



Marcela Thiago Gomes

**Análise das Parcerias Público-Privadas em Portugal e
de Diferentes Experiências na Europa**

Dissertação de Mestrado em Direito, na área de
Ciências Jurídico-Publicística realizada sob a
orientação do **Professor Doutor Nuno José
Vasconcelos deAlbuquerque Sousa.**

Março de 2022



Marcela Thiago Gomes

Análise das Parcerias Público-Privadas em Portugal e de diferentes experiências na Europa.

Dissertação de Mestrado em Direito, na área de Ciências Jurídico- Publicística.

Dissertação defendida em provas públicas na Universidade Lusófona do Porto no dia 28/03/2022, perante o júri seguinte:

Presidente: Prof^a Doutora Maria do Rosário Pereira Cardoso dos Anjos (Professora Associada da Universidade Lusófona do Porto);

Arguente: Prof. Doutor Carlos Eduardo Almeida de Abreu Amorim (Professor Auxiliar da Universidade do Minho e Professor Auxiliar Convidado da Universidade Lusófona do Porto);

Orientador: Prof. Doutor Nuno José Vasconcelos de Albuquerque e Sousa (Professor Associado da Universidade Lusófona do Porto).

Março de 2022

É autorizada a reprodução integral desta dissertação de mestrado apenas para efeito de investigação, mediante declaração escrita do interessado, que a tal se compromete.

Agradecimentos

À Deus que me permitiu chegar até aqui.

Aos meus pais que não mediram esforços para que eu concluísse os estudos, sempre me auxiliando e incentivando.

Ao meu estimado orientador, por sua disponibilidade, pela atenção e compreensão dispensada ao longo desses anos de estudos para a conclusão do Mestrado.

Aos amigos que tanto torceram por mim.

Aos colegas de turma e professores que tornaram a jornada mais leve.

À todos que de alguma forma me ajudaram, direta ou indiretamente.

Análise das Parcerias Público-Privadas em Portugal e de Diferentes Experiências na Europa.

Resumo

O tema a ser estudado compreende uma modalidade de contratação que vem sendo utilizada de forma bastante crescente, na Europa e em Portugal, desde o final do século XX, com objetivo de assegurar o desenvolvimento e o crescimento econômico, utilizando para isto, o aperfeiçoamento do uso dos recursos públicos para a execução de obras e serviços de infraestrutura, através das Parcerias Público-Privadas. Trata-se de um modelo contratual que possibilita o Estado contemplar um investimento público, sem que haja um custo imediato, com impacto financeiro a longo prazo.

Através do entendimento da literatura a pesquisa pretende analisar como ocorre a Parceria Público-Privada em Portugal e em outros dois países da Europa, e se esse tipo de contrato contribui para uma maior eficiência e qualidade do serviço público prestado e para redução das despesas públicas. Além disso, a pesquisa também pretende verificar quais os fatores concretos que fazem com que esse modelo de contrato seja utilizado por esses países, em especial por Portugal, que está entre os países que mais utilizam as Parcerias Público- Privadas na Europa.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; contratos públicos; Administração Pública;

Analysis of Public-Private Partnerships in Portugal and Different Experiences in Europe.

Abstract

The theme to be studied comprises a contracting modality that has been used in an increasing way in Europe and Portugal since the end of the 20th century with the objective of ensuring the development and economic growth using for this the improvement of the use of public resources for the execution of infrastructure works and services through Public-Private Partnerships. It is a contractual model that allows the State to contemplate a public investment without an immediate cost whit a long-term financial impact. Through the understanding of the literature the research intends to analyze how the Public-Private Partnership takes place in Portugal and in other European countries and if this type of contract contributes to a greater efficiency and quality of the public service provided and to a reduction in public expenses. In addition, the research also intends to verify which concrete factors make this contract model to be used by these countries, in particular by Portugal, with is among the countries that most use Public-Private Partnerships in Europe.

Key words: Public Private Partnerships; public contracts; Public Administration;

Índice

Introdução.....	8
Capítulo I – A Evolução do Estado.....	9
Capítulo II – Análise Teórica das Parcerias público-privadas.....	13
2.1 Perspectiva Histórica	13
2.2 Conceito e Aspectos Gerais	16
Capítulo III – Parcerias Público-Privadas em Portugal.....	22
3.1 Enquadramento Legal.....	24
3.2 Desenvolvimento do Processo de Contratação	27
3.2.1 Fase Preliminar	27
3.2.2 Fase Pré-Adjudicatória	28
3.2.3 Fase de Execução e Modificação	29
3.3 Dados Referentes à Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP).....	29
Capítulo IV – Diferentes Experiências na Europa.....	32
4.1 A Experiência do Reino Unido.....	32
4.2 A Experiência Francesa	35
Capítulo V – Vantagens e Desvantagens da Contração	38
Conclusão	42

Introdução

Foi registrado nas últimas décadas um aumento na colaboração entre os setores público e privado, relativo à participação da iniciativa privada em tarefas de fornecimento de bens e serviços atribuídas ao setor público. Com isso, o Estado passa de mero executor de obras e serviços ao papel de fiscalizador do uso de recurso dos contribuintes.

O implemento das Parcerias Público-Privadas por parte do setor público teve como principal motivação as limitações orçamentais do Estado, frente a necessidade de aumento de eficiência e qualidade dos serviços públicos.

O objetivo da análise do tema é verificar e estudar a modalidade contratual das Parcerias Público-Privadas e quais as razões que levam o Estado à adota-las. Serão analisados de forma genérica duas experiências dentro da Europa e mais detalhadamente a experiência de Portugal.

O presente estudo está dividido em cinco capítulos. No primeiro capítulo é apresentada a evolução do Estado, que passou gradualmente de prestador de serviços à organizador, regulador e fiscalizador. No segundo capítulo é tratado sobre a análise teórica das Parcerias Público-Privadas, sua evolução histórica, conceito e aspectos gerais. O terceiro capítulo compreende as Parcerias Público-Privadas em Portugal, seu enquadramento legal e desenvolvimento do processo de contratação, além dos dados da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. O quarto capítulo versa brevemente sobre as experiências do Reino Unido e da França. Por fim, o quinto capítulo traz as vantagens e desvantagens dos contratos de Parceria Público-Privadas, buscando evidenciarse esse modelo contratual contribui para a redução das despesas públicas e no melhoramento na eficácia dos serviços públicos.

Capítulo I – A Evolução do Estado

O Estado Liberal surgiu com as revoluções que marcaram o século XVIII, em especial a Revolução Francesa em 1789, após séculos de opressão do regime absolutista. Ele é considerado como o primeiro modelo de Estado de Direito e pode-se dizer que os seus ideais foram a princípio os mesmos da Revolução Francesa “igualdade, liberdade e fraternidade”. Defendia uma intervenção limitada do Estado na economia como forma de assegurar a liberdade de comércio e a livre concorrência e, além disso, também tinha como princípio a limitação do poder do Estado, objetivando a garantia do respeito pelos direitos individuais, sendo assim o Estado só deveria intervir nos direitos individuais para assegurar a ordem pública caso fosse necessário¹. Desta forma, acreditava-se que se o Estado não intervisse na economia, a liberdade e igualdade sociais regulariam o mercado.

A Administração Pública do Estado Liberal teve que recorrer à instrumentos jurídicos (a lei, o ato administrativo e o contrato) como meio para exercer suas atividades limitadas, com um modelo de Administração-poder que aplicava e executava ordens, proibições, autorizações e sanções. O serviço público era visto como uma ameaça a iniciativa privada e devia se limitar apenas a vigilância e a prevenção de danos.

No entanto, a construção dessa nova ordem jurídica, econômica e social, ao contrário do que se imaginava começou em meados do século XIX a sofrer represálias, com o desenvolvimento industrial houveram transformações econômicas e sociais que fulminaram no rompimento com o modelo liberal. O crescimento da classe empresária que passou a explorar a nova classe social do proletariado, trouxe consequências danosas ao meio econômico e social e os proletariados viviam num cenário de extrema pobreza.

Assim, ficou constatado que os ideais trazidos pelo Estado Liberal não foram suficientes para erradicar a desigualdade social existente, o que levou a conclusão de que o Estado deveria apresentar mecanismos de intervenção que fossem capazes de solucionar tais problemas e não mais ser alimentado pelo interesse egoísta de cada indivíduo.²

Como bem esclarecido por Baracho (2000, p. 167):

¹ A atuação da Administração se baseava na punição de eventuais infrações ou violações à lei, criada para regular as relações entre os indivíduos. Assim, para além de ser um Estado Mínimo, o Estado Liberal é também um Estado Polícia.

² ADAM SMITH admitiu exceções ao princípio do abstencionismo, no entanto defendia que o máximo bem-estar econômico pressupõe a existência de um Estado Mínimo. Segundo ele os Estados evoluídos deveriam apenas possuir parques, jardins, caminhos públicos, sendo todos os outros bens melhor explorados pelos particulares. Cfr. SOARES MARTÍNEZ, *Economia Política*, op. cit., p. 197

O paradigma liberal foi superado em razão de sua incapacidade de ver o caráter público da própria dimensão privada, pela redução que empreende do privado à esfera do egoísmo, da propriedade privada absoluta, e, conseqüentemente, por fazer do âmbito formal um fim em si mesmo, uma proteção velada do *status quo* burguês, uma mera defesa da propriedade privada e dos interesses dos grandes capitalistas, por desconsiderar, assim, as formas de vida concretas, e, em suma, por seu apego incondicional ao indivíduo isolado e egoísta.

Com isso, surge um novo modelo de Estado Social, o chamado *Welfare State*, que trouxe uma nova concepção na qual o Estado deveria garantir a igualdade social e intervir na economia como forma de assegurar o bem comum e o interesse público. A luta pela não intervenção cedeu espaço para a participação ativa do Estado na vida social e econômica.

Podemos dividir o Estado Social em três fases, a primeira com a intervenção do Estado nas relações de trabalho, a segunda quando o Estado passa a intervir na economia e a terceira após a segunda guerra mundial.

É após a segunda guerra mundial que o Estado Social chega no seu ápice com a devastação não só a nível material mas também a nível político, econômico e social. A necessidade de reconstrução e reestruturação das instituições demandavam uma intervenção profunda, centralizadora e externa ao cidadão.

A intervenção direta do Estado na economia como produtor de bens e prestador de serviços passa a suprir as falhas existentes e o Estado passa de polícia à empresário.

Para isso foi preciso a formação de uma forte estrutura pública, além da ampliação das atribuições e a criação de empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas em concorrência com a iniciativa privada.

O crescimento intenso da intervenção pública fez com que surgissem não só novas entidades administrativas como também que houvesse a modificação dos instrumentos jurídicos usados pela Administração Pública. O direito administrativo que antes tinha ideia de proteção dos direitos particulares passou a se preocupar em tornar essa administração o mais eficiente possível para suprir os interesses coletivos.

Ao contrário do que aconteceu no período liberal o Estado começa a dominar produzindo diretamente bens e fornecendo serviços e não mais suprindo somente o interesse privado.

Além do interesse público e administrativo o Estado também passou a intervir nas atividades de gestão econômica que tem um sentido comercial e não apenas administrativo.³

O crescimento exacerbado do setor público se deu por diversos fatores como o fim dos prazos de concessões que fez com que o Estado precisasse fazer grandes investimentos em algumas áreas da indústria, se aprimorar para acompanhar o desenvolvimento tecnológico, garantir os monopólios públicos em setores estratégicos, além da necessidade da criação de empregos e estabilidade dos preços dos produtos, dentre de várias outras.

Diante disso surgiu em quase todas as economias ocidentais um forte setor empresarial público, no qual a empresa pública se torna o meio preferido de intervenção do Estado na economia.

O Estado manteve suas empresas públicas em setores fundamentais como energia e transporte de forma estratégica com a finalidade de assegurar a independência nacional e impossibilitar o ente privado de controlar a vida econômica e social.

As empresas públicas englobam em seu conceito não só as pessoas coletivas públicas como também as sociedades sob regime privado em que o Estado tinha maioria ou a totalidade do capital, assim chamadas de sociedade de economia mista, que vieram a se tornar predominante na segunda metade dos anos setenta. Elas estavam sujeitas ao direito privado e era umas das maiores inovações da empresa pública. (Amaral, 1971, p.25)

A Administração pública passou a buscar um direito autônomo, diferente do direito civil que era aplicado, no entanto os princípios privados detinham maior eficiência. Diante disso as entidades públicas tiveram que recorrer às estruturas organizacionais e regimes jurídicos do direito privado que resultou numa crescente utilização destes.

A Administração Pública passou a utilizar cada vez mais o contrato, que se tornou instrumento privilegiado da atuação do Estado e teve que se renovar para atender às exigências da Administração prestadora que passa a andar lado a lado com a Administração concertada, principalmente na economia. No entanto ainda era preciso distinguir o contrato administrativo do contrato particular.

Contudo, no século XX, o Estado Social veio a entrar em crise, a sociedade começou a ficar mais exigente e questionar a capacidade do Estado para administrar a economia e a vida social.

O Estado não deu conta das múltiplas funções e sua insuficiência se tornou evidente, com uma notória ineficiência dos serviços públicos e com o aumento dos impostos que repercutia diretamente na sociedade. A maioria das empresas públicas

³ “sua finalidade imediata não é a produção de bens no interesse de cada um dos cidadãos, mas antes a pretensão de influir no mercado, produzindo bens em sistema de concorrência com o sector privado.” (Gonçalves et al., 2004, p.179)

revelou problemas com endividamento, resultado da tentativa de assegurar acesso de baixo custo aos serviços essenciais para toda sociedade, de forma que gerasse o bem-estar social que tanto se prezava.

Além da burocratização que causou ineficiência na prestação de serviços outro ponto foi o crescimento do papel do Estado em todas as esferas sociais que colocou em risco a liberdade individual. (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2018) Desta vez a crítica não era mais ao mercado e sim as imperfeições do setor público.

Com isso surge a necessidade de encontrar solução para as falhas do Estado Social e a resposta foi novamente a criação de um novo modelo de Estado.

Nota-se que ambos os aludidos paradigmas do Estado Liberal e do Estado Social, são redutores da complexidade da relação entre o público e o privado, e funcionam como os dois lados de uma mesma moeda, precisamente por enxergarem tais esferas sempre em conflito e por eliminarem uma das dimensões em favor da outra. (Santos, 2007, p.28)

Observa-se diante do exposto que o público e o privado são na verdade esferas complementares e necessárias para a efetivação da cidadania universal.

Surge com a crise do Estado Social, o Estado Democrático de Direito que traz consigo uma infinidade de novos direitos, como o direito de participação do cidadão na configuração das decisões públicas como condição indispensável para a legitimação e requisito essencial ao princípio da soberania. Passa a haver um cuidado não só com os bens materiais mas também com os valores essenciais à própria existência.

Juntamente ao Estado Democrático de Direito está o Estado Regulador, podendo ser também denominado Estado Garantidor, Estado Pós-social, dentre outros. Esse modelo pressupõe que o Estado se abstenha de atividades que a iniciativa privada possa realizar com seus próprios recursos, enquanto ele deve garantir que a sociedade esteja satisfeita com as prestações dos serviços privados. Ele traz consigo como elemento principal a função de regulação, não que essa função já não existisse nos outros modelos, mas ela veio a se tornar predominante com objetivo de beneficiar um novo contexto econômico-social.

