

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E GESTÃO DE RISCOS NOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL E NO MUNDO

Luciano Ferraz¹

Thiago Ferreira Almeida²

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar a evolução do entendimento sobre parcerias público-privadas, como resultado dos processos de desestatização e de redução da atuação direta do Estado a partir das décadas de 1980 e 1990, até a legislação atual que regulamenta os contratos de parceria do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI – do Governo Federal. Propõe-se a apresentação de experiências de PPP no Brasil em comparação com as de outros países, com foco na exposição das vantagens e dos riscos envolvidos na utilização de parcerias como estratégia para investimentos em infraestrutura e serviços.

Palavras-Chave: Matriz de Riscos – Infraestrutura – Concessões – Parcerias Público-Privadas.

Abstract: The aim of this work is to present the evolution of the understanding of public-private partnerships as a result of the

¹ Pós Doutor em Direito pela Universidade Nova de Lisboa. Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Professor Associado de Direito Administrativo na UFMG. Professor Adjunto III de Direito Financeiro e Finanças Públicas na PUC Minas. Advogado, parecerista. Diretor Jurídico da Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG. Membro da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais da OAB.

² Mestre em Direito Internacional pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Bacharel em Direito pela UFMG. Administrador Público pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro. Professor universitário. Assessor Técnico-Legislativo da Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais de Minas Gerais.

destatization process and the State presence's reduction from the 1980s and 1990s until the current legislation that regulates the partnership contracts of the Investment Partnership Program (PPI in Portuguese) of the Brazilian Federal Government. It is proposed to show PPP experiences in Brazil compared to others countries, as well as to present the advantages and risks related in using partnerships as a strategy for investments in infrastructure and services.

Keywords: Risk Matrix – Infrastructure – Concessions – Public-Private Partnerships

1 – INTRODUÇÃO



As PPP (*Public Private Partnerships*) foram implementadas originalmente no Reino Unido a partir do ano de 1992, como variante do processo de privatização do Governo Thatcher, sob a sigla PFI (*Private Finance Initiative*). Intencionava-se, com essa nova modalidade de contratação administrativa, abandonar o esquema clássico de contratação de obras e serviços (contrato de venda e compra), para substituí-lo por contratos compartilhados de financiamento de infraestrutura, voltados, fundamentalmente, à melhoria da eficiência na prestação dos serviços públicos e à desoneração dos orçamentos estatais.

O sucesso das PPP possibilitou sua rápida expansão aos países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), Japão, Holanda, Hong Kong, União Europeia, Chile, Brasil, México, República Dominicana. Explicou-se a proliferação do modelo pelo ganho de eficiência conseguido no aporte de recursos financeiros e na melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos pelos particulares.³

³ No Reino Unido, estudos apontam para uma economia percentual de 10% a 17% em termos de gastos públicos na comparação entre os contratos de PPP e os contratos

Segundo o *Annual Update Report of Private Participation in Infrastructure* do Banco Mundial, os investimentos infraestrutura da iniciativa privada nos países emergentes tiveram queda no ano de 2016, de 37% na comparação com valores de 2015⁴. A queda global seguiu a tendência dos três maiores mercados para investimento privado nos EMDEs (*Emerging Markets and Developing Economies*): Turquia, Índia e Brasil⁵.

Mesmo assim, projetos dessa natureza atraíram na América Latina e no Caribe, em 2016, US\$ 33,2 bilhões, representando 47% do total de investimentos privados em infraestrutura. Dos 96 projetos em estágio final de acerto, 62 foram no setor de energia, 27 no setor de transportes e 7 no segmento de infraestrutura de água.

Somente o Brasil foi responsável por 47 unidades desses projetos. Nos EMDEs, o setor de energia é sensivelmente o mais atrativo, contabilizando US\$ 43,9 bilhões de investimento, espalhados entre 162 projetos, que representa 61,4%.

Essa expansão da iniciativa privada na prestação de serviços públicos exige a elaboração de políticas públicas específicas e aparelhamento institucional adequado nesses países emergentes, sem prejuízo de uma postura *up to date* em ciência e tecnologia. O Fórum Econômico Mundial, por exemplo, tem demonstrado anualmente novas possibilidades de uso da tecnologia artificial e da robótica para o desenvolvimento da inteligência artificial e dos aplicativos⁶.

tradicionais, por força, sobretudo, da vinculação ao pagamento do desempenho dos particulares. Além disso, 75% a 88% dos contratos de PPP foram concluídos dentro dos prazos e orçamentos previstos contra 30% dos projetos realizados com contratações de obras no modelo tradicional (BRITO e SILVEIRA, p. 7-21).

⁴ O Banco Mundial utiliza o termo *Emerging Markets and Developing Economies* – EMDEs – para se referir a países emergentes ou em desenvolvimento.

⁵ 2016 Annual Update Private Participation in Infrastructure (PPI) of World Bank Group. Acesso em 13 de outubro de 2017. Disponível em: www.worldbank.org.

⁶ Caso interessante demonstrado em 2016 neste fórum foi o da tecnologia Ross, considerado o primeiro advogado robô. Conforme o escritório de advocacia BakerHostetler, Ross é uma inteligência artificial aplicada para a prática de falências, área em que atualmente trabalham cerca de 50 advogados. Construído com a tecnologia da IBM,

A par dos avanços tecnológicos, os efeitos do contínuo comércio internacional e da maior participação dos países emergentes no crescimento econômico mundial são fatores essenciais para considerar a atuação do profissional do Direito e as necessidades prementes de se incluir no ambiente jurídico novas possibilidades de descoberta de nichos de mercado.

Nesse sentido, a própria evolução do conceito de parcerias infraestruturais adquire ultimamente bastante mais ampliado se comparado com aquele concebido nas décadas de 1980 e 1990, quando se anunciava o câmbio do Estado-Empresário para o Estado-Regulador.

Ultrapassadas as fases de “romance”, o desafio, hoje, é perceber que as “parcerias” em infraestrutura assumem diferentes acepções e possibilidades, sempre a envolver a atuação conjunta dos setores público e privado. Destacam-se iniciativas políticas e institucionais que fomentam arranjos como: (a) contratos tradicionais de concessão pública de serviços, obras e afins; (b) contratos de PPP (em sentido estrito); (c) participação acionária dos privados em empresas estatais; (d) participação acionária do Estado em empresas privadas; (e) atuação de bancos e agências oficiais de fomento no financiamento de projetos de infraestrutura; (f) participação de fundos de investimento privados em projetos de interesse público; (g) participação do terceiro setor na promoção de atividades de interesse público.

Com efeito, organismos multilaterais e países estrangeiros adotam, sob diferentes estruturas jurídicas, modelos

sob a mesma plataforma cognitiva do robô Watson, Ross foi desenhado para ler e entender o idioma, apresentar hipóteses quando questionado, realizar pesquisa e gerar respostas com referências e citações a fundamentar suas conclusões. Ross pode também ganhar experiência a partir da interação com outros advogados, além de notificar os demais sobre os andamentos processuais e recentes decisões dos tribunais. Essa realidade naturalmente impactará as relações jurídicas e profissionais em geral, trazendo luzes não só ao conhecimento do Direito, como também à solução extrajudicial de conflitos. (World Economic Forum. Artificial Intelligence: improving man with machine. Acessado em 15 de novembro de 2017. Disponível em: reports.weforum.org/digital-transformation/artificial-intelligence-improving-man-with-machine).

contratuais variados para a implantação de empreendimentos de longo prazo, entabulando alternativas de financiamento e de participação do setor privado em setores estratégicos da economia.

2 – DESENVOLVIMENTO

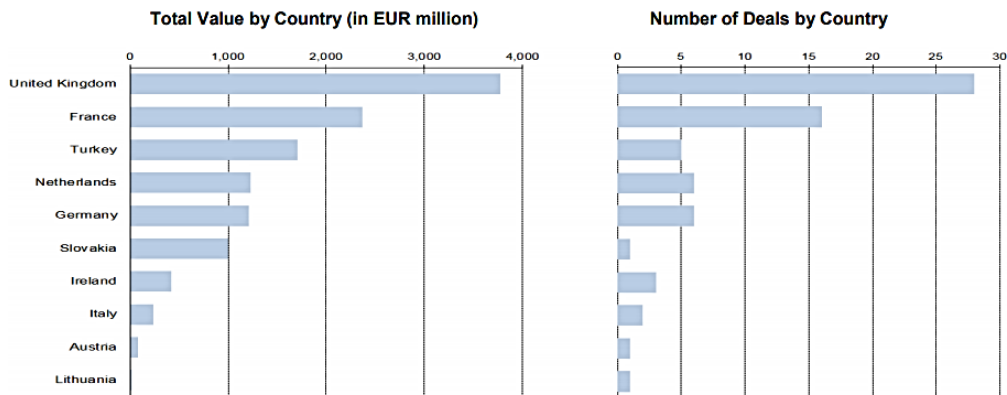
2.1. PANORAMA DAS PARCERIAS EM INFRAESTRUTURA NA EUROPA E BRICS

O total de gastos em PPP no ano de 2016 na Europa (restringindo-se os dados aos países do EPEC)⁷, representou dispêndio de 12 bilhões de Euros, configurando redução de 22% na comparação com o ano de 2015 (15 bilhões de euros). Por outro lado, verificou-se aumento do número de projetos concluídos de parcerias, 66 em 2016, se comparados aos 49 em 2015⁸.

