em: www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=35083&txtAno=2014&txtTipo=6&txtParte=

_____. Lei Distrital nº 4.828 - Altera a Lei nº 3.792, de 2 de fevereiro de 2006, que institui o Programa de Parcerias Público--Privadas do Distrito Federal e dá outras providências. Poder Executivo - DODF de 07.05.2012. Acesso em: 17 Out.2017. Disponível em: www.parceria.df.gov.br/component/docman/cat_view/256-marco-legal.html

**_____.** Lei n 11.079, 30 de dez. 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração Pública. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível: www.presidencia.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm

_____. Lei n 14.868, 16 de dez. 2003. Dispõe sobre o programa estadual de Parcerias Público-Privadas. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível: www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14868&ano=2003

_____**.** Lei nº 8.987 de 14 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, DOU de 14.02.1995 e republicado em 28.09.1998. Acesso em: 17 Out. 2017. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm

_____**.** Lei nº 3.792 de 02 de fevereiro de 2006. DODF nº 29 de 08/02/2006. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: www.parceria.df.gov.br/component/docman/cat_view/256-marco-legal.html

_____**.** Lei nº 5.004 de 21 de dezembro de 2012. DODF nº 260 de 26/12/2012. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=5004&txtAno=2012&txtTipo=5&txtParte=

_____**.** Lei nº 5.273 de 24 de dezembro de 2013. DODF nº 279 de 27/12/2013. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=5273&txtAno=2013&txtTipo=5&txtParte=.

_____**.** Governo do Distrito Federal. (2017). Parceria Público-Privada. Acesso em 02 de Mar. 2018. Disponível em: http://www.parceria.df.gov.br/

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União.

_____**.** Projeto de Lei nº 2.546 de 19 de novembro de 2003. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública. Brasília: Diário Oficial da União

Brito, B. M. B., & Silveira, A. H. P. (2005). *Parceria Público-Privada: Entendendo o Modelo.* In Revista do Servidor Público, nº 1, Vol. 56. p. 7-21.

Cagni, P.; & Bresciani, E, (2016). "Comperj dará prejuízo de R$45 bilhões à Petrobras". O Globo. Acesso em 09 Out. 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/comperj-dara-prejuizo-de-45-bilhoes-petrobras-15799133

Campos, C., Calabi, A., Monteiro, J., Coutinho, L., Vellutini, R., Amancio, F., et. al., (2014). FGV - Fundação Getúlio Vargas. Cadernos Projetos. Parcerias Público-Privadas no Brasil. Janeiro 2014. Ano 9. nº 23. Acesso em: 15 Out. 2017. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11647

Coelho, A. F. (2013). *A Parceria Público-Privada no Estado do Ceará: Análise da Legislação Estadual e do primeiro contrato de concessão administrativa no Estado.* Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito para obtenção do Título de Bacharel em Direito. Acesso em: 23 Out. 2017. Disponível em: www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/26551/1/2013_tcc_afcoelho.pdf

Comissão Das Comunidades Europeias, (2004). *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*. Bruxelas. Acesso em: 10 Out. 2017. Disponível em: www.tcontas.pt/eventos/ContratacaoPublica/Docs/.../com2004_0327pt01.pdf

Commission on Growth and Development. (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Acesso em: 11 Nov 2017. Disponível em https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6507 (preencher data de acesso)

Cooper, D., & Schindler, P. (2016). *Métodos de pesquisa em administração* (12ª ed.). Porto Alegre: AMGH.

Coscarelli, B., Pereira, B., Naves, G., & Reis, R. (2015). *Regional Centro Oeste Concessões e Parcerias.* In Radar PPP,. Acesso em 10 Out 2017. Disponível em: https://www.radarppp.com/publicacoes/

Coscarelli, B., Pereira, B., Naves, G., & Reis, R. (2016) *Projeto Aperfeiçoando as PPPs no brasil - Guia prático para estruturação de programas e projetos de PPP. In* Radar PPP. Acesso em 09 Out. 2017. Disponível em: https://www.radarppp.com/realizacoes/publicacoes/guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp/

Cossalter, P., (2004). *A "Private Finance Initiative".* In Revista de Direito Público da Economia. v. 2, n. 6. Acesso em 08 Out. 2017. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29107

Cretella J. (2012). *Direito Administrativo* (25ª ed., p. 63). São Paulo: Atlas.

Dezolt, a. L. P., Arruda, C. S., Rosa, A. L. S., & Silva, M. A. B. (2016). *O cenário atual das Alianças público-privadas no Brasil. Infraestrutura e parcerias para o desenvolvimento. In* Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Di Pietro, M. S. Z. (2015). *Direito Administrativo*. (28ª ed., p. 353). São Paulo: Atlas.

Dieterich, F. B., & Castro, R. B. (2015) *Novas Parcerias Público-Privadas (PPPS) no Distrito Federal*. In Correio Braziliense - 29/06/2015.

Elstrodt, H. P., Manyika, J., Remes, J., Ellen, P., & Martins, C. (2014). *Connecting Brazil to the World: A Path to Inclusive Growth*. McKinsey Global Institute. Acesso em 09 Out.

2017. Disponível em: https://www.mckinsey.com/featured-insights/americas/brazils-path-to-inclusive-growth

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2008). *Public-Private Partnerships: when and How.”*. Acesso em: 14 Out. 2017. Disponível em: www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/c9b9ea69d84d4c93714c2d3b2d5982a5ca0a67d7.pdf

Faulkner, K. (2004). *Public-Private partnerships.* Editado por Ghobadian, A. et al. *Public-Private partnerships*. *Policy and Experience*. Basingstoke, UK: Palgrave macmillan.

Fay, M., Andres, L. A., Fox, C. J. E., Narloch, U. G., Straub, S., & Slawson, M. A. (2017). *Rethinking infrastructure in Latin America and the Caribbean: spending better to achieve more.* Washington, D.C.: World Bank Group. Acesso em 08 Out. 2017. Disponível em: www.documents.worldbank.org/curated/en/676711491563967405/Rethinking-infrastructure-inLatin-America-and-the-Caribbean-spending-better-to-achieve-more

Furlan, F. (2017). *Corrupção e má gestão marcam a história da ferrovia Norte-Sul”*. In Revista Exame. Acesso em 09 Out. 2018. Disponível em: https://exame.abril.com.br/revista-exame/pena-que-e-so-um-pedaco/

Furtado, L. R. (2013). *Curso de Direito Administrativo* (4ª ed. rev. e atual). Belo Horizonte: Fórum.

Gasparini, D. (2012). Direito Administrativo (16. ed.). São Paulo: Saraiva.

Gouveia, L., Abdalla, M. M., & Calvosa, M. V. D. (s.d). *Hélice Tríplice no Brasil*: a Entrada da Universidade nas Parcerias Público-Privadas.

Grimsey, D., & Lewis, M. (2007*). Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform,* Vol. 14, No. 2. pp. 171-188.

Guimarães, F. V. (2008). *Parceria Público-Privada: Caracterização dos Tipos Legais e Aspectos Nucleares de seu Regime Jurídico*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, área de concentração em Direito do Estado, sub-área: Direito Econômico. Acesso em: 15 Out 2017. Disponível em: https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/16949/Microsoft%20Word%20-%20Parceria%20P%C3%BAblico-Privada%20TESE%20Fernando%20Vernalha%20Guimar%C3%A3es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Índio. C. (2018). “Petrobras e chinesa CNPC avançam em acordo para retomar Comperj”. Acesso em 17 Out 2018. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-10/petrobras-e-chinesa-cnpc-avancam-em-acordo-para-retomar-comperj

Infrascope, (2014). *Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean*. Acesso em: 20 Out. 2017. Disponível em: https://infrascope.eiu.com/resource-library/

Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística, (2004). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Acesso em 15 Out. 2017. Disponível em: ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/defaulttab_hist.shtm

———, (2015). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, 2015. Acesso em 15 Out. 2017. Disponível em: ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/sintese_defaultxls.shtm

Kivleniece, I., & & Quelin, B. V. (2012). *Creating and capturing value in public-private ties: a private actor's perspective*. Academy of Management Review, v. 37, n. 2, p. 272-299.

Khoteeva, M., & Khoteeva, D. (2017). *Public-private Partnerships: A Solution for Infrastructure Development in the UK? Case Study of the London Underground Public-private Partnership Project.* In International Review of Management and Marketing, 7(1), 300-308, ISSN: 2146-4405. Acesso em: 10 out. 2017. Disponível em: www.econjournals.com/index.php/irmm/article/view/3090.