Ao Estado Regulador cabe o bom funcionamento do mercado e para isso os serviços públicos começam a ser cada vez mais transferidos para a iniciativa privada, porém, com regras pré-estabelecidas. O Estado entrega ao privado setores essenciais da

economia e fica como função de regulador, se mantendo no mercado ainda que de forma indireta. Desta forma, o Estado condiciona as atividades do mercado, dando orientações, fiscalizando e ainda garantindo o direito dos consumidores.

Assim, ao Estado cabe executar certas atividades que não podem ser delegadas ao privado, tais como a elaboração de leis, a justiça, o poder de polícia, enquanto que o ente privado participa em conjunto com o Estado em atividades de cunho social, como educação e saúde, por exemplo.

Essa época ficou marcada por um grande número de privatizações, pelo crescimento das técnicas de fomento e das parcerias celebradas entre o setor público e o privado, concretizando as chamadas Parcerias Público-Privadas que serão pauta no próximo capítulo.

Capítulo II – Análise Teórica das Parcerias Público-Privadas

2.1 Perspectiva Histórica

Grande parte das infraestruturas dos Estados modernos foi construída pelo que hoje chamamos de Parceria Público-Privada, principalmente por meio de concessões. Como foi apresentado no capítulo anterior, a evolução do Estado e dos serviços públicos está diretamente relacionada com o aparecimento das parcerias.

Existem controvérsias sobre o momento certo que surgiram as parcerias, alguns autores⁴ enxergam as parcerias com o setor público e as concessões como formas de contratos que sempre estiveram presentes desde a Idade Antiga. Como exemplos podemos citar Roma, Grécia e Egito que delegavam a administração local, a cobrança de impostos e cediam aos senhores terras públicas a longo prazo.

De acordo com Ghobadian et al. (2004) esses costumes desapareceram no século V e somente foram reaparecer na Idade Média na construção de estruturas fortes, em exércitos privados formados por mercenários e na ocupação de terras inexploradas no sudoeste da França.

Segundo Grimsey et al. (2004) na Inglaterra como modo de suprir os problemas na manutenção das rodovias que não contavam com serviços públicos especializados, foram criadas as chamadas *turnpikes*⁵, financiadas por particulares que em troca esperavam recuperar o investimento em 21 anos através do pagamento de tarifa paga pelos seus usuários. Esse sistema alcançou também às rodovias dos EUA. No entanto, o investimento, ao contrário do que se esperava não foi recuperado no tempo esperado e já

⁴ Dentre eles: Bezançon (2004) que busca em sua obra um enquadramento histórico das parcerias desde a Idade Antiga.

⁵ Equivalentes às portagens em Portugal.

no início do século XX as *turnpikes* foram vendidas ao Estado.

De acordo com Bezançon (2004) as concessões eram também utilizadas na construção decanais e na secagem dos pântanos no séculos XVII, e no século XIX já comandavam em vasta escala grandes construções como o caminho de ferro, os transportes urbanos como o metro de Paris e setores como o elétrico, de lixo, de água e de esgoto.

A construção do caminho de ferro, uma infraestrutura moderna e inovadora para época, representou um marco motivando outros países como Portugal que também conquistou as primeiras concessões reais ferroviárias lideradas por condes e marqueses.

Vimos no capítulo anterior que no século XX as infraestruturas essenciais foram estatizadas, por exemplo na França em que as concessões passaram ao domínio público das empresas estatais com controle nacional em vários setores como energia e transporte.

Há outros autores que defendem que as Parcerias Público-Privadas surgiram primeiro nos EUA com o *joint ventures* em 1978, no Governo de Jimmy Carter que incentivava as autoridades locais a mudar os subsídios para *joint ventures* com parceiros privados.

O certo é que dos anos 70 aos anos 90, as Parcerias Público-Privadas começam atomar forma, evoluir e se expandir pelo mundo, alcançando um destaque especial.

Em meio a um período marcado por crises nos diversos setores da Administração Pública, as Parcerias Público-Privadas surgiram trazendo esperança de sanar os problemas da crise econômica, política e financeira que assolavam a Europa no século XX. No início dos anos 90 a Administração Pública passou a celebrar com a iniciativa privada contratos de investimentos em infraestruturas públicas ou fornecimento de serviços, em troca da cobrança de taxas aos seus usuários ou através do pagamento pela própria Administração Pública.

Em 1992 essas regras foram substituídas por uma inovação britânica que visava consolidar as Parcerias Público-Privadas, o *Private Finance Initiative*, que foi o primeiro programa político sistemático a tratar do assunto. O *Private Finance Initiative* manteve algumas regras antigas como a transferência de risco para o setor privado e o *value formoney*.

Em 1997, após uma experiência bem sucedida nas obras públicas (no Governo de John Major), Tony Blair decide implementá-las no *New Labour* fazendo um avaliação⁶ com alguns ajustes, causando grandes expectativas no financiamento, concepção, construção e na gestão dos serviços públicos por parte do setor privado, além da perspectiva de poupança nos cofres público. A *Private Finance Initiative* representava um grande aumento dos investimentos em bens públicos e o Reino Unido se tornou o seu centro.

⁶ A chamada Bates Review feita por Malcolm Bates

A experiência de implementação das PPP no Reino Unido, teve como consequência sua expansão pelo mundo, alcançando países como França, Portugal, Itália, Espanha, entre outros.

De acordo com Unison (2003) outros países buscavam orientação com a taskforce⁷ do Tesouro britânico, que se tornou especialista no tema e passou exportar suas habilidades.

Podemos dizer então que as Parcerias Público-Privadas surgiram nos anos 70, em um cenário marcado por inúmeras crises financeiras, políticas e econômicas e diante da insuficiência do Estado. Tendo o serviço privado conquistado um destaque particular nos anos 80, devido ao desenvolvimento de novas técnicas de financiamento de projetos à longo prazo.

Na Europa Continental a evolução das Parcerias Público-Privadas foi mais devagar. Devido aos regulamentos regionais cada país adotou as parcerias de sua forma e no seu tempo, os países mediterrâneos mais cedo através das concessões rodoviárias, os países germânicos e escandinavos foram contrários a elas, a França destacou-se como pioneira no século XVII, pois já utilizava as concessões nas quais os investidores privados custeavam as construções e exploravam por um determinado tempo a infraestrutura que ao fim do prazo retornava ao Estado.

Na Espanha desde os anos 60 as rodovias foram construídas por concessões e já utilizavam as portagens, devido a suas limitações financeiras e operacionais que dependiam da iniciativa privada.

Portugal também foi um dos países que mais adotou o modelo britânico no final dos anos 90, principalmente no setor rodoviário, como veremos no próximo capítulo.

O aumento do número de Parcerias Público-Privadas na Europa fez com que as instituições europeias criassem o Livro Verde e o Livro Branco que estabelecem novas relações entre as esferas públicas e privadas, incluindo as Parcerias Público-Privadas e seu enquadramento jurídico em seu debate.

O Banco europeu de Investimento passou a financiar e assessorar projetos em muitos países e se tornou um dos órgãos públicos com maior experiência no assunto.

Neste contexto, podemos dizer que as Parcerias Público-Privadas surgiram diante de um profundo desenvolvimento do Estado, que iniciou com a Revolução Francesa.

Oriundo de uma necessidade do Estado em criar mecanismos para a reestruturação de infraestruturas básicas e prestação de serviços à sociedade para proporcionar um melhor

⁷ Em 1999 houve uma nova Bates Review que implementou a Partnerships UK, que é um órgão que assessora o Governo numa concepção público privada, a *joint venture*, que possui sua maioria privada e se financia pela cobrança de seus serviços.

bem-estar à população através de parcerias com entes privados. A Administração Pública cedeu lugar ao setor privado que financiou a realização dessas infraestruturas em troca do direito de cobrança de taxas aos usuários.

2.2 Conceito e aspectos gerais

Iniciaremos tratando da contratação pública tradicional. Segundo Pombeiro (2003) ela traduz-se pela “obtenção dos bens e na prestação dos serviços, segundo as especificações fixadas, sem qualquer co-responsabilidade específica ou global dos diversos fornecedores, produtores ou prestadores, pela economia, eficiência e eficácia do empreendimento, na satisfação da necessidade pública”. (p.304)

Podemos perceber que neste tipo de contratação ocorre o financiamento por parte do setor público que contrata o agente privado para construção de infraestruturas ou prestação de serviços a curto prazo, sendo a responsabilidade pela manutenção e operação do ativo do Estado.

As Parcerias Público-Privadas apesar de não possuir na doutrina uma opinião consensual que defina o seu conceito diferem da tradicional por vários motivos, que veremos a seguir.

Não existe um único modelo de aplicação das Parcerias Público-Privadas, elas abrangem inúmeros modelos que podemos distinguir pela forma de controle e financiamento do parceiro privado. Com isso, podemos citar algumas das várias definições dadas às Parcerias Público-Privadas.

De acordo com Santos et al. (2004) as Parcerias Público-Privadas são:

Uma relação por um prazo determinado entre duas ou mais organizações - uma ou mais de natureza pública e uma ou mais de natureza privada ou social - baseada em expectativas e valores mútuos, com o objectivo de alcançar objectivos negociais específicos, através da maximização da eficácia dos recursos de ambas as partes. As PPPs são, portanto, caracterizadas pelo facto de partilharem investimento, risco, responsabilidade e resultados.

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento (OCDE, 2012) conceitua as Parcerias Público-Privadas como um acordo contratual a longo prazo entre o governo e o ente privado, no qual o parceiro privado presta e financia os serviços públicos utilizando um ativo fixo e partilhando os riscos associados.

Segundo McQuaid (2000) “As definições mais abstractas do conceito apontam para uma colaboração entre Estado e privados para a obtenção de benefícios mútuos, normalmente sociais para o primeiro, normalmente económicos para o segundo.” (p.9-35)

Sendo assim podemos dizer que as Parcerias Público-privadas em suma são caracterizadas por um contrato celebrado a longo prazo com receita e despesas pré-

determinadas, com partilha de responsabilidades e com interesses diferentes entre as partes em que o ente público tem a intenção de construir novas infraestruturas para melhoramento da eficiência do serviço público, enquanto que o parceiro privado visa a obtenção de lucro, seja através da cobrança de taxas aos utentes ou diretamente pelo Estado.

Segundo Sarmento (2013) elas podem ainda ser conceituadas como:

Um contrato entre o sector público e uma entidade privada em que esta última presta um serviço de acordo com requisitos definidos no contrato e pela qual é remunerada pela entidade pública. Designa-se assim o Estado por concedente e o privado por concessionário.

Na doutrina portuguesa, Azevedo (2014) conceitua como:

Um modelo de contratação pública utilizado na provisão de infraestruturas e serviços. Os setores público e privado estabelecem uma relação (contratual ou institucional), com responsabilidades preestabelecidas, para projetar, financiar, construir, gerir uma determinada infraestrutura e/ou disponibilizar um serviço. Uma PPP pode consistir num contrato de concessão de obra pública ou serviço público e, geralmente, inclui uma componente significativa de financiamento privado, na forma de capital e/ou dívida assumida pela banca comercial ou pelos mercados de capitais.

A Europa não definiu um conceito concreto para as Parcerias Público-Privadas, observa-se apenas se elas obedecem as normas que correspondem à contratação pública, que possui um processo pré-contratual, no qual existem Diretivas Comunitárias para definir os procedimentos de adjudicação dos contratos públicos oriundos do Conselho e do Parlamento Europeu.

As Parcerias Público-Privadas apesar de serem um contrato que abrange diversas formas são definidas de maneira bastante semelhante entre autores quanto as suas características mais relevantes.

Neste sentido, o Livro Verde da Comissão das Comunidades Europeias sobre Parcerias Público-Privadas apontou as suas principais características: a duração longa da relação contratual entre os parceiros; o desenvolvimento de uma atividade tendente a satisfação a necessidades coletivas; financiamento privado e a transferência de risco de investimento e exploração num quadro de partilha de riscos⁸. (AZEVEDO, 2013: 273)

Quanto aos tipos contratuais que as Parcerias Público-Privadas admitem a Comissão Europeia através do Livro Verde e o Direito Comunitário em matéria de contratos públicos e concessões as classificou em duas formas, as contratuais e as institucionais.

No tipo contratual a parceria entre o setor público e o setor privado se baseia em uma relação exclusivamente contratual, na qual o ente público pode atribuir ao privado uma ou mais tarefas, como a concepção, o financiamento e a realização de infraestruturas

⁸ Na jurisprudência europeia o risco é elemento fundamento para a configuração do contrato de Parceria Público-Privada.

ou determinado serviço.

Nos tipos institucionais é formada uma nova entidade composta pelo ente público e o privado conjuntamente, cabendo a ela a responsabilidade pela realização de uma obra ou prestação de um serviço de interesse público. (Cruz & Marques, 2012).

O tipo institucional constitui uma nova empresa com capital conjunto que pertence à entidade e ao parceiro privado, ou a participação do parceiro público em uma empresa pública já existente que realiza contratos públicos.

No tipo contratual temos dois modelos, um inspirado no *Private Finance Initiative* (PFI) e o concessivo. Os dois se diferenciam pela forma como são feitas as remunerações.

No *Private Finance Initiative* o parceiro privado fica responsável pela realização e gestão do empreendimento e sua remuneração é feita pela própria Administração Pública através de pagamentos regulares. Na concessão o parceiro privado fornece um serviço e o pagamento é feito por tarifas pagas pelos seus utentes.

O primeiro modelo geralmente é adotado para construção de escolas e hospitais enquanto o segundo modelo costuma ser usado em grandes empreendimentos de obras como estradas, pontes, portos e ferrovias, cabendo ao setor público definir um quadro jurídico e a regulação do contrato entre as partes.

Cumprе salientar que as concessões se distinguem das privatizações. Enquanto na concessão existe um período de vida útil do contrato, no qual o empreendimento é explorado pelo parceiro privado, na privatização o ativo é transferido totalmente para o ente privado. (Santiago, 2002)

No tipo institucional a cooperação entre o parceiro público e o privado em uma sociedade de capital misto e com personalidade jurídica, possibilita ao parceiro público manter o controle das operações através da sua presença entre os acionistas ou como órgão de decisão.

O parceiro privado, além da sua cooperação com capital e ativos tem a responsabilidade na execução e gestão das tarefas atribuídas à entidade de capital misto. São normalmente utilizadas pelos municípios para gestão de serviços público locais, como no setor de água e na reabilitação urbana, por exemplo.

São destacadas quatro elementos principais que caracterizam as Parcerias Público-Privadas:

- (i) O interesse das partes;
- (ii) O value for money;
- (iii) A duração do contrato;
- (iv) A distribuição de riscos.

Quanto ao interesse das partes, o Estado pretende a efetiva qualidade dos serviços propostos a fim de obter a satisfação dos interesses públicos, enquanto o parceiro privado visa a obtenção de lucro.

Outra característica imprescindível ao contrato de Parceria Público-Privada é o *value for Money* ou valor acrescentado. Segundo Luís (2011):

É a combinação ótima de todo o ciclo de vida relativamente aos custos, aos riscos, ao tempo e a qualidade, com o intuito de satisfazer as exigências públicas. Ou seja, pressupõe uma vantagem colaborativa, com poupança para o Estado e para os utentes, e lucro para o parceiro privado.

No entanto, cumpre destacar a dificuldade de operar essa característica, pois não é tarefa fácil calcular poupança em serviços ou infraestruturas de vasta dimensão e a longo prazo, ainda mais se tratando da análise de situação futura.