Tabela 1: Relação de gastos e número de projetos de PPP por países europeus

⁷ Na União Europeia, o Centro Europeu de Expertise em PPP (European PPP Expertise Centre) – EPEC – realiza atividades financiadas pelo Banco Europeu de Investimento (European Investment Bank) – EIB, envolvendo países membros da UE e aqueles que almejam nela ingressar (Turquia, Sérvia e Albânia). A missão do EPEC é fortalecer a habilidade do setor público para realização de estratégias de PPP, por meio da troca de informações, experiências, estudos, difusão de boas práticas – tendo como objetivos institucionais a busca por crescimento sustentável e a geração de empregos, priorizando políticas em inovação, atendimento às pequenas e médias empresas, infraestrutura, meio ambiente, mudanças climáticas. (Disponível em: www.eib.org/projects/priorities/index.htm)

⁸ European PPP Expertise Centre – EPEC. Market Update – Review of the European PPP Market in 2016. Acesso em 16 de outubro de 2017. Disponível em: www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2016_en.



(EPEC).

Na Europa, o Reino Unido é o maior mercado de PPP em termos de valor e de número de projetos: 3,8 bilhões de euros e 28 projetos. A França é o 2º maior mercado: 2,4 bilhões de euros em investimentos e 16 projetos. Nos últimos 5 anos, Reino Unido e França lideraram o mercado de PPP na Europa.

A Tabela 2 abaixo demonstra a incidência de projetos de PPP nos países europeus, com destaque para estruturação financeira (financiamentos), energia, indústria, telecomunicações e transporte⁹, enquanto as Tabelas 3 e 4 deixam ver o total dos projetos e os valores envolvidos em PPP nos países emergentes.

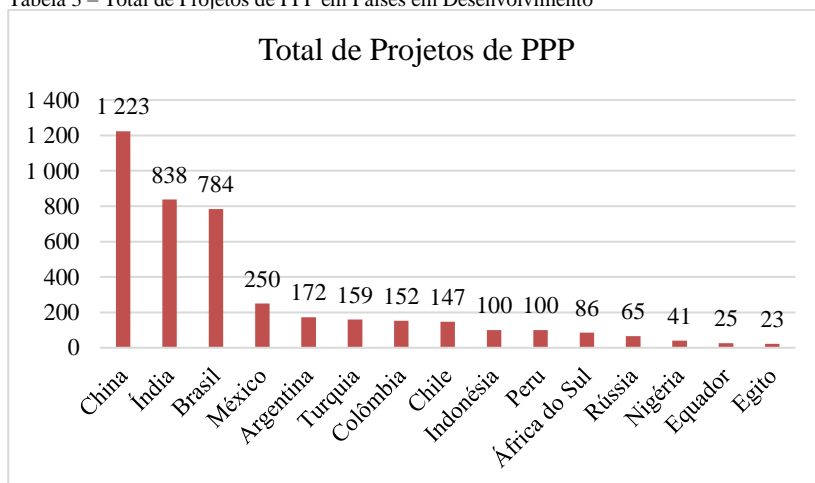
Tabela 2: Setores atendidos por projetos de PPP nos países europeus

⁹ Disponível em: www.eib.org/projects/loan/sectors/index.htm?from=1959&to=2017

Setores	De 1959 a 2017 em Euros
Agricultura, Pesca e Extração Florestal	€ 6.127.646.267,23
Infraestrutura	€ 22.062.079.704,56
Linhas de Crédito	€ 362.365.057.508,28
Educação	€ 41.265.545.886,30
Energia	€ 188.039.878.365,75
Saúde	€ 27.882.581.066,33
Indústria	€ 128.932.933.167,19
Serviços	€ 44.346.650.321,23
Resíduos Sólidos	€ 7.285.623.060,12
Telecomunicações	€ 68.022.386.393,96
Transporte	€ 302.189.028.111,66
Desenvolvimento Urbano	€ 46.215.230.728,29
Saneamento Básico e Água	€ 68.626.114.231,81
Total	€ 1.313.360.754.812,71

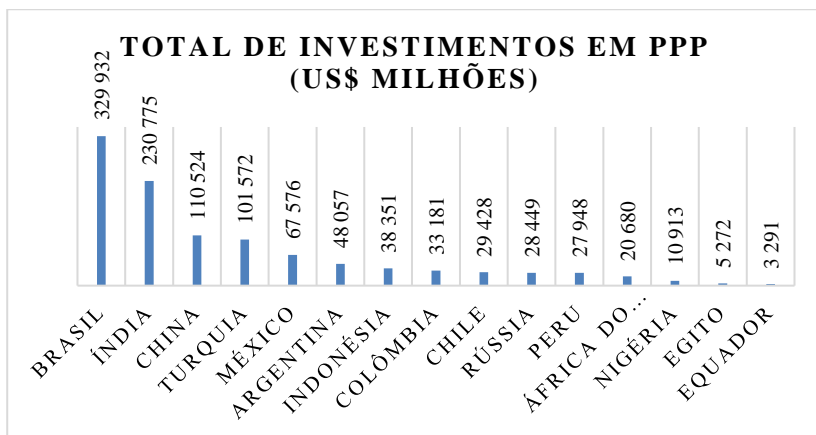
(EPEC).

Tabela 3 – Total de Projetos de PPP em Países em Desenvolvimento



(Elaboração própria).

Tabela 4 – Total de Investimentos em PPP em Países em Desenvolvimento



(Elaboração própria).

No âmbito dos países emergentes e naqueles em vias de desenvolvimento, o Brasil é o líder em investimentos em parcerias, apresentando montante de quase 320 bilhões de dólares, seguido pela Índia, com 230 bilhões de dólares e pela China com 110 bilhões de dólares. Quanto ao número de projetos de PPP, é a China que lidera o ranking dos países emergentes, com 1.223 projetos, seguido pela Índia, com 838, e pelo Brasil, com 784 projetos¹⁰.

Convém esclarecer que, no Brasil, num primeiro momento, adotou-se a terminologia parceria público-privada (PPP) em acepção restrita, subdividindo-a em contratos de concessão patrocinada e concessão administrativa (ver Lei 11.079/04)¹¹, laçadas pelas concessões puras (ver Lei 8.987/95).

Recentemente, todavia, a Lei 13.334/16, que criou o Programa de Parceria de Investimentos – PPI –, ampliou esse conceito, passando a envolver também outros empreendimentos públicos em infraestrutura, a ver: (a) contratos de parceria

¹⁰ Disponível em: www.pppknowledge.org/countries

¹¹ A ampliação da utilização do termo parcerias público-privada – PPP – é notório no senso comum, devido à densidade temática que a nomenclatura sustenta ao alinhar-se com práticas consideradas de boa governança e gestão administrativa, tais como: atuação em parceria, trabalho em grupo, compartilhamento de experiências, riscos e responsabilidades, eficiência na atuação, análise de riscos e planejamento a longo prazo.

celebrados pela administração pública direta e indireta da União (concessões, PPP *stricto sensu* e permissões); (b) empreendimentos públicos de infraestrutura que, por delegação ou com o fomento da União, sejam executados por meio de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta ou indireta dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (contratos de parcerias público-público). Também medidas do Programa Nacional de Desestatização, nos termos da Lei 9.491, de 9 de setembro de 1997 (privatização = alienação de participações e controle de empresas estatais e afins) foram previstas no PPI.