Leher, R. (2004). Educação Social. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 867-891, Especial - Out. 2004. Acesso em 10 Nov. 2017. Disponível em: <www.cedes.unicamp.com.br.>.

Lima, J. B. S., Mattes Paula, L. M. A., & Carvalho De Paula, R. (2005). *Entendendo a Parceria Público Privada no Brasil: Uma Análise Preliminar*. Revista do TCE-PE. v. 16, n. 16, pp. 103 - 175. Recife. Acessado em: 10 Nov. 2018. Disponível em: https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.4.8-3/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/448/408.

Marques, R. C., & Silva, D. (2008). *As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações*. In Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review 2008, Vol. VI, nº 10, pp. 033-050. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf

Martins, C. (2016). *Parcerias Público-Privadas na saúde*. Artigo - FMUC. Coimbra, 2016. . Acesso em: 15 Out. 2017. Disponível em: http://hdl.handle.net/10316/34230

Mattos, C., & Maffia, D. V. (2015). *Aspectos Jurídico/Econômicos das Parcerias Público-Privadas (PPPS).* Acesso em: 21 Out. 2017. Disponível em: www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema1/2015_7293-aspectos-juridico-economicos-da-pps-_debora-maffia-e-cesar-mattos

Meirelles, H. L. (2003). *Direito Administrativo Brasileiro.* São Paulo: Malheiros.

Mello, C. A. B. (2012). *Curso de Direito Administrativo* (29ª ed.). São Paulo: Malheiros.

Michelitsch, R., Szwedzki, R., Sembler, J. I., Haarsager, U., Carbajo, J., Murcia, J. F., et. al. (s.d). *Avaliação de Parcerias Público-Privadas* em Infraestrutura: Sumário Executivo. Acessado em: 18 Out. 2017. Disponível em: https://publications.iadb.org/handle/11319/8229

Moraes, A. (2003). *Direito constitucional* (13ª ed.). São Paulo: Atlas.

Mozzicafreddo, J. (2001). *Modernização da administração pública e poder político. In: Mozzicafreddo, J., & Gomes, J. S. (Org.) (2001. pp. 1-33.). A administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos. Oeiras: Celta..*

Mukai, T., Botrel, K., Maciel, L. C., Lomar, P. J. V., & Mukai, S. T. (2005). *Parcerias Público-Privadas: comentários à Lei Federal nº 11.079/04, às Leis Estaduais de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul e à Lei Municipal de Vitória/ES*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Nascentes, A. (2009). *Práticas de Parcerias Público-Privadas no Brasil e no Exterior: êxitos e riscos Relatório final relativo à pesquisa, análise e sistematização das Melhores Práticas, casos de êxito e de risco (Julho, 2009)*. Acesso em: 10 Out. 2017. Disponível em: http://docplayer.com.br/17353979-Praticas-de-parcerias-publico-privadas-no-brasil-e-no-exterior-exitos-e-riscos.html

Oliveira, S. R. M., & Cazarini, E. W. (2011). *Riscos em Projetos de Parcerias Público-Privadas*. Anais do XIV Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais SIMPOI (2011). Acessado em: 17 Out. 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/25728124/Riscos_Em_Projetos_De_Parcerias_P%C3%BAblico-Privadas

Osorio, P., & Bom, L. T., (2008). *Parcerias público-privadas em Angola.* Economia Global e Gestão, vol.13, no .2, p.27-41, 2008.

Pasin, J. A. B., & Borges, L. F. X. (2003). *A Nova Definição de Parceria Público-Privada e sua Aplicabilidade na Gestão de Infra-Estrutura Pública*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, pp. 173 a 196, dez.

Pastori, A. (2007). *As PPPs como ferramenta para viabilizar projetos de infraestrutura de transporte de passageiros sobre trilhos*. In Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 14, N. 28, P. 93.120, dez 2007.

Peci; A., & Sobral, F. (2007). *Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira.* FGV – Cadernos Ebape, vol.5, n.2, pp.1-14, Rio de Janeiro, 2007. Acesso em 07 Out., 2017. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5026/3760

Périco, A. E., & Rebelatto, D. A. N. (2005). *Desafios das Parcerias Público-Privadas (PPPs).* In Revista de Administração Pública. FGV. Rio de Janeiro 39(5):1031-52, Set./Out. 2005. Acesso em: 13 Out. 2017. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6578

Persson, T., & Tabellini, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. The MIT Press. Cambridge: Mass.

Pinto, J. E. N. (2005). *A percepção de risco nas Parcerias Público-Privadas e a Lei nº 11.079/2004 e seus mitigantes*.In Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 549, 7 jan. 2005. Acesso em: 12 out. 2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/6156

Pollitt, M. G. (2000). *The Declining Role of the State in Infrastructure Investments in the UK*. Cambridge Working Papers in Economics 0001, Faculty of Economics, University of Cambridge.

Portugal, Decreto-Lei nº 111/2012. Ministério das Finanças. Diário da República nº 100/2012, Série I de 2012-05-23. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: http://data.dre.pt/eli/dec-lei/111/2012/05/23/p/dre/pt/html

———, Decreto-Lei nº 168/94. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Diário da República nº 136/1994, Série I-A de 1994-06-15. Acesso em: 18 Out.2017. Disponível em: http://data.dre.pt/eli/dec-lei/168/1994/06/15/p/dre/pt/html

———, Decreto-Lei nº 267/97. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Diário da República nº 228/1997, Série I-A de 1997-10-02. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: http://data.dre.pt/eli/dec-lei/267/1997/10/02/p/dre/pt/html

———, Decreto-Lei nº 86/2003. Ministério das Finanças. Diário da República nº 97/2003, Série I-A de 2003-04-26. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: http://data.dre.pt/eli/dec-lei/86/2003/04/26/p/dre/pt/html

———, Decreto-Lei nº 141/2006. Ministério das Finanças e da Administração Pública. Diário da República nº 144/2006, Série I de 2006-07-27. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: http://data.dre.pt/eli/dec-lei/141/2006/07/27/p/dre/pt/html

———, Decreto-Lei nº 9/97. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Diário da República nº 8/1997, Série I-A de 1997-01-10. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: http://data.dre.pt/eli/dec-lei/9/1997/01/10/p/dre/pt/html

———, Decreto-Lei nº 372/93. Ministério do Ambiente e Recursos Naturais. Diário da República nº 254/1993, Série I-A de 1993-10-29. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: http://data.dre.pt/eli/dec-lei/372/1993/10/29/p/dre/pt/html

———, Decreto-Lei nº 147/95. Ministério do Ambiente e Recursos Naturais. Diário da República nº 141/1995, Série I-A de 1995-06-21. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: http://data.dre.pt/eli/dec-lei/147/1995/06/21/p/dre/pt/html

———, Decreto-Lei nº 58/98. Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República nº 64/1998, Série I-A de 1998-03-17. Acesso em: 18 Out. 2017. Disponível em: http://data.dre.pt/eli/dec-lei/58/1998/03/17/p/dre/pt/html

———. Ministério das Finanças. Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos – UTAP. Boletim Trimestral PPP – 3º trimestre 2017. Acesso em: 01 Abr. 2018. Disponível em: www.utap.pt/

Pritchett, L. (2001) A Conclusion to Cross National Growth Research: *A Foreword "To the Countries Themselves*". Harvard University. Acesso em 11 Out 2017. Disponível em: https://sites.hks.harvard.edu/fs/lpritch/EG%20-%20PAPERS.html

Pritchett, L. (2009) *Implementing Growth Analytics: Motivation, Background, and Implementation*. Growth Analytics Training Workshop. Acesso em 11 Out 2017. Disponível em: https://sites.hks.harvard.edu/fs/lpritch/EG%20-%20PAPERS.html

Raiser, M., Clarke, R., Procee, P., Briceño-Garmendia, C., Kikoni, E., Kizito, J., & Viñuela, L. (2017). *De Volta ao Planejamento: Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade*. Banco Mundial. Relatório N.º 117392-BR. 12 de julho de 2017. Acesso em: 19 Out. 2017. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/pt/386151499876913758/Back-to-planning-how-to-close-Brazils-infrastructure-gap-in-times-of-austerity

Rangan, S., Samii, R., Van, W., & Luk, N. (2006) *Constructive partnerships: when alliances between private firms and public actors can enable creative strategies*. Academy of Management Review, v. 31, n. 3, p. 738-751, 2006.

Ribeiro, M. P., & Meyer, A. (2006). *Private participation in infrastructure: the legal and regulatory frameworks in the case of Brazil*. Expert meeting organized under the auspices of the OECD Investment Committee 'International Investor Participation in Infrastructure: Lessons for Governments', Paris.