A longa durabilidade dos contratos de Parceria Público-Privada, como refere Azevedo (2009) tem como finalidade garantir o equilíbrio econômico e financeiro do projeto num quadro de otimização da transferência e partilha de riscos, podendo a sua duração ser fixada pela entidade pública, entre as partes em comum acordo ou ser condicionada pelo sistema de regulação vigente no caso de alguns projetos e setores.

A distribuição de riscos é uma das características principais inerentes ao contrato de Parcerias Público-Privadas. Porém, nem sempre é fácil prevêê-los. Deve-se analisar a melhor maneira de atribuição de riscos entre os parceiros, identificando o parceiro mais habilitado a lidar com cada um deles, de modo a reduzir o custo geral do projeto e melhorar sua eficiência. É importante que a identificação do risco aconteça na fase primária do projeto, quando ainda não foram definidos compromissos relevantes.

A avaliação de risco pode ser qualitativa ou quantitativa. Na quantitativa, a avaliação é feita com balanço entre a probabilidade da ocorrência do risco e a proporção do seu impacto, resultando na indicação de relevância do risco para o projeto. Na qualitativa, são identificados quais riscos são melhor adaptados por cada parceiro, transferindo-os para a parte que está mais habilitada a assumi-lo.

Os riscos podem ser classificados como riscos políticos; riscos de disponibilidade do lugar, riscos econômicos, riscos de construção, riscos com a aprovações legais obrigatórias, riscos de mercado e riscos de força maior. A cada risco pode ser atribuído um parceiro responsável ou a partilha entre ambos, de acordo com a capacidade de cada um para lidar da melhor forma com o risco apresentado⁹.

⁹ Cf. Cabral, Nazaré da Costa, As Parcerias Público-Privadas, Cadernos IDEFF, n° 9, Almedina, 2009, p. 86, ss.

Quanto aos riscos que são normalmente imputados ao ente público estão:

- a) os riscos políticos, visto que resultam de modificações na legislação ou oposições políticas;
- b) os risco de disponibilidade do lugar, que ocorre quando o lugar não está disponível ou apto a ser utilizado no momento;

Os riscos de construção e qualidade do serviço são incumbidos ao ente privado que possui entidades gestoras com melhores habilidades para uma construção de boa qualidade.

No que diz respeito aos riscos compartilhados por ambos estão:

- a) o risco de mercado, quando o preço do serviço ou a procura do serviço se torna diferente da estimadano início do contrato fazendo com que o lucro do projeto seja menor do que o esperado;
- b) o risco com aprovações legais obrigatórias, quando envolve a necessidade de aprovação de um projeto vindo a tornar o negócio mais dispendioso, nesse caso pode ser atribuído o risco somente ao parceiro privado ou o Estado compartilha o risco quanto ao atraso do projeto;
- c) e o risco econômico, que normalmente inclui a taxa de juros, não tendo como ser controlado por nenhuma das partes, podendo ainda a parte privada estar preservada por seguros.

E por fim, o risco de força maior, que tem especial relevância pois pode dar fim ao contrato. Ele compreende, por exemplo: desastres naturais; mudança na orientação política quanto ao regime fiscal e ambiental; decisões das autoridades; ou alguma quebra contratual, expropriação e falta de renovação de aprovação necessária.

A distribuição de riscos, bem como a sua avaliação e alocação promovem o *value for money*, que é essencial no projeto de Parceria Público-Privada a ser apresentado. A avaliação e a locação de riscos englobam diferentes organizações por parte dos envolvidos, a complexidade dos projetos com suas especificidades e a imprevisibilidade de riscos.

Contudo, os riscos presumidamente são em sua maioria dos parceiros privados que contam com meios de garantia de subcontratação, seguros e patrocínio.

Os riscos do parceiro público estão normalmente relacionados a cláusulas contratuais referentes à reposição do equilíbrio financeiro, que podem ser recompensados pelo Estado.

A análise de risco segundo Almeida (2008), pode ser feita em 3 níveis de risco:

- o nível macro, constituído pelos riscos externos ao projeto;
- o nível meso, que abrange os riscos internos ao projeto e;
- o nível micro, que representa os riscos nas relações entre as diferentes partes interessadas que compõem o projeto, os chamados *stakeholders*

(investidores, funcionários, clientes e fornecedores).¹⁰

Os riscos podem ainda ser classificados em risco ordinário, que é inerente ao próprio negócio (dependente da cobrança de tarifas, da construção e obras de infraestrutura, da amortização do investimento, da produção de risco e da remuneração dos acionistas); e risco extraordinário, são riscos imprevisíveis que são inevitáveis e não podem ser imputado ao parceiro privado.

Podemos então caracterizar as Parcerias Público-Privadas por suas inúmeras formas colaborativas, entre o ente público e o privado, estabelecida por contrato, com objetivo de garantir o bem-estar público, através da prestação de serviços que possibilitem a efetivação de um empreendimento e alcance do *value for money*, de modo que gere poupança para o erário público e lucro para o parceiro privado.

Capítulo III – Parcerias Público-Privadas em Portugal

As Parcerias Público-Privadas se estabeleceram como um mecanismo de grande relevância para superação de défices infraestruturais, e no alcance de maior eficiência e qualidade no fornecimento dos serviços públicos.

Em Portugal, esse tipo contratual tem sido bastante utilizado em vários setores, principalmente em infraestruturas e na saúde. Entretanto, há questionamentos a respeito de seu efetivo retorno financeiro e de eficiência, em virtude da falta de um planejamento mais acertado e do controle das parcerias. (Sarmiento, 2015).

Portugal é dos países que mais utiliza as Parcerias Público-Privadas, estando em 1º lugar em termos de porcentagem do valor nos encargos do PIB. Em 2013, o valor dos encargos representava o equivalente a 5,12% da riqueza nacional medida pelo produto interno bruto (PIB), ou seja cerca de 8,5 mil milhões de euros, o que supera a fatia de 4,3% do PIB que o Estado português tem destinado ao pagamento dos juros pelo total da dívida pública contraída. (Gaspar,2015).

No entanto, face as dificuldades econômicas verificadas e o recurso ao financiamento externo, visando a consolidação das contas públicas, o contrato de Parceria Público-Privada teve um efeito negativo causando inúmeras críticas, de forma a gerar descredibilização do Estado quanto ao insucesso da sua negociação com o setor privado. É fato, que a falta pagamento do Estado aos parceiros privados gerou uma reputação negativa às Parcerias Público-privadas e critica-se a falta de transferência de riscos ao parceiro

¹⁰ Cf. Vitor de Almeida & Associados, Aulas do Seminário de Parcerias Público-Privadas, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 2008, como citado em Guedes, Joana. Parcerias Público-Privadas e a Distribuição do Risco, 2011, p. 15.

privado obrigando-o a compensação de valores durante todo o contrato.

No caso de Portugal, o excesso no uso desse modelo contratual foi uma maneira de evitar as privatizações e a não diminuição do papel do Estado, quanto a sua intervenção direta. Ocorre que a insustentabilidade das finanças públicas, levou o Governo a novamente recorrer às privatizações como maneira de reduzir os encargos futuros. Uma das soluções apontadas foi a compra das concessões, de modo a quitar a dívida bancária, com distribuição do que sobrar aos seus acionistas.

Sarmiento (2010) menciona em sua obra um estudo de caso a respeito das SCUT em Portugal, que apontou que o investimento seria bem menos vantajoso em termos de custos que a contratação tradicional. O autor afirma contratos de parceria com o privado falharam no seu propósito retornando o investimento à gestão pública.

Sobre o impacto futuro das Parceria Público-Privada em Portugal a Direção Geral do Tesouro e Finanças (2012) apontou que “até 2040, existe um valor significativo de encargos brutos contratualizados, em particular no período 2015-2018, no qual se estima que estes ultrapassem os 2.000 milhões de euros por ano.”

A análise da Direção Geral do Tesouro e Finanças, demonstrou que a adoção das Parcerias Público-Privadas resultou no aumento do endividamento público, devido a compensações contingentes e ao crescimento do número de contratos, onerando os orçamentos de estado da próxima geração até 2040. Os dados não demonstram se teve poupança para no orçamento do Estado nos anos em que aconteceram a operação de cada uma das PPP, nem apresentam indicadores sobre a qualidade do serviço prestado.

O Conselho Europeu também se refere à défice orçamental estrutural existente desde finais do século XX em Portugal, após a adoção do euro em 1999, o país teve situação de défice excessivo em 2002 e em 2005.

Em 2017, foi criado um conjunto de medidas estruturais de controle orçamental e processual, que inclui as Parcerias Público-Privadas na figura da administração pública local e das empresas públicas, visto as suas capacidades de criar responsabilidades futuras imputáveis ao estado.

Segundo constatado pelo Tribunal de Contas de Portugal em seu relatório nº 26/2009 2, página 19, “o contrato que o concedente público negociou e assinou, mostra-se desequilibrado, do ponto de vista financeiro e do modo como o risco ficou repartido pelas partes. Para o ilustrar, basta ter presente que o financiamento do projecto foi estruturado sem capitais próprios, com base apenas em empréstimos bancários e suprimentos dos accionistas, cujo reembolso, porém, está garantido pelo concedente público, caso se registrem situações adversas, que prejudiquem a viabilidade económica e financeira da concessionária... devem os concedentes públicos proceder, sistematicamente, à contínua

reavaliação dos riscos decorrentes de qualquer processo de negociação ou de renegociação de contratos de PPP, no sentido de poderem aferir do respectivo impacto no seu esforço financeiro, bem como do *Value for Money* do contrato, face a outras alternativas possíveis.”

O Relatório nº 14/2003, página 06, também afirmou que apesar das boas práticas internacionais o recomendarem, o lançamento do programa de concessão SCUTs (sem custos para os utilizadores) não foi precedido de uma avaliação sobre a sua economia, eficiência e eficácia, face ao modelo tradicional, via orçamento do Estado. Por outras palavras, o programa foi lançado sem se avaliar se o mesmo acarretaria *Value for Money* para o Estado. Especialmente no que respeita ao sistema de partilha de riscos, em nada beneficiou o Estado, dada a maior pressão e capacidade negocial, aliás, já tradicionais do setor privado.

Marques et al (2008) identifica três consequências dos problemas nas concessões, os encargos adicionais para o estado gerados pela necessidade de reequilíbrios financeiro dos projetos, a falta de direcionamento dos princípios de contratação e a ineficiência do controle e fiscalização das concessões. Que resultaram na falta de avaliação ambiental e de questões políticas relacionadas a mudança de governo, a introdução de alterações aos termos estabelecidos nos contratos, limitações administrativas relacionadas ao processo de expropriação de terrenos e no despreparo técnico dos concursos devido à falta de avaliação de outras concessões e devido à insuficiências na própria organização dos serviços públicos. Tendo como resultado a falta de rigor na definição dos requisitos técnicos, com impacto na qualidade do trabalho apresentado pelo concessionário.

Para além disso, Marques et al (2012), menciona que os lançamento dos contratos de concessão em Portugal não se extraiu lições de contratos anteriores, a experiência em Portugal foi baseada no modelo do Reino Unido, sendo a realidade econômica, social e política do país diferentes das existentes em Portugal.

Não foi encontrada na literatura portuguesa referências à qualidade do serviço prestado nem de poupanças no orçamento do Estado.

3.1 Enquadramento Legal

Quando ocorreram os primeiros empreendimentos de Parcerias Público-Privadas em Portugal, ainda não existiam leis que as regulamentassem nem tampouco um orçamento específico. Diante disso os Governos eram obrigados a se socorrerem de regimes legais específicos baseados no contrato de concessão ou nos procedimentos de contratação tradicionais de obras públicas.

À nível comunitário também se verificava a ausência de um regime jurídico específico referente as Parcerias Público-Privadas. Era estipulado pela Comissão europeia que as o processo de adjudicação à terceiros deveria observar as regras e princípios do Tratado da Comunidade Europeia, quais sejam: a transparência, a igualdade de tratamento, a proporcionalidade e o reconhecimento mútuo.

Desde 2000, o Tribunal de Contas de Portugal elabora relatórios de auditoria com resultados sobre os impactos e possíveis melhorias no processo de gestão e controle das Parcerias Público-Privadas, considerando como base as medidas e boas práticas implementadas por outros Governos.

O Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de abril, foi o primeiro diploma, em caráter transversal a regulamentar o lançamento das Parcerias Público-Privadas em Portugal. Posteriormente o Decreto-Lei nº 141/2006, de 27 de julho, introduziu alterações, dentre as mais importantes estão algumas questões sobre a repartição de riscos.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2007, de 14 de julho, determinava os princípios gerais do novo modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário, na contratação de Parcerias Público-Privadas.

Em 2004 foi apresentado pela Comissão europeia o Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões, que define o conceito de Parcerias Público-Privadas, verifica e diferencia os modelos europeus.

Com aprovação do Código dos Contratos Públicos¹¹ em 2008, notou-se novos desenvolvimentos referentes ao regime aplicável as Parcerias Público-Privadas. No entanto, ele não regulou todas as matérias relacionadas a este contrato, principalmente quanto aos procedimentos internos a serem observados pela entidade pública, o que motivou a Administração Público a proceder a atualização da legislação portuguesa no que se refere ao assunto.

Com isso, em 2012, foi introduzido um novo diploma que vigora atualmente, o Decreto Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. Ele regula a definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das Parcerias Público-Privadas e criou uma Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, que apresenta trimestralmente valores de encargos e receitas das Parcerias Público-Privadas.

Ele tem por objeto a definição de normas gerais a serem aplicadas no processo das Parcerias Público-Privadas, bem como a criação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, a UTAP. E o disposto nele prevalece sobre quaisquer outra norma, geral ou especial, quando se tratar das parcerias.

¹¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com posterior redação dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de Julho.

Ele define as Parcerias Público-Privadas em seu artigo 2º, nº 1, como:

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.¹²

Para efeito legal do diploma são considerados parceiros públicos, o Estado, as entidades públicas estaduais, os fundos e serviços autônomos, as empresas públicas e outras entidades constituídas pelas entidades mencionadas anteriormente, que visem a satisfação de necessidades de interesse coletivo.¹³

Alem disso, também se aplicam as normas constantes desse diploma a todas as parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma empresa pública, uma cooperativa ou uma instituição privada sem fins lucrativos.¹⁴

Os instrumentos de regulação jurídica das relações entre os parceiros público e privado, são constituídos pelo rol elencado no nº 4, art. 2º, vejamos:

- a) O contrato de concessão ou de subconcessão de obras públicas;
- b) O contrato de concessão ou de subconcessão de serviço público;
- c) O contrato de fornecimento contínuo;
- d) O contrato de prestação de serviços;
- e) O contrato de gestão;
- f) O contrato de colaboração, quando estiver em causa a utilização de um estabelecimento ou uma infraestrutura já existentes, pertencentes a outras entidades que não o parceiro público.

De acordo com o Código dos Contratos Público¹⁵ as concessões de obras públicas são:

O contrato pelo qual o co-contratante se obriga à execução ou à concepção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito de proceder, durante um determinado período, à respectiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço.