A nova previsão legislativa brasileira alinha-se com a concepção ampla das parcerias em infraestrutura, exatamente na linha do que os países desenvolvidos têm adotado. O *Public Private Partnership Infrastructure Resource Center – PPIRC* – do Banco Mundial, por exemplo, qualifica a parceria público-privada da seguinte forma:

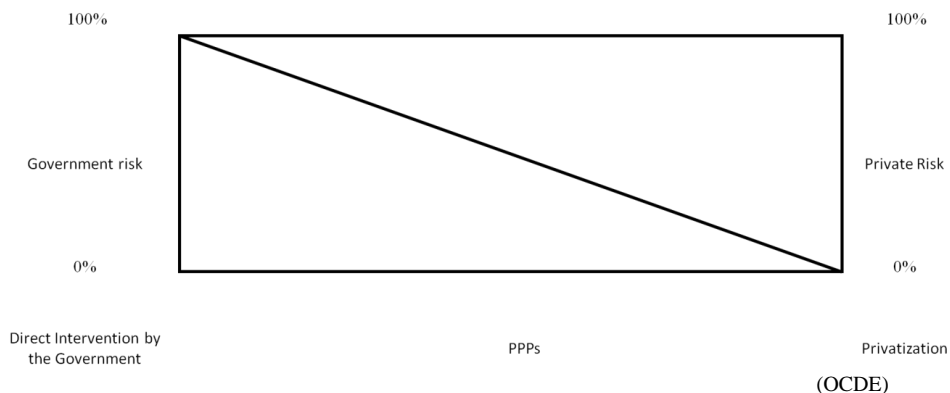
“Public-private partnerships (PPPs) are a mechanism for government to procure and implement public infrastructure and/or services using the resources and expertise of the private sector. Where governments are facing ageing or lack of infrastructure and require more efficient services, a partnership with the private sector can help foster new solutions and bring finance. PPP combine the skills and resources of both the public and private sectors through sharing of risks and responsibilities. This enables governments to benefit from the expertise of the private sector, and allows them to focus instead on policy, planning and regulation by delegating day-to-day operations. In order to achieve a successful PPP, a careful analysis of the long-term development objectives and risk allocation is essential. The legal and institutional framework in the country also needs to support this new model of service delivery and provide effective governance and monitoring mechanisms for PPP. A well-drafted PPP agreement for the project should clearly allocate risks and responsibilities.”¹²

¹² World Bank Group. *PPIRC. About Public-Private Partnerships*. Acesso em 14 de outubro de 2017. Disponível em: ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships.

Como se vê, o *paper* do Banco Mundial refere-se às parcerias como *mecanismo governamental que objetiva implementar infraestrutura e serviços públicos por meio da utilização de recursos e experiências do setor privado em associação com a iniciativa pública*. Trata-se de contratos públicos em que o Estado se utiliza da participação do setor privado para atuar em áreas que necessitam de melhor infraestrutura, serviços mais eficientes e alternativas viáveis de financiamento, mediante compartilhamento de riscos.¹³

Bem por isso, o Banco Mundial compreende as PPP como uma espécie de mixagem de recursos e habilidades de ambos os lados da parceria, cuja combinação obedece a uma estrutura de divisão de riscos e responsabilidades. Como tais contratos envolvem empreendimentos e serviços de longo prazo, a definição e a correta divisão dos riscos é elemento essencial para manter a eficiência na prestação do serviço e evitar desequilíbrios econômico-financeiros que onerem o projeto.

Figura 1: Alocação de Riscos entre Público e Privado nas PPP



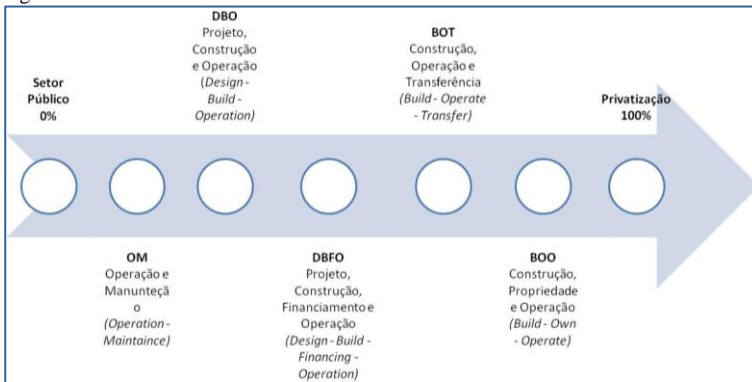
¹³ Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento – OCDE –, o contrato de parceria situa-se entre dois extremos: serviços realizados exclusivamente pelo setor público e serviços realizados exclusivamente pelo setor privado, conforme figura a seguir: (OECD. Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures. 10 March 2000, p. 21. Acesso em 14 de outubro de 2017. Disponível em: www.oecd.org/gov/budgeting/dedicatedpublic-privatepartnershipunitsasurveyofinstitutionalandgovernancestructures.htm)

Existem várias espécies e modelos de parcerias de acordo com os elementos que são transferidos para a execução pela iniciativa privada.

“A plethora of different kinds of contractual PPP exist and new variations emerge continuously as each PPP contract responds to very precise needs. Some of the most frequent labels are BOT (build, operate and transfer); that is, the private partner builds and operates the infrastructure, transferring it for the public partner at the end of the contract. BOOT (build, own, operate, and transfer) is the organizational form when infrastructure ownership is also private during the contract term; DBOT or DBOOT would be the acronyms if arrangements further include the responsibility for the design of the infrastructure project as well. The concession model is also, sometimes, separated into public works and public service concessions, depending on the business (contract) value of the infrastructure or service provision, respectively. In fact, many concessions are of mixed type: there is a balance between both activities”¹⁴.

SILVA (2016, p. 20-21) também apresenta divisão das parcerias conforme a nomenclatura internacional, partindo-se de um modelo próximo à execução direta pelo setor público até os modelos mais próximos à privatização.

Figura 2: Modelos de PPP entre Setores Público e Privado



¹⁴ BODY OF KNOWLEDGE ON INFRASTRUCTURE REGULATION. What are the different types of PPP arrangements? Accessed in November 18, 2017. Available at: <http://regulationbodyofknowledge.org/faq/private-public-partnerships-contracts-and-risks/what-are-the-different-types-of-ppp-arrangements/>

(SILVA, 2016).

A partir dos modelos de parcerias apresentados, SILVA (2016) destaca os tipos mais comuns de parcerias, com as respectivas principais características:

Tabela 6: Quadro Explicativo da Nomenclatura de Parcerias

Quadro Explicativo da Nomenclatura de Parcerias	
OM Operação e Manutenção (<i>Operation - Maintenance</i>)	O setor privado é responsável por todas as manutenções e operações, mas não é responsável pelo financiamento, podendo, por outro lado, gerir um fundo de capital.
DBO Projeto, Construção e Operação (<i>Design - Build - Operation</i>)	O setor privado é responsável pelo projeto, construção, operação e manutenção por período determinado, sendo que no final deverá retornar para o setor público.
DBFO Projeto, Construção, Financiamento e Operação (<i>Design - Build - Financing - Operation</i>)	O setor privado é responsável pelo financiamento, projeto, construção, operação e manutenção, ficando o setor público detentor da propriedade em sua totalidade.
BOT Construção, Operação e Transferência (<i>Build - Operate - Transfer</i>)	O setor privado é responsável pelo financiamento, projeto, construção, operação e manutenção durante o período da concessão, sendo o ativo transferido para o setor público ao final do período da concessão.
BOO Construção, Propriedade e Operação (<i>Build - Own - Operate</i>)	Modelo idêntico ao BOT, mas o setor privado detém a propriedade do ativo de forma permanente. O setor público concorda com a aquisição por período pré-fixado quanto aos bens ou serviços disponibilizados.

(Elaboração própria com dados de SILVA, 2016).

Na partilha de riscos das PPP, as responsabilidades devem ser alocadas ao parceiro com melhores condições de atuação e resposta. Via de regra, o parceiro privado é mais eficiente na implantação da infraestrutura do projeto, devido à sua flexibilidade na contratação de fornecedores e mão de obra, planejamento e adequação ao cronograma de execução, o mesmo acontecendo em relação aos riscos construtivos.¹⁵ O parceiro público, por sua vez, deve via de regra assumir riscos de regulamentação e fiscalização, políticos e de relacionamento com a sociedade, uma vez que envolvem o interesse público e a obrigação de manter escorreita a prestação de serviços públicos aos cidadãos-

¹⁵ Essa lógica é diferente daquela constante da maioria dos contratos administrativos de obras públicas no Brasil (em que o poder público assume integralmente os riscos dos desequilíbrios).

usuários.