Thamer, R., & Lazzarini, S. G. (2015). *Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas*. In Revista de administração pública, Rio de Janeiro 49(4): p.819-846, 2015. Acesso em: 19 Out. 2017. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rap/v49n4/0034-7612-rap-49-04-00819.pdf

Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (1993). *Economia* (14ª ed.). Lisboa: McGraw-Hill.

Sarmento, J. M. (2015). *Auditoria nas parcerias público-privadas: o caso do Tribunal de Contas de Portugal*. Site Parceria Portuguesa para a Água, 2017. Acesso em 19 Out 2017. Disponível em: http://www.ppa.pt/2017/05/centro-internacional-de-excelencia-para-a-agua-e-saneamento-sera-criado-em-portugal/

Radar PPP, (2016). *Centro Administrativo*. Acesso em 09 Out 2017. Disponível em: https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos/centro-administrativo-distrito-federal-2/

Radar PPP, (2016). *Programas Habitacionais: Projeto Jardins Mangueiral.* Acesso em 09 Out 2017. Disponível em: https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos/programas-habitacionais-jardins-mangueiral/

Radar PPP, (2016). *Centro de Gestão Integrada.* Acesso em 09 Out 2017. Disponível em: https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos/centro-de-gestao-integrada-distrito-federal/

Radar PPP, (2017). *As Parcerias Público-Privadas no ano de 2016*. Acesso em 10 Out 2018. Disponível em: https://www.radarppp.com/biblioteca/as-parcerias-publico-privadas-no-ano-de-2016-2/

Vergara, S. C. (2012). *Métodos de coleta de dados no campo* (2ª ed.). São Paulo: Atlas.

Williamson, O. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets and relational contracting*. Nova Iorque: Free Press.

World Bank Institute. (2012). *Best practices in public-private partnerships financing in Latin-America: the role of subsidy mechanisms*. Washington – DC.

## APÊNDICE I - DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO CORRELATOS À LEI FEDERAL N.11.079/2004

1. Medidas Provisórias:

   Medida Provisória n. 727, de 12 de maio de 2016.

   Medida Provisória n. 752, de 24 de novembro de 2016.

   Medida Provisória n. 800, de 18 de setembro de 2017.

   Medida Provisória n. 786, de 12 de julho de 2017.

2. Decretos

   Decreto n. 5.385 de 4 de março de 2005.

   Decreto n. 5.411, de 6 de abril de 2005.

   Decreto n. 6.037, de 7 de fevereiro de 2007.

   Decreto n. 7.976, de 01 de abril de 2013

   Decreto n. 6.012, de 05 de janeiro de 2007

   Decreto n. 8.188, de 17 de janeiro de 2014

   Decreto n. 8.428, de 02 de abril de 2015

   Decreto n. 8.465, de 08 de junho de 2015

   Decreto n. 2.444, de 30 de dezembro de 1997

   Decreto n. 8.791, de 29 de junho de 2016

   Decreto n. 8.874, de 11 de outubro de 2016

   Decreto n. 2.594, de 15 de maio de 1998

   Decreto n. 8.893, de 1º de novembro de 2016

   Decreto n. 8.916, de 25 de novembro de 2016

   Decreto n. 9.048, de 10 de maio de 2017

   Decreto n. 9.059, de 25 de maio de 2017

   Decreto n. 9.103, de 24 de julho de 2017

3. Documentos

   Regulamento do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas

   Estatuto do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas

   Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - Secretaria do Tesouro Nacional.

4. Instruções

Instrução Normativa n. 52, de 4 de julho de 2007, do Tribunal de Contas da União

Instrução CVM n. 306, de 05 de março de 1999

Instrução CVM n. 426, de 28 de dezembro de 2005.

5. Leis

Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Lei n. 12.024, de 27 de agosto de 2009.

Lei n. 12.766, de 27 de dezembro de 2012

Lei n. 12.598, de 22 de março de 2012.

Lei n. 12.462, de 04 de agosto 2011.

Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013.

Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012.

Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015

Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

Lei n. 12.712, de 30 de agosto de 2012

Lei n. 13.137, de 19 de junho de 2015

Lei n. 13.190, de 19 de novembro de 2015

Lei n. 9.491, de 09 de setembro de 1997.

Lei n. 13.329, de 01 de agosto de 2016

Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995

Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016

Lei n. 13.448, de 05 de junho de 2017.

6. Portarias

Portaria n. 614, de 21 de agosto de 2006 - Secretaria do Tesouro Nacional

Portaria n. 52, de 16 de março de 2005

Portaria GM nº 143, de 06 de abril de 2017.

7. Resoluções

Resolução n. 3.289, de 3 de junho de 2005, do Conselho Monetário Nacional.

Resolução n. 1, de 5 de agosto de 2005, do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal -CGP

Resolução n. 2, de 19 de setembro de 2005, do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal -CGP

Resolução n. 1, de 25 maio de 2009, do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal -CGP

Resolução SUSEP n. 286, de 26 de abril de 2013

Resolução n. 03, do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – CGP, de 14 de dezembro de 2011

Resolução n. 02 do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP, de 14 de dezembro de 2011

Resolução n. 01 do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP, de 14 de dezembro de 2011

Resolução n. 01, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, de 13 de setembro de 2016

Resolução n. 02, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, de 13 de setembro de 2016

Resolução n. 04, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, de 13 de setembro de 2016

Resolução n. 06, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, de 13 de setembro de 2016

Resolução n. 07, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, de 13 de setembro de 2016

Resolução n. 08, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, de 13 de setembro de 2016

Resolução n. 03, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, de 13 de setembro de 2016

Resolução n. 05, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, de 13 de setembro de 2016.

## APÊNDICE II - QUESTIONÁRIO CONSULTA – PESQUISA DE CAMPO

**1-** Qual a sua faixa etária?

( ) De 18 a 28 anos
( ) De 29 a 38 anos
( ) De 39 a 48 anos
( ) De 49 a 58 anos
( ) Acima de 58 anos

**2-** Qual é a sua escolaridade?

( ) Ensino médio completo
( ) Ensino superior incompleto
( ) Ensino superior completo
( ) Pós-graduação (especialização)
( ) Mestrado
( ) Doutorado ou PHD

**3-** Qual é o seu gênero?

( ) Masculino
( ) Feminino

**4-** Qual é sua ocupação?

( ) Servidor público
( ) Empregado público

**5-** Há quanto tempo você é servidor ou empregado público?

( ) Até 10 anos
( ) Entre 10 e 15 anos
( ) Mais de 15 anos

**6-** Por quanto tempo você trabalhou e ou trabalha na contratação ou na gestão de uma concessão, em qualquer de suas modalidades?

( ) Até 5 anos

( ) Entre 5 e 10 anos

( ) Mais de 10 anos

**7-** Cesar Cunha Campos, diretor da FGV Projetos (2014), entende que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) se apresentam como uma ferramenta primordial para que, tanto o governo federal, quanto os estados e municípios venham a tirar o foco da administração dos investimentos conduzindo-o ao setor privado, conservando suas funções de reguladores e fiscalizadores.

Você acha importante o governo tirar o foco da administração dos investimentos, conduzindo-a ao setor privado, conservando suas funções de regulador e fiscalizador?

( ) Sim.

( ) Não.

**8-** Campos (2014) diz que novas motivações e desafios surgem cada vez em que é aplicada uma PPP, determinando o aprimoramento constante do modelo, quer seja em termos de gestão, contrato ou na regulação, buscando firmar cada vez mais a melhor alocação de recursos e garantias a todos.

Você acha que o governo Federal está tirando boas lições com as PPPs que já contratou, e com isso vem evoluindo no processo das Parcerias Público-Privadas?

( ) Sim.

( ) Não.

**9-** O Brasil sofre com falta de infraestrutura. Esses gargalos travam o crescimento do país.

Você entende que o Estado sozinho, por meio de suas empresas, é capaz de oferecer os recursos e as iniciativas que o crescimento da economia e do país demandam?

( ) Sim.

( ) Não.

Você concorda que a Parceria Público-Privada é uma boa opção para combater gargalos de infraestrutura?

( ) Concordo plenamente.

( ) Discordo plenamente.

**10-** Se, de um lado os gargalos em infraestrutura provocam baixa produtividade e um país de inferior atração para os investidores nacionais e internacionais, por outro a falta de investimentos em Infraestrutura eterniza a inequidade e a exclusão social.

Você entende que o aumento da cooperação entre setor público e o setor privado pode colaborar tanto com o crescimento econômico quanto com o desenvolvimento social?

( ) Sim.

( ) Não. Colabora apenas com o crescimento econômico.

( ) Não. Colabora apenas com o desenvolvimento social.