E as concessões de serviços públicos compreendem:

¹² Conforme o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de Maio, o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, constituiua primeira iniciativa legislativa, de carácter transversal, especificamente dirigida às parcerias público-privadas. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho, introduziu alterações ao regime então vigente, designadamente ao nível da preparação de processos de parceria e da execução dos respetivos contratos, com vista a um pretendido, mas não demonstrado, reforço da tutela do interesse financeiro público. Mais recentemente, por força da aprovação do Códigos Contratos Públicos, o regime aplicável às PPP registrou novos desenvolvimentos, o que motivou a atualização da legislação portuguesa nos termos do atual Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

¹³ Art. 2º, nº 2, do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

¹⁴ Art. 2º, nº 3, do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

¹⁵ Artigo 407.º n.º 1 e 2, do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com posterior redação dada pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro.

O contrato pelo qual o co-contratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma actividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, directamente, pelo contraente público.”

Verificamos que o legislador estabeleceu formas contratuais clássicas que podem se relacionar com as Parcerias Público-Privadas de maneira isolada ou combinada. Sendo assim, os instrumentos jurídicos de regulação elencados no artigo acima são aplicados da seguinte forma:

Utiliza-se a concessão de obras públicas quando houver a necessidade da realização de uma infraestrutura para utilização direta e imediata pelos utentes, tendo o parceiro privado o direito de exploração associado ou não a um valor, ou ainda para utilização pela entidade pública contratante juntamente com a prestação de serviços, podendo a remuneração variar de acordo com o serviço prestado.

A concessão de serviços públicos ocorre quando o parceiro privado presta serviço directamente aos utentes mediante remuneração feita por taxas cobradas a eles ou prestada pela Administração Pública, numa construção de infraestrutura de suporte já existente, ou ainda quando há a transferência do direito de exploração de um serviço em que o concessionário fica inteiramente responsável.

Quanto ao contrato de fornecimento contínuo, ele é caracterizado pelo comprometimento por parte do parceiro privado, no fornecimento de bens necessários ao bom funcionamento do serviço público de forma contínua, durante determinado tempo. Segundo Marcello Caetano, fornecimento contínuo corresponde à “prestação de coisas móveis, avulsas ou continuada, quer se trate de bens existentes à data de aquisição, quer de bens cuja produção resulte de encomenda estipulada por contrato”.¹⁶

No contrato de prestação de serviços o parceiro se obriga, de maneira regular e por um período determinado a prestação de serviços ao ente público.

Já o contrato de gestão é feito quando é necessário que o parceiro privado assuma a gestão de determinado serviço público, de forma a manter e gerir sem que precise suportar os encargos da instalação do serviço ou o risco financeiro da operação, que pertence ao parceiro público.

Como exemplo, temos o modelo dos hospitais SNS, no qual a parceria foi feita por duas entidades gestoras com responsabilidades diferentes e delimitadas, com objetos contratuais e remunerações distintas, com fluxo de pagamento independentes. Nesse caso

¹⁶ Manual de Direito Administrativo, ob. Cit., pp.1014 e ss

foi feito apenas um contrato público de gestão, porém o empreendimento é executado por duas sociedades gestoras, enquanto a entidade gestora do estabelecimento hospitalar assume a gestão geral do estabelecimento e a prestação de serviços clínicos por um prazo de 10 anos, a entidade gestora do edifício hospitalar garante a prestação de serviços de infraestrutura, como a concepção, construção e manutenções necessárias, pelo prazo de 30 anos.

No contrato de gestão o governo ou ministério tem o direito de impor sanções financeiras ou rescindir o contrato no caso do operador privado não atender aos níveis mínimos de eficiência, desempenho financeiro ou de transferência. (Word Bank, 2007)

O contrato de colaboração compreende que o parceiro privado proporcione uma colaboração temporária na realização de atividades administrativas, mediante remuneração por parte do ente público.

Desta forma, o parceiro privado pode assegurar a prestação de serviços ou a disponibilização de bens diretamente ao público, mediante remuneração por parte dos utentes ou pela Administração Pública, ou pode ainda assumir o compromisso de proporcionar à Administração Pública meios para o desempenho mais eficiente de determinadas funções, em vistas de uma remuneração.

Observa-se que o objeto contratual não configura necessariamente a caracterização de uma parceria, somente há a caracterização quando a determinação de remuneração do parceiro privado for associada ao risco de exploração, tanto na transferência de utilização do serviço ou bem, quanto na qualidade do serviço prestado.

Não haverá a incidência das regras presentes nesse diploma quando a parceria tiver um encargo bruto para o setor público que seja inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros, calculados com base nas taxas fixadas pelo membro responsável pelas finanças, no instante anterior ao lançamento da parceria; também nas concessões de sistemas multimunicipais de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos previstas n Decreto-Lei n.º 379/93; e nas concessões atribuídas pelo Estado, através de diploma legal, a entidades de natureza pública ou de capitais exclusivamente públicos, ainda que as parcerias desenvolvidas por qualquer uma dessas entidades se encontrem sujeitas.

O Decreto-Lei nº 111/ 2012, prevê também que a interpretação e aplicação das normas e princípios devem sempre ter por base as finalidades essenciais das Parcerias Público-Privadas que são a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos

públicos diante de outros modelos de contratação, além da melhoria do serviço de forma qualitativa e quantitativa, com formas de controle eficazes que permitam a sua avaliação permanente por parte do parceiro Público e dos potenciais utentes.

O diploma prevê a repartição das responsabilidades entre o parceiro público e privado. Ao parceiro público cabe o acompanhamento, a avaliação e o controle da execução do objeto da parceria, como meio de assegurar que sejam alcançados os fins de interesse público, enquanto o parceiro privado fica responsável por exercer e gerir a atividade contratada, nos termos do contrato, e também pelo financiamento, no todo ou em parte.

O nº 5, o artigo 2º, prevê os casos que não se aplicam o diploma. Alguns autores¹⁷ entendiam que o antigo Decreto-Lei previa neste artigo uma duração mínima para o contrato quando excluía os contratos com duração igual ou inferior a 3 anos que não envolvessem a assunção automática de obrigações com o parceiro público nos termos do contrato. Contudo, com o advento do atual Decreto-Lei essa parte foi excluída e o novo diploma não prevê nenhuma duração mínima para nenhum caso.

Para Sarmiento (2013), os contratos têm duração média entre 20 e 30 anos, que varia de acordo com do risco de mudança, como no caso do risco tecnológico, em que os contratos serão de menor duração. A longa duração dos contratos serve para permitir a amortização do investimento, assegurar a rentabilidade dos acionistas privados e fazer com que o risco seja transferido para o privado.

Existe um rol taxativo com exigências a serem cumpridas na adjudicação e no lançamento do contrato, que estão previstas no art. 6º, vejamos:

- Primeiramente o modelo deve apresentar maiores benefícios se comparados a outras formas de alcançar a mesma finalidade e deve demonstrar uma remuneração compatível ao montante investido e aos riscos envolvido. Deve constar também, claramente, os objetivos da parceria, com os resultados pretendidos e as suas vantagens, com análise do custo benefício;
- Deve haver um estudo que preveja os possíveis impactos orçamentais referentes a receitas e despesas que o parceiro público comporta, bem como uma análise sobre a procura e o progresso macroeconômico;
- As parcerias devem estar ajustadas as normas legais e instrumentos normativos, e quando couber, devem ser cumpridas as normas referentes ao planeamento financeiro plurianual previstas na lei de enquadramento

¹⁷ Cf. António Carlos dos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques, *Direito Económico*, 5ª edição revista e atualizada, Almedina, Coimbra, 2008.

orçamental;

- Para o desenvolvimento do projeto e para que o risco seja transferido ao parceiro privado é necessário que sejam obtidas autorizações, licenças e pareceres administrativos, como os de natureza ambiental e urbanística;
- O parceiro público deve enunciar claramente os resultados que espera do parceiro privado, assim como identificar de forma discriminada e detalhada os riscos a serem assumidos por cada uma das partes. Além de atribuir de maneira adequada as responsabilidades e parilha de riscos entre os parceiros público e privado;
- O prazo de vigência do contrato deve ser ajustado a cada projeto de modo que o período de reembolso do financiamento, o escalonamento dos pagamentos pelo parceiro público e a vida útil das respectivas infraestruturas estejam adequadas a ele;
- Devem ser evitados ou minimizados, sempre que possível, as modificações unilaterais no contrato por parte do parceiro público ou por determinados fatos e circunstâncias relacionados ao equilíbrio financeiro, a prestações contratuais indefinidas, a incerteza do prazo de duração do compromisso, a imprevisibilidade da matéria, assim como a admissão de termos e condições de reposição de equilíbrio financeiro ou indenização injustificada ou inadequada relativa ao efetivo risco assumido pelas partes;
- Modelos e estruturas contratuais que assegurem, enquanto durar a parceria, que o esforço financeiro por parte do ente público seja distribuído adequadamente quanto a comportabilidade orçamental e permita a arantia da manutenção do interesse por parte do parceiro privado;
- Que sejam adotados na fase prévia a contratação as diligências e consagração das exigências que se demonstrem apropriadas ao alcance de resultado negocial competitivo economicamente;
- Identificar quais situações possíveis de gerar parilha de benefícios entre as partes e ou atribuir a totalidade de benefícios ao parceiro público durante a vigência do contrato;
- Por fim, identificar a entidade pública responsável pelos encargos de pagamento ao parceiro privado e fundamentar a origem dos fundos. Assim como a entidade pública responsável pela gestão do contrato.

Cumpra observar que todos esses pressupostos devem ser executados com a maior concretização possível.

Os estudos econômico-financeiros que dão suporte ao lançamento são baseados nos

parâmetros macroeconômicos relevantes, que determinam as questões gerais e específicas a serem consideradas quanto a fixação da taxa de desconto que deve ser adotada nas atualizações financeiras. Esses parâmetros são definidos por despacho do membro responsável pelas finanças.

Quando for exigida a declaração de impacto ambiental, ela deve ser apresentada antes do lançamento da parceria. Os riscos pertinentes à propostas com outros pressupostos diferentes dos que serviram de base para a declaração de impacto ambiental são de responsabilidade exclusiva do parceiro privado.

No estudo e preparação da parceria deve ser observado se o posicionamento do setor privado quanto ao tipo de parceria que esta em estudo é conveniente, considerando a identificação de potenciais interessados e a análise das condições de mercado, e se necessário deve ser realizada uma atualização do estudo estratégico de suporte ao lançamento pela equipe técnica.

No que diz respeito a partilha de riscos o diploma estipula regras que devem ser observadas:

- a) Os riscos devem ser repartidos conforme a capacidade de cada parte para geri-los;
- b) Devem ser transferidos de forma efetiva e significativa ao parceiro privado;
- c) Devem ser evitados riscos que não sejam fundamentados e justificados adequadamente na redução de riscos já existentes;
- d) Por fim, o risco de insustentabilidade financeira por causa não imputável a falta de cumprimento ou modificação unilateral pelo parceiro público, bem como a situação de força maior deve ser transferido ao parceiro privado sempre que possível.

Os programas setoriais de parcerias podem ser desenvolvidos conforme as prioridades políticas e de investimento setoriais, com um conjunto articulado de projetos com recuso à gestão e ao financiamento privado.

Embora exista um regime jurídico próprio das Parcerias Público-Privadas, a menor efetividade jurídica deve ser complementada com o Código dos Contratos Públicos. À primeira cabe sobretudo enunciar as figuras contratuais, com destaque para as concessões, enquanto que à segunda, cabe-lhe a concretização do regime. (Cabral, 2009).

Cumprir destacar também a Lei das Finanças Locais que possui determinações quanto aos procedimentos a serem cumpridos pelo parceiro público.

Quanto à Lei de enquadramento orçamental, foi publicada a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

O CCP regulamenta a aplicação dos contratos públicos e o seu regime substantivo

com natureza de contrato administrativo. Ele procede à transposição das Diretivas n.º 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, e também as suas alterações pelas Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, e pela Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho.¹⁸

3.2 Desenvolvimento do Processo de contratação

O contrato de Parceria Público-Privada exige dos parceiros privados capacidade técnica, financeira e de gestão de recursos, além da garantia de uma maior eficiência na afetação de recursos públicos e no aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo do serviço.

O lançamento e a contratação da Parceria Público-Privada deverão enunciar previamente os objetivos e resultados que a parceria pretende alcançar e atribuir responsabilidades às entidades envolvidas, de acordo com a capacidade de cada uma. Para mais, devem ser desenvolvidos estudos que demonstrem as vantagens perante outros meios de alcançar os resultados desejados.

A Unidade Técnica de Acompanhamento do Projeto constitui uma comissão de acompanhamento com finalidade de preparar, desenvolver, executar e acompanhar globalmente os processos de Parceria Público-Privada. Com vistas também a garantir apoio técnico especializado em matéria económico-financeira, ao Ministério das Finanças, aos Ministérios Setoriais e às entidades públicas participantes.

3.2.1 Fase Preliminar. Na fase preliminar de preparação do processo são identificadas as necessidades a se cumprir e é verificado qual modelo melhor atende a elas. O início do estudo e da preparação acontece depois que a entidade pública apresenta a proposta ao Ministro da tutela¹⁹. O parceiro público deve indicar o objeto da parceria, os objetivos que se pretende alcançar, a fundamentação económica e a viabilidade financeira.

Após, o Ministro da tutela notifica ao Ministro das Finanças o início do estudo e da preparação da parceria. O Ministro das Finanças solicita à Unidade Técnica de Acompanhamento do Projeto uma equipe de projeto.

A entidade pública ou a equipe do Ministro da tutela em colaboração com a equipe de projeto, deve definir as especificações técnicas à serem incluídas nas peças do procedimento.

A equipe de projeto deve desenvolver: a justificativa do modelo de parceria que deve ser adotado, certificando-se de não tenham alternativas equiparáveis que possuam maior eficiência; o estudo estratégico e económico-financeiro; a admissibilidade

¹⁸ Cf. n.º 1, art. 1.º do Código dos Contratos Públicos.

¹⁹ Responsável pela área do projeto em causa

orçamental observados os encargos brutos gerados; solução e medidas em defesa do interesse público; minutas dos instrumentos jurídicos pra operação do procedimento prévio; articulação eficiente entre os parceiros envolvidos; colaboração com a entidade fiscalizadora e de acompanhamento global; verificação dos pressupostos para lançamento e adjudicação da parceria.

São apresentados ao Ministro das Finanças e ao Ministro da tutela para sua apreciação o relatório fundamentado²⁰, com a proposta da decisão para aprovação do lançamento da parceria, a ser decidida mediante despacho, no prazo de 30 dias.

3.2.2 Fase Pré-Adjudicatória. Na fase pré-adjudicatória o lançamento da parceria de acordo com o procedimento para a formação do contrato deve observar o regime previsto no CCP sobre o diálogo concorrencial.

Ocorre então a apresentação das soluções e diálogo com os candidatos qualificados, as soluções são baseadas na memória descritiva, que apresenta as necessidades e as exigências que se pretende satisfazer.

A comissão de negociação apresenta um relatório fundamentado sobre o processo negocial, qualificando os concorrentes, tendo em vista o diálogo ou negociação (a depender do procedimento). Posteriormente elabora outro relatório com a proposta de adjudicação do candidato.

Após a conclusão das negociações é elaborado o Caderno de encargos²³, que após a apresentação e análise das propostas é avaliado.

Por fim, ocorre a adjudicação da Parceria Público-Privada ao concorrente melhor habilitado e a celebração do contrato. O contrato deve incluir em anexo uma matriz de risco com atribuição de responsabilidades e a partilha de riscos assumidos por cada parceiro.²⁴

A adjudicação é feita mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do projeto em causa ou por ato do respectivo órgão de gestão, precedido de despacho conjunto favorável daqueles membros do Governo, aos quais compete apreciar o relatório elaborado pelo juri.