Essa divisão dos riscos e atividades nesse tipo de contratação é definida num instrumento conhecido como matriz de riscos – e que pode ser entendida a partir da tabela a seguir:

Tabela 5: Matriz de Riscos

Quadro Explicativo da Nomenclatura de Parcerias	
OM Operação e Manutenção (<i>Operation - Maintenance</i>)	O setor privado é responsável por todas as manutenções e operações, mas não é responsável pelo financiamento, podendo, por outro lado, gerir um fundo de capital.
DBO Projeto, Construção e Operação (<i>Design - Build - Operation</i>)	O setor privado é responsável pelo projeto, construção, operação e manutenção por período determinado, sendo que no final deverá retornar para o setor público.
DBFO Projeto, Construção, Financiamento e Operação (<i>Design - Build - Financing - Operation</i>)	O setor privado é responsável pelo financiamento, projeto, construção, operação e manutenção, ficando o setor público detentor da propriedade em sua totalidade.
BOT Construção, Operação e Transferência (<i>Build - Operate - Transfer</i>)	O setor privado é responsável pelo financiamento, projeto, construção, operação e manutenção durante o período da concessão, sendo o ativo transferido para o setor público ao final do período da concessão.
BOO Construção, Propriedade e Operação (<i>Build - Own - Operate</i>)	Modelo idêntico ao BOT, mas o setor privado detém a propriedade do ativo de forma permanente. O setor público concorda com a aquisição por período pré-fixado quanto aos bens ou serviços disponibilizados.

(Elaboração própria com dados de SILVA, 2016).

Na partilha de riscos das PPP, as responsabilidades devem ser alocadas ao parceiro com melhores condições de atuação e resposta. Via de regra, o parceiro privado é mais eficiente na implantação da infraestrutura do projeto, devido à sua flexibilidade na contratação de fornecedores e mão de obra, planejamento e adequação ao cronograma de execução, o mesmo acontecendo em relação aos riscos construtivos.¹⁶ O parceiro público, por sua vez, deve via de regra assumir riscos de regulamentação e fiscalização, políticos e de relacionamento com a sociedade,

¹⁶ Essa lógica é diferente daquela constante da maioria dos contratos administrativos de obras públicas no Brasil (em que o poder público assume integralmente os riscos dos desequilíbrios).

uma vez que envolvem o interesse público e a obrigação de manter escorreta a prestação de serviços públicos aos cidadãos-usuários.

Essa divisão dos riscos e atividades nesse tipo de contratação é definida num instrumento conhecido como matriz de riscos – e que pode ser entendida a partir da tabela a seguir:

Tabela 5: Matriz de Riscos

Tipo de Risco	Consequência	Gestão de Risco	Risco Público	Risco Privado
Infraestrutura existente não adequada	Aumento dos custos de implantação e atrasos na obra	O Consórcio repassa riscos de implantação para o construtor	-	X
Local de implantação inadequado	Autorizações não concedidas ou com atrasos, impactando prazos e custos	Estado deve apresentar esquema para obtenção de autorizações e avaliação de sensibilidade política e social, além de estudos de impacto ambiental	X	X
Descobertas de interesse histórico ou arqueológico	Custos e atrasos devido às descobertas	Investigar antecipadamente todos os registros de propriedade e realizar inquéritos adequados e consultas a especialistas	X	-

Disponibilidade do local	Risco de acesso ao local escolhido em que não seja susceptível de negociação	O setor privado deverá assegurar a disponibilidade do local escolhido antes da apresentação da proposta	-	X
Projeto	Projeto incompatível com o preço fixado	O setor privado poderá transferir o risco para empresa responsável pelo projeto. O Estado tem o direito de reduzir as prestações por faltas do consórcio ou mesmo cancelar o contrato	-	X
Construção	Probabilidade de ocorrência de eventos que possam afetar o empreendimento	O Consórcio poderá transferir o risco para o construtor, fixando antecipadamente o preço e o prazo para a construção	-	X
Financiamentos adicionais	Alteração política, legislação ou evento adicional que obrigue a reconstruir, alterar ou reequipar o contrato, gerando financiamento adicional não acessível à parte privada	Risco ao Estado caso comprovada a incapacidade do parceiro privado em obter crédito. O Estado deverá exigir que o parceiro privado realize maiores esforços para captar crédito adicional, compensando-o via prestações acrescidas ou pagamento dos custos adicionais	X	-
Alterações fiscais	Risco de que, antes ou após o término do projeto, o nível de tributação sobre o parceiro privado ou seus rendimentos sofra alterações	Os rendimentos propostos pelo projeto deverão suportar a alteração. Em relação às infraestruturas, o parceiro privado deverá acordar regras específicas de taxaço	-	X
Manutenção e reconstrução	Risco de que o projeto não se revele adequado, demandando alterações que impliquem custos superiores aos previstos	O parceiro privado poderá gerir este risco por meio da assinatura de contratos de longo prazo com subcontratantes e de processo de consultas formais e informais com o Estado	-	X
Recessão econômica	Risco de que uma crise reduza o crescimento econômico com impacto no serviço prestado	Sendo o setor público o principal cliente, o parceiro privado deverá assegurar a realização do pagamento pela disponibilização do serviço	-	X
Inflação	Risco de que os pagamentos recebidos no decurso do contrato sejam erodidos pela inflação	A parte privada deverá criar mecanismo adequado a fim de manter o rendimento real	-	X

Alterações legislativas	Alterações na política governamental que não poderiam ser antecipadas à data da assinatura do contrato e que atingem o projeto	O Estado deverá procurar minimizar tais riscos controlando e limitando as alterações legislativas ou permitindo a compensação financeira se o montante for significativo	X	-
Regulação	Existência de entidade reguladora do serviço	O parceiro privado deverá aferir previamente o sistema regulatório vigente	-	X
Falência e termo do contrato	Risco de perda da empresa em consequência do final prematuro do <i>leasing</i> ou outro contrato incluído no projeto	Ao Consórcio e às instituições que financiaram o projeto será dada oportunidade para remediar as falhas da parte privada que faliu ou rompeu com o contrato	-	X
Força maior	Risco de incapacidade de atuação em face aos compromissos contratuais resultantes de evento de força maior	O parceiro privado deverá acordar a inimizabilidade da descontinuidade dos serviços. Se a descontinuidade não for susceptível de ser segurada, poderá constituir reserva financeira. O Estado deverá constituir planos contingenciais ou alternativos	X	X
Valor residual na data de transferência para o Estado	Risco de que, na data de transferência dos serviços contratados, o bem tenha valor inferior ao estimado inicialmente	O Estado deverá impor ao parceiro privado a manutenção e o melhoramento adequado do ativo, além de realizar inspeções periódicas	X	-

(Elaboração própria).

Convém ressaltar que nos contratos de PPP não há uma fórmula ideal e unívoca para qualificar as parcerias e sua plêiade de aplicações, uma vez que a alocação de riscos e atividades depende sempre do empreendimento e dos serviços a serem prestados em cada caso. A correta alocação desses aspectos nos contratos de PPP depende da análise do “Value for Money” – VfM.

O “Value for Money” é cogitado obrigatoriamente na fase de planejamento da PPP, determinando-se o grau de eficiência desejada do empreendimento vis-à-vis a remuneração paga pelos usuários ou pela Administração Pública ao parceiro privado.

É dizer que o VfM, portanto, analisa quantitativa e

qualitativamente as vantagens socioeconômicas do modelo, notadamente para demonstrar a sustentabilidade financeira do projeto.¹⁷ E nesse compasso o VfM se traduz numa balança que compara o serviço a ser realizado pelo setor privado (na parceria) e as obrigações assumidas pelo setor público (100%). O modelo melhor indicado será aquele potencialmente mais eficiente, ainda que não seja o mais barato¹⁸.

“Em geral, esta análise implica na construção de um Projeto Público de Comparação (ou *Public Sector Comparator* – PSC), onde se levantam o custo provável da prestação do serviço pela Administração Pública, que em seguida é comparado ao modelo de gestão privada via PPP. No modelo público, muitas vezes são necessárias adaptações para que sejam considerados todos os gastos com investimentos e despesas operacionais, riscos, tributos e seguros a fim de se manter a comparabilidade das duas abordagens. Esta modelagem financeira permite avaliar se há vantagem econômica para o Estado ao se contratar uma PPP.” (BUCCINI, PAIVA e ALMEIDA, 2015, p. 6).