Se sim, você considera que a PPP é um dos instrumentos hábeis para isso?

( ) Sim.

( ) Não.

**11-** Uma das consequências da falta de infraestrutura é a deficiência na prestação de serviços públicos.

Você entende que o modelo atual de PPP, ao menos em teoria, é eficaz no sentido de promover adequadamente serviços públicos para a população?

( ) Sim.

( ) Não.

*Observação:*

_____

_____

_____

**12-** Em benefício da insuficiência de recursos governamentais para serem aplicados em investimentos, sobretudo em projetos de grande importância para a administração pública e para a Sociedade, abriu-se espaço para a iniciativa privada no financiamento das obras e serviços (PÉRICO e REBELATTO, 2005).

Você concorda com a afirmativa de que uma parceria com o setor privado só deve ser estabelecida caso o governo não disponha dos recursos para financiar determinado projeto?

( ) Sim. O resultado é melhor se o governo assumir todo o processo.

( ) Não. Mesmo dispondo de recursos o governo ganha quando se associa ao setor privado por meio de PPP.

**13-** A lei federal que regulamenta a Parceria Público-Privada estabelece alguns limites para projetos de PPP:

a) O valor da contratação não pode ser inferior a R$ 10 milhões;

b) O período de concessão deve ser de cinco até 35 anos, no máximo;

Você acha que o valor mínimo para contratos de PPP deveria ser modificado? Se sim, para mais ou para menos?

( ) Sim. Para mais.

( ) Sim. Para menos, uma vez que num contexto de mercado restrito e de baixa atratividade do país para grandes empresas investidoras, abrir-se-ia a possibilidade de participação de empresas de menor porte nas parcerias que demandem menores valores.

( ) Não.

Você acha que o período de concessão deveria ser alterado? Se sim, alterar o limite mínimo ou o máximo? Para mais ou para menos?

( ) Sim. Acho que o limite mínimo deve ser alterado para menos.

( ) Sim. Acho que o limite mínimo deve ser alterado para mais.

( ) Sim. Acho que o limite máximo deve ser alterado para menos.

( ) Sim. Acho que o limite máximo deve ser alterado para mais.

( ) Não.

cl

Observações: _____

_____

_____

**14-** O Estado se associa a parceiro privado na procura de uma melhoria na qualidade dos serviços e da eficiência nas tarefas de execução (Mozzicafreddo, 2001).

Você concorda que tal associação realmente tem condições de proporcionar melhoria nas tarefas de execução e maior qualidade nos serviços?

( ) Apenas na teoria.

( ) Sim, na teoria e na prática.

( ) Não.

**15-** Em ambiente de demandas sociais crescentes e competitividade global os governos procuram novos meios de financiar projetos, construir infraestrutura e disponibilizar serviços de interesse social.

Você considera a PPP uma boa alternativa para o financiamento de projetos?

( ) Sim.

( ) Não.

Você considera a PPP uma boa alternativa para construir infraestrutura?

( ) Sim.

( ) Não.

Você considera a PPP uma boa alternativa para disponibilizar serviços de interesse social?

( ) Sim.

( ) Não.

**16-** De acordo com o princípio da eficiência, a atuação do administrador deve se dar com agilidade, presteza, rendimento e perfeição, atendendo aos limites da lei e a busca cli

pela finalidade pública, respeitando questões socialmente aceitáveis e parâmetros morais válidos.

Você acha que a atuação dos administradores públicos pode ser considerada satisfatória no tangente à elaboração dos projetos de PPP?

( ) Sim.

( ) Não.

**17-** PPP é uma modalidade de parceria entre o setor público e o setor privado.

Você concorda com a afirmação de que a PPP é uma forma de negócio, baseada no equilíbrio de interesses dos parceiros, em que os parceiros público e privado saem ganhando?

( ) Sim.

( ) Não. O setor público obtém maior ganho do que o setor privado.

( ) Não. O setor privado obtém maior ganho do que o setor público.

**18-** De acordo com Pastori (2007), no cenário nacional a PPP é indicada também em casos de projetos de infraestrutura com pouca ou nenhuma autossustentabilidade.

Em outras palavras, as PPPs são também indicadas em projetos que, se implementados e operados única e exclusivamente pela iniciativa privada, certamente não obteriam o retorno desejado e se dependessem apenas do Estado, poderiam nunca sair do papel ou seriam mal administrados.

Você concorda com essa afirmação?

( ) Sim.

( ) Não.

Você entende que a PPP também pode ser indicada em casos de falta de recursos públicos para um projeto, independente de ele ser previamente taxado como algo que seria ou não mal administrado pelo setor público?

( ) Sim.

( ) Não.

Você concorda que o setor público não tem, em regra, capacidade técnica ou política para bem administrar os projetos?

( ) Sim.

( ) Não.

**19-** Proteger o interesse público e maximizar valor para os cidadãos são diretrizes de políticas públicas.

Você considera que a maioria dos projetos viabilizados por meio de PPP protegeram o interesse público e maximizaram o benefício para os cidadãos?

( ) Sim.

( ) Não.

**20-** Dentre as características de PPPs encontramos as distribuições de riscos e de responsabilidades.

Você considera que o modo como a PPP é atualmente regulamentada atende satisfatoriamente aos parâmetros de distribuição equilibrada de riscos e clareza de responsabilidades?

( ) Sim.

( ) Não.

**21-** A expectativa de melhoria dos serviços públicos vem, em certa parte, pela crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas.

Você concorda que, em regra, as empresas privadas são mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas?

( ) Sim.

( ) Não.

Se sim, concorda então que, mesmo se o governo tiver recursos para efetivar determinado projeto, há a chance de ser mais benéfico para o empreendimento e seus beneficiários que a iniciativa privada seja chamada a participar?

( ) Sim.

( ) Não.

**22-** A expectativa de capacitar-se e adquirir expertise pelo acesso ao setor privado é tida como uma das vantagens para o setor público em casos de PPP.

Você acha que a iniciativa privada tem expertise a passar para o setor público?

( ) Sim.

( ) Não.

Você acha que, na prática e na maioria dos casos, o setor público se ocupa em aprender com o setor privado ou se omite e deixa que o parceiro privado execute suas tarefas, sem que capacitação seja algo procurado?

( ) Penso que o setor público procura a capacitação com o setor privado.

( ) Penso que o setor público não procura a capacitação com o setor privado.

**23-** Seguindo os princípios da administração pública, as PPPs também estão sujeitas aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Você acha que a PPP é imune a corrupção, ou pelo menos apresenta poucas chances de os parceiros se corromperem?

( ) Sim. Penso que o modelo de PPP é imune a corrupção.

( ) Sim. Penso que o modelo de PPP não é imune, mas dificulta a corrupção.

( ) Não. Penso que o modelo de PPP não é imune e não difere de outras modalidades no quesito facilidade para corrupção.

( ) Não. Penso que o modelo de PPP não é imune e facilita a corrupção.

**24-** Na concepção de Brito e Silveira (2005) são duas as questões que permeiam o debate econômico em volta da justificativa da adoção de um programa de Parceria Público-

Privada, onde se diz que é a obtenção de sítios orçamentários para possibilitar investimentos em um quadro de restrição fiscal e a eficiência na prestação de serviços públicos.

Quanto à atração de investimentos, você considera a PPP uma forma eficaz?

( ) Sim, se bem aplicada e justificada.

( ) Não.

Quanto à prestação de serviços públicos, você considera que em caso de PPP essa prestação seria mais eficiente do que em caso de projeto executado unicamente pelo governo?

( ) Sim. Penso que haveria maior eficiência em projetos executados em modelo PPP.

( ) Não. Penso que a eficiência seria maior às vezes pelo setor privado e outras vezes pelo setor público.

( ) Não. Penso que haveria maior eficiência em projetos executados unicamente pelo setor público.

**25-** Para um país em desenvolvimento, investimentos em infraestrutura são necessários. Porém, por vezes as restrições orçamentárias impedem a alocação de recursos para esse fim.

Diante desse quadro, a PPP se mostra uma boa solução para o desenvolvimento nacional?

( ) Sim.

( ) Não.

**26-** Observa-se nas PPPs a fundamental importância da antevisão de cláusulas que tracejem em seu conteúdo itens de grande valor.

Dentre os pontos importantes citados abaixo, qual você julga ser o mais importante para o sucesso de uma PPP?

( ) O prazo de vigência do contrato;

( ) As penalidades aplicáveis aos contratantes;

( ) As formas de remuneração;

clv

( ) Critérios objetivos de avaliação de desempenho;

( ) A prestação de garantias;

( ) O modo, forma e condições de prestação do serviço.