Após recebimento e a apreciação do relatório elaborado pelo juri do procedimento

²⁰ Com as especificações prevista no n° 2, art. 14°, do Decreto-Lei n° 111/2012.

²³ Cf. art. 207°, n° 3, do CCP

²⁴ Cf. art. 7°, do Decreto-Lei n° 111/2012.

começa contar o prazo de 30 dias para a emissão do despacho conjunto referido.

Caso os resultados das análises e avaliações realizadas ou os resultados das negociações não sejam satisfatórios aos fins de interesse público, incluindo a respectiva comportabilidade de encargos globais estimados poderá ser posto termo ao procedimento em curso, sem direito a indenização.

Quando houver a apresentação de apenas um concorrente será obrigatório o termo do procedimento, salvo decisão expressa e fundamentada dos membros do Governo responsável pelas finanças e do projeto em causa.

3.2.3 Fase de Execução e Modificação. Para o acompanhamento da fase inicial de execução pode ser constituída uma equipe de acompanhamento, caso a complexidade, o valor e o interesse público da parceria, o justifiquem.

Compete ao Ministro das Finanças, ao Ministro da tutela e à Unidade Técnica, a constituição de comissão de negociação; a aprovação de acréscimos e redução de encargos nas parcerias; a distribuição de benefícios, reposição do equilíbrio financeiro e renegociação do contrato. Aos mesmos também compete a verificação das condições de fecho do contrato.

Quanto ao acréscimo e redução de encargos caso o parceiro público pretenda proferir uma determinação unilateral suscetível de fundamentar um pedido de reposição do equilíbrio financeiro deve estimar previamente os efeitos financeiros decorretes dessa determinação e verificar a correspondente comportabilidade orçamental.

Quando forem verificados fatos suscetíveis de fundamentar uma partilha de benefícios ou a sua integral atribuição ao parceiro público, a reposição de equilíbrio financeiro ou a renegociação do contrato, o membro do Governo responsável pela área das finanças determina à Unidade Técnica a constituição de uma comissão de negociação.

Excepcionalmente, e com a devida fundamentação, a constituição da comissão de negociação pode ser dispensada.

Além disso, o diploma prevê um regime especial para as empresas públicas de carater comercial ou industrial²⁵ quando forem observadas cumulativamente algumas questões não deve ser aplicado o mesmo processo de desenvolvimento, execução e modificação das parcerias. São elas:

Quando a exploração da atividade da respectiva empresa pública não for direta ou indiretamente subsidiada pelo Estado ainda que mediante a atribuição de indenizações compensatórias;

²⁵ considera-se que a empresa pública tem carater comercial ou industrial quando a sua atividade económica se submete à lógica do mercado e da livre concorrência

Quando as contas da respectiva empresa não consolidem com as do setor público administrativo;

Quando a parceria não necessitar nem for objeto de financiamento ou prestação de garantias por parte do Estado;

E quando os custos decorrentes da execução do contrato não forem suscetíveis de afetarem ou virem a afetar o montante da dívida pública.

Essas empresas que possuem regime especial devem recorrer a Unidade Técnica, preferencialmente, quando necessitarem de apoio.

A Unidade Técnica é encarregada de até o dia 20 de cada mês proceder ao registro dos encargos financeiros estimados e assumidos pelo setor público e acompanhar permanentemente a situação e evolução dos respectivos contratos, elaborando e submetendo-os ao membro responsável. Também é de sua competência o acompanhamento dos processos arbitrais relativos às parcerias.

O acompanhamento feito pela Unidade Técnica tem seus objetivos listados no artigo 28º, quais sejam:

- a) Assegurar a continuidade do conhecimento dos projetos, de forma a dotar o setor público de uma adequada capacidade negocial;
- b) Assegurar que permaneça no setor público o conhecimento dos projetos, contribuindo-se, assim, para a progressiva redução tendente à eliminação do recurso à consultoria externa;
- c) Recolher, tratar e centralizar a informação econômico-financeira relativa a contratos de parcerias a celebrar ou celebrados;
- d) Informar o membro do Governo responsável pela área das finanças da situação econômico-financeira dos contratos de parcerias e da sua evolução;
- e) Dotar o Ministério das Finanças de adequados instrumentos de informação suscetíveis de contribuir para as decisões políticas relacionadas com parcerias;
- f) Identificar situações suscetíveis de contribuir para um eventual agravamento de esforço financeiro do setor público;
- g) Contribuir para a prevenção da ocorrência das situações a que se refere a alínea anterior;
- h) Contribuir para melhorar o processo de constituição de novas parcerias ;
- i) Contribuir para a eficaz divulgação da experiência recolhida no âmbito do setor público;
- j) Avaliar os resultados de contratos de parceria celebrados, designadamente comparando-os, quando possível, com aqueles que são alcançados por outras entidades públicas ou privadas que desenvolvem atividades de conteúdo

semelhante.

A Unidade Técnica presta apoio ao Ministério das Finanças no âmbito do desenvolvimento, execução, acompanhamento dos processos de parcerias, podendo ser prestado apoio também a outras entidades, mediante solicitação do membro do Governo responsável pela área da parceria em causa ao membro do Governo responsável pela área das finanças. Ela emite os pareceres que lhe forem solicitados e executa as tarefas determinadas.

A Unidade Técnica tem um sitio próprio para publicitação de todos os documentos julgados úteis relacionados com processos de parceria.

A UTAP, Unidade Técnica de Apoio de Projetos, tem por finalidade a participação na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global de processos de parcerias, além de prestar apoio técnico ao Ministério das Finanças e a outras entidades em processos dessa natureza. Ela é uma entidade administrativa dotada de autonomia administrativa que depende diretamente do membro do Governo responsável pela área das finanças. Suas atribuições são inúmeras e são apresentadas no nº 2, artigo 35º do Decreto-Lei 111/2012.

A Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos pode também prestar apoio no desenvolvimento, contratação e acompanhamento de grandes projetos de infraestruturas²⁶ que não se encaixam nas Parcerias Público-Privadas, mas podem ser financiados pelo setor público ou gerar encargos para ele.

A Unidade Técnica é administrada por um coordenador, que na sua ausência é substituído por um consultor. Compete a ele a prática de todos os atos necessários à prossecução das atribuições da Unidade Técnica que não estejam atribuídas a outras entidades.

O diploma estabelece quanto aos prestadores de serviços:

“qualquer pessoa, singular ou coletiva, que preste serviços ao parceiro público ou à Unidade Técnica na preparação, avaliação, acompanhamento, renegociação ou outra intervenção referente a uma determinada parceria que lhe permita o acesso a informação não disponível publicamente fica impedido, no âmbito dessa parceria, de prestar assessoria ao parceiro privado ou a qualquer entidade que se apresente como concorrente, bem como a qualquer entidade financiadora do parceiro privado relativamente ao projeto em causa.”

Caso não sejam observados esses requisitos a candidatura ou proposta apresentada na

²⁶ consideram-se grandes projetos aqueles que envolvam, em termos previsionais, para a duração de toda a parceria, um encargo bruto para o setor público igual ou superior a 10 milhões de euros ou um investimento igual ou superior a 25 milhões de euros, a valores atualizados para o momento anterior à decisão de lançamento do projeto, de acordo com as taxas de atualização fixadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças para efeitos de avaliação deste tipo de projeto

adjudicação podem ser excluídas quando o candidato ou concorrente obtenham algum tipo de vantagem sobre as condições normais de concorrência, ou pode ainda haver a rescisão do contrato, sem prejuízo ao direito de indenização por parte do parceiro público.

Em 2012 com a entrada em vigor do novo diploma o regime previsto passou a ser aplicado a todos os processos de parcerias, ainda que já tivessem sido celebrados os respectivos contratos.

3.3 Dados referentes à Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)

O Ministério das Finanças possui uma Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), que apresenta trimestralmente valores de encargos e receitas das Parcerias Público-Privadas. Nele são analisadas 38 parcerias as quais são aplicadas o Decreto-Lei nº 111/2012, que englobam os setores rodoviário, ferroviário, aeroportuário, portuário e de saúde.²⁷

O boletim apresentado pela UTAP tem a finalidade de expor as alterações e evoluções mais relevantes do fluxo financeiro do Estado sobre as Parcerias Público-Privadas em Portugal. O último boletim lançado se refere ao segundo trimestre de 2020 e abrange nesse estudo a situação da doença Covid-19, bem como as providências administrativas e legislativas aplicadas no seu combate.

Com o Decreto-Lei nº 19-A/2020, de 30 de abril, que trata sobre o Covid-19, notou-se que houve consequências na execução dos contratos que deu direito a compensação ou reposição do equilíbrio financeiro. (UTAP, 2021)

O Decreto-Lei referido acima estipulou um regime excepcional e temporário aos contratos de Parceria Público-Privada, suspendendo as cláusulas contratuais e disposições normativas que consequentemente concedeu direito à reposição do equilíbrio financeiro ou a compensação por quebras de utilização no período entre 3 de abril e 2 de maio de 2020.

Cumprido salientar que fora do período mencionado tais cláusulas só valem se houver prorrogação do prazo de execução das prestações ou da vigência do contrato, não sendo aplicadas a revisão de preços ou assunção por parte do parceiro público do dever de contraprestação.

Ainda de acordo com o boletim UTAP (2021), o setor rodoviário foi o mais relevante em números de parcerias e investimentos acumulados, com concessões feitas pelo Estado português (incluindo as ex-SCUT²⁸ e as autoestradas com portagem real) e subconcessões de Infraestruturas de Portugal, S.A.

No caso do setor rodoviário, o Decreto-Lei nº 19-A/2020 previu que as

²⁷ Cfr. <https://www.utap.gov.pt/>

²⁸ O regime SCUT é um modelo de financiamento de autoestradas e vias rápidas através da concessão a uma empresa privada por um longo período.

concessionárias e subconcessionárias devem ser reduzidas ou suspensas levando em consideração os níveis de tráfego atualizados de acordo com a realidade e os serviços essenciais que garanta a segurança rodoviária. Nestes casos, se a remuneração for feita pelo Estado deve haver a redução dos pagamentos devidos de acordo com a contenção ou suspensão das obrigações.

Diante da relevante diminuição do nível de receitas das portagens devido as limitações à circulação como medida de combate ao Covid-19, o setor rodoviário registrou um acréscimo de aproximadamente 291,9 milhões de euros de encargos líquidos em comparação com o período anterior.

Os encargos líquidos dos parceiros públicos resultaram em aproximadamente 367,1 milhões de euros²⁹ no segundo trimestre de 2020, apontando diminuição de cerca de 15,9 milhões de euros em comparação ao período anterior em 2019, no entanto o decréscimo se deu pela diminuição apontada no setor da saúde e pelo crescimento constatado no setor rodoviário.

No setor da saúde ficou constatado que os encargos alcançaram 69,7 milhões de euros com diminuição de 37% comparado com o período anterior, gerados pela diminuição dos encargos das entidades gestoras do estabelecimento e do Edifício. Sendo nulo o encargo com a entidade gestora do Hospital do Braga devido ao término das prestações de serviços pela mesma no ano de 2019.

Quanto ao setor ferroviário também foi observada a diminuição dos encargos em cerca de 29%, considerando a diminuição dos pagamentos realizados à subconcessionária do Metro do Porto, que tiveram um mês a menos de serviços prestados contabilizados, devido ao Covid-19.

No setor ferroviário, as Administrações Portuárias apontaram também uma diminuição de 17%, como resultado da redução nas receitas da Administração Portuária de Sines com o Terminal de Contentores de Sines XXVI.

Com isso, foi apurado no primeiro semestre de 2020 que os encargos líquidos do parceiro público com as Parcerias Público-Privadas tiveram acréscimo de 1% equiparado com o período anterior. Tendo em consideração o aumento de 6% no setor rodoviário devido a diminuição da receita nas portagens, resultado da limitação à circulação como medida de combate à pandemia. No setor da saúde se desconsiderar a ausência de pagamento pelo Hospital do Braga, fica constatado um aumento dos encargos em 7%. No

²⁹ Os valores correspondem à previsão inscrita no OE2020, com exceção para o setor portuário, cujos valores correspondem ao Orçamento das próprias Administrações Portuárias. O setor portuário, por envolver contratos em que os parceiros públicos são Administrações Portuárias, não integra o Setor Institucional das Administrações Públicas, nos termos do código do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais. Desta forma, estas parcerias não são incorporadas no processo de consolidação orçamental, razão pela qual não foram consideradas no Relatório do Orçamento de Estado, pelo que os valores previsionais relativos aos contratos reportados correspondem às previsões efetuadas pelas respetivas Administrações Portuárias. (UTAP, 2021)

setor ferroviário houve uma diminuição de 13% explicado pela redução prevista no contrato que oneram a subconcessionária do Metro do Porto de acordo com indicadores de desempenhos pré-definidos. O setor portuário teve redução na receita em 11%.

Pode-se observar que houve um crescimento de 60% no nível de execução orçamental, ou seja, na cobrança de receitas e pagamento de despesas, em vista do previsto pelo Orçamento do Estado para 2020. Sendo o setor rodoviário quem teve maior influência nesse aumento pela redução do nível das receitas devido ao Covid-19.

Segundo a UTAP (2021), as Parcerias Público-Privadas apresentam um investimento acumulado entre 1998 e 2019 de 15.539 milhões de euros.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/2020³⁰ determinou uma nova Parceria Público-Privada para gestão e prestação de cuidados referentes a saúde no Hospital de Loures e estipulou a realização de diligências para o lançamento e adjudicação desta e a criação de uma equipe de projeto.

Além dessa, foi também aprovada outra Parceria Público-Privada em 2020³¹, para gestão e prestação de cuidados de saúde no Hospital de Cascais, com montante máximo de 859.651.217,00 euros, distribuídos por oito anos de execução do contrato. (UTAP, 2021)

A conclusão de alguns projetos como o Douro Interior, a Autoestrada Transmontana, o novo edifício hospitalar em Vila Franca de Xira e o Pinhal Interior; os acordos feitos pela Infraestrutura de Portugal, S.A.; e os contratos adicionados à UTAP que tinham um nível de investimento reduzido ou que tinham seu investimento sido feitos em momento anterior resultaram numa redução do investimento em Parcerias Público-Privadas entre os anos de 2011 à 2014.

Capítulo IV – Diferentes Experiências na Europa

Sem dúvidas a Europa é considerada como berço das Parcerias Público-Privadas. A implementação das Parcerias Público-Privadas no contexto europeu tiveram início com as concessões de obras públicas, em especial no setor rodoviário, proporcionando a expansão para outras infraestruturas de transportes, e se ampliou alcançando outros setores como o de energia, água e saneamento.

Diante da inviabilidade de mencionar todas as experiências de Parcerias Público-Privadas que se sucederam na Europa, serão apresentadas de forma breve as experiências do Reino Unido e da França.

4.1 A Experiência do Reino Unido

³⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/2020, de 20 de fevereiro, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 44, de 3 de março.

³¹ Despacho n.º 5188/2020, de 15 de abril, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 87, de 5 de maio e Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2020, de 16 de abril, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 81, de 24 de abril.

O Reino Unido foi pioneiro na experiência com Parcerias Público-Privadas e teve um papel bastante relevante não só na implementação de uma metodologia como também servindo de exemplo, orientando na reafirmação e revivificação de novos modelos mais eficientes e com melhores respostas.