Conforme ressaltam BUCCINI, PAIVA e ALMEIDA (2015), o VfM no Brasil é exigido legalmente como um item condicionante à abertura do processo licitatório, não existindo ato normativo a obrigar o acompanhamento do VfM ao longo da contratação da parceria, ressalvada a atuação nesse ponto dos órgãos de controle estatal, especialmente os Tribunais de Contas (inciso IV do art. 71 da Constituição da República). É salutar essa comparação inicial dos custos pelo setor público e aqueles assumidos pelo setor privado (via PPP) durante a execução contratual. Essa comparação permite observar se os gastos inicialmente previstos foram concretizados em consonância, garantindo ao Estado maior controle sobre a efetividade da parceria, para além de servir de insumo para posteriores modelagens de

¹⁷ No Brasil, o VfM encontra-se previsto na alínea “a” do inciso I do art. 10 da Lei 11.079/2004, traduzindo-se na obrigatoriedade de elaboração de estudo técnico a demonstrar a conveniência e oportunidade da contratação, mediante a identificação de razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada.

¹⁸ Business Dictionary. Acessado em 15 de novembro de 2017. Disponível em: www.businessdictionary.com/definition/value-for-money-VFM.html

PPP.

Os mesmos autores (2015, p. 15-16) tiveram a oportunidade de analisar o projeto de parceria público-privada das UAI – Unidades de Atendimento Integrado do Governo de Minas Gerais, contrato de concessão administrativa assinado em 2010. Optou-se por esse projeto por existir à época, em alguns municípios, serviços ao cidadão executados diretamente pelo Estado de Minas Gerais e em outros municípios via PPP. Dessa forma, permitiu-se a análise comparativa dos dois modelos de prestação de serviço quanto aos quesitos eficiência e custos.

Em termos de eficiência, observaram (2015, p. 17-18) que não houve diferença entre o modelo de execução direta pelo Estado e pelo privado via parceria. Analisando o custo médio em cada uma das modalidades de prestação de serviço, observaram que o modelo público é estatisticamente igual à média de gasto do setor privado, não se concretizando a pressuposição de que o modelo de PPP é menos oneroso que o modelo de exploração pública, diferentemente dos relatórios prévios de VfM que justificaram a opção pela parceria.

BUCCINI, PAIVA e ALMEIDA anotaram ainda outros fatores não computados que implicaram em um nível de despesa pública superior via PPP em relação ao custo de prestação do serviço diretamente pela estrutura do Estado [modelo MGS], *verbis*:

“O primeiro se refere aos custos de transação maiores que o governo tem ao se contratar uma PPP, já que surgem custos adicionais de regulação do contrato como o gasto de contratação do Verificador Independente, alocação de servidores exclusivamente na fiscalização do contrato, além de análises e pedidos de renegociação contratual que surgem ao longo da execução contratual da PPP. Para uma melhor compreensão desses custos adicionais, temos que o Verificador Independente da UAI vigente de março de 2013 a março de 2016 representou um custo de R\$ 4.497.000,00 (em valores de 2013). Sendo assim, fazendo-se uma projeção de que existirá um VI contratado até o fim da vigência do contrato de PPP, qual seja dezembro de 2030, o modelo PPP tem um custo de

monitoramento e fiscalização adicional de R\$ 30 milhões a mais em relação ao modelo MGS, se considerarmos que o valor do verificador independente continue o mesmo montante até o ano de 2030. O segundo fator está relacionado à diferença do modelo de remuneração da PPP em relação ao modelo de contratação da MGS. Neste último, o Estado repassa um valor fixo pela disponibilização da infraestrutura, materiais e funcionários e, sendo assim, o governo terá ganho de escala na medida em que o número de atendimentos for crescendo. Isso porque a estrutura estará disponível independente do número de atendimentos que forem realizados, sendo que quanto maior o número de atendimentos, menor o seu custo. Já no modelo PPP, o Estado paga por quantidade de atendimentos realizados, portanto, não há benefício de ganhos de escala. Além disso, o governo ainda assegura uma demanda mínima de atendimentos a ser paga à concessionária privada. Mesmo que a concessionária faça poucos atendimentos, o Estado pagará o mínimo de 70% da demanda garantida no contrato. Esta é uma diferença que, caso o total de atendimentos real supere aquele inicialmente projetado no estudo de VfM, poderá implicar em maiores sobrecustos para o governo” BUCCINI, PAIVA e ALMEIDA (2015, p. 16-18).

O apontamento quanto à ausência de captura do ganho de escala na PPP UAI deve ser compreendido como próprio do modelo adotado naquele caso. É que seu efeito poderia ter sido mitigado facilmente se a modelagem da PPP tivesse consignado a diminuição do preço do atendimento à medida do seu aumento quantitativo, tal como fez o Município de Belo Horizonte na PPP do seu aterro sanitário¹⁹. No caso de BH, o aumento quantitativo da tonelage de lixo depositada no aterro tornava o preço pago pela tonelada mais barato.

Os contratos de PPP, a fim de assegurar a atratividade do setor privado em investimentos de longo prazo, admitem a estipulação de garantias do poder concedente ao parceiro privado. O art. 8º da Lei 11.079/2004, por exemplo, trata das possibilidades de garantias admissíveis, a ver:

¹⁹ Disponível em: www.radarppp.com/resumo-de-contratos/residuos-solidos-belo-horizonte/

- Vinculação de receitas, (art. 167, IV, CF/88 – sendo vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa);
- Fundos especiais previstos em lei (criados na forma dos arts. 71 a 74 da Lei 4.320/1964 e art. 8º da Lei Complementar 101/2000);
- Contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- Garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público (Banco Mundial, Banco Interamericano, etc.);
- Garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;
- Outros mecanismos admitidos em lei.

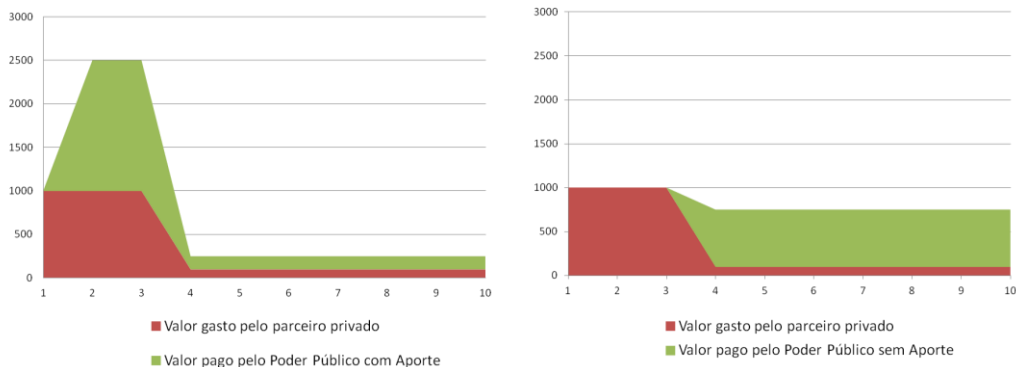
Além disso, a necessidade para tornar mais fácil a obtenção de parceiros no âmbito das PPP veio com a MP 575/2012, convertida na Lei 12.766/2012, admitiu, ao lado da contraprestação pecuniária a cargo do Poder Público, a figura do aporte (§ 2º do art. 6º da Lei 11.079/04). Esse aporte de recursos permitiu reduzir o *equity* inicial do empreendimento, adiantando recursos de *Capex* (*capital expenditure*) durante a implantação da infraestrutura.

Com a antecipação da receita paga ao parceiro privado, há a necessidade de balizar o pagamento via aporte e via contraprestação pecuniária (realizado durante a prestação do serviço), a fim de garantir a qualidade na prestação da atividade de interesse público.

A seguir é possível observar a curva de desembolso dos parceiros privados com e sem os aportes do Poder Público, em modelo hipotético:

Figura 3: Modelo Hipotético de Contrato de PPP com e sem Aporte

Modelo com Aporte x Modelo sem Aporte



(Elaboração própria).

Convém lembrar que nas modelagens de PPP o financiamento do empreendimento é deixado total ou parcialmente a cargo do setor privado e, excepcionalmente, a cargo do setor público, com a participação ativa do setor bancário público e privado na concessão do dinheiro.²⁰

O aspecto referente ao financiamento do projeto de PPP é sensível. E não só para o parceiro privado, que é o responsável direto pelo projeto, como também para o parceiro público. É que a PPP não deixa de traduzir-se numa operação de crédito, haja vista que os investimentos do particular são diluídos nas contraprestações ao longo da execução contrato, com potencial de endividamento público.