**27-** Segundo Dezolt et al., a alavancagem dos investimentos de longo prazo está diretamente ligada à redução da pobreza e da desigualdade, em busca de melhores condições de infraestrutura no país.

Você concorda que as PPPs são importantes instrumentos para a implantação de políticas públicas?

( ) Penso que PPPs são fundamentais para a implantação de políticas públicas.

( ) Penso que PPPs são importantes para a implantação de políticas públicas, mas não fundamentais.

( ) Penso que PPPs não são bons instrumentos para a implantação de políticas públicas.

**28-** Diversos autores citam o que enxergam como vantagens da PPP.

Das três citadas abaixo, qual delas você considera a maior vantagem?

( ) Permite ao governo desenvolver iniciativas de políticas públicas; possibilidade de superação das restrições financeiras.

( ) Encoraja a transferência de capacidades entre os dois setores, público e privado.

( ) Junta, num mesmo projeto, a visão de negócio do parceiro privado e o controle regulatório do setor público.

**29-** De acordo com o princípio da eficiência, a atuação do administrador deve se dar com agilidade, presteza, rendimento e perfeição, atendendo aos limites da lei e a busca pela finalidade pública, respeitando questões socialmente aceitáveis e parâmetros morais válidos. Assim, o administrador público não deve atuar somente dentro da legalidade, mas também deverá atingir resultados positivos para o serviço público, atendendo às necessidades da sociedade.

Na sua opinião, em qual destas etapas do processo há mais erros por parte do setor público?

( ) Concepção do projeto.
( ) Edital de licitação.
( ) Execução do objeto.
( ) Fiscalização.

Na sua opinião, em qual destas etapas do processo há mais erros por parte do parceiro privado?

( ) Concepção do projeto.
( ) Execução do objeto.
( ) Oferta do serviço público.

## APÊNDICE III-QUESTIONÁRIO CONSULTA – RESPOSTAS TABULADAS

| **Pergunta 1** | *Qual a sua faixa etária?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *De 18 a 28 anos.* | | | | | | | | | | | 1 | | | | |
| *De 29 a 38 anos.* | | | 1 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | | | 1 | | |
| *De 39 a 48 anos.* | 1 | | | | | | | 1 | 1 | | | 1 | | | 1 |
| *De 49 a 58 anos.* | | 1 | | | | | | | | | | | | 1 | |
| *Acima de 58 anos.* | | | | | | 1 | | | | | | | | | |

| **Pergunta 2** | *Qual a sua escolaridade?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Ensino médio completo.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Ensino superior incompleto.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Ensino superior completo.* | 1 | | | | | | | 1 | | | 1 | | | | |
| *Pós-graduação.* | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | | 1 | | | | 1 | | 1 |
| *Mestrado.* | | | | | 1 | | | | | 1 | | 1 | | 1 | |
| Doutorado. | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 3** | *Qual o seu gênero?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Masculino.* | 1 | | | 1 | 1 | 1 | | | | 1 | | | 1 | 1 | 1 |
| *Feminino.* | | 1 | 1 | | | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | | | |

| **Pergunta 4** | *Qual a sua ocupação?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Servidor público.* | | 1 | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 1 | 1 | 1 |
| *Empregado público.* | 1 | | 1 | 1 | 1 | | | | | | 1 | 1 | | | |

| **Pergunta 5** | *Há quanto tempo você é servidor ou empregado público?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Até 10 anos.* | | | | 1 | 1 | | 1 | 1 | | 1 | 1 | | | | |
| *Entre 10 e15 anos.* | | | 1 | | | | | | | | | | 1 | | 1 |
| *Mais de 15 anos.* | 1 | 1 | | | | 1 | | | 1 | | | 1 | | 1 | |

| **Pergunta 6** | *Por quanto tempo você trabalhou ou trabalha na contratação ou na gestão de uma concessão, em qualquer de suas modalidades?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Até 5 anos* | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | | 1 |
| *Entre 5 e 10 anos* | 1 | | 1 | | | | | 1 | | | | | | 1 | |
| *Mais de 10 anos* | | | | | | | | | | | | 1 | | | |

| **Pergunta 7** | Cesar Cunha Campos, diretor da FGV Projetos (2014), entende que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) se apresentam como uma ferramenta primordial para que, tanto o governo federal, quanto os estados e municípios venham a tirar o foco da administração dos investimentos conduzindo-o ao setor privado, conservando suas funções de reguladores e fiscalizadores.<br>*Você acha importante o governo tirar o foco da administração dos investimentos, conduzindo-a ao setor privado, conservando suas funções de regulador e fiscalizador?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Não.* | | | | | | | | | 1 | | | | | | |

| **Pergunta 8** | Campos (2014) diz que novas motivações e desafios surgem cada vez em que é aplicada uma PPP, determinando o aprimoramento constante do modelo, quer seja em termos de gestão, contrato ou na regulação, buscando firmar cada vez mais a melhor alocação de recursos e garantias a todos.<br>*Você acha que o governo Distrital está tirando boas lições com as PPPs que já contratou, e com isso vem evoluindo no processo das Parcerias Público-Privadas?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 |
| *Não.* | | | | | | | | | 1 | | | | | 1 | |

| **Pergunta 9.1** | O Brasil sofre com falta de infraestrutura. Esses gargalos travam o crescimento do país.<br>*Você entende que o Estado sozinho, por meio de suas empresas, é capaz de oferecer recursos e as iniciativas que o crescimento da economia e do país demandam?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Não.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

| **Pergunta 9.2** | *Você concorda que a Parceria Público-Privada é uma boa opção para combater gargalos de infraestrutura?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Concordo plenamente.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Discordo plenamente.* | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 10.1** | Se, de um lado os gargalos em infraestrutura provocam baixa produtividade e um país de inferior atração para os investidores nacionais e internacionais, por outro a falta de investimentos em Infraestrutura eterniza a inequidade e a exclusão social. *Você entende que o aumento da cooperação entre setor público e o setor privado pode colaborar tanto com o crescimento econômico quanto com o desenvolvimento social?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Não. Colabora apenas com o crescimento econômico.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Não. Colabora apenas com o crescimento econômico.* | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 10.2** | *Se sim, você considera que a PPP é um dos instrumentos hábeis para isso?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Não* | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 11** | Uma das consequências da falta de infraestrutura é a deficiência na prestação de serviços públicos. *Você entende que o modelo atual de PPP, ao menos em teoria, é eficaz no sentido de promover adequadamente serviços públicos para a população?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Não.* | | | 1 | | 1 | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 12** | Em benefício da insuficiência de recursos governamentais para serem aplicados em investimentos, sobretudo em projetos de grande importância para a Administração Pública e para a Sociedade, abriu-se espaço para a iniciativa privada no financiamento das obras e serviços (PÉRICO e REBELATTO, 2005). *Você concorda com a afirmativa de que uma parceria com o setor privado só deve ser estabelecida caso o governo não disponha dos recursos para financiar determinado projeto?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim. O resultado é melhor se o governo assumir todo o processo.* | | | | | | 1 | | | | | 1 | | | | |
| *Não. Mesmo dispondo de recursos o governo ganha quando se associa ao setor privado por meio de PPP.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 |

| **Pergunta 13.1** | *A lei federal que regulamenta a Parceria Público-Privada estabelece alguns limites para projetos de PPP: a) O valor da contratação não pode ser inferior a R$ 10 milhões; e b) O período de concessão deve ser de 5 até 35 anos, no máximo.* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim. Para mais.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Sim. Para menos, uma vez que num contexto de mercado restrito e de baixa atratividade do país para grandes empresas investidoras, abrir-se-ia a possibilidade de participação de empresas de menor porte nas parcerias que demandem menores valores.* | 1 | 1 | | | | 1 | 1 | 1 | | 1 | | | | 1 | 1 |
| *Não* | | | 1 | 1 | 1 | | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | |

| **Pergunta 13.2** | *Você acha que o período de concessão deveria ser alterado? Se sim, alterar o limite mínimo ou o máximo? Para mais ou para menos?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim. Acho que o limite mínimo deve ser alterado para menos.* | | 1 | | | | 1 | | | | | | | | | |
| *Sim. Acho que o limite mínimo deve ser alterado para mais.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Sim. Acho que o limite máximo deve ser alterado para menos.* | | | | | | | | | | | | | | 1 | 1 |
| *Sim. Acho que o limite máximo deve ser alterado para mais.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Não.* | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | |

| **Pergunta 14** | O Estado se associa a parceiro privado na procura de uma melhoria na qualidade dos serviços e da eficiência nas tarefas de execução (Mozzicafreddo, 2001). *Você concorda que tal associação realmente tem condições de proporcionar melhoria nas tarefas de execução e maior qualidade nos serviços?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Apenas Apenas na teoria.* | | | | | | | | | | | | | | 1 | |
| *Sim, na teoria e na prática.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 |
| *Não.* | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 15.1** | Em ambiente de demandas sociais crescentes e competitividade global os governos procuram novos meios de financiar projetos, construir infraestrutura e disponibilizar serviços de interesse social. *Você considera a PPP uma boa alternativa para o financiamento de projetos?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Não.* | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 15.2** | *Você considera a PPP uma boa alternativa para construir infraestrutura?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Não* | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 15.3** | *Você considera a PPP uma boa alternativa para disponibilizar serviços de interesse social?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Não.* | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 16** | De acordo com o princípio da eficiência, a atuação do administrador deve se dar com agilidade, presteza, rendimento e perfeição, atendendo aos limites da lei e a busca pela finalidade pública, respeitando questões socialmente aceitáveis e parâmetros morais válidos. *Você acha que a atuação dos administradores públicos pode ser considerada satisfatória no tangente à elaboração dos projetos de PPP?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | | | | | | | 1 | | | 1 | | | 1 | |
| *Não.* | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | | 1 | 1 | | 1 |

| **Pergunta 17** | PPP é uma modalidade de parceria entre o setor público e o setor privado. *Você concorda com a afirmação de que a PPP é uma forma de negócio, baseada no equilíbrio de interesses dos parceiros, em que os parceiros público e privado saem ganhando?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 |
| *Não. O setor público obtém maior ganho do que o setor privado.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Não. O setor privado obtém maior ganho do que o setor público.* | | | | | | | | | | | | | 1 | | |

| **Pergunta 18.1** | De acordo com Pastori (2007), no cenário nacional a PPP é indicada também em casos de projetos de infraestrutura com pouca ou nenhuma autossustentabilidade. Em outras palavras, as PPPs são também indicadas em projetos que, se implementados e operados única e exclusivamente pela iniciativa privada, certamente não obteriam o retorno desejado e se dependessem apenas do Estado, poderiam nunca sair do papel ou seriam mal administrados. *Você concorda com essa afirmação?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 |
| *Não.* | | | 1 | 1 | | | | | 1 | | | | | 1 | |

| **Pergunta 18.2** | *Você entende que a PPP também pode ser indicada em casos de falta de recursos públicos para um projeto, independente de ele ser previamente taxado como algo que seria ou não mal administrado pelo setor público?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | | | 1 |
| *Não.* | | | 1 | | 1 | | | | 1 | | | | 1 | 1 | |

| **Pergunta 18.3** | *Você concorda que o setor público não tem, em regra, capacidade técnica ou política para bem administrar os projetos?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 |
| *Não.* | 1 | | | | | 1 | | | 1 | | | | 1 | | |

| **Pergunta 19** | Proteger o interesse público e maximizar valor para os cidadãos são diretrizes de políticas públicas. *Você considera que a maioria dos projetos viabilizados por meio de PPP protegeram o interesse público e maximizaram o benefício para os cidadãos?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | | | | 1 | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | | 1 |
| *Não.* | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | | 1 | | | | 1 | 1 | |

| **Pergunta 20** | Dentre as características de PPPs encontramos as distribuições de riscos e de responsabilidades. *Você considera que o modo como a PPP é atualmente regulamentada atende satisfatoriamente aos parâmetros de distribuição equilibrada de riscos e clareza de responsabilidades?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | | 1 | 1 | | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | | 1 | | 1 |
| *Não.* | 1 | | | 1 | 1 | | | | 1 | | | 1 | | 1 | |

| **Pergunta 21.1** | A expectativa de melhoria dos serviços públicos vem, em certa parte, pela crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas. *Você concorda que, em regra, as empresas privadas são mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Não.* | | | | | | | | | 1 | | | | | | |

| **Pergunta 21.2** | *Se sim, concorda então que, mesmo se o governo tiver recursos para efetivar determinado projeto, há a chance de ser mais benéfico para o empreendimento e seus beneficiários que a iniciativa privada seja chamada a participar?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Concordo plenamente.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Discordo plenamente.* | | | | | | 1 | | | 1 | | 1 | | | | |

| **Pergunta 22.1** | A expectativa de capacitar-se e adquirir expertise pelo acesso ao setor privado é tida como uma das vantagens para o setor público em casos de PPP. *Você acha que a iniciativa privada tem expertise a passar para o setor público?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Não.* | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 22.2** | *Você acha que, na prática e na maioria dos casos, o setor público se ocupa em aprender com o setor privado ou se omite e deixa que o parceiro privado execute suas tarefas, sem que capacitação seja algo procurado?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Penso que o setor público procura a capacitação com o setor privado.* | 1 | | | | | 1 | 1 | | 1 | 1 | | | | 1 | 1 |
| *Penso que o setor público não procura a capacitação com o setor privado.* | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 1 | | | 1 | 1 | 1 | | |

| **Pergunta 23** | Seguindo os princípios da Administração Pública, as PPPs também estão sujeitas aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. *Você acha que a PPP é imune a corrupção, ou pelo menos apresenta poucas chances de os parceiros se corromperem?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim. Penso que o modelo de PPP é imune a corrupção.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *não é imune, mas dificulta a corrupção.* | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | 1 | | | | | | | 1 |
| *Não. Penso que o modelo de PPP não é imune e não difere de outras modalidades no quesito facilidade para corrupção.* | | | | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | |
| Não. Penso que o modelo de PPP não é imune e facilita a corrupção. | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 24.1** | Na concepção de Brito e Silveira (2005) são duas as questões que permeiam o debate econômico em volta da justificativa da adoção de um programa de Parceria Público-Privada, onde se diz que é a obtenção de sítios orçamentários para possibilitar investimentos em um quadro de restrição fiscal e a eficiência na prestação de serviços públicos. *Quanto à atração de investimentos, você considera a PPP uma forma eficaz?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim, se bem aplicada e justificada.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Não.* | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 24.2** | *Quanto à prestação de serviços públicos, você considera que em caso de PPP essa prestação seria mais eficiente do que em caso de projeto executado unicamente pelo governo?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim. Penso que haveria maior eficiência em projetos executados em modelo PPP.* | 1 | 1 | | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | | 1 | 1 |
| *Não. Penso que a eficiência seria maior às vezes pelo setor privado e outras vezes pelo setor público.* | | | 1 | | 1 | | 1 | | | | 1 | | 1 | | |
| Não. Penso que haveria maior eficiência em projetos executados unicamente pelo setor público. | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 25** | Para um país em desenvolvimento, investimentos em infraestrutura são necessários. Porém, por vezes as restrições orçamentárias impedem a alocação de recursos para esse fim. *Diante desse quadro, a PPP se mostra uma boa solução para o desenvolvimento nacional?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Sim.* | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Não.* | | | | | | | | | | | | | | | |

| **Pergunta 26** | Observa-se nas PPPs a fundamental importância da antevisão de cláusulas que tracejem em seu conteúdo itens de grande valor. *Dentre os pontos importantes citados abaixo, qual você julga ser o mais importante para o sucesso de uma PPP?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *O prazo de vigência do contrato.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *As penalidades aplicáveis aos contratantes.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *As formas de remuneração.* | | | | | | 1 | | | | 1 | | | | 1 | |
| *Critérios objetivos de avaliação de desempenho.* | | | | 1 | 1 | | | 1 | | | | 1 | 1 | | 1 |
| *A prestação de garantias.* | | 1 | | | | | 1 | | | | | | | | |
| O modo, forma e condições de prestação do serviço. | 1 | | 1 | | | | | | 1 | | 1 | | | | |

| **Pergunta 27** | Segundo Dezolt et al., a alavancagem dos investimentos de longo prazo está diretamente ligada à redução da pobreza e da desigualdade, em busca de melhores condições de infraestrutura no país. *Você concorda que as PPPs são importantes instrumentos para a implantação de políticas públicas?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Penso que PPPs são fundamentais para a implantação de políticas públicas.* | 1 | | | 1 | 1 | | | | | 1 | | | | | 1 |
| *Penso que PPPs são importantes para a implantação de políticas públicas, mas não fundamentais.* | | 1 | 1 | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | | 1 | 1 | |
| Penso que PPPs não são bons instrumentos para a implantação de políticas públicas. | | | | | | | | | | | | 1 | | | |