Desde a década de 90 o Governo britânico objetivava desenvolver um modelo de Parcerias Público-Privadas que suprissem a realização de obras de manutenção de infraestruturas públicas. No entanto, tal modelo não era visto com bons olhos pelo Partido Conservador. Foi criada então uma unidade específica de Parcerias Público-Privadas externa ao setor público, porém com a participação deste, se valendo das habilidades e competências do comércio para aprimorar a seleção dos investimentos públicos. Desde então, são desenvolvidos modelos de investimento com despesas partilhadas entre o setor público e o setor privado.

Este modelo de contratação fomentou não só a procura por financiamento privado como também a busca por maior eficiência na prestação de serviços públicos. O risco associado ao empreendimento passou a ser transferido para o parceiro privado.

A experiência da Inglaterra foi a que teve maior magnitude com a criação do conceito *Private Finance Initiative* (PFI), que foi introduzido em 1992 como o primeiro programa político sistemático da categoria das Parcerias Público-Privadas. Foi uma alternativa de envolver a iniciativa privada sem utilizar as privatizações.

Conforme o relatório *HM Treasury*³² de 2006, desde 1992 até 2005 foram registrados cerca de 700 projetos de PFI assinados pelo Governo britânico, que somavam o montante de 46 bilhões de libras. A construção do túnel sob o Canal da Mancha, localizado entre a França e a Inglaterra, foi projeto de Parcerias Público-Privadas de maior relevância, com gastos avaliados em seis bilhões de dólares.

Segundo os documentos doutrinários do *HM treasury*, o recurso a um contrato de Parcerias Público-Privadas deve ser avaliado a diversos níveis, quanto ao investimento tem de estar em causa a execução de um programa ou de um projeto, o tipo de produção ou de fornecimento, a pressupor um modelo de contratação específico, e o procedimento, num quadro alternativo de opções entre o diálogo, aberto, restringido ou concorrencial.

Importa ainda a avaliação e comparação do modelo com outras alternativas para a realização de infraestruturas. A este nível tem de demonstrar e fundamentar as vantagens de utilização das Parcerias Público-Privadas relativamente aos outros tipos contratuais ou outros modelos de execução de tarefas públicas.

³² Por esse motivo, na Inglaterra, segundo os documentos doutrinários do *HM treasury*²³⁹, o recurso a um contrato PPP, para além dos requisitos já mencionados, deve ser avaliado a diversos níveis, designadamente quanto ao investimento – tem de estar em causa a execução de um programa ou de um projeto – o tipo de “produção” ou de fornecimento, a pressupor um modelo de contratação específico, e o procedimento, num quadro alternativo de opções entre o “diálogo, aberto, restringido ou concorrencial”. Essencial é ainda

Assim surge o comparador do setor público que consiste numa prévia comparação entre os projetos a executar ou com financiamento público ou com financiamento privado, a relação qualidade-preço. Nessa balança entra o conceito de risco, a equação deve incluir uma proposta de quantificação de transferência de riscos para o co-contratante, garantindo igualmente a quantificação dos riscos a suportar pela Administração. (MARTINS, 2012: página 375/376)

De acordo com Santos (2007), surgiram alguns problemas nos primeiros anos da implementação desse modelo, devido à falta de coordenação e o anseio de iniciar novos projetos. Somente a partir de 1997, houve um incentivo na adoção das Parcerias Público-Privadas no Reino Unido, que resultou efetiva progressão no montante de recursos envolvidos.³³

O Reino Unido também se tornou a referência com aspectos mais amplos em relação a aplicações setoriais de Parcerias Público-privadas. Nos projetos estão incluídas diversas áreas como infraestruturas de transporte, hospitais, escolas, justiça, habitação social, dentre outras.

Para suprir a falta de coordenação inicial e dar prioridade aos muitos projetos que cresciam demasiadamente foi criada uma força tarefa do Tesouro para coordenar os projetos e definir prioridades, removendo obstáculos técnicos e abordando de forma flexível os contratos de Parcerias Público-Privadas.

A estrutura administrativa e técnica do Reino Unido foi denominada *Infrastructure UK*³⁴ em 2009, visto que 11% de seu investimento era destinado à infraestrutura. Ela integra o Tesouro britânico, numa conjunção de Ministérios do Planejamento e da Fazenda, e é inteiramente incluída pelo Governo. A *infrastructure UK* possui um vasto conhecimento técnico que é utilizado pra análise e aprovação de obras nas compras e licitações britânicas. Devido ao sucesso na união de inteligências entre o setor público e privado, todas as obras públicas e projetos passaram a ser analisados previamente pela *Infrastructure UK*, que decide pela aprovação ou rejeição das propostas.

No Reino Unido algumas obras públicas de infraestruturas tiveram gastos excessivos “As obras do *Guys Hospital* tinham um custo planejado de £36 milhões de libras, mas o custo final acabou sendo £124 milhões. A obra do *Submarine Berth* deveria ter custado £100 milhões; o governo teve que desembolsar £ 314 milhões. A obra para construção do Parlamento da Escócia estava estimada em £40 milhões, mas custou quase 11 vezes mais: £431 milhões. (Encinas, 2016)

³³ Boaventura de Sousa Santos, “Parcerias Público Privadas e Justiça – uma análise comparada de diferentes experiências”. Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, 2007, P. 26 e ss

³⁴ A *infrastructure UK* é composta por funcionários públicos e especialistas no setor privado, já tendo assessorado mais de 50 países.

Segundo Encinas (2016)³⁵, diretor de projetos da unidade internacional da *Infrastructure UK*, que presta assessoria estratégica, apoio técnico e implementação de projetos de Parcerias Público-Privadas a governos estrangeiros, as falhas nas contratações públicas ocorrem quando o serviço exigido pelo setor público é impossível de ser realizado pelo parceiro privado, o prazo, o custo e a finalidade do projeto não são praticáveis, mas mesmo assim as empresas, de acordo com ele aceitam o contrato visto que necessitam do dinheiro.

É necessário que o Governo encontre o problema e a solução mais satisfatória para redução das falhas, e o setor privado possui *know how* para executar projetos de maneira apropriada, providenciando uma saída e identificando as limitações de cada demanda, fazendo com que fique claro para ambas as partes desde o começo os riscos que vão assumir.

Quanto mais detalhada e completa for a análise dos riscos e das probabilidades da sua ocorrência em cada uma das fases da vida do projeto, mais fácil se torna avaliar o impacto da distribuição do risco para ambos os parceiros. Uma correta distribuição do risco permite atribuir cada risco à parte que melhor o pode gerir, o que constitui um dos fatores chave no sucesso de uma PFI/PPP.³⁶

O Governo britânico, como forma de obter as melhores parcerias, solicita a empresas distintas uma solução para o seu problema, que passa pelo crivo de três especialistas (engenheiro, arquiteto e operador) que avaliam cada uma das soluções apresentadas. De acordo com Encinas (2016) “Eles vão encontrar uma forma estética, que não custa caro e é fácil de operar”.

À título de exemplo, foram adotadas Parcerias Público-Privadas para obra de renovação e operação do Tesouro Público, a infraestrutura que antes acolhia 1500 pessoas precisava passar a comportar 5000 funcionários. A solução foi a construção de áreas abertas (com a criação de baias e cabines de reunião) que melhoraram o aproveitamento do prédio e reconfiguraram as reais necessidades dos funcionários e usuários no espaço público.

Diante do exposto, verificamos que a experiência britânica com as Parcerias Público-Privadas contribuíram bastante, oferecendo ensinamentos importantes para países que necessitam desenvolver suas infraestruturas.

4.2 A Experiência Francesa

³⁵ Encinas, J. (2016, 08 de dezembro). O modelo britânico de Parcerias Público-Privadas.

³⁶ Campos, P. G. (2007). Parcerias Público-Privadas e Justiça. Uma análise comparada de diferentes experiências. <https://ces.uc.pt/pt/investigacao/projetos-de-investigacao/projetos-financiados/parcerias-publico-privadas-e-justica>

A França também é considerada pioneira no ramo das Parcerias Público-Privadas na Europa Continental. A introdução das Parcerias Público-Privadas na França foi algo que ocorreu de forma natural quando o Estado percebeu que não possuía orçamento e tecnologias para a elaboração dos serviços públicos, tendo que recorrer ao setor privado.

Os primeiros registros de concessões francesas são da Idade Média. Na França o modelo concessivo é originário do direito romano utilizado durante o Antigo Regime como base para o desenvolvimento de infraestruturas públicas no século XIX. A Ponte-aqueduto no sul da França é um exemplo de infraestrutura construída pelos Romanos no século I da nossa era.

No final do século XX, existiam apenas duas figuras jurídicas em relação aos contratos públicos: os *marchés publics* (mercados públicos) e as *délégations de service public* (delegações de serviço público). Nos *marchés publics* os contratos firmados com o parceiro privado visavam a obtenção um bem ou serviço necessários às suas funções em troca do pagamento de um determinado preço. Nas *délégations de service public* a entidade pública delegava a exploração de um serviço público de sua responsabilidade a uma outra ente público ou privado, com uma remuneração a depender dos resultados.

Contudo, esses contratos não atendiam às necessidade da Administração Pública, devido à complexidade dos investimentos e dos projetos futuros, à expansão do seu campo de atuação e à necessidade cada vez maior de contenção de despesas. Sendo assim, com intuito de sanar esses contratemplos foram instituídas três categorias aos chamados Contratos de Parcerias Assimiláveis (CPA), dos quais o primeiro foi considerado irregular pela jurisprudência francesa, no segundo denominado *vente en état futur d'achèvement* (venda em estado futuro de finalização) a entidade privada financiava uma construção necessária a satisfação do interesse público e ao final ela era revertida para o Estado, e o terceiro que criou outros tipos contratuais com incentivo do legislador francês que desejava expandir as formas de contratação já mencionadas.

A entidade privada financiava uma construção necessária a satisfação do interesse público e ao final ela era revertida para o Estado

Surgiram assim os Contratos de Arrendamento Administrativos, as autorizações de ocupação temporária de domínio público e os Contratos de Arrendamento Administrativos Setoriais³⁷

O Contrato de Arrendamento Setorial foi criado para atender áreas específicas da administração pública (justiça, saúde e policia), na construção e exploração de suas

³⁷ Estes tipos de contratos são claros quanto à sua ordenação em termos de modelos de PPP. Os contratos BEA e AOT são contratos de turnkey procurement. Os contratos de arrendamento administrativo setorial são os típicos contratos DBFO. As formas tradicionais, como public procurement e BEA, têm sido utilizadas na construção de infraestruturas no setor rodoviário e fluvial. Os chamados Contratos de Arrendamento administrativos Setoriais têm sido utilizados na construção de infraestruturas na área da defesa e segurança, na justiça, e no setor da saúde (Fernandes, 2007)

infraestruturas e na sua concepção, manutenção, gestão e financiamento.

No entanto, devido ao seu campo de atuação limitado o Governo francês decidiu adotar o sistema inglês da *Private Finance Initiative* (PFI) em 2003. Em 2004 a Ordonnance n° 2004-559, de 17 Junho, instituiu uma nova categoria de contratos administrativos, os Contratos de Parceria, conceituando as Parcerias Público-Privadas como “um contrato administrativo pelo qual uma entidade pública confia a um terceiro, por um período determinado em função da duração da amortização dos investimentos ou das modalidades de financiamento estabelecidas, uma missão global relativamente ao financiamento de investimentos imateriais, de obras ou equipamentos necessários para o serviço público, à construção ou transformação de obras ou equipamentos, bem como à sua manutenção exploração ou gestão, e se for caso disso, outras prestações de serviços que se enquadram na execução da missão de serviço público da responsabilidade da entidade pública”. (artigo 1º da *Ordonnance* de 17 de Junho de 2004)

Desta forma, o ordenamento francês abrange diversas figuras jurídicas como os Mercados Públicos, as Delegações de serviços públicos, os Contratos de Parceria Assimilados e os Contratos de Parceria no que tange às Parcerias Público-Privadas.

Em 2004 o Governo também instituiu um conjunto de normas regulamentares³⁸³⁹ complementares à Ordonnance n° 2004-559, criando uma estrutura de apoio aos projetos relacionados as Parcerias Público-Privadas, definindo as modalidades aplicáveis a esses contratos e regulamentando diversos setores.

Em 2005, o Ministério da Economia, Finanças e Indústria juntamente com a Missão de Apoio à Realização dos Contratos de Parceria (MAPPP), desenvolveu um guia prático⁴⁰ com as principais características e vantagens na celebração de um contrato de parceria com intuito de orientar e esclarecer os agentes públicos e privados.

A relevância do tema fez surgir no Parlamento a necessidade de criação de um grupo especializado em matéria das Parcerias Público-Privadas que analisasse e comparasse as experiências francesas com as de outros países europeus, a fim de aperfeiçoar seu ordenamento jurídico, definindo as prioridades e dando soluções às complexidades apresentadas pelo Conselho de Estado francês.

As Parcerias Público-Privadas na França são consideradas como formas de contrato a longo prazo no qual o ente público confia a administração de uma obra ou serviço público a um operador privado com compartilhamento de riscos entre os parceiros baseado nas

³⁸ O Decreto n.º 2004-1119 criou um órgão administrativo dependente do Ministério da Economia, Finanças e Indústria, denominado Missão de Apoio à Realização dos Contratos de Parceria (MAPPP), com a função de dar apoio e aconselhar na preparação, negociação e execução dos contratos de parceria.

³⁹ O Decreto n.º 2004-1145 definiu as modalidades de publicidade aplicáveis a estes contratos.

⁴⁰ “Os contratos de parceria – Princípios e métodos”

vontade conjunta de alcançar o resultado pretendido.

As concessões de serviços públicos e os contratos de parceria alcançaram setores de rodovias e portos, fornecimento de água e energia, serviços urbanos como a coleta de lixo e praticamente todas as áreas são atendidas por parceiros privados em contratos em que o parceiro público se faz presente de formas variadas.

As autoridades locais e seus agrupamentos têm a liberdade na escolha do método de gestão para operação dos seus serviços públicos. De acordo com o princípio constitucional da livre administração das autoridades locais, estas podem decidir entre o gerenciamento direto do serviço ou a gestão delegada, na qual a autoridade delega toda ou parte o gerenciamento de serviços públicos à terceiros.

A gestão delegada é feita através de duas subcategorias, os contratos de parceria, no qual as Parcerias Público-Privadas são remuneradas pelo parceiro público e pelas concessões, com a remuneração feita pelos usuários.

O projeto francês de maior magnificência foi construído em 2014, e se trata do Novo Ministério da Defesa Francês, localizado em Balard, na extremidade sudoeste de Paris, avaliado em 3,5 bilhões de euros.

Segundo Santos (2007):

Registam-se contratos de concessão no séc. XVII na construção de canais (o canal de Midi, lançado pelo empreendedor Jean-Paul Riquet na época de Louis XIV e Colbert) e na secagem de pântanos (cedida por Henrique IV para todo o território nacional).”, pelo que é “a partir da segunda metade do séc. XIX, as concessões presidiram esmagadoramente à construção de grandes infra-estruturas como os caminhos-de-ferro, transportes urbanos (Metro de Paris), redes de electricidade, de água e esgotos, e de recolha de lixo.⁴¹

Em 2012, o Ministério da Economia afirmou que 80% dos projetos celebrados com a iniciativa privada cumpriram o prazo previsto e 90% não excederam 3% do orçamento estipulado no contrato.