Veja-se, por exemplo, o caso de Portugal, cujos projetos de PPP apresentavam encargos não refletidos em seus orçamentos públicos. Em 2015, a Eurostat divulgou que o país possui encargos com PPP equivalentes a 3,4% do PIB (6,1 milhões de euros)²¹. Os gastos com PPP em Portugal não foram inseridos

²⁰ Em caso de não pagamento aos financiadores do projeto, a legislação brasileira (§ 2º do art. 5º da Lei 11.079/2004) consagra o mecanismo de step in rights que permite que os financiadores realizem a assunção do controle acionário da entidade responsável pela execução do contrato de PPP.

²¹ Acesso em 13 de outubro de 2017. Disponível em: www.jornaldenegocios.pt/economia/financas-publicas/detalhe/portugal-e-o-pais-da-ue-que-assumiu-mais-

no percentual da dívida pública nacional, o que prejudicou o controle mais eficaz e transparente. Estudos apontam que até o término da vigência dos contratos de PPP em Portugal haverá um dispêndio de 14,6 bilhões de euros.

No caso brasileiro, a Lei 11.079/2004, inicialmente autorizava Estados, DF e Municípios, realizar despesas de caráter continuado em PPP dentro do limite de 1% da Receita Corrente Líquida – RCL – do exercício anterior ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subsequentes não excederem a 1% da RCL projetada para os respectivos exercícios, conforme previsto em seu art. 28. Em 2009, a Lei 12.024 aumentou o limite para 3%. Por sua vez, em 2012, a Lei 12.766 aumentou o limite para 5%. O risco de endividamento público e, portanto, de oneração dos gastos orçamentais em contratos de PPP é deveras uma realidade.²²

2.2. PANORAMA DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS NO BRASIL E PPI

A partir do ano de 2004, com a edição da Lei 11.079/04, a legislação brasileira passou a trabalhar conjuntamente com tipos distintos de concessão: (a) concessões puras (serviços e obras): remuneradas exclusivamente pela cobrança de tarifas do usuário (Lei 8.987/95); (b) concessões patrocinadas: remuneradas pela conjugação de cobrança de tarifas e contraprestação pública (Lei 11.079/04) e (c) concessões administrativas: remuneradas exclusivamente por contraprestação pública (Lei 11.079/04).²³

encargos-com-ppp

²² Mais recentemente, foi editada a Medida Provisória 786, de 12 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas. A MP autoriza a União a participar de fundo despersonalizado e com natureza privada, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

²³ Além disso, também há concessões de uso de bens públicos presentes no cenário

Com isso, houve uma ampliação dos contratos administrativos de delegação, especialmente – e para além das hipóteses de prestação de serviços públicos *uti singul* –, com predominância das concessões administrativas, com aplicação constatada no sistema penitenciário, nos serviços de educação e saúde, na proteção e conservação de parques públicos.

Bem de ver que, no Brasil, o modelo de PPP foi aplicado mais amiúde nos Estados Federados do que propriamente na União Federal, onde predominou a modelagem das concessões puras, independente da orientação política dominante em cada conjuntura de governo.

Os Estados de Minas Gerais²⁴ e São Paulo foram protagonistas em aplicar concretamente o modelo das PPP, como mostram as Tabelas 7 e 8, abaixo:

Tabela 7: Projetos de PPP do Estado de Minas Gerais

Projetos de PPP do Estado de Minas Gerais						
Item	Projeto	Objeto	Modelo de PPP	Prazo (anos)	Valor (R\$)	Ano de Assinatura do Contrato
1	Rodovia MG 050	Reforma e operação da rodovia, contendo 6 praças de pedágio	Patrocinada	25	230 milhões	2007
2	Complexo Penitenciário	Construção e Gestão de Complexo Penitenciário	Administrativa	27	2,1 bilhões	2009

jurídico brasileiro (Lei 9.636/98).

²⁴ Programa de Parcerias do Estado de Minas Gerais. Acessado em 23 de novembro de 2017. Disponível em: www.ppp.mg.gov.br/

3	Estádio do Mineirão	Reforma e Operação da Arena Multiuso do Mineirão	Administrativa	27	677 milhões	2010
4	Unidades de Atendimento Integrado - UAI – Fase 1	Implantação e Gestão de UAIs localizadas em 6 municípios	Administrativa	20	311 milhões	2010
5	Resíduos Sólidos Urbanos na Região Metropolitana de Belo Horizonte	Tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos em 43 municípios na Região Metropolitana de Belo Horizonte	Administrativa	30	1,5 bilhão	2013
6	Ampliação do Sistema Rio Manso	Ampliação da capacidade do Sistema Produtor de Água Rio Manso e prestação de serviços	Administrativa	15	630 milhões	2014
7	Aeroporto Regional da Zona da Mata – ARZM	Gestão do aeroporto localizado no município de Goianá-MG	Patrocinada	30	204 milhões	2014
8	Unidades de Atendimento Integrado - UAI – Fase 2	Implantação e Gestão de UAIs localizadas em 23 municípios	Administrativa	17	722 milhões	2014
9	Unidades de Atendimento Integrado - UAI – Fase 3	Implantação e Gestão de UAIs localizadas em Belo Horizonte	Administrativa	15	217 milhões	2014

(Elaboração própria).

No Estado de São Paulo²⁵, o programa estadual de PPP estima um investimento total de 95 bilhões de reais em projetos de PPP. Em 1996 iniciou-se o Programa Estadual de Concessões, envolvendo concessões comuns e permissões de serviços públicos, bem como cessão e licenças. Em 2004, o Estado de São Paulo instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas, sendo 11 projetos ao total contratados em quatro setores: transporte, saneamento, saúde e habitação, sendo o ente federativo com o maior número de PPP do Brasil. Os principais projetos

²⁵ Programa de Parcerias do Estado de São Paulo. Acessado em 23 de novembro de 2017. Disponível em: www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Sobre

estão a seguir definidos:

Tabela 8: Projetos de PPP do Estado de Minas Gerais

Item	Projeto	Objeto	Modelo de PPP	Prazo (anos)	Valor (R\$)	Ano de Assinatura do Contrato
1	Metrô Linha 4 - Amarela	Exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 - Amarela do Metrô de São Paulo	Patrocinada	32	790 milhões	2006
2	SABESP - Sistema Produtor do Alto Tietê (Taiáçupeba)	Prestação de serviços de manutenção de barragens, serviços auxiliares, ampliação da capacidade da Estação de Tratamento de Água de Taiáçupeba	Administrativa	15	997 milhões	2008
3	CPTM Linha 8 - Diamante	Prestação de serviços de manutenção preventiva, corretiva, revisão geral e a modernização da frota da Linha 8 – Diamante da CPTM	Administrativa	20	1,8 bilhão	2010
4	IFAB - Nova Planta de Produção Américo Brasiliense	Realização de obras para adequação e melhoria da infraestrutura existente, equipagem, operação, manutenção e gestão da Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense	Administrativa	15	2,5 bilhões	2013
5	SABESP - Sistema Produtor São Lourenço - Alto Juquiá	Construção e manutenção do Sistema Produtor São Lourenço	Administrativa	25	6,1 bilhões	2013
6	Metrô Linha 6 - Laranja	Implantação, operação e manutenção da Linha Brasilândia - São Joaquim	Patrocinada	25	23,1 bilhões	2013

7	Metrô Linha 18 -Bronze (Monotrilho São Paulo - São Bernardo do Campo)	Implantação das obras civis e sistemas, fornecimento do material rodante, operação, manutenção e expansão do modal de monotrilho que Interligará a região do ABC ao sistema metroferroviário da Região Metropolitana de São Paulo.	Patrocinada	25	13,2 bilhões	2014
8	Complexos Hospitalares	Implantação, manutenção e operação dos serviços de apoio ("Bata Cinza") não assistenciais de 3 (três) Estabelecimentos Assistenciais de Saúde no Estado de São Paulo	Administrativa	20	4 bilhões	2014
9	Rodovia Tamoios	Prestação dos serviços públicos de operação e manutenção de trecho da rodovia SP 099	Patrocinada	30	3,9 bilhões	2014
10	14 mil unidades habitacionais	Construção de unidades habitacionais e prestação de serviços de gestão da carteira de mutuários e administração condominial	Administrativa	20	1,8 bilhão	2015
11	SIM RMBS (VLT)	Prestação dos serviços públicos de transporte urbano coletivo intermunicipal, por meio de ônibus e VLT na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)	Patrocinada	20	5,5 bilhões	2015

(Elaboração própria).