| **Pergunta 28** | Diversos autores citam o que enxergam como vantagens da PPP. *Das três citadas abaixo, qual delas você considera a maior vantagem?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Permite ao governo desenvolver iniciativas de políticas públicas; possibilidade de superação das limitações financeiras.* | | 1 | 1 | 1 | | 1 | | 1 | | 1 | 1 | | | 1 | 1 |
| *Encoraja a transferência de capacidades entre os dois setores, público e privado.* | | | | | | | 1 | | | | | | | | |
| *Junta, num mesmo projeto, a visão de negócio do parceiro privado e o controle regulatório do setor público.* | 1 | | | | 1 | | | | 1 | | | 1 | 1 | | |

| **Pergunta 29.1** | De acordo com o princípio da eficiência, a atuação do administrador deve se dar com agilidade, presteza, rendimento e perfeição, atendendo aos limites da lei e a busca pela finalidade pública, respeitando questões socialmente aceitáveis e parâmetros morais válidos. Assim, o administrador público não deve atuar somente dentro da legalidade, mas também deverá atingir resultados positivos para o serviço público, atendendo às necessidades da sociedade. *Na sua opinião, em qual destas etapas do processo há mais erros por parte do setor público?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Concepção .* | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | |
| *Edital .* | | | | | | | | | | | 1 | | | | |
| *Execução.* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fiscalização. | 1 | | | | | | | | | | | | | | 1 |

| **Pergunta 29.2** | *Na sua opinião, em qual destas etapas do processo há mais erros por parte do parceiro privado?* | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Respostas | TERRACAP | | | | | | EPPP | | | | | | TCDF | | |
| *Concepção do projeto.* | | | 1 | | | | | | 1 | 1 | | 1 | | | |
| *Execução do objeto.* | 1 | 1 | | 1 | 1 | | 1 | | | | 1 | | | 1 | 1 |
| Oferta do serviço público. | | | | | | 1 | | 1 | | | | | 1 | | |

## ANEXO I - LEI N.11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1o Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Redação dada pela Lei nº 13.137, de 2015)

Art. 2o Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1o Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2o Concessão administrativa é 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.

§ 3o Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4o É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I - cujo valor do contrato seja inferior a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); (Redação dada pela Lei nº 13.529, de 2017)

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Art. 3o As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995. (Regulamento)

§ 1o As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas. (Regulamento)

§ 2o As concessões comuns continuam regidas pela Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.

§ 3o Continuam regidos exclusivamente pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelas leis que lhe são correlatas os contratos administrativos que não caracterizem concessão comum, patrocinada ou administrativa.

Art. 4o Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

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.

Capítulo II

DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Art. 5o As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

II – as penalidades aplicáveis à administração pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3o e 5o do art. 56 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

IX – o compartilhamento com a administração pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2o do art. 6o desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 1o As cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela administração pública, exceto se esta publicar, na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de 15 (quinze) dias após apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta Lei ou no contrato para a rejeição da atualização.

§ 2o Os contratos poderão prever adicionalmente:

I - os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle ou a administração temporária da sociedade de propósito específico aos seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da administração pública;

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

Art. 5o-A. Para fins do inciso I do § 2o do art. 5o, considera-se: (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

I - o controle da sociedade de propósito específico a propriedade resolúvel de ações ou quotas por seus financiadores e garantidores que atendam os requisitos do art. 116 da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976; (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

II - A administração temporária da sociedade de propósito específico, pelos financiadores e garantidores quando, sem a transferência da propriedade de ações ou quotas, forem outorgados os seguintes poderes: (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

a) indicar os membros do Conselho de Administração, a serem eleitos em Assembleia Geral pelos acionistas, nas sociedades regidas pela Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976; ou administradores, a serem eleitos pelos quotistas, nas demais sociedades; (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

b) indicar os membros do Conselho Fiscal, a serem eleitos pelos acionistas ou quotistas controladores em Assembleia Geral; (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

c) exercer poder de veto sobre qualquer proposta submetida à votação dos acionistas ou quotistas da concessionária, que representem, ou possam representar, prejuízos aos fins previstos no caput deste artigo; (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

d) outros poderes necessários ao alcance dos fins previstos no caput deste artigo; (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

§ 1o A administração temporária autorizada pelo poder concedente não acarretará responsabilidade aos financiadores e garantidores em relação à tributação, encargos, ônus, sanções, obrigações ou compromissos com terceiros, inclusive com o poder concedente ou empregados. (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

§ 2o O Poder Concedente disciplinará sobre o prazo da administração temporária. (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

Art. 6o A contraprestação da nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por: administração pública

I – ordem bancária;

II – cessão de créditos não tributários;

III – outorga de direitos em face da administração pública;

III - (Vide Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;

V – outros meios admitidos em lei.

§ 1o 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. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 2o O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 3o O valor do aporte de recursos realizado nos termos do § 2o poderá ser excluído da determinação: (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

I - do lucro líquido para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; e (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

II - da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

III - da base de cálculo da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - CPRB devida pelas empresas referidas nos arts. 7o e 8o da Lei no 12.546, de 14 de dezembro de 2011, a partir de 1o de janeiro de 2015. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

§ 4o Até 31 de dezembro de 2013, para os optantes conforme o art. 75 da Lei no 12.973, de 13 de maio de 2014, e até 31 de dezembro de 2014, para os não optantes, a parcela excluída nos termos do § 3o deverá ser computada na determinação do lucro líquido para fins de apuração do lucro real, da base de cálculo da CSLL e da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, na proporção em que o custo para a realização de obras e aquisição de bens a que se refere o § 2o deste artigo for realizado, inclusive mediante depreciação ou extinção da concessão, nos termos do art. 35 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

§ 5o Por ocasião da extinção do contrato, o parceiro privado não receberá indenização pelas parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizadas ou depreciadas, quando tais investimentos houverem sido realizados com valores provenientes do aporte de recursos de que trata o § 2o. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 6o A partir de 1o de janeiro de 2014, para os optantes conforme o art. 75 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, e de 1o de janeiro de 2015, para os não optantes, a parcela excluída nos termos do § 3o deverá ser computada na determinação do lucro líquido para fins de apuração do lucro real, da base de cálculo da CSLL e da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins em cada período de apuração durante o prazo restante do contrato, considerado a partir do início da prestação dos serviços públicos. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

§ 7o No caso do § 6o, o valor a ser adicionado em cada período de apuração deve ser o valor da parcela excluída dividida pela quantidade de períodos de apuração contidos no prazo restante do contrato. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

§ 8o Para os contratos de concessão em que a concessionária já tenha iniciado a prestação dos serviços públicos nas datas referidas no § 6o, as adições subsequentes serão realizadas em cada período de apuração durante o prazo restante do contrato, considerando o saldo remanescente ainda não adicionado. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

§ 9o A parcela excluída nos termos do inciso III do § 3o deverá ser computada na determinação da base de cálculo da contribuição previdenciária de que trata o inciso III do § 3o em cada período de apuração durante o prazo restante previsto no contrato para construção, recuperação, reforma, ampliação ou melhoramento da infraestrutura que será utilizada na prestação de serviços públicos. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

§ 10. No caso do § 9o, o valor a ser adicionado em cada período de apuração deve ser o valor da parcela excluída dividida pela quantidade de períodos de apuração contidos no prazo restante previsto no contrato para construção, recuperação, reforma, ampliação ou melhoramento da infraestrutura que será utilizada na prestação de serviços públicos. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

§ 11. Ocorrendo a extinção da concessão antes do advento do termo contratual, o saldo da parcela excluída nos termos do § 3o, ainda não adicionado, deverá ser computado na determinação do lucro líquido para fins de apuração do lucro real, da base de cálculo da CSLL e da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins e da contribuição previdenciária de que trata o inciso III do § 3o no período de apuração da extinção. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

§ 12. Aplicam-se às receitas auferidas pelo parceiro privado nos termos do § 6o o regime de apuração e as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins aplicáveis às suas receitas decorrentes da prestação dos serviços públicos. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

Art. 7o A contraprestação da administração pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

§ 1o É facultado à administração pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível do serviço objeto do contrato de parceria público-privada. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 2o O aporte de recursos de que trata o § 2o do art. 6o, quando realizado durante a fase dos investimentos a cargo do parceiro privado, deverá guardar proporcionalidade com as etapas efetivamente executadas. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

Capítulo III

DAS GARANTIAS

Art. 8o As obrigações pecuniárias contraídas pela administração pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante: (Vide Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

Parágrafo único. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

Capítulo IV

DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

Art. 9o Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

§ 1o A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da administração pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 2o A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado.

§ 3o A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

§ 4o Fica vedado à administração pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.