Capítulo V – Vantagens e desvantagens da contratação

As Parcerias Público-Privadas tomaram uma proporção significativa com objetivo de viabilizar investimentos privados em parceria com o Estado em razão da necessidade de controle das despesas públicas.

O objetivo deste capítulo é analisar quais são as reais vantagens e desvantagens para o erário público na adoção desse tipo contratual.

⁴¹ Boaventura de Sousa Santos, “Parcerias Público Privadas e Justiça – uma análise comparada de diferentes experiências”, 2007, Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia, P. 28

Foram diversos fatores que fizeram com que as Parcerias Público-Privadas conquistassem grandes proporções, dentre eles podem ser destacadas as seguintes vantagens:

(i) As restrições orçamentais por parte dos Estado geraram a necessidade de recorrer à iniciativa privada para o financiamento de projetos de infraestrutura e serviços essenciais, sem sobrecarregar efetivamente a dívida pública, que de outra forma não seriam possíveis;

(ii) A experiência especializada do setor privado, que gera maior eficiência na construção de infraestruturas, reduzindo custos e tempo, e aumentando o *value for money*;

(iii) A transferência de risco, com atribuição de risco ao parceiro mais preparado a assumi-lo;

(iv) A competitividade no processo de contratação gera maior efetividade no controle de execução do processo, devido a análise integrada deste, incentivando o parceiro público a gerar respostas mais criativas, como novas competências técnicas, tecnologias e conhecimentos específicos, referentes a operação e manutenção do empreendimento;

(v) A captação de parceiros internacionais maiores e mais capacitados para o concurso;

(vi) As transformações do papel do Estado na economia, de prestador à organizador, regulador e fiscalizador. Permitindo que o Estado concentre seu foco nos objetivos principais a serem alcançados, transmitindo ao parceiro privado as questões táticas e operacionais, objetivando menor custo;

(vii) O Estado passa a comprador de serviços públicos com ativos proporcionados pelo parceiro privado, trocando as despesas de investimento pelas despesas correntes, e assim liberando recursos públicos através do financiamento privado; (Sarmiento, 2013)

(viii) As Parcerias Público-Privadas geram fluxo de capital privado, estímulo dos mercados da indústria e emprego local, estimulados pelo setor privado que conta com reduzidos riscos, oportunidades de investimento e garantias de longo prazo.

Quanto às potenciais desvantagens e limitações que se apresentam na contratação das Parcerias Público-Privadas foram verificadas:

(i) A desorçamentação. A inversão na lógica de funcionamento

das Parcerias Público-Privadas com a intenção por parte do Governo de utilizá-las como meio para evitar restrições orçamentais e não com meio de ganhar eficiência nos serviços públicos; (Sarmiento, 2013)

(ii) Custo de financiamento ser maior para o setor privado, face a contratação tradicional, devido aos riscos incertos;

(iii) Em alguns casos, a perda da qualidade quando houver pouca concorrência. A insuficiência técnica, financeira ou de gestão, e a assunção de riscos podem gerar um reduzido interesse por parte do setor privado em participar do processo. Além disso, a influência política, a resistência burocrática à mudanças e a corrupção também geram desinteresse do setor privado; (Sudic et al., 2013)

(iv) Cláusulas de exclusividade também podem gerar monopólios entre os parceiros privados;

(v) O maior volume de transações e o custo de financiamento se não forem recompensados com o ganho de eficiência podem gerar o aumento dos custos e a redução do value for money;

(vi) A fragilidade contratual, face a menor flexibilidade em caso de modificações na fase de execução do contrato e em relação à reposição do equilíbrio financeiro, podendo implicar riscos financeiros gravosos para o Estado;

(vii) Dificuldade da previsão de custos devido à longa duração contratual, que podem exceder os custos iniciais orçamentados;

(viii) Dependência de autorizações e licenciamento do poder local em concursos nacionais, que pode bloquear o desenvolvimento do projeto; (Tribunal de Contas, 2006)

(ix) Preparação deficiente dos concursos, sem observar as exigências de aprovações ambientais e urbanísticas; (Tribunal de Contas, 2006)

(x) Apesar da vantagem de liberalização de recursos públicos através do investimento privado, surgem problemas fiscais e impactos negativos onde o ente público fica obrigado a pagamentos periódicos durante a duração do contrato, sujeitos à atualização constante desses valores;

- (xi) A não utilização do comparador público ou a utilização de forma pouco rigorosa gerando resultados de ganho de eficiência pessimistas e desfavoráveis;
- (xii) Lançamentos de vaga de Parcerias Público-Privadas sem conhecimento prévio de resultados, especialmente no setor da saúde;
- (xiii) Procedimentos repetitivos e burocráticos, sem qualificação prévia global dos participantes e decisões de investimento público dependente da autorização do mercado financeiro ou da banca;
- (xiv) A não contabilização por parte do setor público das informações privadas referentes ao financiamento, diante da possível confidencialidade e dificuldade de acesso a esses dados, promove a dificuldade de contabilizar os resultados efetivos (lucro, custos, experiências).

Um dos principais fatores a ser considerado é o *value for money*, devem ser considerados todos os fundamentos negativos e positivos, de modo a promover a adequação dos projetos quanto a melhor relação custo-benefício em comparação a outros tipos de contratação.

Nas últimas décadas, ficou evidente para o Governo de vários países os benefícios das Parcerias Público-Privadas, vindo a ser implementadas pelo mundo inteiro políticas relacionadas às mesmas. Todos compartilham do mesmo entendimento de que o desenvolvimento das infraestruturas, impulsionado pelas Parcerias Público-Privadas, são fundamentais ao crescimento econômico. (Luis, 2011) Elas permitem a construção de infraestruturas que não seriam possíveis de outra forma.

Outro fator que faz com que o Governo adote esse modelo contratual é a sua utilização como meio de desorçamentação, podendo manipular as despesas do Estado, de modo a suprir suas insuficiências orçamentais com custo projetado em orçamentos futuros.

Para Sarmiento (2013), a tentativa de desorçamentação é vista como desvantagem, pois causa inúmeros encargos futuros e oneram o orçamento do Estado a médio prazo, ocasionando problema de desenvolvimento das finanças públicas, em contrapartida o retardo do impacto no déficit orçamental pode causar excesso de investimentos considerados desnecessários.

Diante desses pensamentos surge o questionamento sobre quais são as vantagens econômicas ao se contratar uma Parceria Público-Privada.

Acredita-se que tenha ocorrido uma mudança na lógica que fez com que o fator do investimento fosse mais relevante na contratação do que a partilha de risco, que está diretamente ligada à eficiência. Ora, o funcionamento das Parcerias Público-Privadas não

deve se fundamentar no custo do investimento, mas sim na partilha de riscos relacionados à operação, que quando assumidos pelo parceiro privado fazem com que este seja mais eficaz na realização dos projetos, vindo a satisfazer o fator inicial pelo qual se fundamentou a escolha, o fator eficiência.

Levando em consideração que um dos fatores que fazem com que o Estado realize esse tipo de contrato é a maior eficiência do parceiro privado na gestão e manutenção de processos relacionados a sua área de atuação. Parte da doutrina defende que a razão principal pela qual o Estado deveria adotar as Parcerias Público-Privadas não deve estar fundamentada na sua poupança ou seu financiamento, mas sim na maior eficácia da prestação do serviço, que traz benefício à ambos os parceiros.

A doutrina financeira corrobora com o entendimento de que o setor privado melhora o nível de escolha para os consumidores, propiciando maior eficiência na prestação de serviços públicos e menores custos para os utentes. Porém essas vantagens estão condicionadas aos acordos entre os parceiros público e privado, que devem ser específicos em cada país.

Outro questionamento feito é se as Parcerias Público-Privadas contribuíram para a redução das despesas públicas e se realmente trouxeram maior qualidade ao serviço público.

Conclusão

Vimos que esse modelo contratual possibilita ao setor público a oferta constante de infraestruturas e serviços públicos adiando o impacto sobre a dívida pública, o que pode vir a se tornar um problema futuramente, causando a insustentabilidade das finanças públicas.

Vejamos.

Em Portugal face as dificuldades econômicas verificadas e o recurso ao financiamento externo, visando a consolidação das contas públicas, o contrato de Parceria Público-Privada teve um efeito negativo causando inúmeras críticas, de forma a gerar descredibilização do Estado quanto ao insucesso da sua negociação com o setor privado. É fato, que a falta pagamento do Estado aos parceiros privados gerou uma reputação negativa às Parcerias Público-privadas e critica-se a falta de transferência de riscos ao parceiro privado obrigando-o a compensação de valores durante todo o contrato.

No caso de Portugal, o excesso no uso desse modelo contratual foi uma maneira de evitar as privatizações e a não diminuição do Estado, quanto a sua intervenção direta.

Ocorre que a insustentabilidade das finanças públicas, levou o Governo a novamente recorrer às privatizações como maneira de reduzir os encargos futuros. Uma das soluções apontadas foi a compra das concessões, de modo a quitar a dívida bancária, com distribuição do que sobrar aos seus acionistas.

Dos lançamentos dos contratos de concessão em Portugal não se extraiu lições de contratos anteriores, a experiência em Portugal foi baseada no modelo do Reino Unido, sendo a realidade econômica, social e política diferentes das existentes em Portugal. Não foi encontrada na literatura portuguesa referências à qualidade do serviço prestado nem de poupanças no orçamento do Estado.

Assim, Concluimos que as Parcerias Público-Privadas possuem vantagens e desvantagens e a nosso ver cada projeto deve ser avaliado de forma individual verificando quais seus benefícios e qual o seu *value for money*.

As Parcerias Público-Privadas podem ter sucesso quando corroboradas com alguns fatores:

- (i) A maioria dos riscos devem ser atribuídas ao parceiro privado, de forma a promover incentivo para construção de resultados mais eficientes referentes ao investimento público, a eficiência deve ser o primeiro fator a ser levado em consideração na contratação;
- (ii) Visando a necessidade de responsabilização e transparência na gestão pública, devem ser compatibilizados todos os objetivos e interesses dos diferentes

agentes econômicos, uma vez que o parceiro privado não presta contas aos cidadãos e contribuintes como procede o Estado;

(iii) Outra medida seria a indicação de medição de qualidade dos serviços por parte do governo, relacionando o pagamento com a efetivação dos níveis de qualidade esperados;

(iv) Considerar a promoção de eficiência para uma melhor prestação de serviço público e não a criação de valor econômico;

(v) O financiamento dos investimentos custosos, a longa duração do contrato, a futura obtenção de receitas para o governo, a gestão eficaz do parceiro privado somada a sua capacidade de inovar conduzem ao acréscimo da eficiência e que resultam em aumento de qualidade e possível redução dos custos dos serviços.

Visto isso, acreditamos que as Parcerias Público-Privadas podem ser uma boa forma de rentabilizar os recursos financeiros públicos.

Por outro lado, mesmo com o uso de um comparador público na análise de comparação de casos concretos relativas a outras formas contratuais, dos custos de todo o projeto, verificando os riscos do setor público com transparência, incluindo os dados de todos os envolvidos, inclusive do setor privado, com fins a definir o modelo mais vantajoso a cada situação. A longa duração do contrato faz com que seja difícil, ainda que com uso de tecnologia, se calcular as efetivas vantagens.

Deve se levar em conta que a probabilidade da utilização das Parcerias Público-Privadas gerarem poupança aos cofres públicos é pequena, e que esse não deve ser o motivo a adotá-las. Não se deve buscar vantagens financeiras, mas sim a obtenção de acréscimo de eficiência.

O fator de longa duração do contrato também pode representar riscos como ocorreu em Portugal, apesar de trazer vantagem ilusórias aos cidadãos no sentido de que o Estado não precisará onerar o erário público de imediato, pois se assim o fizesse possivelmente precisaria se financiar pelo aumento de impostos, que ocasionaria prejuízo aos consumidores. No entanto, de qualquer forma o setor privado se beneficiará do ressarcimento do investimento, com futuros impostos ou através dos utentes, que deixarão de ressarcir os cofres públicos.

A partilha de risco de acordo com o que já foi informado no presente estudo, evidencia que os benefícios do parceiro privado também está condicionado a partilha de riscos estabelecida.

A análise dos dados empíricos e da literatura não confirmou poupança aos cofres públicos relacionadas ao uso das Parcerias Público-Privadas, nem tampouco se apresentam

mais qualidade nos serviços prestados.

Na verdade, o relatório da Direção Geral do Tesouro e Finanças e a auditoria do Tribunal de Contas apontam para o aumento dos custos face ao contratado.

Podemos afirmar que a implementação das Parcerias Público-Privadas foi uma solução para suprir as demandas sociais e por outro lado, o setor privado pode aproveitar as novas formas de atuação para o aprimoramento do mercado.

Com isso, as Parcerias Público-Privadas difundiram-se de forma bastante significativa e passaram a ser usadas por diversos governos como instrumento de reformulação de ações visando atender os anseios sociais diante da escassez de recursos. Resultado da união de expertise e eficácia, com a necessidade do desenvolvimento em busca de atender ao interesse coletivo.

No entanto, as experiências nem sempre foram bem sucedidas e surgiu a necessidade de readequação e revisão dos procedimentos. A ponderação de interesses na boa prestação do serviço público é fundamental para o alcance do objetivo pretendido.

Acreditamos que certas características podem causar ineficácia das prerrogativas públicas e provocar uma situação de vulnerabilidade para o Estado, que deve ser bem analisada e preservada para que não haja o comprometimento do orçamento público de toda uma geração.

Visto isso, é importante conhecer qual é a melhor maneira de alocação de riscos entre os parceiros, com objetivo de minimizar o custo global de desenvolvimento do projeto, otimizando sua eficiência. A transferência de risco ao parceiro mais habilitado pra sua identificação, gestão e minimização gera a redução do risco e conseqüentemente do custo global do projeto. Assim o parceiro privado deve assumir os riscos de construção e operacionais, enquanto o parceiro público deveria assumir os riscos de políticas, fiscalização e regulação do projeto.

O Estado não pode ser segurador de todos os entraves econômicos ficando na posição de garantidor de lucros.

Não se deve pensar primeiramente no fator investimento e poupança, deve-se focar na maior eficiência que trará como resultado os menores custos. Portanto, a transferência de risco deve ser claramente estabelecida no contrato, constando em termos exatos como deve ser concretizada.

A Parceria Público-Privada só gera *Value for Money* se o privado for mais eficiente que o Público, pois o setor privado tem um custo de financiamento muito maior que o setor público, o financiamento público é mais barato pela ausência de risco de falência do Estado. Assim, esse modelo de contratação só será mais vantajoso se o custo global for menor que o da contratação tradicional.

Também é imprescindível que haja compromisso político, uma legislação adequada,

expertise e um fluxo regular e previsível de provisão de serviços e pagamentos. É necessária a criação de mecanismos que garantam controle e acompanhamento eficazes de execução dos contratos celebrados.

Além disso, é importante aproveitar diferentes experiências ao redor do mundo que tenham sido efetivamente implementadas como contribuição na avaliação dos erros e acertos observados e assim promover o aperfeiçoamento das contratações.

As Parcerias Público-Privadas nem sempre serão a melhor solução para todos os projetos ou áreas de intervenção, elas tem vantagens e desvantagens, podendo haver outras alternativas com menores custos e riscos e maior eficiência no uso de recursos. O que deve ser analisado é se o projeto de Parceria Público-Privada possui benefícios reais, ou seja, se ele gera *Value for Money*.