No plano federal, no início do Governo Temer foi promulgada a Lei 13.334/2016²⁶, que criou o Programa de Parcerias

²⁶ O Programa de Parcerias de Investimentos objetiva definir projetos e áreas de interesse estratégico e primordial para o Estado, criando uma estrutura administrativa vinculada diretamente à Presidência. O art. 7º da lei do PPI cria o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI –, com competências para opinar, previamente à deliberação do Presidente da República, quanto as propostas e projetos de parcerias, além de exercer as funções atribuídas ao órgão gestor de parcerias público-privadas federais pela Lei 11.079/ 2004, ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte pela Lei 10.233/ 2001, e ao Conselho Nacional de Desestatização pela Lei 9.491/1997. A Lei do PPI também cria a Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos, vinculado ao Secretário-Geral da Presidência da República, com a função de exercer orientação normativa e supervisão

de Investimentos – PPI, com objetivos de ampliar as oportunidades de investimento e emprego no Brasil, expandir a infraestrutura pública, assegurando tarifas adequadas, garantir a estabilidade e a segurança jurídica, numa ótica de mitigação da intervenção estatal na economia.

O PPI retoma os princípios norteadores do Programa Nacional de Desestatização de 1990/1997, reforçando o papel da iniciativa privada como promotora de investimentos e emprego, a fim de reafirmar o papel regulador do Estado Brasileiro.

Conforme dados do Governo Federal, observa-se que as parcerias do PPI apresentaram taxa de conclusão em 2017 de 37%, desde o seu início em 2016, envolvendo um valor aproximado de 33 bilhões de reais.

Tabela 9: Balanço dos projetos do PPI do Governo Federal

Balanço do PPI						
Informações do Governo Federal (out/2017)						
Reuniões do Conselho do PPI	Data	Projetos Qualificados	Projetos em Andamento	Valor Previsto em bilhões (R\$)	Projetos Concluídos	Valor Previsto em bilhões (R\$)
1ª	set-16	34	18	34,5	16	18,5
2ª	mar-17	55	18	43	37	13
3ª	ago-17	57	56	28	1	1,4
Total em números		146	92	105,5	54	32,9
Total em %		100%	63%	76%	37%	24%

(Elaboração própria).

Conforme disciplina da lei do PPI, consideram-se contratos de parceria a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e os outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua

técnica aos projetos (art. 8º). A Empresa de Planejamento e Logística – EPL – passa a ser vinculada à CPPI, ficando responsável na elaboração de estudos e projetos (art. 20)

complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante. A nova legislação amplia o conceito de parcerias estendendo sua dimensão no rumo do conceito de PPP em nível internacional, agregando também algumas medidas do Programa Nacional de Desestatização a que se refere a Lei 9.491, de 9 de setembro de 1997. São projetos concluídos no PPI do Governo Temer:

Tabela 10: Projetos Concluídos do PPI do Governo Federal

Projetos Concluídos do PPI do Governo Federal						
Item	Projeto	Objeto	Modelo	Prazo (anos)	Valor (R\$)	Ano de Assinatura do Contrato
1	Concessão comum Aeroporto de Porto Alegre (RS)	Concessão e obras de expansão e manutenção	Concessão Comum	25	R\$ 382 milhões de outorga efetiva	2017
2	Concessão comum Aeroporto de Florianópolis (SC)	Concessão e obras de expansão e manutenção	Concessão Comum	30	R\$ 241 milhões de outorga efetiva	2017
3	Concessão comum Aeroporto de Salvador (BA)	Concessão e obras de expansão e manutenção	Concessão Comum	30	R\$ 1,590 bilhão de outorga efetiva	2017

3	Concessão comum Aeroporto de Salvador (BA)	Concessão e obras de expansão e manutenção	Concessão Comum	30	R\$ 1,590 bilhão de outorga efetiva	2017
4	Concessão comum Aeroporto de Fortaleza (CE)	Concessão e obras de expansão e manutenção	Concessão Comum	30	R\$ 1,44 bilhão de outorga efetiva	2017
5	Companhia de Distribuição do Estado de Goiás- CELG D	Alienação do controle da empresa, controlada atualmente pela Eletrobrás e Governo de Goiás	Privatização e Concessão	30	R\$ 1,7 bilhão de preço mínimo de leilão	2017
6	Pequena Central Hidrelétrica - Pery	Prorrogação do contrato de concessão de energia elétrica	Concessão Comum	30	Não informado	2017
7	Usina Hidrelétrica - UHE	Concessão das Usinas Hidrelétricas de São Simão, Miranda e Volta Grande (MG e GO)	Concessão Comum	30	R\$ 9,96 de bonificação pelas outorgas	2017
8	Usina Hidrelétrica - Jaguará	Concessão da Usina Hidrelétrica de Jaguará (MG)	Concessão Comum	30	R\$ 2,17 bilhões de outorga efetiva	2017
9	Petróleo e Gás Natural – Pré-Sal (2ª Rodada)	Concessão de 4 áreas internas ao polígono do Pré-Sal, sob o regime de partilha de produção	Regime de Partilha	30	R\$ 3,4 bilhões em leilões	2017 (leilões concluídos)
10	Petróleo e Gás Natural – Blocos Exploratórios (14ª Rodada)	Concessão de blocos exploratórios de petróleo e gás natural em bacias sedimentares marítimas e terrestres	Concessão Comum	30	R\$ 3,84 bilhões de outorga efetiva	2017 (leilões concluídos)
11	Petróleo e Gás Natural – Campos Marginais (4ª Rodada)	Concessão de 9 campos marginais em bacias sedimentares em RN, BA e ES	Concessão Comum	30	R\$ 7,977 milhões de outorga efetiva	2017
12	Petróleo e Gás Natural - Pré Sal (3ª Rodada)	Licitações sob o Regime de Partilha de Produção na Área do Pré-Sal nas Bacias de Santos e Campos	Regime de Partilha	35	R\$ 2,85 bilhões de outorga efetiva	2017 (leilões concluídos)

13	Terminal de Contêineres de Salvador/BA - (TECON)	Prorrogação do contrato	Não informado	25	R\$ 352 em investimentos	2016
14	STM 05 – Terminal de Combustíveis em Santarém	Terminal de transbordo de gasolina, diesel, querosene e etanol	Arrendamento	25	R\$ 50 milhões de outorga efetiva	2017
15	Terminal de Fertilizantes no Porto de Paranaguá/PR – (FOSPAR)	Prorrogação	Não informado	25	R\$ 134,5 milhões em investimentos	2016
16	Terminal de Combustíveis no Porto de Santarém/PA - (STM04)	Terminal de transbordo de gasolina, diesel e etanol	Arrendamento	25	R\$ 18,2 milhões de outorga efetiva	2017
17	Terminal de Trigo do Porto do Rio de Janeiro - (RDJ XX)	Local de importação de trigo para moinhos existentes no RJ, ES e MG	Arrendamento	25	R\$ 1,180 bilhões de outorga efetiva	2017
18	Terminal Químico no Porto de Itaqui/MA - (TEQUIMAR)	Prorrogação antecipada e unificação de contratos de arrendamento do Terminal Químico de Aratu S.A., mediante o aporte de investimentos, no Porto de Itaqui (MA)	Não informado	25	R\$ 145,7 milhões em investimentos	2017
19	Terminal Portuário de Santa Catarina - TESC	Prorrogação Antecipada do Contrato mediante o aporte de novos investimentos, no Porto de São Francisco do Sul (SC)	Não informado	25	R\$ 138 milhões em investimentos	2017
20	Terminal de Contêineres de Vila do Conde S.A. (Convicon)	Prorrogação de contrato, por mais 10 anos, mediante o aporte de novos investimentos, no Porto de Vila do Conde (PA)	Não informado	10	R\$ 129 milhões em investimentos	2017

21	Instalações de Transmissão de Energia (35 Lotes)	Concessão de 35 lotes, para instalação de linhas de transmissão e subestações de energia, em 20 estados.	Concessão Comum	30	Deságio médio de 36,47% em outorga efetiva	2017
----	--	--	-----------------	----	--	------

(Elaboração própria).

Foram levantados, conforme tabela acima, 21 projetos considerados como concluídos pelo PPI do Governo Federal, no qual se destacam projetos em aeroportos, portos e terminais portuários, geração e transmissão em energia elétrica e exploração de gás natural e petróleo.

Na implementação prática do PPI, considerando pelo menos os projetos na área de energia elétrica (Leilão das Usinas de Jaguará, Miranda, São Simão e Volta Grande), o Governo Federal optou pela utilização do maior preço por outorga, como forma de arrecadar imediatamente valores para diminuição do déficit fiscal, estimado para o ano de 2017, em 163 bilhões de reais.