§ 5o A vedação prevista no § 4o deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

Capítulo V

DA LICITAÇÃO

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1o do art. 4o da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela administração pública relativas ao objeto do contrato;

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela administração pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela administração pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

§ 1o A comprovação referida nas alíneas b e c do inciso I do caput deste artigo conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2o Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações a que se referem os incisos I a IV do caput deste artigo.

§ 3o As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela administração pública dependerão de autorização legislativa específica.

§ 4o Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

Art. 11. O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3o e 4o do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever:

I – exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei no 8.666 , de 21 de junho de 1993;

II – (VETADO)

III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

Parágrafo único. O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela administração pública;

b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou

b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1o Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2o O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Art. 13. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2o (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

Capítulo VI

DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS À UNIÃO

Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para: (Vide Decreto nº 5.385, de 2005)

I – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;

II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;

III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;

IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos.

§ 1o O órgão mencionado no caput deste artigo será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

I – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades;

II – Ministério da Fazenda;

III – Casa Civil da Presidência da República.

§ 2o Das reuniões do órgão a que se refere o caput deste artigo para examinar projetos de parceria público-privada participará um representante do órgão da administração pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

§ 3o Para deliberação do órgão gestor sobre a contratação de parceria público-privada, o expediente deverá estar instruído com pronunciamento prévio e fundamentado:

I – do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre o mérito do projeto;

II – do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22 desta Lei.

§ 4o Para o desempenho de suas funções, o órgão citado no caput deste artigo poderá criar estrutura de apoio técnico com a presença de representantes de instituições públicas.

§ 5o O órgão de que trata o caput deste artigo remeterá ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, com periodicidade anual, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.

§ 6o Para fins do atendimento do disposto no inciso V do art. 4o desta Lei, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, os relatórios de que trata o § 5o deste artigo serão disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados.

Art. 14-A. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por meio de atos das respectivas Mesas, poderão dispor sobre a matéria de que trata o art. 14 no caso de parcerias público-privadas por eles realizadas, mantida a competência do Ministério da Fazenda descrita no inciso II do § 3o do referido artigo. (Incluído pela Lei nº 13.137, de 2015)

Art. 15. Compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

Parágrafo único. Os Ministérios e Agências Reguladoras encaminharão ao órgão a que se refere o caput do art. 14 desta Lei, com periodicidade semestral, relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de parceria público-privada, na forma definida em regulamento.

Art. 16. Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP que terá por finalidade 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. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 1o O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

§ 2o O patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§ 3o Os bens e direitos transferidos ao Fundo serão avaliados por empresa especializada, que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

§ 4o A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

§ 5o O FGP responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

§ 6o A integralização com bens a que se refere o § 4o deste artigo será feita independentemente de licitação, mediante prévia avaliação e autorização específica do Presidente da República, por proposta do Ministro da Fazenda.

§ 7o O aporte de bens de uso especial ou de uso comum no FGP será condicionado a sua desafetação de forma individualizada.

§ 8o A capitalização do FGP, quando realizada por meio de recursos orçamentários, dar-se-á por ação orçamentária específica para esta finalidade, no âmbito de Encargos Financeiros da União. (Redação dada pela Lei nº 12.409, de 2011)

§ 9o (VETADO). (Incluído e vetado pela Lei nº 12.766, de 2012)

Art. 17. O FGP será criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, com observância das normas a que se refere o inciso XXII do art. 4o da Lei no 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§ 1o O estatuto e o regulamento do FGP serão aprovados em assembléia dos cotistas.

§ 2o A representação da União na assembléia dos cotistas dar-se-á na forma do inciso V do art. 10 do Decreto-Lei no 147, de 3 de fevereiro de 1967.

§ 3o Caberá à instituição financeira deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGP, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

Art. 18. O estatuto e o regulamento do FGP devem deliberar sobre a política de concessão de garantias, inclusive no que se refere à relação entre ativos e passivos do Fundo. (Redação dada pela Lei nº 12.409, de 2011)

§ 1o A garantia será prestada na forma aprovada pela assembléia dos cotistas, nas seguintes modalidades:

I – fiança, sem benefício de ordem para o fiador;

II – penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;

III – hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGP;

IV – alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;

V – outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;

VI – garantia, real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP.

§ 2o O FGP poderá prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas em contratos de parceria público-privadas.

§ 3o A quitação pelo parceiro público de cada parcela de débito garantido pelo FGP importará exoneração proporcional da garantia.

§ 4o O FGP poderá prestar garantia mediante contratação de instrumentos disponíveis em mercado, inclusive para complementação das modalidades previstas no § 1o. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 5o O parceiro privado poderá acionar o FGP nos casos de: (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

I - crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público após 15 (quinze) dias contados da data de vencimento; e (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

II - débitos constantes de faturas emitidas e não aceitas pelo parceiro público após 45 (quarenta e cinco) dias contados da data de vencimento, desde que não tenha havido rejeição expressa por ato motivado. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 6o A quitação de débito pelo FGP importará sua subrogação nos direitos do parceiro privado.

§ 7o Em caso de inadimplemento, os bens e direitos do Fundo poderão ser objeto de constrição judicial e alienação para satisfazer as obrigações garantidas.

§ 8o O FGP poderá usar parcela da cota da União para prestar garantia aos seus fundos especiais, às suas autarquias, às suas fundações públicas e às suas empresas estatais dependentes. (Incluído pela Lei nº 12.409, de 2011)

§ 9o O FGP é obrigado a honrar faturas aceitas e não pagas pelo parceiro público. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 10. O FGP é proibido de pagar faturas rejeitadas expressamente por ato motivado. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 11. O parceiro público deverá informar o FGP sobre qualquer fatura rejeitada e sobre os motivos da rejeição no prazo de 40 (quarenta) dias contado da data de vencimento. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 12. A ausência de aceite ou rejeição expressa de fatura por parte do parceiro público no prazo de 40 (quarenta) dias contado da data de vencimento implicará aceitação tácita. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 13. O agente público que contribuir por ação ou omissão para a aceitação tácita de que trata o § 12 ou que rejeitar fatura sem motivação será responsabilizado pelos danos que causar, em conformidade com a legislação civil, administrativa e penal em vigor. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

Art. 19 O FGP não pagará rendimentos a seus cotistas, assegurando-se a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, correspondente ao patrimônio ainda não utilizado para a concessão de garantias, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial do Fundo.

Art. 20. A dissolução do FGP, deliberada pela assembléia dos cotistas, ficará condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos ou liberação das garantias pelos credores.

Parágrafo único. Dissolvido o FGP, o seu patrimônio será rateado entre os cotistas, com base na situação patrimonial à data da dissolução.

Art. 21. É facultada a constituição de patrimônio de afetação que não se comunicará com o restante do patrimônio do FGP, ficando vinculado exclusivamente à garantia em virtude da qual tiver sido constituído, não podendo ser objeto de penhora, arresto, seqüestro, busca e apreensão ou qualquer ato de constrição judicial decorrente de outras obrigações do FGP.

Parágrafo único. A constituição do patrimônio de afetação será feita por registro em Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou, no caso de bem imóvel, no Cartório de Registro Imobiliário correspondente.

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas

não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Capítulo VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23. Fica a União autorizada a conceder incentivo, nos termos do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS, instituído pela Lei no 10.735, de 11 de setembro de 2003, às aplicações em fundos de investimento, criados por instituições financeiras, em direitos creditórios provenientes dos contratos de parcerias público-privadas.

Art. 24. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas, bem como para participação de entidades fechadas de previdência complementar.

Art. 25. A Secretaria do Tesouro Nacional editará, na forma da legislação pertinente, normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada.

Art. 26. O inciso I do § 1o do art. 56 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 56 .....

§ 1o .....

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e

de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

....." (NR)

Art. 27. As operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a 70% (setenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico, sendo que para as áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, essa participação não poderá exceder a 80% (oitenta por cento).

§ 1o Não poderão exceder a 80% (oitenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico ou 90% (noventa por cento) nas áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, as operações de crédito ou contribuições de capital realizadas cumulativamente por:

I – entidades fechadas de previdência complementar;

II – empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União.

§ 2o Para fins do disposto neste artigo, entende-se por fonte de recursos financeiros as operações de crédito e contribuições de capital à sociedade de propósito específico.

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 1o Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2o Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes. (Redação dada pela Lei nº 12.024, de 2009)

Art. 29. Serão aplicáveis, no que couber, as penalidades previstas no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, na Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, na Lei no 10.028, de 19 de outubro de 2000 - Lei dos Crimes Fiscais, no Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967, e na Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, sem prejuízo das penalidades financeiras previstas contratualmente.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de dezembro de 2004; 183o da Independência e 116o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Bernard Appy
Nelson Machado