O conceito de Parceria Público-Privada traz como característica principal o conceito de risco ao Estado e ao parceiro privado. A partilha de risco pressupõe a obtenção de financiamentos com menores custos para a realização dos projetos através da garantia estatal.

Ao utilizar esse modelo contratual, podemos dizer que o Estado realizará os gastos com mais cautela considerando o compartilhamento de riscos. Por outro lado, o Estado também pode se beneficiar ao realizar política fiscal, mascarando seus déficits e aumentando seu orçamento.

Ocorre que na maioria dos contratos o Estado acaba por garantir o lucro do parceiro privado que se desobriga a buscar uma maior eficiência e fica em situação cômoda. Assim, os riscos devem ser bem definidos de modo que o parceiro privado os suportem independentemente do ente público. A lógica dos risco presume a chance do seu acontecimento, não sendo justo que o Estado tenha que suprir as falhas do ente privado.

A longa duração dos contratos também acaba por comprometer o controle das autoridades contábeis e fiscalizadoras. Sendo assim, existe repercussão acerca do custo do financiamento privado que poderá ser superior ao público.

Os contratos de longa duração possuem uma instabilidade estrutural, pois estão sujeitos à evolução e mudança das condicionantes econômicas, financeiras, sociais, legais, ambientais, tecnológicas, dentre tantas outras. A boa execução do contrato dependerá da cooperação entre as partes e o dever de colaboração para enfrentar os possíveis desequilíbrios provenientes de desigualdades de informação.

No entanto, o problema das Parcerias Público-Privadas não esta no seu modelo, a partilha de risco entre os parceiros público e privado possuem benefícios que devem ser estimulados, mas devem ser criados mecanismos que fiscalizem e reequilibrem o contrato de parceria em razão da vulnerabilidade que o Estado pode vir a se encontrar.

Além disso, a Administração Pública ao adotar as Parcerias Público-Privadas reduziu sua atuação na sociedade e decidiu se relacionar com particulares que possuem maior expertise na realização de determinadas tarefas e melhor gestão de risco. O parceiro privado por sua vez possui um acervo de informações que são mantidas em segredo por questão de estratégia empresarial.

Ao se identificar o risco ele deve ser detalhado por ambas as partes sustentado pelo princípio da boa-fé e da transparência. Se não forem adotados meios complementares para obter informações sobre o ganho efetivo e a formação de valores de cada uma das partes, podem acabar sendo tomadas decisões equivocadas sobre o empreendimento.

Para que o agente regulador saiba se a empresa esta prestando o serviço de forma eficiente é necessário que tenha informações detalhadas acerca das atividades econômico-financeiras e operacionais. As empresas reguladoras são a melhor fonte para se conseguir tais informações, no entanto o processo é custoso e na sua maioria não é de interesse de quem esta sendo regulado.

Enquanto o regulado tem vasto conhecimento das atividades, custos e etapas de produção, o regulador possui pouca informação, estando dependente das informações fornecidas pelos regulados. Assim o parceiro privado pode vir a ter vantagens sobre o parceiro público, pois o privado controla o negócio com acesso a maiores informações que a Administração Pública.

Essa desigualdade de informação pode trazer inúmeros benefícios de um negócio ao agente privado. A solução seria buscar por outros meios de obtenção de informação para que o Estado esteja respaldado sobre as questões referentes ao contrato.

Outro problema seria a vulnerabilidade econômica que o Estado fica diante do parceiro privado, pois uma das razões de se busca-lo foi a incapacidade de custeio e investimento da máquina estatal e além disso, o setor público não tem poder para obrigar o parceiro privado a investir ou contratar de maneira desvantajosa com o Estado. Assim, ao recorrer às Parcerias Público-Privadas para investir em infraestruturas, o Estado revela sua ineficiência e incapacidade financeira para o custeio e fica evidente que o Estado tampouco possui recursos para redução da desigualdade de informações entre eles. Resultando uma posição de supremacia negocial para o parceiro privado, que reflete no contrato.

Outra questão é que as Parcerias Público-Privadas possibilitam aos governos a execução de obras e serviços públicos sem que haja a necessidade de sobrecarregar o orçamento público, no entanto o pagamento do investimento privado é repartido ao longo de um período longo e serão os contribuintes que pagarão a conta futuramente.

Os investimentos são feitos de forma rápida, sob pressão política e sem a devida avaliação do custo final para os contribuintes e a revisão de custos do contratos somente

revelam sua onerosidade muito tempo depois, ou seja, o verdadeiro custo fica escondido, ampliando as disponibilidades financeiras do Estado, o que permite liberar endividamento para outras despesas públicas e sobrecarregando mais e mais os futuros contribuintes.

Por fim, diante do exposto acreditamos que a contratação através das Parcerias Público-Privadas é válida quando for utilizada da forma como foi idealizada, sem que os futuros recursos público sejam usados como garantia sem uma finalidade claramente identificada como ocorreu em Portugal que não fixou um limite de endividamento e comprometimento anual de despesas acarretando graves problemas com o crescimento dos encargos futuros.

Uma solução seria a imputação de responsabilidade civil e administrativa aos agentes públicos que agirem com dolo, culpa ou negligencia na contratação sem a devida transferência de risco ao privado, através do comparador do setor público que apura se o projeto de Parceria Público-Privada realmente gera *Value for Money*. O parceiro público está legalmente sujeito a certificar que a parceria tem condições objetivas para garantir uma eficiência ao projeto diante da contratação tradicional.

Quanto à relação contratual o ganho de eficiência demanda a criação de entidades públicas com capacidade técnica em uma área específica de atuação, competente para negociação e gestão dos contratos, e entidades com a devida atenção ao interesse público existente e a real necessidade dos utentes. Neste ponto, Portugal tem muito a ganhar com a criação da Unidade Técnica.

Deve se preservar os riscos dos parceiros privados que se propuseram a garantir o controle de qualidade dos investimentos e serviços prestados e adequar a resolução política as condições contratuais, evitando ao máximo modificações na etapa de execução projeto que gerem aumento nos valores, considerando que os riscos adotados pelo privado já estão contabilizados no seu custo.

O contraente público muitas vezes fica com a responsabilidade de em nome do interesse público garantir o cumprimento das obrigações contratuais atribuídas ao agente privado. O Estado deve evitar suportar todos os riscos do empreendimento transferindo parte deles ao parceiro privado.

Importa também redobrar a atenção a interpretação das cláusulas contratuais e se o contrato possui expressamente o risco assumido. E sancionar caso o parceiro falte com a sua obrigação contratual, pois pode ocorrer da empresa privada reduzir os custos com intenção de vencer o processo concorrencial e a primeira vista pode-se demonstrar maior eficiência e a ilusória redução dos custos mais tarde sofrer uma renegociação, visto que esses custos não estão adequados à realidade financeira da obra.

Como o contrato é de longa duração faz se necessário que possibilitem a

renegociação, porém essa renegociação facilita uma ação oportunista, incentivando os candidatos privados a oferecerem serviços a valores baixos ou por outro lado, o governo a aumentar os gastos às vésperas de eleição transferindo os custos para administrações futuras. Diante disso, a renegociação dos contratos deve sempre ser exceção.

A legislação portuguesa já prevê a repartição de benefícios em caso de vantagem excessiva por parte do ente privado.

Demanda-se portanto uma gestão bastante competente e empenhada em acompanhar a fase de operação e execução dos contratos em cada caso.

Concluimos assim, que sem os meios de financiamento proporcionados pelo contrato de Parcerias Público-Privadas, seria inviável e improvável que o Estado tivesse condições para arcar com a construção de infraestrutura e serviços necessários ao crescimento econômico e a satisfação do interesse público. E para mitigar os riscos de insucesso deve se socorrer de determinadas ações como a análise da real necessidade do uso desse contrato em cada setor, pois apesar das desvantagens apresentadas, existem setores nos quais o Estado não possui capacidade para prover bens e serviços necessários de modo eficiente.

É necessário que o Governo encontre o problema e a solução mais satisfatória para redução das falhas, e o setor privado possui *know how* para executar projetos de maneira apropriada, providenciando uma saída e identificando as limitações de cada demanda, fazendo com que fique claro para ambas as partes desde o começo os riscos que vão assumir.

Quanto mais detalhada e completa for a análise dos riscos e das probabilidades da sua ocorrência em cada uma das fases da vida do projeto, mais fácil se torna avaliar o impacto da distribuição do risco para ambos os parceiros. Uma correta distribuição do risco permite atribuir cada risco à parte que melhor o pode gerir, o que constitui um dos fatores chave no sucesso de uma Parceria Público-Privada.

Com isso, ficou demonstrado que ainda é necessário o conhecimento da realidade das Parcerias Público-Privadas e do que ocorreu mal para que não sejam cometidos os mesmos erros futuramente.

Referências Bibliográficas

- Almeida, R. (2005). Portugal e a Europa – Ideias, fatos e desafios. 1º edição. Lisboa: Edições Sílabo, LDA.
- Amaral, D. F. (1971). p. 25. As Modernas Empresas Públicas Portuguesas.
- Azevedo, S. (2014). PPP e o custo de um Estado fraco: toda a verdade sobre as parcerias público-privadas. Lisboa: Alêtheia.
- Baracho J., Oliveira, J. A. (2000, p. 167). Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. Belo Horizonte: Del Rey.
- Barbosa, O. P. & Saracho, A. B. (2018). Estado Democrático de Direito - Superação do Estado Liberal e do Estado Social. https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/estado-democratico-de-direito-superacao-do-estado-liberal-e-do-estado-social-juiza-oriana-piske#_ftn3
- Bezançon, X. (2004). 2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs. Paris: Presses de l'École Nationale Des Ponts et Chaussées.
- Cabral, N. C. (2009). As Parcerias Público-Privadas. Caderno IDEFF nº 9. Almedina.
- Correia, V. C. C., (2014). *Parcerias Público-Privadas. Análise do Custo-Benefício*. [Dissertação de Mestrado em Economia, Escola Superior de Ciências Empresariais]. Biblioteca de Teses e Dissertações. <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/7718>

Cruz, C. O., Marques, R. C. (2012). O Estado e as Parcerias Público-Privadas. Lisboa.

Edições Sílabo.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro - Código dos Contratos Públicos.

Decreto-Lei n.º 86/2003 de 26 de abril – Diário da República, 1ª Série – N.º 97 de 26 de Abril de 2003.

Decreto-Lei n.º 141/2006 de 27 de julho – Diário da República, 1ª Série – N.º 144 de 27 de Julho de 2006.

Decreto-Lei n.º 111/2012 de 23 de maio – Diário da República, 1ª Série – N.º 100 de 23 de Maio 2012.

Direção Geral de Finanças e do Tesouro, DGFT (2009) – Relatório Anual - Parcerias Público Privadas e Concessões – 2009. Ministério das Finanças.

Direção Geral de Finanças e do Tesouro, DGFT (2010) – Relatório Anual - Parcerias Público Privadas – Julho 2010. Ministério das Finanças.

Direção Geral de Finanças e do Tesouro, DGFT (2011) – Relatório Anual - Parcerias Público Privadas – Julho 2011. Ministério das Finanças.

Engel, E. (2010). The economics of infrastructure finance: Public-Private Partnerships versus public provision. Public and private financing of infrastructure, Evolution and economics of private infrastructure finance, EIB Papers, 15, 1.

Encinas, J. (2016, 08 de dezembro). O modelo britânico de Parcerias Público-Privadas.

<https://wricidades.org/noticia/o-modelo-brit%C3%A2nico-de-parcerias-p%C3%BAblico-privadas>

Estorninho, M. J. (2014) Curso de direito dos contratos públicos. Almedina.

- Fernandez, R. N. (2008) A teoria econômica das parcerias público-privadas: Uma análise microeconômica. Empresas Estatais. www.planejamento.gov.br
- Gonçalves, P., M., & Martins, L. L.(2004). Os Serviços Públicos Económicos e a Concessão no Estado Regulador, in AAVV, Estudos de Regulação Pública, volume I, Vital Moreira (organização), Coimbra Editora, Coimbra, p. 179.
- Ghobadian, A.,G., D., O., N. & Viney, Howard (Orgs.). 2004. Public-private Partnership: Policy and Experience. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grimsey, D., L. & Mervyn. (2004). Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Cheltenham: Edward Elgar.
- Guedes, J. (2011). *Parcerias Público-privadas e a Distribuição do Risco*. [Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade Católica Portuguesa]. Biblioteca de Teses e Dissertações.
<https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/8667/1/PARCERIAS%20P%C3%9ABLICO%20PRIVADAS%20E%20A%20DISTRIBUI%C3%87%C3%83O%20DO%20RISCO.pdf>
- Livro Verde sobre as PPP e o Direito Comunitário em matéria de contratos públicos e concessões, (2004), CE, Bruxelas.
- Luis, M. O. A. (2011, Agosto). Parcerias público-privadas nas infra-estruturas rodoviárias: caso Estradas de Portugal, S.A. Dissertação para obtenção do título de mestre em Mestre em Contabilidade, Fiscalidade e Finanças Empresariais pela Universidade Técnica de Lisboa sob orientação do Prof. Pedro Verga Matos.
- Marques, R. C., Silva, D. (2008). As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações. Revista de Estudos Politécnicos, VI, 10.

- Martins, L. L., A. & Andrade, J. C. V. (2011) Parcerias Público Privadas. Tópicos de apoio. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- McQuaid, R. W. (2000). The theory of Partnership: why have partnerships?, Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective. 9-35.
- OCDE, (2012). Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships. https://www.academia.edu/1010871/Structural_change_and_service_outsourcing._An_application_to_some_OECD_countries
- Pimentel, H. C. (2012). Riscos nas parcerias público-privadas: da importância à gestão. Coimbra.
- Pombeiro, A. A., & Figueiredo B., (2003). As PPP/PFI Parcerias Público Privadas e a sua Auditoria, Áreas Editora. Lisboa. António A. Figueiredo B. Pombeiro, As PPP/PFI Parcerias Público Privadas e a sua Auditoria, Áreas Editora, Lisboa, Portugal. p. 304, ss.
- Santos, B. S. (2007). Parcerias Público Privadas e Justiça – uma análise comparada de diferentes experiências. Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia, P. 28.
- Santiago, M. P. (2002). Project Finance. Análise Comparativa de Análise de Projetos. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção apresentada à Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais.
- Santos A., G. M., & Marques M., (2004). Direito Económico, Coimbra, Almedina (5ª edição), Parte I.
- Santos, A. C., M. E. G. & Marques M. M. L. (2008). Direito Económico, 5ª edição revista e actualizada, Coimbra.2008.Almedina.
- Sarmiento, J. M. (2010). Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience. OECD Journal on Budgeting, 1.

Sarmiento, J. M. (2013). Parcerias Público-Privadas. Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.

Tribunal de Contas de Portugal. (2003). Relatório nº 14/2003. Auditoria às Concessões Rodoviárias em regime de Portagem SCUT.

http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/14-2003.pdf

Tribunal de Contas (2012), Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário. Lisboa: Tribunal de Contas.

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) (2013), Boletim Trimestral PPP – 4º. Ministério das Finanças

Unison. (2003). Stitched Up: How the Big Four accountancy firms have PFI under their thumbs. London. UNISON. In <http://www.unison.org.uk/acrobat/B681.pdf>

Vieira, P. S. (2004). Os Tipos Contratuais subjacentes às Parcerias Público-Privadas em Portugal, Manual Prático de Parcerias Público-Privadas. Sintra.