Essa opção merece debate mais aprofundado, especialmente pelo efeito que traz para os consumidores dos serviços concedidos. É que o uso do “bônus de outorga” como critério de julgamento da licitação, tende a tornar a tarifa para os usuários mais cara, porquanto o dispêndio imediato de altas cifras com o bônus, exige a respectiva amortização somada à remuneração pela prestação dos serviços e manutenção ao longo do prazo do contrato.

Nesse sentido, destacou o TCU (Acórdão nº 1598/2017-Plenário), na análise dos editais das referidas Usinas, que “*o uso crescente de modelos de leilão focados no aumento da arrecadação governamental, custeado pelo consumidor de energia elétrica, eleva o risco de afronta à modicidade tarifária prescrita no §1º do art. 6º da Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões).*”

3 – CONCLUSÃO

O modelo de parcerias é modalidade de implantação de investimentos e de infraestrutura no mundo ocidental, com especial atenção para países europeus e países emergentes, com número expressivo de projetos e valores de investimentos.

Desde o advento da Constituição da República em 1988, o Brasil alterou o seu modelo de desenvolvimento, flexibilizando o perfil estatizante vigente no século XX e adotando mecanismos alternativos de financiamento estrutural em conjunto com o setor privado.

As parcerias, em seus diferentes formatos, apresentaram características com pequenas variações ao longo dos sucessivos governos democráticos das décadas de 1990 a 2010 e nos dias atuais.

As concessões públicas e as parcerias público-privadas apresentam-se como mecanismos aptos à atração de investimentos e expertise privado aliado à regulação e controle da qualidade do serviço pelo setor público. Além de inúmeras vantagens advindas das contratações pela modalidade de PPP, determinados riscos devem ser observados de forma atenta pelos Governos, pelos investidores privados e, principalmente, pelos operadores do Direito.

A necessidade de realização de estudos de comparação entre execução direta pelo Estado e pelo modelo privado via PPP (estudos de *Value for Money*), o risco de endividamento público e a necessidade de observar a qualidade do serviço público são fatores essenciais ao sucesso de um programa coeso e sério de parcerias. Acrescente-se a isso a própria exigência de bônus de outorga como critério de julgamento dos certames das parcerias, fundamentalmente porque há uma oneração da tarifa a ser cobrada em contrato de longo prazo dos usuários e, a depender da modelagem adotada, dos cofres públicos.

Objetivou-se, portanto, com este trabalho, demonstrar a presença do mecanismo de parceria nos diferentes regimes de governo, bem como as suas características essenciais, com o

intuito de aprofundar o debate jurídico e desenvolver novas alternativas de contratação via parcerias em serviços públicos e atividades estratégicas no Brasil e no mundo.



4 – REFERÊNCIAS

ASIA DEVELOPMENT BANK – ADB. Acessado em 15 de novembro. Disponível em: www.adb.org/.

ASIA INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK – AIIB. Acessado em 15 de novembro de 2017. Disponível em: www.aiib.org/en/index.html.

BANCO CENTRAL DA ÁFRICA DO SUL. Acessado em: 16 de abril de 2014. Disponível em: www.resbank.co.za/AboutUs/History/Pages/History-Home.aspx.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. Disponível em: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/. Acessado em: 10 de março de 2014.

BANK FOR DEVELOPMENT AND FOREIGN ECONOMIC AFFAIRS – VNESHECONOMBANK. Acessado em 11 de março de 2014. Disponível em: www.veb.ru/en/about/.

BODY OF KNOWLEDGE ON INFRASTRUCTURE REGULATION. *What are the different types of PPP arrangements?* Accessed in November 18, 2017. Available at: <http://regulationbodyofknowledge.org/faq/private-public-partnerships-contracts-and-risks/what-are-the-different-types-of-ppp-arrangements/>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Ministério

- da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Caderno 1. v. 1. Brasília: Cadernos MARE da reforma do estado, 1997.
- BUCCINI, Aline Rabelo Assis; PAIVA, Danuza Aparecida de; ALMEIDA, Thiago Ferreira. *Value for Money: As PPPS trazem eficiência? Uma análise do projeto das Unidades de Atendimento Integrado do Governo de Minas Gerais*. Painel 27/082 – Inovação e novos modelos organizacionais na prestação de serviços ao cidadão. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: 26, 27 e 28 de maio de 2015.
- BUSINESS DICTIONARY. *Value for Money (VFM)*. Acessado em 15 de novembro de 2017. Disponível em: www.businessdictionary.com/definition/value-for-money-VFM.html.
- CHINA DEVELOPMENT BANK – CDB. Acesso em: 11 de março de 2014. Disponível em: www.cdb.com.cn/english/index.asp.
- EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE – EPEC. *Market Update – Review of the European PPP Market in 2016*. Acessado em 16 de outubro de 2017. Disponível em: www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2016_en.
- EXPORT-IMPORT BANK OF INDIA – EXIMBANK. Acessado em: 11 de março de 2014 Disponível em: www.eximbankindia.in/?q=organization.
- FERRAZ, Luciano. *Parcerias Público-Privadas: sistemática legal e dinâmica de efetivação*. In: Direito Público Atual – Estudos em Homenagem ao Prof. Nélon Figueiredo. Coord. MOTTA; Fabrício. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Escola de Ciências

- Sociais. *Verbetes Temáticos: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Acesso em 23 de novembro de 2017. Disponível em: www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac. In: MORAES, Glória. www.congressoemfoco.ig.com.br/Ultimas.aspx?id=14079; www.casacivil.gov.br; www.planejamento.gov.br; www.ministeriodascidades.gov.br; *Programa de Aceleração do Crescimento, 2007*; Balanço do PAC 2 Anos, fevereiro 2009, Comitê Gestor do PAC.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 32ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.
- GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; Castro, Lavinia Barros de; Hermann, Jennifer; *et al* (org.). *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Programa de Parcerias do Estado de Minas Gerais*. Acessado em 23 de novembro de 2017. Disponível em: www.ppp.mg.gov.br/.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Programa de Parcerias do Estado de São Paulo*. Acessado em 23 de novembro de 2017. Disponível em: www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Sobre.
- MODIANO, Eduardo. *Um balanço da privatização nos anos 90*. In: *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Editado por Armando Castellar Pinheiro e Kiichiro Fukasaku. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Acessado em 15 de novembro de 2017. Disponível em: www.bndes.gov.br/bibliotecadigital.
- NEW DEVELOPMENT BANK – NDB. Acessado em 15 de novembro de 2017. Disponível em: www.ndb.int/.

- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU. *Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL*. Acessado em 14 de outubro de 2017. Disponível em: www.nacoesunidas.org/agencia/cepal/.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures*. 10 March 2000, p. 21. Acessado em 14 de outubro de 2017. Disponível em: www.oecd.org/gov/budgeting/dedicatedpublic-private-partnershipunitsasurveyofinstitutionalandgovernances-structures.htm.
- SILVA, José Manuel Braz da. *Parcerias Público-Privadas*. Com a colaboração de Diogo Leite de Campos. Coimbra, Portugal: Edições Almedina S.A., 2016.
- THE EXPORT-IMPORT BANK OF CHINA – C-XIM. Acessado em 15 de novembro de 2017. Disponível em: english.eximbank.gov.cn/en/.
- UNIÃO. *Ministério do Planejamento. PAC*. Acesso em 23 de novembro de 2017. Disponível em: www.pac.gov.br/sobre-o-pac/.
- UNIÃO. *Programa de Infraestrutura em Logística*. Acesso em 23 de novembro de 2017. Disponível em: www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/06/plano-de-concessoes-tem-investimento-de-r-198-4-bi
- UNIÃO. *Programa de Parcerias de Investimentos – PPI*. Acessado em 13 de outubro de 2017. Disponível em: www.projetocrescer.gov.br/sobre-o-programa.
- VALERIO, Alexandre Scigliano. *Privatização no Brasil: evolução histórica, dados oficiais e críticas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG. 2008: Minas Gerais. Acessado em 15 de novembro de 2017. Disponível em: 200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/01/-sumario?next=5.

WORLD BANK GROUP. Public-Private Partnership Infrastructure Resource Center – PPPIRC. *About Public-Private Partnerships*. Acessado em 14 de outubro de 2017. Disponível em: ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships.

_____. *2016 Annual Update Private Participation in Infrastructure (PPI)*. Acessado em 13 de outubro de 2017. Disponível em: www.worldbank.org.